

COUR DES COMPTES

RAPPORT N° 154

NOVEMBRE 2019

AUDIT DE LÉGALITÉ ET DE GESTION

INDEMNITÉS HORAIRES

VILLE DE GENÈVE



COUR DES COMPTES
RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

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. Elle a également pour tâche l'évaluation des politiques publiques et assure la révision des comptes de l'État.

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 visées par ses missions. La **Cour des comptes** peut également évaluer la **pertinence**, l'**efficacité** et l'**efficience** de l'action de l'État. 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 des entités concernées.

Le **champ d'application** des missions de la Cour des comptes s'étend aux entités suivantes :

- l'administration cantonale comprenant les départements, la chancellerie d'État et leurs services ainsi que les organismes qui leur sont rattachés ou placés sous leur surveillance ;
- les institutions cantonales de droit public ;
- les entités subventionnées ;
- les entités de droit public ou privé dans lesquelles l'État possède une participation majoritaire, à l'exception des entités cotées en bourse ;
- le secrétariat général du Grand Conseil ;
- l'administration du pouvoir judiciaire ;
- les autorités communales, les services et les institutions qui en dépendent, ainsi que les entités intercommunales.

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 au cours de ses missions.

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 effet ni suite sont également signalés.

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes. Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

Prenez contact avec la Cour par téléphone, courrier postal ou électronique.

Cour des comptes – Route de Chêne 54 - 1208 Genève

tél. 022 388 77 90

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

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 ;

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).

- 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 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.

TABLE DES MATIÈRES

Liste des principales abréviations utilisées	8
1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT	9
2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT.....	10
3. CONTEXTE GÉNÉRAL.....	12
3.1. Organisation de l'administration de la Ville de Genève	12
3.2. Bases légales et réglementaires	12
3.3. Organisation du temps de travail	13
3.4. Nuisances et indemnités	14
3.5. Indemnités horaires.....	15
4. ANALYSE.....	19
4.1. CADRE LÉGAL ET PRINCIPES D'INDEMNITÉS HORAIRES.....	19
4.1.1. Contexte	19
4.1.2. Constats.....	22
4.1.3. Risques découlant des constats.....	26
4.2. GESTION COURANTE ET ENVIRONNEMENT DE CONTRÔLE.....	27
4.2.1. Contexte	27
4.2.2. Constats.....	31
4.2.3. Risques découlant des constats.....	34
5. RECOMMANDATIONS	35
6. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS	42
7. DIVERS.....	48
7.1. Glossaire des risques.....	48
7.2. Remarques	50

Liste des principales abréviations utilisées

DFL	Département des finances et du logement
DEUS	Département de l'environnement urbain et sécurité
DCS	Département de la culture et du sport
DRH	Direction des ressources humaines
DSIC	Direction des systèmes d'information et de communication
RATT	Règlement sur l'aménagement du temps de travail
REGAP	Règlement d'application du statut du personnel de la Ville de Genève
RH	Ressources humaines
RIA	Relevé individuel d'activité
SIS	Service incendie et secours
VVP	Voirie Ville propre

1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT

En 2018, la Ville de Genève a versé près de 12 millions de francs d'indemnités à ses collaborateurs⁴ pour inconvénients de service horaires⁵ (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 2011⁶, dont le dernier suivi réalisé en 2013 avait montré que la majorité des recommandations n'a pas été mise en œuvre dans les délais impartis. Par ailleurs, la Cour a reçu plusieurs communications citoyennes portant sur des problématiques de planification du temps de travail et d'indemnités indues au sein du service Voirie Ville Propre (VVP) de la Ville de Genève.

La Cour a ainsi choisi de s'intéresser de nouveau à la problématique de la gestion des indemnités au sein de la Ville de Genève, mais en se concentrant exclusivement sur les indemnités horaires. Le travail de la Cour s'est inscrit également dans la perspective de refonte du système d'indemnités horaires engagé par la Ville avec notamment la préparation d'un projet de règlement sur ce sujet.

La gestion des indemnités entre dans le champ de compétence de la Cour, car il appartient à celle-ci de s'assurer notamment de la régularité des comptes, de la légalité des activités ainsi que du bon emploi des fonds publics, dans le respect des principes de la performance publique (art. 40 al. 1 de la LSuv).

Par lettre du 22 janvier 2019, la Cour des comptes a informé le Maire de la Ville de Genève de sa décision d'entreprendre un audit de légalité et de gestion portant sur la politique et la gestion des indemnités horaires au sein de la Ville de Genève. Le 27 mai 2019, elle l'a par ailleurs informé d'investigations complémentaires auprès des neuf services suivants, générant les montants d'indemnités les plus importants et listés par ordre décroissant :

- Service incendie et secours ;
- Voirie Ville Propre ;
- Police municipale ;
- Grand Théâtre de Genève ;
- Service des sports ;
- Service culturel ;
- Service social ;
- Service des écoles et institutions pour l'enfance ;
- Services des pompes funèbres, cimetières et crématoire.

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 de la Cour ont été organisés autour des deux thèmes suivants :

- Le cadre légal et les principes en matière d'indemnités horaires (chapitre 4.1) ;
- La gestion courante des indemnités horaires et l'environnement de contrôle y relatif (chapitre 4.2).

La Cour ne couvre pas dans son audit la description, la classification et la valorisation des fonctions (traitement de base), ni l'indemnisation des nuisances autres qu'horaires.

Souhaitant être la plus efficace possible dans ses travaux, la Cour examine lors de ses investigations l'ensemble des rapports d'audit préalables effectués par des tiers, tant internes qu'externes, portant sur les mêmes thématiques que le présent rapport. Elle a ainsi pris contact avec le contrôle financier de la Ville de Genève et pris en considération les constats identifiés par ce service en lien avec la gestion des indemnités horaires.

⁴ Les termes relatifs à des fonctions, formulés au masculin, s'entendent aussi bien au féminin qu'au masculin.

⁵ Les termes « inconvénients de service » et « nuisances » sont utilisés indifféremment dans ce rapport.

⁶ 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).

2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT

La Cour a réalisé ses travaux entre les mois de février et octobre 2019. Elle a conduit cet audit sur la base des documents remis par la Ville de Genève ainsi qu'en menant plusieurs entretiens ciblés, avec :

- La conseillère administrative en charge des ressources humaines ;
- La directrice des ressources humaines ainsi que des collaborateurs de la direction des ressources humaines ;
- Les directions des départements :
 - La directrice et l'administratrice du département de l'environnement urbain et de la sécurité ;
 - La directrice, la responsable RH ainsi qu'un gestionnaire RH du département de la culture et du sport ;
 - La directrice et la responsable du contrôle interne du département des finances et du logement ;
 - Les codirectrices du département des constructions et de l'aménagement ;
 - Le directeur et la responsable RH du département de la cohésion sociale et de la solidarité ;
 - Le secrétaire général adjoint et la responsable RH du secrétariat général.
- Des collaborateurs de la direction des systèmes d'information et de communication ;
- Les services :
 - Le chef de service, le gestionnaire RH et des collaborateurs de différents secteurs et unités du service Voirie Ville Propre ;
 - Le commandant, un caporal et l'administrateur du service d'incendie et de secours ;
 - La commandante et la gestionnaire RH du service de police municipale ;
 - La cheffe, l'administrateur et la responsable RH du service des sports ;
 - L'administrateur du service culturel ;
 - Le chef et l'administrateur du service social ;
 - La cheffe et l'administratrice du service des pompes funèbres, cimetières et crématoire ;
 - La cheffe et l'administrateur du service des écoles et institutions pour l'enfance ;
 - Le responsable du secteur conciergerie de la gérance immobilière municipale ;
 - Le chef du service de l'administration centrale.

Par ailleurs, la Cour a pu extraire sous forme électronique un ensemble de données liées aux indemnités lui permettant de réaliser des revues analytiques et des tests détaillés, essentiellement pour les neuf services mentionnés au chapitre 1.

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

La Cour a conduit ses travaux conformément à la loi sur la surveillance de l'État, à sa charte éthique et à ses procédures internes. Celles-ci s'inspirent des normes professionnelles en vigueur (normes ISSAI, NAS, IIA, ISA, ISACA), dans la mesure où elles sont applicables et compatibles avec la nature particulière de la mission.

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

3^{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.

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 (faisant référence aux constats) soumis aux observations de l'audité.

Les risques découlant des constats sont décrits et qualifiés en fonction de la typologie des risques encourus, risques définis dans le Glossaire qui figure au chapitre 7.

Afin de faciliter le suivi des recommandations, la Cour a placé au chapitre 6 un tableau qui synthétise les améliorations à apporter et pour lequel l'entité auditée indique le niveau de risque, le responsable de leur mise en place ainsi que leur délai de réalisation.

3. CONTEXTE GÉNÉRAL

3.1. Organisation de l'administration de la Ville de Genève⁷

L'administration de la Ville de Genève compte environ 4'000 collaborateurs et est composée du **secrétariat général et de cinq départements**, comportant chacun plusieurs services⁸ :

- Département des finances et du logement (DFL) ;
- Département des constructions et de l'aménagement (DCA) ;
- Département de la culture et du sport (DCS), dont :
 - Le service culturel ;
 - Le service des sports ;
 - Le Grand Théâtre de Genève (GTG).
- Département de l'environnement urbain et de la sécurité (DEUS), dont :
 - Le service d'incendie et de secours (SIS) ;
 - Le service de la police municipale ;
 - Le service de Voirie Ville Propre (VVP).
- Département de la cohésion sociale et de la solidarité (DCSS), dont :
 - Le service des écoles et institutions pour l'enfance ;
 - Le service des pompes funèbres, cimetières et crématoire ;
 - Le service social.

Les services supports et transversaux, tels que la direction des ressources humaines (DRH) ou la direction des systèmes d'information et de communication (DSIC), sont rattachés au DFL.

3.2. Bases légales et réglementaires

La Cour cite dans ce chapitre les principales bases légales et réglementaires qui s'appliquent à la Ville de Genève en matière de gestion des horaires et des indemnités y afférentes.

Le **statut du personnel** (LC 21 151) régit les rapports de service entre la Ville de Genève et son personnel. Il fixe les principes de la politique et de la gestion des ressources humaines. Le statut du personnel a été adopté par le Conseil municipal le 29 juin 2010 et est entré en vigueur le 31 décembre 2010. Il est complété par le **règlement d'application du statut du personnel** de la Ville de Genève (REGAP, LC 21 152 .0, du 14 octobre 2009), adopté par le Conseil administratif et également entré en vigueur le 31 décembre 2010. La section 2 du statut traite de la durée du travail et des horaires. Des dispositions particulières s'appliquent aux collaborateurs du service d'incendie et secours (SIS).

Le **règlement sur l'aménagement du temps de travail** (RATT, LC 21 152 .20, adopté par le Conseil administratif le 13 juin 2012) définit les dispositions relatives à l'aménagement du temps de travail de l'ensemble des membres du personnel de l'administration municipale. Il a pour objet de permettre à l'administration d'accomplir ses missions tout en offrant aux membres du personnel des conditions optimales dans la gestion du temps de travail. Le Conseil administratif peut, par règlement, prévoir des dérogations aux dispositions du RATT.

⁷ Source : <http://www.ville-geneve.ch/administration-municipale/>

⁸ Seuls les services ayant fait l'objet d'une analyse détaillée dans le cadre de cet audit sont mentionnés.

Des règlements spécifiques ont ainsi été adoptés pour les trois services suivants de la Ville :

- Règlement d'application relatif au personnel en uniforme du SIS (LC 21 152 .30, du 14 octobre 2009), entré en vigueur le 31 décembre 2010 ;
- Règlement sur l'aménagement du temps de travail au sein de la section des scènes culturelles du service culturel (LC 21 152 .40, du 19 décembre 2012) ;
- Règlement sur l'aménagement du temps de travail pour le personnel du Grand Théâtre de Genève membre du personnel de la Ville de Genève (LC 21 152 .41, du 28 août 2013) et le règlement du personnel technique du Grand Théâtre de Genève (LC 21 156, du 21 octobre 1969).

Les conditions d'octroi et le montant des indemnités à verser aux collaborateurs pour des prestations particulières, notamment en cas de travail de nuit, le samedi, le dimanche et les jours fériés sont réglés dans le **règlement concernant l'indemnisation des nuisances** (LC 21 152 .17, du 23 novembre 1971). Le personnel de la voirie dispose d'un règlement spécifique, le **règlement sur les indemnités et les congés spéciaux du personnel de la division de la voirie** (LC 21 152 .18, du 3 août 1977).

Des **directives de service** viennent compléter les principes définis ci-dessus en matière d'aménagement du temps de travail et d'horaires. Ces directives ont pour objectif de décrire les modalités d'application du RATT. Elles définissent généralement les différents types d'horaires, les modalités d'enregistrement du temps de travail, la planification des vacances, etc.

Les dispositions pertinentes du Code des obligations (CO, RS 220) et de la loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (LTr, RS 822.11) sont quant à elles applicables uniquement à titre de droit public supplétif.

3.3. Organisation du temps de travail

Le RATT définit à ses art. 4 et 5 les principes généraux liés, à la durée du travail, aux horaires de travail et au temps de repos :

- La durée normale du travail est de 39 heures par semaine en moyenne, soit 2'036 heures par année. L'organisation du temps de travail s'effectue sur la base d'un horaire de référence de 40 heures par semaine en moyenne. La 40ème heure donne droit à 6½ jours de congés compensatoires par année pour un taux d'activité à 100 % ;
- La semaine de travail est de cinq jours, en principe du lundi au vendredi, le samedi étant considéré comme un jour ouvrable. Le samedi, le dimanche, les jours fériés et le travail de nuit peuvent être inclus dans l'horaire normal de travail lorsque la nature de l'activité exercée l'exige ;
- Est considéré comme travail de jour le travail effectué entre 6h et 19h, comme travail du soir celui effectué entre 19h et 22h et comme travail de nuit celui effectué entre 22h et 6h ;
- La durée de repos quotidien est d'au moins 11 heures consécutives, laquelle peut être réduite à 8 heures une fois par semaine, pour autant que la moyenne sur 2 semaines atteigne au minimum 11 heures ;
- Une fois toutes les deux semaines au moins, le jour de repos hebdomadaire doit coïncider avec un dimanche complet et suivre ou précéder immédiatement le temps de repos quotidien (art. 20 al. 2).

Le RATT autorise les trois types d'horaires de travail suivants :

- **L'horaire variable.** Il s'agit de l'horaire des membres du personnel qui effectuent 40 heures de travail par semaine et qui disposent d'une certaine flexibilité (horaire-cadre) en dehors des plages horaires de présence obligatoire (horaire bloqué) (art. 9 à 11 du RATT) ;
- **L'horaire planifié.** Il s'agit de l'horaire des membres du personnel organisé dans sa totalité par la direction du service, c'est-à-dire que l'horaire est imposé pour les besoins du service. Le RATT prévoit notamment des exigences en matière de communication de la planification et des repos compensatoires liées au travail du dimanche (art. 17 à 20 du RATT) ;
- **L'horaire des directeurs et des chefs de service,** qui est un horaire sans prise en compte de l'enregistrement du temps de travail.

3.4. Nuisances et indemnités

Définition des nuisances

L'art. 1 du règlement concernant l'indemnisation des nuisances définit une **nuisance** comme « toute circonstance ou condition, qui de façon notoire, pour une fonction déterminée :

- Rend l'exécution de tout ou partie de ces tâches plus pénible ;
- Impose des horaires de travail irréguliers ;
- Constitue une cause de maladies professionnelles spécifiques ;
- Présente des risques accrus d'accidents
- Lui enlève son caractère attractif »⁹.

Le règlement distingue par ailleurs les deux grands groupes de nuisances suivants (art. 2 à 4) :

- Les **nuisances spécifiques** sont étroitement dépendantes du milieu ambiant dans lequel s'exerce l'activité et sont généralement permanentes. Parmi les nuisances spécifiques, le règlement distingue :
 - Les conditions d'ambiance (humidité, bruit, odeurs) ;
 - Les risques de maladies professionnelles ;
 - Les risques accrus d'accident ;
 - Le caractère inattractif.
- Les **nuisances particulières** sont liées à certaines tâches de la fonction avec lesquelles elles s'identifient parfois ; elles sont généralement occasionnelles et répétitives. Parmi les nuisances particulières, le règlement distingue :
 - Les travaux spéciaux : travaux salissants, pénibles et rebutants ;
 - Les horaires de travail irréguliers.

⁹ L'art. 3 al.2 précise que « le caractère inattractif d'une fonction procède, soit de la nature des tâches à exécuter, soit du milieu où elles se déroulent. Le caractère inattractif peut s'exprimer notamment par les difficultés rencontrées pour l'engagement du personnel ».

Définition des éléments de rémunération

Les **indemnités** visent à compenser les nuisances et les inconvénients de travail définis ci-dessus. Elles font partie des éléments de rémunération au même titre que :

- Le **traitement**, qui correspond à la rémunération « fixe » du collaborateur, à savoir le salaire de base selon l'échelle des traitements ;
- Les **gratifications ou allocations**, qui se définissent comme les prestations versées à l'ensemble des membres du personnel lorsqu'un événement se réalise (par exemple : la 20^{ème} ou 30^{ème} année de service ou lors de la naissance d'un enfant) ;
- Les **frais professionnels**, qui sont les dépenses engagées par les membres du personnel dans le cadre de leurs activités professionnelles (par exemple : frais de déplacement, de repas ou de téléphonie mobile). Ils font généralement l'objet de remboursements, soit sur base des frais effectifs, soit de manière forfaitaire.

3.5. Indemnités horaires

Définitions

Au sens strict, les indemnités horaires correspondent aux indemnités pour « *horaires de travail irréguliers* » définis à l'art. 11 du règlement concernant l'indemnisation des nuisances. Ces indemnités pour horaires de travail irréguliers peuvent être versées en fonction de l'activité réellement réalisée sur le mois, ou sous forme de forfaits mensuels selon une planification prévue. Elles visent à compenser :

- Le **travail de nuit**, qui correspond à toute activité entre 20h et 6h du lundi au vendredi et entre 18h et 6h les week-ends et jours fériés (art. 11 let. b du règlement sur l'indemnisation des nuisances) ;
- Le **travail du samedi, du dimanche et des jours fériés** (art. 11 let. c du règlement sur l'indemnisation des nuisances) ;
- Le **travail pendant les heures de repas**, qui correspond à toute activité en continu pendant les heures usuelles de repas, c'est-à-dire entre 11h30 et 13h30 et entre 18h et 20h, pour autant que l'activité ait duré pendant ces laps de temps au moins 1h45 (art. 11 let. a du règlement sur l'indemnisation des nuisances).

En complément à ces trois types indemnités et compte tenu de leur lien avec les horaires de travail, la Cour a également décidé d'inclure dans le périmètre de son audit les six types d'indemnités suivantes, mentionnés dans les différents règlements de la Ville :

- Indemnité de **collation** (art. 1 du règlement sur les indemnités et congés spéciaux du personnel de la division de la voirie), qui est due au collaborateur :
 - « *Lorsqu'il travaille pendant 6 heures consécutives au moins dans le cadre d'un horaire normal ou décalé en commençant son activité avant 6 heures ou en la poursuivant au-delà de 19 heures ;*
 - *Lorsqu'il doit, pour des raisons imprévisibles ou urgentes, prolonger son horaire normal ou décalé et travailler ainsi pendant 6 heures consécutives au moins ;*
 - *Lorsqu'il travaille régulièrement de nuit (équipe de marquage et nettoyage routier) ».*
- Indemnité de **repas**, qui est prévue lorsque, pour des raisons de service imprévisibles et urgentes, le collaborateur ne peut pas disposer, aux heures usuelles de repas, d'une pause suffisante pour se rendre à son domicile et doit, de ce fait, prendre son repas dans un établissement public à proximité de son lieu de travail (art. 2 du règlement sur les indemnités et congés spéciaux du personnel de la division de la voirie) ;

- Indemnité pour **horaire décalé**, qui indemnise une modification de l'horaire pour une durée ne dépassant pas quatre semaines et annoncée au moins 24h à l'avance (art. 14 et 15 du règlement sur les indemnités et les congés spéciaux du personnel de la division voirie) ;
- Indemnité pour **service de piquet**, qui correspond au temps pendant lequel les collaborateurs se tiennent, en sus de leur travail habituel, prêts à intervenir, notamment pour remédier à des perturbations, porter secours en cas de situation d'urgence, effectuer des visites de contrôle ou faire face à d'autres situations particulières analogues (art. 39 du RATT et art. 12 et 13 du règlement sur les indemnités et les congés spéciaux du personnel de la division voirie) ;
- **Heures supplémentaires** compensées financièrement, qui constituent les heures effectuées sur demande de la hiérarchie en plus de l'horaire de service. Elles peuvent notamment être demandées en cas d'urgence ou de surcroît extraordinaire de travail, pour prévenir ou résoudre un incident majeur ou pour répondre à un besoin ponctuel et particulier du service (art. 92 du statut et art. 42 du RATT) ;
- **Indemnités spéciales vacances et absences**, qui visent à compenser la perte d'indemnités en cas d'absence pour cause de maladie ou d'accidents professionnels, durant les périodes de service militaire obligatoire et pendant les vacances annuelles (art. 7 du règlement concernant l'indemnisation des nuisances).

Finalement, la Cour a fait le choix de considérer également dans le cadre de son audit certaines primes ou indemnités de fonction, compte tenu de leur potentiel lien avec des nuisances horaires. C'est le cas notamment de la prime professionnelle des sapeurs-pompiers prévue dans le règlement d'application relatif au personnel en uniforme du Service d'Incendie et de secours (SIS) ou encore des indemnités de fonction du personnel de scène et du personnel des ateliers du Grand Théâtre de Genève (GTG) prévues dans le règlement du personnel technique du GTG.

Montant des indemnités horaires en 2018

En considérant la définition et le périmètre d'audit mentionné ci-dessus, les indemnités horaires 2018 versées par la Ville de Genève se sont élevées à 11,6 millions et représentent plus de 70 rubriques d'indemnités dans le système comptable de la Ville.

À des fins de simplification et de lisibilité, la Cour a regroupé dans le tableau ci-dessous ces 70 rubriques par type d'indemnités horaires en les classant par montants décroissants :

Type d'indemnités horaires	Montants totaux versés en 2018 (en francs)	Commentaires et montants d'indemnisation en 2018
Indemnités « forfaitaires »	5 372 403	<p>Les indemnités « forfaitaires » concernent les horaires de travail irréguliers payées au forfait (environ 2 millions) ainsi que les indemnités de fonction (environ 3,4 millions). Les montants les plus importants sont les suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prime professionnelle du SIS : 2,5 millions – 912 F / mois ; • Horaires irréguliers du service de la police municipale (forfait) : 1,4 million – entre 436 et 640 F / mois ; • Indemnités de fonction du Grand Théâtre : 0,9 million – entre 173 et 699 F / mois.

Travail le week-end	2 084 763	<p>Entre 5 et 8 heures de travail par jour :</p> <ul style="list-style-type: none"> • 69.75 F par samedi ; • 104.35 F par dimanche. <p>En deçà de 5 heures et au-delà de 8 heures de travail par jour :</p> <ul style="list-style-type: none"> • 10,05 F par heure le samedi ; • 15,50 F par heure le dimanche. <p>Le personnel de la division voirie bénéficie exclusivement des indemnités à l'heure suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • 10,05 F par heure le samedi ; • 20,25 F par heure le dimanche.
Heures supplémentaires payées	1 654 629	<p>Tarif horaire égal au 2036^{ème} du traitement annuel brut¹⁰ avec une majoration prévue en fonction de la période horaire dans laquelle les heures sont effectuées.</p> <p>Par ailleurs, pour les cadres supérieurs effectuant plus de 100 heures supplémentaires par année, une indemnité forfaitaire correspondant à 2 % du traitement annuel de base est prévue.</p>
Travail de nuit	1 015 480	<p>Indemnisation à hauteur de 10,05 F par heure.</p> <p>Par ailleurs, certains agents de la police municipale bénéficient d'une compensation financière de 150 % du salaire horaire brut pour des horaires particuliers effectués la nuit lors de manifestations (fêtes de Genève, de la musique, etc.).</p>
Service de piquet	580 313	<p>Indemnisation de l'heure de piquet selon les tarifs suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1,15 F par heure de piquet du lundi au vendredi ; • 1,80 F par heure de piquet les samedis, dimanches et jours fériés. <p>Par ailleurs, certains services disposent de montants d'indemnités spécifiques pour un jour ou une semaine de piquet. Par exemple, la semaine de piquet est rémunérée à hauteur de 183,25 F à la DSIC, 191,75 F à la semaine au service des pompes funèbres et 380,75 F au service des sports.</p>
Indemnités spéciales vacances et absences	271 016	<p>Indemnisation selon un calcul effectué chaque année par la DRH pour chaque bénéficiaire et sur la base des indemnités perçues l'année précédente</p>
Indemnités de collation	236 823	<p>Indemnisation à hauteur de 8,50 F par jour</p>
Indemnités de repas	178 292	<p>Indemnisations à hauteur de 20 F par repas</p>
Horaire décalé	107 298	<p>Indemnisation à hauteur de 8,70 F par jour</p>
Travail pendant les heures de repas	97 910	<p>Indemnisation à hauteur de 8,70 F par jour</p>
Total	11 598 928	

¹⁰ La durée normale du travail est de 39 heures par semaine en moyenne, soit 2036 heures par année (art. 90 al. 1 du statut).

Par service, les montants d'indemnités horaires versés en 2018 par la Ville de Genève sont les suivants :

Services	Nombre de bénéficiaires en 2018	Montants totaux versés en 2018 (en francs)	En % du montant total d'indemnités
Service d'incendie et de secours (SIS)	254	3 371 057	29 %
Service Voirie Ville Propre (VVP)	327	2 139 413	19 %
Service de la police municipale	202	1 466 022	13 %
Grand Théâtre de Genève (GTG)	173	1 034 488	9 %
Service des sports	162	789 527	7 %
Service culturel	184	490 953	4 %
Service social	151	290 168	3 %
Service des écoles et des institutions pour l'enfance	115	220 345	2 %
Service des pompes funèbres, cimetières et crématoire	39	80 661	1 %
Autres services (dont les musées, les bibliothèques municipales, le service de l'espace public et la gérance immobilière municipale)	1 073	1 716 294	15 %
Total	2 680	11 598 928	100 %

4. ANALYSE

L'analyse de la Cour concernant la gestion des indemnités horaires est présentée dans les chapitres suivants :

- Cadre légal et principes d'indemnités horaires (chapitre 4.1) ;
- Gestion courante et environnement de contrôle (chapitre 4.2).

4.1. CADRE LÉGAL ET PRINCIPES D'INDEMNITÉS HORAIRES

4.1.1. Contexte

Indemnisation actuelle des inconvénients de service horaires

Comme présenté plus en détail aux chapitres 3.2 et 3.4, le système actuel d'indemnisation des inconvénients de services repose sur plusieurs dispositions légales et réglementaires.

Cadre général – Règlement concernant l'indemnisation des nuisances¹¹

Comme mentionné au chapitre 3.4, les horaires de travail irréguliers (travail de nuit, le samedi, le dimanche, les jours fériés, et pendant les heures de repas) sont considérés comme des nuisances particulières et sont indemnisés sur la base de la prestation effectivement assurée. L'indemnisation se fait à la tâche (forfaitairement) ou à la durée (heure). Lorsque l'activité se déroule simultanément pendant le week-end et pendant la nuit, le collaborateur a droit à cumuler les deux indemnités prévues. L'indemnité de nuisance est attachée à la fonction et non au titulaire de celle-ci. Elle est versée sur la base de la prestation effectivement assurée, c'est-à-dire lorsque la nuisance est subie par le collaborateur. En cas d'absence pour cause de maladie ou d'accident professionnels, durant les périodes de service militaire obligatoire et pendant les vacances annuelles, le titulaire conserve son droit à l'indemnité de nuisance.

Les montants d'indemnisation sont définis dans le règlement. Ils sont mis à jour régulièrement dans une annexe en fonction de l'évolution du coût de la vie. Les montants 2018 sont mentionnés dans le tableau du chapitre 3.4.

Heures supplémentaires

Les modalités de gestion des heures supplémentaires sont réglées à l'art. 92 du statut du personnel :
« ¹ En cas de surcroît extraordinaire de travail, le personnel peut être astreint à des heures supplémentaires dans la mesure où les règles de la bonne foi permettent de le lui demander.

² Sont réputées heures supplémentaires toutes les heures de travail effectuées par le personnel sur demande expresse de la hiérarchie en plus de l'horaire de son service.

³ Les heures supplémentaires doivent être compensées par des congés d'une durée équivalente, d'entente entre les parties, aussitôt que possible, mais au plus tard dans un délai de six mois.

⁴ Elles donnent en outre droit à un congé additionnel d'une demi-heure par heure supplémentaire et une heure par heure supplémentaire effectuée entre 22h et 6h ainsi que les dimanches et les jours fériés.

¹¹ Source : art. 4, 7, 9 et 11 du règlement.

⁵ Exceptionnellement, le congé additionnel peut être remplacé, sur demande de la personne intéressée, par une indemnité équivalente ».

L'art. 42 du RATT vient compléter les situations dans lesquelles des heures supplémentaires sont demandées. Il s'agit de « toutes les heures de travail effectuées par le personnel sur demande expresse de la hiérarchie en plus de l'horaire-cadre ou de l'horaire planifié (...) ». Elles sont notamment demandées en cas d'urgence ou de surcroît extraordinaire de travail, pour prévenir ou résoudre un incident majeur ou pour répondre à un besoin ponctuel et particulier du service. Les heures effectuées en cas d'urgence ou d'incident majeur sont validées ultérieurement par la hiérarchie.

Ainsi les heures supplémentaires doivent rester exceptionnelles et sont en priorité compensées par récupération d'heures majorées à 150 % ou 200 % en fonction de la période horaire dans laquelle elles sont effectuées. Le paiement des heures supplémentaires ne s'effectue que de manière exceptionnelle sur demande du collaborateur ou si les heures n'ont pas pu être compensées dans un délai de six mois. L'art. 43 al. 6 du RATT prévoit que « sur demande de la cheffe ou du chef de service et sur préavis de la directrice ou du directeur du département, la directrice générale ou le directeur général peut décider de rémunérer les heures supplémentaires ».

Des dispositions particulières s'appliquent aux heures supplémentaires des cadres intermédiaires et des cadres supérieurs :

- Les cadres intermédiaires peuvent compenser leurs heures supplémentaires par des congés d'une durée équivalente, sans majoration, quel que soit le moment où elles ont été effectuées. Elles ne doivent pas excéder 120 heures par année (art. 45 du RATT) ;
- Les cadres supérieurs qui effectuent plus de 100 heures supplémentaires par année bénéficient d'une indemnité forfaitaire équivalente à 2 % de leur traitement annuel de base. Les 100 premières heures supplémentaires ne donnent droit à aucune compensation ni rémunération. En règle générale, les heures supplémentaires ne doivent pas excéder 180 heures par année (art. 44 du RATT).

Spécificités liées au règlement sur les indemnités et les congés spéciaux du personnel de la division de la voirie

Le personnel de la division de la voirie dispose d'un règlement spécifique sur les indemnités (LC 21 152 .18, du 3 août 1977). Au-delà de l'inconvénient de service pour horaires irréguliers, les indemnités suivantes sont prévues : indemnité de collation, indemnité de repas, indemnité pour service de piquet, indemnité pour horaires décalés ainsi que les principes d'indemnisation des heures supplémentaires (voir le chapitre 3.4 pour plus détails).

Spécificités du SIS

Le SIS dispose également d'un règlement spécifique qui prévoit une indemnité forfaitaire : « Le personnel reçoit pour les inconvénients que comporte sa fonction une indemnité forfaitaire, appelée prime professionnelle, dont le montant est calculé conformément au règlement concernant l'indemnisation des nuisances du 23 novembre 1971 » (art. 21 al.1 du règlement d'application relatif au personnel en uniforme du service d'incendie et secours). Le personnel en uniforme du SIS a reçu, en 2018, une indemnité mensuelle de 912 F.

Spécificités du GTG

Le personnel technique du GTG (personnel de scène et personnel des ateliers) bénéficie d'indemnités forfaitaires prévues dans sa réglementation spécifique (règlement du personnel technique du GTG, du

21 octobre 1969, avec les modifications intervenues jusqu'au 1^{er} juillet 1977). Les indemnités varient entre 403 et 699 F par mois selon la fonction occupée.

Décisions du Conseil administratif

Le Conseil administratif peut prendre, par extrait de procès-verbal, des décisions qui viennent, au coup par coup, compléter et/ou déroger aux principes contenus dans les règlements municipaux. Par exemple, le Conseil administratif a décidé le 9 novembre 2011 d'appliquer de manière provisoire les dispositions applicables au personnel de la division de la voirie à toute nouvelle demande d'indemnisation pour service de piquet au sein de l'administration municipale.

Nouveau règlement sur les inconvénients de service horaires

En réponse au rapport d'audit de la Cour sur les indemnités, primes et débours, publié en 2011¹², le Conseil administratif avait validé en 2012 le lancement d'un projet « indemnités » qui chargeait la DRH d'élaborer notamment un concept de nouvelle politique de gestion des inconvénients de service en Ville de Genève. Un avant-projet de règlement sur les inconvénients de service horaires a ainsi été préparé sur la base des principes généraux suivants approuvés par le Conseil administratif en 2015 :

- Le terme « d'inconvénient de service » remplace le terme de « nuisance ». Sont réputés « inconvénients horaires » les contraintes horaires imposées par l'employeur ;
- L'indemnité financière doit être exceptionnelle et versée uniquement lorsque l'inconvénient de service horaire n'a pas pu être supprimé par la prévention ou diminué par des mesures techniques ou organisationnelles ;
- Une indemnisation horaire identique quelle que soit la plage horaire concernée ;
- La suppression du cumul d'indemnités nuit et week-end ;
- En cas d'absence de quelque nature que ce soit, les droits à indemnités sont perdus ;
- Les heures supplémentaires ne sont pas définies comme des inconvénients de services horaires. Le traitement de ces dernières est régi par le statut du personnel et son règlement d'application.

À noter que le SIS a été exclu du périmètre de cet avant-projet de règlement en janvier 2016.

L'avant-projet de règlement prévoit que les contraintes horaires suivantes soient indemnisées :

- Le travail en horaire continu ;
- Le travail du soir (entre 19h et 22h) ;
- Le travail de nuit (entre 22h et 6h) ;
- Le travail du samedi (entre 0h et 24h) ;
- Le travail du dimanche et des jours fériés (entre 0h et 24h) ;
- Ainsi que le service de piquet.

Par ailleurs, lorsque les contraintes horaires sont planifiées de manière régulière et identique, le montant des compensations financières peut être mensualisé par les directions de service, et, après vérification par la DRH, être versé mensuellement par cette dernière. Finalement, l'avant-projet précise que toutes les dispositions antérieures sur les inconvénients de service horaires sont abrogées.

¹² 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).

L'avant-projet a été présenté en mars 2017 au Conseil administratif qui a décidé de le reporter à une date ultérieure sans préciser d'échéance. Ce report était motivé par la volonté de privilégier les discussions avec les partenaires sociaux sur l'établissement du catalogue des fonctions et la détermination des seuils de pénibilité avant d'entamer avec eux le sujet des indemnités.

L'avant-projet a été présenté une nouvelle fois en février 2019 au Conseil administratif lequel l'a renvoyé à la DRH pour les questions de soumission au deuxième pilier (voir ci-après) et de période de transition (droits acquis). La nouvelle version du règlement a été soumise au Conseil administratif en juin 2019. Cette dernière version prévoit, pour les bénéficiaires d'indemnités pour inconvénients de service horaires au moment de l'entrée en vigueur du règlement, un régime transitoire de deux ans pour leur permettre d'adapter leur train de vie à une éventuelle réduction de leur revenu. Le Conseil a approuvé cette version le 26 juin 2019, sous réserve d'éventuelles recommandations de la Cour. Son adoption définitive interviendrait à l'issue de la procédure de consultation des organisations représentatives du personnel et des commissions du personnel concernées, telle que prévue par le Statut du personnel de la Ville de Genève.

Cotisations en matière de prévoyance professionnelle (deuxième pilier)

Les éléments de rémunération déterminant le salaire de base servant au calcul des cotisations¹³, en matière de prévoyance professionnelle, versées par les employés et par la Ville à titre d'employeur, sont définis à l'art. 11 du règlement de la CPI¹⁴ « *Ville de Genève et les autres communes genevoises* » relatif au financement et à la garantie de la prévoyance. Ce dernier précise que le salaire de base prend en compte « *le salaire mensuel fixe sur 12 mois et lorsque l'employeur le décide, les éventuels compléments fixes, non soumis à variation, y compris le 13^{ème} salaire* ». La cotisation au titre de la prévoyance professionnelle est fixée à 24 % du salaire assuré. Elle est répartie à raison d'un tiers à la charge de l'employé et de deux tiers à la charge de l'employeur (art. 21 du règlement précité).

Dans les faits, le Conseil administratif a décidé, au coup par coup, de soumettre aux bases de calcul des cotisations de prévoyance professionnelle uniquement les indemnités « forfaitaires », soit les indemnités pour horaires de travail irréguliers payées au forfait (environ 2 millions) ainsi que les indemnités de fonction versées également mensuellement sous forme de forfait (environ 3.4 millions). Voir le chapitre 3.4 pour plus de détails sur les indemnités en question.

Le règlement sur les inconvénients de service horaires approuvé par le Conseil administratif le 26 juin 2019 prévoit que seules les indemnités qui sont mensualisées font partie du salaire assuré servant de base au calcul des cotisations du deuxième pilier. Comme relevé précédemment, les indemnités peuvent être mensualisées par les directions de service à partir du moment où les contraintes horaires sont planifiées de manière régulière et identique.

4.1.2. Constats

Constat 1 : Une réglementation complexe et incohérente

Le cadre actuel régissant les indemnités horaires est complexe et manque de cohérence à l'échelle de la Ville. Cette complexité se traduit par des indemnités horaires qui trouvent leur origine dans trois règlements différents d'indemnisation datant des années 1970 (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 RATT.

¹³ Après prise en considération de la déduction de coordination.

¹⁴ La CPI est la caisse de la prévoyance de la Ville de Genève et des autres communes genevoises.

Par ailleurs, 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 au sein de la DRH.

Le manque de cohérence d'ensemble des indemnités est quant à lui notamment illustré par les points suivants :

- Les collaborateurs soumis au règlement sur les indemnités et les congés spéciaux du personnel de la division de la voirie bénéficient de certaines indemnités spécifiques (indemnité de collation, de repas, d'horaires décalés, etc.) dont les autres collaborateurs de la Ville ne bénéficient pas. Cette situation n'est pas cohérente dès lors que l'ensemble des collaborateurs de la Ville sont potentiellement soumis aux mêmes nuisances que celles indemnisées dans le cadre du règlement sur les indemnités et les congés spéciaux du personnel de la division de la voirie ;
- 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. Par ailleurs, les montants sont différents selon le jour concerné (samedi ou dimanche/jour férié). Ces principes conduisent à ne pas indemniser de la même manière une même heure travaillée le week-end. Le tableau ci-après illustre ces différences :

Nombre d'heures travaillées	Montant indemnisé par heure (samedi)	Montant indemnisé par heure (dimanche)
3	10.05 F	15.50 F
4	10.05 F	15.50 F
5	13.95 F	20.87 F
6	11.62 F	17.39 F
7	9.96 F	14.90 F
8	8.7 F	13.04 F
9	10.05 F	15.50 F

- Les plages horaires correspondant à la nuit et ouvrant droit à une indemnisation spécifique ne sont pas identiques selon les règlements et la règle qui prime aujourd'hui n'a pas été définie et est laissée à la libre appréciation du service :

Règlement	Plage horaire de nuit selon le règlement	Plage horaire de nuit selon l'annexe au règlement
RATT (Art. 8 let. c)	Entre 22h et 6h	N/A
Règlement concernant l'indemnisation des nuisances (Art. 11 let. b)	Entre 20h et 6h du lundi au vendredi Entre 18h et 6h le samedi et le dimanche	Entre 19h et 6h du lundi au vendredi Entre 18h et 6h le samedi et le dimanche
Règlement sur les indemnités et les congés spéciaux du personnel de la division de la voirie (Art. 8)	Entre 22h et 6h	Entre 19h et 6h
Règlement sur l'aménagement du temps de travail pour le personnel du Grand Théâtre de Genève membre du personnel de la Ville de Genève	Entre 24h et 7h	Non applicable

- L'heure travaillée le dimanche par les collaborateurs soumis au règlement sur les indemnités et les congés spéciaux du personnel de la division de la voirie est indemnisée à hauteur de 20.25 F alors qu'elle l'est à hauteur de 15.50 F pour les autres collaborateurs de la Ville.

La complexité et l'incohérence de la réglementation actuelle mise en évidence ci-dessus engendrent une confusion quant à la validité et à l'application de certains règlements, génèrent une indemnisation différente pour une même nuisance horaire, voire contreviennent au principe d'égalité de traitement. En outre, cela fait naître le risque de verser, de manière non conforme, des indemnités pour des nuisances qui ne sont pas réellement subies.

Constat 2 : Des principes d'indemnisation discutables

Les collaborateurs de certains services bénéficient d'indemnités pour lesquelles la nuisance subie est fortement questionnable. La Cour fait référence aux deux indemnités suivantes :

- Indemnités pour horaire décalé (107'298 F en 2018, dont 74'041 F pour VVP) : le principe conduisant à indemniser toute heure accomplie en horaire décalé¹⁵ est difficilement compréhensible et conduit dans certains cas à des dérives. À titre d'illustration, certains collaborateurs de VVP bénéficient de cette indemnité chaque année à partir du moment où les heures d'été sont mises en place au sein du service. Dans le cas présent, l'indemnité n'a pas de sens puisqu'aucune nuisance n'est subie : les collaborateurs savent en effet chaque année que des horaires d'été sont mis en place pendant plusieurs mois et que cela fait partie intégrante de leur planification horaire. VVP a pris la décision en septembre 2019 de mettre fin à cette pratique avec effet au 1^{er} janvier 2020 ;
- Indemnités spéciales vacances et absences (271'016 F en 2018) : le principe conduisant à couvrir la perte d'indemnités en cas d'absence (accident et maladie professionnels) et de vacances semble sans fondement dès lors que, par définition, aucune nuisance n'est subie durant les absences et vacances.

Constat 3 : Le versement d'indemnités sans fondement juridique suffisant

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. Les cas suivants ont en effet été mis en évidence par la Cour :

- Indemnité de fonction pour certains collaborateurs non-cadres de la direction des finances du département des finances et du logement (DFL) pour des montants variants entre 250 et 3'500 F soit au total 23'000 F pour l'année 2018.
Cette indemnité ne repose sur aucune base légale. Le DFL a indiqué à la Cour que l'indemnité était prévue dans le cadre d'un budget annuel de 23'000 F voté par le Conseil Municipal et qu'elle était versée chaque année sur la base d'une décision managériale du supérieur hiérarchique avec validation par le directeur de la direction des finances en fonction de la participation des collaborateurs à la clôture annuelle des comptes ;
- Prime annuelle pour les secrétaires ou assistants de magistrat pour un montant de 3'000 F au prorata du taux d'activité du collaborateur, soit au total 14'100 F pour l'année 2018.
Cette prime repose sur une décision du Conseil administratif du 25 mai 2016 qui ne précise pas la nuisance indemnisée par la prime ;
- Compensation financière versée à certains agents de la police municipale : 150 % du salaire horaire brut soit environ 22'000 F pour l'ensemble de l'année 2018.
Cette compensation repose sur une décision du Conseil administratif du 3 septembre 2008 qui mentionne que la compensation financière est versée aux agents « devant assurer une activité

¹⁵ Selon l'art. 14 du règlement sur les indemnités et les congés spéciaux du personnel de la Division de la voirie (LC 21 152.18) est considérée comme horaire décalé toute modification de l'horaire pour une durée ne dépassant pas quatre semaines annoncée au moins 24 heures à l'avance.

professionnelle nocturne entre 22 heures (horaires d'hiver), ou minuit (horaire d'été) et 6 heures, lors de manifestations telles que les fêtes de Genève, de la musique, de l'Espoir » ;

- Indemnité versée aux responsables de bâtiments scolaires pour des montants variant entre 1'484 et 13'486 F par collaborateur, soit au total 135'913 F pour l'année 2018.
Cette indemnité repose sur un règlement interne du service des écoles validé par le Conseil administratif le 10 novembre 2004. Elle rémunère la prestation supplémentaire de fermeture des locaux scolaires le soir à 22h à hauteur de 22 F par soir plus 2 F supplémentaires par salle occupée.

Constat 4 : Des indemnités dont les nuisances sous-jacentes ne sont pas suffisamment définies

Pour les deux indemnités suivantes, les bases réglementaires et les informations complémentaires communiquées à la Cour lors de ses entretiens ne permettent pas d'établir clairement quels sont les nuisances sous-jacentes et les montants indemnisés par type de nuisance :

- Prime professionnelle des sapeurs-pompiers prévue dès 1987 dans l'ancien statut du personnel du SIS et reprise dans le règlement d'application relatif au personnel du SIS de 2009 : montant mensuel de 912 F par mois, soit environ 2.5 millions pour l'ensemble de l'année 2018 ;
- Indemnités pour le personnel de scène et le personnel des ateliers du GTG prévues par le règlement du personnel technique du GTG du 21 octobre 1969, avec modifications au 1^{er} juillet 1977 : montant mensuel compris entre 403 et 699.05 F par mois soit environ 900'000 F pour l'ensemble de l'année 2018.

L'absence d'une définition claire des nuisances sous-jacentes à une indemnisation engendre le risque de verser des indemnités pour des nuisances qui ne sont pas réellement subies et d'indemniser une même nuisance de manière différente à l'échelle de la Ville.

Constat 5 : Une soumission incohérente et potentiellement non conforme des indemnités « forfaitaires » aux bases de cotisation du deuxième pilier

La Ville a fait le choix de soumettre les indemnités « forfaitaires » aux bases de cotisation du deuxième pilier (16 % du montant pris en charge par la Ville) alors que cela n'est pas le cas pour les autres indemnités horaires. La Cour relève que cette décision n'est pas cohérente dès lors qu'elle conduit in fine à indemniser une même nuisance de manière différente en fonction des services. Elle engendre également un risque de non-conformité au règlement de la CPI « *Ville de Genève et les autres communes genevoises* » puisqu'à son art. 11 il précise que seuls « *les éventuels compléments fixes, non soumis à variation* » peuvent faire partie du salaire assuré lorsque l'employeur le décide. Dans le cas présent, il n'est en effet pas clair si les indemnités horaires forfaitaires constituent ou non des « *compléments fixes, non soumis à variation* » ou répondent davantage à une facilité opérationnelle¹⁶ de gestion des indemnités variables.

Les problématiques précitées concernent les services et montants d'indemnités 2018 suivants :

- Service de la police municipale : 1.5 million F ;
- Service de l'espace public : 0.1 million F ;
- VVP (unité gestion des incivilités) : 0.1 million F.

Les cas du SIS (2.5 millions F) et du GTG (0.9 million F) sont réservés dès lors que les nuisances sous-jacentes à ces indemnités ne sont pas clairement définies (voir le constat n° 4).

¹⁶ Les montants « forfaitaires » versés correspondent à une mensualisation des indemnités variables annuelles. Le montant est calculé à partir de la planification annuelle du collaborateur, c'est-à-dire le nombre annuel planifié de nuits travaillées, de week-ends travaillés, etc. Le « forfait » doit ainsi être adapté si la planification horaire du service change.

Constat 6 : Un projet de règlement laissant une marge de manœuvre en matière de soumission au deuxième pilier

La Cour relève le caractère problématique de l'option laissée 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 en effet :

- Des charges financières supplémentaires pour la Ville de Genève. En effet, selon l'art. 20 al.2 de l'actuel projet de règlement, les indemnités mensualisées feront de facto partie du salaire assuré servant de base au calcul des cotisations du deuxième pilier. Cela entraînera un rappel de cotisations au deuxième pilier (pouvant aller jusqu'à 5 millions F l'année de l'entrée en vigueur du nouveau règlement) ainsi que des cotisations annuelles supplémentaires (de l'ordre de 400'000 F) pour les services dont les indemnités ne sont actuellement pas mensualisées et qui choisiront cette option ;
- L'indemnisation d'une même nuisance de manière différente en fonction des services / collaborateurs (voir le constat n° 5 pour plus de détails) ;
- Un risque de conformité au règlement de la CPI « *Ville de Genève et les autres communes genevoises* » (voir le constat n° 5 pour plus de détails).

4.1.3. Risques découlant des constats

Le **risque de conformité** est avéré et tient à des indemnités qui ne reposent pas sur une base légale suffisante. Par ailleurs, il existe un risque de conformité au règlement de la caisse de pension de la Ville lié à la décision de la Ville de soumettre les indemnités « forfaitaires » aux bases de cotisation du deuxième pilier.

Les **risques opérationnels, financiers et de contrôle** tiennent à :

- Une réglementation complexe et incohérente ;
- Des principes d'indemnisation discutables ;
- La soumission des indemnités « forfaitaires » aux bases de cotisation du deuxième pilier ;
- Des indemnités dont les nuisances sous-jacentes ne sont pas clairement définies.

L'actuel projet de règlement sur les inconvénients de service horaires génère un **risque financier** de plusieurs millions en raison de la liberté offerte aux services de mensualiser certaines indemnités et en conséquence de les soumettre aux bases de cotisations du deuxième pilier.

4.2. GESTION COURANTE ET ENVIRONNEMENT DE CONTRÔLE

4.2.1. Contexte

Rôles et responsabilités

Le REGAP fixe les compétences en matière de gestion des ressources humaines. Le RATT vient les compléter pour la gestion des horaires et des indemnités y relatives.

La direction des ressources humaines

L'art. 5 du REGAP définit le rôle de la direction des ressources humaines :

¹ *La direction des ressources humaines est un organe d'exécution, de coordination, d'étude, de conseil et de contrôle. Elle est chargée notamment :*

- a) *d'appliquer le statut du personnel et sa réglementation d'application ;*
- b) *de coordonner par des préavis les mesures ayant trait aux membres du personnel ;*
- c) *de proposer au Conseil administratif toute mesure susceptible de contribuer à la réalisation des buts de la politique des ressources humaines et au développement de cette politique dans l'administration municipale ;*
- d) *de conseiller les directions de département et les services sur tout objet en relation avec la gestion des ressources humaines ;*
- e) *de contrôler la mise en œuvre de la gestion des ressources humaines dans l'administration municipale et de faire rapport au directeur général ou à la directrice générale de la Ville de Genève si elle constate des dysfonctionnements à cet égard ;*
- f) *de renseigner le personnel ;*
- g) *de veiller à une application uniforme de la politique des ressources humaines ;*
- h) *de la coordination avec les responsables des ressources humaines des différents services.*

² *La direction des ressources humaines entretient et développe des contacts directs avec les services et les directions de département, de même qu'avec les organisations représentatives du personnel.*

De manière générale, la DRH élabore le cadre normatif comme les règlements municipaux en collaboration avec les directions des départements. Elle gère également le processus mensuel de paie dans lequel sont payées les indemnités liées aux inconvénients de service horaires.

La direction des départements

L'art. 6 du REGAP précise que « *les directions de département constituent des organes de liaison, d'appui, d'information et de coordination en matière de gestion des ressources humaines. Elles veillent à la mise en œuvre de la politique des ressources humaines dans les services dont elles ont la charge. Elles préparent les dossiers et préavis soumis au conseiller administratif délégué ou à la conseillère administrative déléguée.* »

Les directions de département approuvent les directives de service en lien avec l'aménagement du temps de travail et les horaires. Elles vérifient notamment leur conformité avec les règlements de la Ville et valident le type d'horaire choisi par le service.

Par ailleurs, les directions de département sont compétentes pour décider d'une dérogation pour une durée d'un mois maximum à certains articles du RATT, entre autres en lien avec le délai de communication au personnel de la planification horaire (art. 18 à 19 du RATT) et les modalités concernant le travail le dimanche et le repos compensatoire (art. 20 du RATT).

Les chefs de service

Le rôle des chefs de service est décrit à l'art. 7 du REGAP. « *Les cheffes et chefs de service constituent le premier échelon hiérarchique responsable de la gestion du personnel. Elles et ils exercent à ce titre, en première ligne, les prérogatives et responsabilités attachées à cette fonction. Leur hiérarchie veille à leur laisser la marge de manœuvre dont elles ou ils ont besoin dans l'accomplissement de cette mission* ».

En matière de gestion des horaires et des indemnités, le chef de service a notamment les responsabilités suivantes :

- La détermination du type d'horaire appliqué par le service ;
- La définition des horaires propres au service ;
- L'organisation de l'horaire planifié ;
- La planification du service de piquet.

Le Conseil administratif a ainsi fait le choix d'une décentralisation en matière de gestion des ressources humaines. Le RATT octroie notamment de nombreuses compétences aux chefs de service et aux directions de départements, car les métiers au sein de l'administration municipale sont très variés et obéissent à des contraintes opérationnelles différentes.

Organisation du temps de travail

Principes généraux de planification horaire

Le type d'horaire et les plages horaires sont déterminés par le chef de service en fonction des missions du service, de la nature des prestations rendues et de l'horaire d'ouverture des locaux au public. Différents types d'horaires de travail peuvent coexister au sein d'un même service en fonction de l'unité concernée et de la fonction exercée. Le choix des horaires est directement lié à la délivrance des prestations au public et aux choix politiques et peut avoir une incidence sur les indemnités horaires payées aux collaborateurs.

Il est généralement admis que les collaborateurs d'une entité ne doivent pas être exposés inutilement à des nuisances horaires. Ainsi, l'ensemble des services rencontrés par la Cour a entrepris une réflexion visant à supprimer ou diminuer les inconvénients de service horaires par des mesures techniques ou organisationnelles. Par exemple, le service Voirie Ville propre (VVP) a réorganisé en 2019 son unité gestion des incivilités (UGI) ce qui a notamment conduit à la mise en place d'un nouvel horaire pour l'équipe de contrôleurs du domaine public diminuant de facto les inconvénients de service horaires et les indemnités y afférentes. De même, le service des pompes funèbres, cimetière et crématoire (SPF) a supprimé la permanence des samedi et dimanche après-midi pour l'accueil des familles, faute de demande.

L'art. 8 al. 3 du RATT précise qu'en principe, les services instaurent l'**horaire variable**. Les collaborateurs disposent ainsi d'une certaine flexibilité pour effectuer leurs 40 heures de travail hebdomadaire en dehors des plages horaires de présence obligatoire. Dans la limite de l'**horaire-cadre** (généralement du lundi au vendredi de 7h à 19h), les membres du personnel peuvent choisir leurs heures d'arrivée et de départ, hormis l'obligation qu'ils ont d'être présents dans les **plages bloquées** (généralement du lundi au vendredi de 8h30 à 11h30 et de 14h à 16h30). Afin de déterminer leurs heures d'arrivée et de départ, les collaborateurs tiennent compte des exigences du service, des contraintes inhérentes à leur fonction ou de la tâche qu'ils doivent terminer durant la journée et des égards dus aux collègues de travail, notamment lors d'imprévus.

Certaines missions exigent l'adoption **d'horaires planifiés** ou variables décalés spécifiques pour assurer les prestations au public. Certaines fonctions exigent, par exemple, des activités la nuit, des activités sept jours sur sept et une planification par rotation les week-ends. Cela concerne notamment à titre d'illustrations :

- Le dispositif d'incendie et secours ;
- Les installations sportives et les musées ;
- Les manifestations culturelles (fête de la musique, représentations théâtrales, etc.) ;
- Le dispositif d'hébergement d'urgence avec l'ouverture des abris PC la nuit en hiver ;
- Le nettoyage des rues et la collecte des déchets.

La délivrance de ce type de prestations implique un horaire planifié, organisé dans sa totalité par le chef de service. La planification, même si elle n'est pas définitive, est transmise un mois à l'avance aux membres du personnel concernés. La planification définitive est publiée avec 15 jours d'anticipation. En fonction des services, différents outils sont utilisés pour la planification des horaires : Module planning, Regiespectacle, Excel ou des logiciels développés en interne.

Dérogations

La possibilité de déroger aux principes du RATT est prévue à son art. 2 al. 2. Trois services (le SIS, le GTG et la section des scènes culturelles du service culturel) ont souhaité ainsi disposer de règlements spécifiques. Le Conseil administratif a en effet considéré que ces entités avaient des spécificités en matière horaire compte tenu des prestations qu'ils délivrent et qu'il fallait réglementer de manière ad hoc l'aménagement de leur temps de travail. Par exemple, les sapeurs-pompiers d'intervention travaillent en moyenne 51.25 heures par semaine, les horaires du personnel du Grand Théâtre de Genève sont définis par tranches horaires de 3 heures minimum séparées d'une pause d'au moins 1h30 ou encore le personnel des scènes culturelles peut travailler plusieurs dimanches par mois, mais au moins 26 fois dans l'année le jour de repos doit coïncider avec un dimanche complet.

Gestion des indemnités horaires

Le processus de gestion des indemnités diffère selon qu'il s'agit d'une indemnité fixe ou d'une indemnité variable. Une **indemnité fixe** est une indemnité forfaitaire versée tous les mois au collaborateur indépendamment de la planification horaire et des heures de travail réalisées dans le mois tandis que l'**indemnité variable** est calculée chaque mois en fonction des heures de travail effectives et de la nuisance subie.

Indemnités horaires fixes

L'octroi d'une indemnité fixe fait partie de la proposition d'engagement préparée par le service, revue par la direction du département et validée par la DRH. Le service doit notamment renseigner la base réglementaire qui sous-tend l'octroi de l'indemnité ainsi que la justification de l'indemnité par rapport à l'activité du service et à la fonction du collaborateur engagé.

La saisie des indemnités fixes dans SAP est effectuée par la DRH au moment de l'engagement du collaborateur avec l'indication d'une durée de validité (par exemple jusqu'à l'âge de la retraite). La prise en compte de l'indemnité est contrôlée chaque mois par le gestionnaire des salaires de la DRH lors du processus de paie. Le montant des indemnités fixes est paramétré dans SAP et est mis à jour annuellement par la DSIC sur demande de la DRH.

Les indemnités fixes sont mises à jour régulièrement par la DRH en fonction des mouvements du personnel communiqués par les départements.

Indemnités horaires variables

Les indemnités horaires variables sont saisies et validées par les services dans SAP sur la base des droits d'accès octroyés à certains collaborateurs en fonction de l'organisation du service. Seules les rubriques d'indemnités variables correspondant à leur service leur sont accessibles. L'ouverture de nouvelles rubriques est validée par la DRH.

En principe, les services ne peuvent saisir qu'un nombre d'heures ou d'occurrences dans les rubriques dédiées. Les montants unitaires associés aux indemnités variables sont paramétrés dans SAP par la DSIC et mis à jour annuellement sur demande de la DRH. La valorisation mensuelle de l'indemnité s'effectue automatiquement par SAP lors du processus de paie sur la base des règles de gestion paramétrées dans le système.

Les règles de saisie et de validation des indemnités horaires sont propres à chaque service. De même, chaque service définit le type de contrôles qu'il souhaite mettre en place comme le contrôle des rapports individuels d'activités (RIA). Les règles dépendent aussi de l'organisation et des outils utilisés par le service (module planning, timbrage, portail RH¹⁷, etc.). En principe, les heures de travail générant des inconvénients de service horaires et donnant droit à des indemnités sont saisies dans des états de présence. Ces derniers peuvent être sous format papier, Excel (RIA) ou intégrés dans le portail RH.

Pour les services utilisant un système de timbrage et le portail RH, les heures de présence des collaborateurs sont intégrées automatiquement au portail RH à partir du système de timbrage. Le responsable hiérarchique valide les états de présence de ses collaborateurs dans le portail. Cela remplace les RIA au format papier. Le portail a été paramétré de sorte à identifier automatiquement les heures de travail donnant droit à une indemnité (par exemple les heures travaillées durant la nuit ou le week-end). Le gestionnaire RH du service valide dans le portail les listes d'heures générant des indemnités horaires. Selon l'organisation du service, une deuxième approbation peut être requise pour valider les unités saisies (heures ou occurrences) dans SAP. Ce sont ces unités renseignées dans SAP qui seront utilisées pour calculer le montant mensuel de l'indemnité due au collaborateur.

Pour les services ne bénéficiant pas d'un système de timbrage et du portail RH, les heures de travail effectuées sont saisies de manière manuelle dans les RIA. Les RIA sont validés par le supérieur hiérarchique en format papier. Les heures sont ensuite saisies dans SAP par le gestionnaire RH et font l'objet d'une nouvelle validation dans SAP, par l'administrateur ou le chef de service.

¹⁷ Le portail RH est une interface d'affichage de SAP permettant de gérer, pour chaque collaborateur, le temps de travail et les absences. Le portail peut être alimenté manuellement ou automatiquement pour les services qui utilisent un système de timbrage. SAP est le progiciel de gestion intégré utilisé par la Ville de Genève lui permettant de gérer une partie de ses processus opérationnels ainsi que sa comptabilité. Elle utilise pour sa gestion des ressources humaines le module SAP RH. Ce dernier permet à la DRH de gérer administrativement l'ensemble des données relatives au personnel et de générer les paies.

4.2.2. Constats

Organisation du temps de travail

Constat 7 : Des réflexions à poursuivre en matière d'organisation du temps de travail afin de limiter les contraintes horaires

Certains services / unités doivent encore poursuivre leurs réflexions visant à supprimer ou diminuer les inconvénients de service horaires par des mesures techniques ou organisationnelles. Il s'agit des services suivants :

- VVP / unité nettoyage de l'espace public : des réflexions doivent encore se poursuivre au sein de cette unité notamment pour diminuer le nombre d'heures supplémentaires payées (environ 628'000 F en 2018), en particulier celles des chefs de secteurs et leurs adjoints, ainsi que d'heures de début et de fin de travail (afin de réduire les indemnités pour horaires irréguliers qui se sont élevées à environ 800'000 F en 2018) ;
- SIS : ce service est actuellement en profonde réorganisation, tant au niveau de sa gouvernance (avec sa sortie prévue de la Ville et la création d'un groupement intercommunal) qu'au niveau opérationnel (avec l'ouverture prochaine 24h sur 24 de ses trois casernes). Dans ce cadre, la planification horaire des collaborateurs est en train d'être revue pour réduire les heures supplémentaires actuellement payées aux collaborateurs (en 2018, les heures supplémentaires payées par le SIS se sont élevées à plus de 750'000 F)¹⁸ ;
- Service des écoles : les réflexions concernant l'externalisation de la prestation de fermeture des locaux scolaires le soir à 22 heures devraient être poursuivies avec pour objectif de diminuer les indemnités actuellement versées aux collaborateurs du service effectuant cette prestation (environ 135'000 F en 2018).

Constat 8 : Des pratiques non conformes au règlement sur l'aménagement du temps de travail

Dans le cadre de son analyse de la planification horaire des collaborateurs, la Cour a constaté que certains principes prévus dans le règlement sur l'aménagement du temps de travail (RATT) n'étaient pas systématiquement respectés. La Cour a relevé les deux cas suivants :

- Les collaborateurs du service Voirie Ville propre (VVP) chargés de la levée des déchets incinérables, organiques, papiers/carton et aluminium (soit environ 50 collaborateurs représentant une masse salariale d'environ 4.2 millions hors charges patronales) travaillent selon le principe du « fini-parti ». Cela signifie qu'ils ne travaillent pas systématiquement 8h par jour, mais terminent leur journée dès qu'ils ont fini de lever les déchets de leur tournée. La mise en œuvre d'un tel principe doit, afin d'éviter les dérives, s'accompagner d'un suivi strict, tant en termes d'heures de travail effectuées conformément au RATT, que de qualité des prestations rendues et de protection de la santé des collaborateurs. Or, selon les estimations effectuées par le service, la durée réelle de travail de ces collaborateurs s'élève ainsi à environ 5.5 heures en moyenne par jour (au lieu d'une durée normale de 8 heures en moyenne par jour prévue dans le RATT) ;
- Le département des constructions et de l'aménagement a choisi l'horaire planifié pour l'ensemble de ses services, y compris pour ceux ne devant pas nécessairement assurer une permanence ou

¹⁸ À cet effet, le Conseil administratif a notamment adopté le 27 février 2019 le nouveau règlement d'application relatif au personnel en uniforme du SIS, avec une entrée en vigueur prévue le 1^{er} février 2020. Ce dernier prévoit le nombre d'heures d'un service de garde (24h pour les compagnies incendie, 12.5 heures pour l'unité ambulances et 12h pour la centrale d'engagement et de traitement des alarmes).

organiser un travail en rotation ou en équipe. Cette situation contrevient aux principes définis à l'art. 8 du RATT en matière de types d'horaires et à la volonté de la Ville d'offrir une certaine flexibilité à ses collaborateurs dans la gestion du temps de travail.

Gestion des indemnités horaires

Constat 9 : Rôles et responsabilités respectifs de la DRH et des services pas suffisamment explicites

Les rôles et responsabilités respectifs de la DRH et des services en matière de gestion des indemnités ne sont pas clairs pour la très grande majorité des services rencontrés par la Cour. Cette situation génère notamment des tensions et incompréhensions entre la DRH et les services et augmente le risque de versement d'indemnités non justifiées, la DRH et les services se « renvoyant la balle », et donc se déchargeant (en partie) de leurs responsabilités, concernant l'application de dispositions réglementaires ou la réalisation de certains contrôles. De même, il n'existe pas aujourd'hui de véritable garant du cadre réglementaire en matière d'indemnités horaires au sein de la Ville de Genève. Il est en effet très difficile de savoir ce qui existe, ce qui est applicable et ce qui est appliqué.

Constat 10 : Des indemnisations « historiques » non justifiées

Pour des raisons historiques, certains services appliquent un règlement qui ne les concerne pas ou plus, ou versent des indemnités à leurs collaborateurs alors que ces derniers ne subissent pas la nuisance y relative. En effet :

- Plusieurs services versent des indemnités prévues dans le règlement pour le personnel de la voirie alors que ce règlement ne leur est pas applicable. Le détail de ces indemnités versées de manière « indue » a été le suivant pour l'année 2018 :
 - Indemnité de collation : 124'576 F ;
 - Indemnité pour horaire décalé : 33'257 F ;
 - Indemnité de repas : 1'092 F.
- Une vingtaine de collaborateurs du service de la police municipale bénéficient d'une indemnité mensuelle pour horaire irrégulier alors qu'ils n'effectuent que très rarement des horaires irréguliers. Ces indemnités ont représenté un total de près de 165'000 F en 2018.
- Plus d'une vingtaine de collaborateurs du GTG ont bénéficié à la fois d'une indemnité forfaitaire liée à leur fonction et d'une indemnité pour horaires irréguliers. Ce cumul d'indemnités n'est pas cohérent, car les autres collaborateurs du GTG soumis aux mêmes nuisances bénéficient uniquement de l'indemnité forfaitaire. Ce cumul d'indemnités non justifié a représenté environ 8'000 F en 2018.

Constat 11 : Des montants d'indemnisation liés aux services de piquet non justifiés

La Cour n'a pas pu obtenir de justification de la part des services ni de la DRH concernant les montants d'indemnités liées aux services de piquet versées à la journée ou à la semaine. Par exemple, la semaine de piquet est rémunérée à hauteur de 183,25 F à la DSIC et 380,75 F au service des sports sans que ces montants n'aient pu être expliqués. Le total des indemnités versées en 2018 pour les piquets à la journée ou à la semaine représente 190'668 F.

Constat 12 : Des contrôles pas toujours réalisés ou efficaces

Dans certains cas, les contrôles effectués par les services et la DRH lors de la saisie et la validation des indemnités ne sont pas toujours effectués de manière satisfaisante. Les anomalies suivantes relevées par la Cour lors de ses analyses illustrent ces défauts de contrôle :

- Erreurs dans les saisies d'occurrences (heures, jours, etc.) et/ou de montants ;
- Paiement d'heures supplémentaires majorées ;
- Utilisation de la mauvaise rubrique pour indemniser certaines nuisances ;
- Absences de traces des contrôles et de leur suivi.

Par ailleurs, certains services rencontrés par la Cour n'effectuent aucun contrôle mensuel détaillé concernant les **indemnités effectivement versées** à leurs collaborateurs (contrôles a posteriori). Dans d'autres services, les contrôles sont effectués, mais ne sont pas suffisants. Ces défauts de contrôle n'ont notamment pas permis, aux services directement concernés, de détecter certaines anomalies que la Cour a relevées, telle qu'une non d'indexation annuelle de certaines indemnités.

Constat 13 : Principe de séparation des tâches non systématiquement respecté

Le principe de séparation des tâches n'est pas systématiquement respecté puisque plusieurs collaborateurs dans différents services disposent des droits informatiques dans le système SAP pour à la fois saisir et valider des indemnités. Pour l'année 2018, cela concernait plus de 80 collaborateurs au sein de la Ville de Genève (secrétaire, gestionnaire RH, administrateur, etc.).

Par ailleurs, la Cour a constaté lors de ses analyses que deux collaborateurs, bénéficiant de droits d'accès en saisie et en validation dans SAP, ont « autovalidé » leurs propres indemnités pour des montants respectifs de 1'750 F et 600 F en 2018. Pour un des collaborateurs, ces indemnités n'étaient pas justifiées. Selon les informations communiquées à la Cour et suite à ce constat, le collaborateur en question a finalement remboursé les indemnités indues.

Constat 14 : Un paramétrage informatique insuffisant

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 lors de la saisie des données. Par exemple, le paramétrage actuel de SAP permet aux services de renseigner librement des occurrences (nombre d'heures, de jours, etc.) et des montants sans qu'il y ait de blocage système particulier. Lors de la saisie d'une indemnité, il est ainsi possible d'en modifier le montant unitaire (alors que ce dernier est en principe déterminé selon les bases légales en vigueur et indexé annuellement) ou encore de saisir un nombre d'occurrences a priori incohérent (par exemple 1'000 heures sur un mois). Cette problématique est notamment à l'origine de certaines erreurs mentionnées dans le constat n° 12 ci-dessus.

Par ailleurs, le paramétrage actuel de SAP permet à certains services de saisir des rubriques d'indemnités qui ne leur sont en théorie pas applicables. Par exemple, pour un service, il est possible de saisir des rubriques d'indemnités liées aux horaires irréguliers alors que les collaborateurs du service en question ne réalisent jamais d'horaires irréguliers.

Finalement, plus de 70 rubriques d'indemnités horaires ont été définies dans SAP pour une dizaine de types d'indemnités horaires. Cette complexité augmente dans certains cas le travail administratif des services (mise à jour des montants des rubriques, contrôle de la rubrique applicable, etc.) et ne simplifie pas le contrôle.

Constat 15 : Des outils non optimisés entraînant de nombreuses saisies manuelles

Les outils (fichiers papier/Excel, SAP, logiciel métier spécifique, etc.) actuellement utilisés par les services pour gérer les indemnités n'étant pas interconnectés et/ou conçus de manière adéquate, les services doivent généralement effectuer des saisies redondantes, ce qui est source d'erreurs et crée des inefficiences. À titre d'illustration, la Cour détaille ci-après les différentes étapes du processus de saisie et de validation mensuelle des indemnités variables que réalise un des services de la Ville :

- La planification des collaborateurs est gérée dans Excel par les chefs de groupe et d'unité ;
- Le collaborateur renseigne une carte de timbrage papier ;
- Les informations de la carte de timbrage sont contrôlées par les chefs de groupe et d'unité et ressaisies dans Excel. À cette occasion, une réconciliation avec la planification Excel est effectuée ;
- La carte de timbrage est envoyée au bureau du personnel qui ressaisit les informations de la carte dans un logiciel interne spécifique créé il y a plusieurs années par le service. Ce logiciel permet de générer un état qui récapitule par mois les indemnités à payer (nombre d'occurrences uniquement) pour chaque collaborateur. Cet état est envoyé pour information aux chefs de groupe et d'unité ;
- Les informations générées par le logiciel précité sont saisies par une collaboratrice administrative du service dans SAP puis validées par un supérieur hiérarchique.

Dans certains cas, le temps consacré pour gérer les indemnités pourrait ainsi s'avérer disproportionné par rapport aux indemnités versées.

4.2.3. Risques découlant des constats

Les **risques opérationnels, financiers** tiennent au fait que :

- Des réflexions doivent encore être poursuivies en matière d'organisation du travail afin de limiter les contraintes horaires ;
- Certaines indemnités « historiques » ne sont pas justifiées ;
- Certains montants liés aux services de piquet ne sont pas justifiés ;
- Certains outils actuellement utilisés pour la gestion des indemnités sont inefficients et sources d'erreur.

Les **risques opérationnels et de contrôle** sont liés au flou actuellement existant entre les responsabilités respectives des services et de la DRH en matière de gestion des indemnités horaires.

Le **risque de conformité** est avéré parce que les principes du RATT ne sont pas systématiquement respectés et que certaines indemnités sont versées sans base réglementaire suffisante.

Le **risque de contrôle** est expliqué par des contrôles pas toujours réalisés ou inefficaces et par un paramétrage non optimal du système d'information SAP.

5. RECOMMANDATIONS

De façon générale, le résultat des travaux d'audit qui viennent d'être menés par 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 datant des années 1970 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 des incohérences, voire des inégalités de traitement, puisqu'une même nuisance horaire n'est pas systématiquement indemnisée de la même manière selon les services. Un premier audit de la Cour réalisé en 2011 mettait déjà en évidence de nombreuses lacunes en matière d'indemnités.

La Cour constate cependant avec satisfaction l'élaboration par la DRH, en collaboration avec les directions de départements, d'un projet de nouveau règlement (datant de juin 2019) en matière d'indemnisation des inconvénients de service horaires. Sa finalisation, son adoption définitive et son entrée en vigueur devraient permettre de clarifier le cadre applicable en matière d'indemnités horaires. Le nouveau règlement 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 (voir le constat n° 1) ;
- La suppression de certaines indemnités discutables telles que les indemnités spéciales pour vacances et absences ou celles pour horaire décalé (voir le constat n° 2) ;
- La réalisation d'économies annuelles estimées à environ 2.8 millions (hors charges sociales et cotisations au deuxième pilier). Ces économies sont liées à l'harmonisation et à la diminution des montants d'indemnisation, à la suppression du cumul actuel d'indemnités le soir et la nuit du week-end ainsi qu'à la suppression de certaines indemnités.

Les huit recommandations émises par la Cour et présentées en détail ci-dessous s'inscrivent dans la perspective de la mise en œuvre de ce nouveau règlement sur les inconvénients de service horaires. Elles visent à doter la Ville d'un cadre cohérent en matière d'indemnités horaires et à améliorer l'environnement de contrôle et les outils actuellement utilisés. Elles pourraient également permettre de réaliser des économies, complémentaires à celles mentionnées ci-avant, estimées à environ 2 millions par année et jusqu'à 5 millions de manière ponctuelle. Cela dépendra notamment des décisions prises par le Conseil administratif quant aux cotisations de prévoyance professionnelle.

1. Mise en œuvre du nouveau règlement

Recommandation n° 1 (cf. constat n° 6): Finaliser le projet de règlement en lien avec les articles 19 et 20 du règlement en lien avec la soumission des indemnités horaires aux cotisations du deuxième pilier

La Cour recommande à la **DRH** de proposer au Conseil administratif une modification des articles 19 et 20 du nouveau règlement afin que l'ensemble des indemnités, qu'elles soient mensualisées ou non, bénéficient du **même traitement** en matière de soumission aux bases de cotisations du deuxième pilier. Un système « mixte » prévoyant de soumettre uniquement les indemnités mensualisées aux bases de cotisation n'est en effet pas cohérent à l'échelle de la Ville. La décision du Conseil administratif en la matière devrait ensuite être communiquée à la caisse de pension de la Ville. La Cour relève que l'option visant à ne pas soumettre l'ensemble des indemnités aux bases de cotisations du deuxième pilier permettrait de réaliser des économies financières pouvant aller jusqu'à 5 millions lors

de l'entrée en vigueur de l'avant-projet (rattrapage de cotisations) et jusqu'à 630'000 F par année de manière récurrente (part employeur des cotisations).

Recommandation 1: acceptée refusée

Observations de l'audit :

La recommandation de la Cour consistant à faire bénéficier du même traitement en matière de soumission aux bases de cotisations du deuxième pilier l'ensemble des indemnités horaires (mensualisées ou non) n'est pas réalisable sur la base d'une décision unilatérale de la Ville de Genève.

En effet, il n'est pas possible de modifier, dans le sens indiqué par la Cour, les articles 19 et 20 du nouveau Règlement, sans contrevenir aux dispositions réglementaires des institutions de prévoyance auprès desquelles les membres du personnel de la Ville de Genève sont assurés et qui ne peuvent de toute évidence être modifiées par des décisions de la Ville de Genève.

S'agissant de CAP Prévoyance, et conformément à l'article l'art. 11 du règlement de la CPI « Ville de Genève et les autres communes genevoises » relatif au financement et à la garantie de la prévoyance (cité en page 20 du présent rapport), seules les indemnités mensualisées versées en compensation des inconvénients de service horaires peuvent être assujetties au 2ème pilier.

Il est précisé que l'adaptation de la mensualisation aux modifications des planifications horaires ne remet pas en question leur nature de compléments fixes non soumis à variation.

En ce qui concerne le Groupe Mutuel, les indemnités fixées à l'avance et /ou forfaitaires sont assurées obligatoirement, l'employeur n'ayant aucun pouvoir sur ce point, contrairement à ce qui est le cas pour CAP Prévoyance.

Au vu des éléments qui précèdent, il apparaît que si la Ville pourrait décider que les indemnités mensualisées ne sont pas ou plus assujetties en complément du salaire de base assuré par CAP Prévoyance, une telle suppression ne serait en revanche pas envisageable dans le cadre des règlements de prévoyance Groupe Mutuel.

Autrement dit, l'application d'un traitement identique (sans distinction entre indemnités horaires mensualisées ou non mensualisées) en matière d'assujettissement se heurterait :

- *Au Règlement de CAP Prévoyance en cas d'assujettissement des indemnités horaires non mensualisées ;*
- *Au Règlement de prévoyance Groupe Mutuel en cas de non-assujettissement des indemnités horaires mensualisées.*

Cela étant, il convient de préciser que le Conseil administratif a choisi de maintenir l'assujettissement à la CAP des indemnités horaires mensualisées, afin de ne pas péjorer la situation des membres du personnel concerné-e-s sur le plan de la prévoyance professionnelle.

Contre-observation de la Cour :

La Cour prend acte de la décision du Conseil administratif de considérer les indemnités horaires mensualisés comme des compléments fixes non soumis à variation et de les soumettre aux bases de cotisations du deuxième pilier. De fait, il perdurera une indemnisation différente pour un même inconvénient de service pour des collaborateurs affiliés à une même caisse de pension.

Recommandation n° 2 (cf. constats n° 1, 2 et 3): Adopter le projet de règlement sur les inconvénients de services horaires dans les meilleurs délais

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** d'adopter le projet de règlement dans les meilleurs délais et après s'être prononcé sur la soumission des indemnités horaires aux cotisations du deuxième pilier (voir la recommandation n° 1).

Recommandation 2: acceptée refusée

Observations de l'audit :

Le choix opéré par le Conseil administratif concernant l'assujettissement à la CAP des indemnités horaires mensualisées (v. la position de l'audit au sujet de la recommandation n° 1) rend sans objet le volet de la présente recommandation consistant à ce que le Conseil administratif se prononce sur la soumission des indemnités horaires aux cotisations du 2ème pilier.

S'agissant du volet relatif à l'adoption, dans les meilleurs délais, par le Conseil administratif du nouveau Règlement sur les inconvénients de service horaires, il est rappelé que, lors de sa séance du 26 juin 2019, ledit Conseil a approuvé ce Règlement, sous réserve d'éventuelles recommandations de la Cour des comptes.

L'adoption définitive du Règlement interviendra à l'issue de la procédure de consultation des organisations représentatives du personnel et des commissions du personnel concernées.

Recommandation n° 3 (cf. constats n° 1, 2, 3, 4, 5, 9 et 11) : Définir rapidement les modalités de mise en œuvre du nouveau règlement

La Cour recommande à la **DRH, en collaboration avec les directions des départements**, de prévoir dans les meilleurs délais les modalités de mise en œuvre du nouveau règlement sur les inconvénients de service horaires. En pratique, il s'agira notamment de :

1. Lister avec précision les dispositions réglementaires abrogées par le nouveau règlement et communiquer de manière appropriée aux services les nouvelles règles applicables ;
2. Supprimer les indemnités sans fondement juridique, notamment :
 - Indemnité de fonction pour certains collaborateurs non-cadres de la direction des finances du DFL ;
 - Prime annuelle pour les secrétaires ou assistants de magistrat ;
 - Compensation financière versée à certains agents de la police municipale.
3. Définir si une composante horaire existe pour les deux indemnités de fonction suivantes :
 - La prime professionnelle des sapeurs-pompiers ;
 - L'indemnité pour le personnel de scène et le personnel des ateliers du GTG ;Le cas échéant, il conviendra d'ajuster en conséquence le montant de la composante horaire en lien avec le nouveau règlement.
4. Adapter les montants des indemnités « forfaitaires » pour horaires irréguliers et pour service de piquet au nouveau règlement.
5. Définir précisément les rôles et les responsabilités de la DRH et des services en matière notamment de contrôles liés aux indemnités horaires.

Recommandation 3: acceptée refusée

Observations de l'audit :

1. Il sied de rappeler, à cet égard, la teneur de l'article 21 du nouveau Règlement sur les inconvénients de service horaires. Celui-ci prévoit une abrogation générale de toutes dispositions antérieures sur les inconvénients de service horaires. Une communication appropriée concernant l'abrogation des règles préexistantes sera adressée aux services de l'Administration municipale.
2. Ce volet de la recommandation est accepté, sous réserve de l'adoption, par le Conseil administratif, d'une réglementation adéquate visant des catégories déterminées d'employé-e-s.
3. Ce volet de la recommandation est accepté. Sa mise en œuvre est toutefois subordonnée à la finalisation du dernier module (pénibilité) de la nouvelle politique de gestion des inconvénients de service en Ville de Genève.

Il sied en outre d'observer que le nouveau Règlement exclut le SIS de son périmètre au vu de la nature particulière du métier, de l'organisation et des risques. La prime professionnelle des sapeurs-pompiers sera traitée séparément, dans la mesure où le SIS rejoindra une nouvelle structure intercommunale.
4. La mise en application du nouveau Règlement aura en elle-même pour effet d'adapter les montants en question.
5. Les rôles et responsabilités respectifs seront rappelés aux services de l'administration municipale dans le cadre de l'application du nouveau Règlement.

2. Organisation du temps de travail et automatisation des processus

Recommandation n° 4 (cf. constat n° 7) : Réduire les inconvénients de service horaires par une meilleure organisation du temps de travail

La Cour recommande à l'ensemble des services de la Ville de poursuivre leurs réflexions visant à supprimer ou diminuer les inconvénients de service horaires par des mesures techniques et organisationnelles. Dans le cadre de cette réflexion, les éléments suivants devraient être pris en compte de manière systématique et formalisée dans une note interne validée par la direction des départements :

- Montant des indemnités horaires par type (piquet, travail de nuit, etc.) ;
- Description des contraintes / exigences des prestations engendrant chaque type d'inconvénients de service horaires : contraintes réglementaires, souhaits de la population, décisions politiques, etc. ;
- Compte tenu des deux premiers points, éventuelles propositions de modifications organisationnelles visant à limiter les inconvénients de service horaires et donc les indemnités y afférentes.

Recommandation 4: acceptée refusée

Observations de l'audit :

Cette recommandation est acceptée. En effet, elle s'inscrit dans cadre des principes généraux du nouveau règlement sur les inconvénients de service horaires (article 5 al. 2).

Recommandation n° 5 (cf. constats n° 8 et 12): S'assurer du respect des dispositions prévues dans le RATT

La Cour recommande à l'ensemble des services de la Ville de mettre en place les activités de contrôle visant à s'assurer du respect des principes prévus dans le RATT en matière notamment d'heures de travail, de repos et d'heures supplémentaires.

En particulier, la Cour encourage :

- VVP à revoir l'organisation du travail de l'unité collecte des déchets en lien avec la conformité des horaires prévus dans le RATT, la qualité des prestations rendues et la sécurité et la protection de la santé des collaborateurs. Dans ce cadre, des gains d'efficience, un élargissement des prestations rendues ou des économies¹⁹ pourraient être réalisées en changeant les modalités de mise en œuvre actuelle du principe de « fini-parti ».
- Le département des constructions et de l'aménagement à choisir l'horaire variable (en remplacement de l'horaire planifié) pour certains de ces services, afin d'être conforme aux principes du RATT.

Recommandation 5: acceptée refusée

Observations de l'audit :

Cette recommandation est acceptée.

Dans la détermination des suites à donner aux encouragements de la Cour, il conviendra de prendre en compte les besoins et les spécificités des services concernés.

Plus spécifiquement, à la demande de la direction du DEUS, le nouveau chef de service de VVP a initié, dès le mois d'avril 2018, une réflexion globale sur l'organisation du travail de l'unité de collecte des déchets, notamment en vue de modifier les modalités de mise en œuvre du principe « fini-parti ». A ce sujet, il est prévu d'effectuer une analyse pour déterminer les économies réalisables en lien avec l'allongement du temps de travail. Cette analyse devra tenir compte de plusieurs facteurs, tels que la densité du trafic plus élevée à certaines heures de la journée (diminuant la productivité horaire), les impératifs de santé et sécurité en faveur des employés (cf. constat 8 de la Cour), l'augmentation des nuisances que pourrait subir la population (pollution, saleté, bruit), la qualité et l'efficience de la prestation, la baisse attendue de la productivité horaire découlant de l'allongement du temps de travail, ainsi que les impératifs liés au nouveau plan cantonal des déchets. Les moyens qui seraient dégagés par cette réorganisation seront affectés à d'autres tâches de VVP. La commission du personnel de VVP sera informée régulièrement lors des étapes de mise en œuvre de cette recommandation.

¹⁹ Toutes choses égales par ailleurs, le montant total des économies annuelles pourrait s'élever jusqu'à 1.6 million de francs.

Recommandation n° 6 (cf. constats n° 13, 14 et 15) : Concevoir un système d'information et un environnement de contrôle performant et répondant aux besoins des services

La Cour recommande à la DRH, en collaboration avec les directions des départements, de proposer à la DSIC les modifications informatiques nécessaires dans le système SAP(*) notamment à :

- Ne pas permettre à une même personne de disposer des droits de saisie et de validation des indemnités dans SAP ;
- Simplifier le processus de saisie et validation des données dans SAP en limitant au maximum les saisies redondantes. Dans ce cadre, la mise en place d'outils de planification et de timbrage alimentant de manière automatique certaines données devrait être systématiquement envisagée ;
- Mettre en place des contrôles informatiques bloquants concernant le nombre d'occurrences saisies, les rubriques d'indemnités pouvant être utilisées par un service, etc. ;
- Mettre à jour les rubriques d'indemnités horaires (nombre et intitulé) en lien avec le nouveau règlement sur les inconvénients de service horaires.

(*) À noter que tout système qui viendrait remplacer SAP devrait comporter les mêmes caractéristiques que celles recommandées ci-dessus.

Recommandation 6 : acceptée refusée

Observations de l'audit :

La recommandation est acceptée, sous réserve d'une analyse de ce qu'il apparaît raisonnable d'entreprendre à ce stade, dans un souci de gestion optimale des ressources, dès lors qu'il s'agit d'apporter des modifications à un système de gestion qui, à terme, devra être remplacé par un nouveau ERP ou par une nouvelle version de SAP.

La définition des modalités de mise en œuvre du deuxième point, et plus spécifiquement en ce qui concerne la mise en place d'outils de planification et de timbrage, se fera en tenant compte des besoins des services.

Le troisième point proposé par la Cour (mettre en place des contrôles informatiques bloquants concernant le nombre d'occurrences saisies, les rubriques d'indemnités pouvant être utilisées par un service, etc.) fera l'objet d'un examen préalable de faisabilité technique.

Recommandation n° 7 (cf. constats n° 9 et 12) : Mettre en place des contrôles permettant le respect des dispositions prévues en matière de gestion des indemnités horaires

En lien avec les recommandations n° 3 (rôles et responsabilités de la DRH et des services) et n° 5 (contrôles informatiques), la Cour recommande à la DRH, en collaboration avec les directions des services, de mettre en place les activités de contrôle visant à s'assurer du respect des dispositions réglementaires en matière d'indemnités horaires. En particulier, un contrôle mensuel de l'ensemble des indemnités effectivement versées devrait être systématiquement réalisé.

Recommandation 7: acceptée refusée

Observations de l'audit :

La recommandation est acceptée, étant précisé que les procédures et modalités de vérification seront mises en place et définies dans le cadre des activités de contrôle interne au sein des départements.

Recommandation n° 8 (cf. constat n° 10) : Suspendre les indemnités indues

La Cour recommande à la **DRH** de suspendre les indemnités actuellement versées de manière indue à certains collaborateurs. Cela fait référence aux indemnités versées à des collaborateurs du service de la police municipale pour des nuisances qui ne sont pas subies et à un cumul d'indemnités non justifié pour des collaborateurs du GTG. Ces deux suppressions permettront de réaliser des économies annuelles estimées à environ 170'000 F (hors charges sociales et éventuelles cotisations au deuxième pilier).

Recommandation 8: acceptée refusée

Observations de l'audit :

-

6. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS

No 154 Audit de légalité et de gestion – Indemnités horaires de la Ville de Genève	Mise en place (selon indication de l'audité)			
Recommandation/Action	Risque ²⁰	Resp.	Délai au	Fait le
<p>Recommandation n° 1 (cf. constats n° 6): Finaliser le projet de règlement en lien avec les articles 19 et 20 du règlement en lien avec la soumission des indemnités horaires aux cotisations du deuxième pilier</p> <p>La Cour recommande à la DRH de proposer au Conseil administratif une modification des articles 19 et 20 du nouveau règlement afin que l'ensemble des indemnités, qu'elles soient mensualisées ou non, bénéficient du même traitement en matière de soumission aux bases de cotisations du deuxième pilier. Un système « mixte » prévoyant de soumettre uniquement les indemnités mensualisées aux bases de cotisation n'est en effet pas cohérent à l'échelle de la Ville. La décision du Conseil administratif en la matière devrait ensuite être communiquée à la caisse de pension de la Ville. La Cour relève que l'option visant à ne pas soumettre l'ensemble des indemnités aux bases de cotisations du deuxième pilier permettrait de réaliser des économies financières pouvant aller jusqu'à 5 millions lors de l'entrée en vigueur de l'avant-projet (rattrapage de cotisations) et jusqu'à 630'000 F par année de manière récurrente (part employeur des cotisations).</p>		Refusée		
<p>Recommandation n° 2 (cf. constats n° 1, 2): Adopter le projet de règlement sur les inconvénients de services horaires dans les meilleurs délais</p> <p>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 d'adopter le projet de règlement dans les meilleurs délais et après s'être prononcé sur la soumission des indemnités horaires aux cotisations du 2ème pilier (voir la recommandation n° 1).</p>	3	Conseil administratif		26.06.19

²⁰ Niveaux de risques : 1 = Mineur, 2 = Modéré, 3 = Significatif, 4 = Majeur.

No 154 Audit de légalité et de gestion – Indemnités horaires de la Ville de Genève	Mise en place (selon indication de l'audit)			
Recommandation/Action	Risque ²⁰	Resp.	Délai au	Fait le
<p>Recommandation n° 3 (cf. constats n° 1, 2, 3, 4, 5, 9 et 11) : Définir rapidement les modalités de mise en œuvre du nouveau règlement</p> <p>La Cour recommande à la <u>DRH, en collaboration avec les directions des départements</u>, de prévoir dans les meilleurs délais les modalités de mise en œuvre du nouveau règlement sur les inconvénients de service horaires. En pratique, il s'agira notamment de :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Lister avec précision les dispositions réglementaires abrogées par le nouveau règlement et communiquer de manière appropriée aux services les nouvelles règles applicables ; 2. Supprimer les indemnités sans fondement juridique, notamment : <ul style="list-style-type: none"> ○ Indemnité de fonction pour certains collaborateurs non-cadres de la direction des finances du DFL ; ○ Prime annuelle pour les secrétaires ou assistants de magistrat ; ○ Compensation financière versée à certains agents de la police municipale. 3. Définir si une composante horaire existe pour les deux indemnités de fonction suivantes : <ul style="list-style-type: none"> ○ La prime professionnelle des sapeurs-pompiers ; ○ L'indemnité pour le personnel de scène et le personnel des ateliers du GTG ; Le cas échéant, il conviendra d'ajuster en conséquence le montant de la composante horaire en lien avec le nouveau règlement. 4. Adapter les montants des indemnités « forfaitaires » pour horaires irréguliers et service de piquet au nouveau règlement. 5. Définir précisément les rôles et les responsabilités de la DRH et des services en matière notamment de contrôles liés aux indemnités horaires. 	3	Conseil administratif	31.12.20	

No 154 Audit de légalité et de gestion – Indemnités horaires de la Ville de Genève	Mise en place (selon indication de l'audité)			
Recommandation/Action	Risque ²⁰	Resp.	Délai au	Fait le
<p>Recommandation n° 4 (cf. constat n° 7) : Réduire les inconvénients de service horaires par une meilleure organisation du temps de travail</p> <p>La Cour recommande à <u>l'ensemble des services de la Ville</u> de poursuivre leurs réflexions visant à supprimer ou diminuer les inconvénients de service horaires par des mesures techniques et organisationnelles. Dans le cadre de cette réflexion, les éléments suivants devraient être pris en compte de manière systématique et formalisée dans une note interne validée par la direction des départements :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Montant des indemnités horaires par type (piquet, travail de nuit, etc.) ; • Description des contraintes / exigences des prestations engendrant chaque type d'inconvénients de service horaires : contraintes réglementaires, souhaits de la population, décisions politiques, etc. ; • Compte tenu des deux premiers points, éventuelles propositions de modifications organisationnelles visant à limiter les inconvénients de service horaires et donc les indemnités y afférentes. 	1	Conseil administratif	31.12.20	

No 154 Audit de légalité et de gestion – Indemnités horaires de la Ville de Genève	Mise en place (selon indication de l'audit)			
Recommandation/Action	Risque ²⁰	Resp.	Délai au	Fait le
<p>Recommandation n° 5 (cf. constats n° 8 et 12): S'assurer du respect des dispositions prévues dans le RATT</p> <p>La Cour recommande à <u>l'ensemble des services de la Ville</u> de mettre en place les activités de contrôle visant à s'assurer du respect des principes prévus dans le RATT en matière notamment d'heures de travail, de repos et d'heures supplémentaires.</p> <p>En particulier, la Cour encourage :</p> <ul style="list-style-type: none"> • VVP à revoir l'organisation du travail de l'unité collecte des déchets en lien avec la conformité des horaires prévus dans le RATT, la qualité des prestations rendues et la sécurité et la protection de la santé des collaborateurs. Dans ce cadre, des économies annuelles pouvant s'élever jusqu'à 1.6 million F par année (y compris cotisations patronales) pourraient être réalisées en changeant les modalités de mise en œuvre actuelle du principe de « fini-parti ». • Le département des constructions et de l'aménagement à choisir l'horaire variable (en remplacement de l'horaire planifié) pour certains de ces services, afin d'être conforme aux principes du RATT. 	3	Conseil administratif	31.12.21	

No 154 Audit de légalité et de gestion – Indemnités horaires de la Ville de Genève	Mise en place (selon indication de l'audit)			
Recommandation/Action	Risque ²⁰	Resp.	Délai au	Fait le
<p>Recommandation n° 6 (cf. constats n° 13, 14 et 15): Concevoir un système d'information et un environnement de contrôle performant et répondant aux besoins des services</p> <p>La Cour recommande à la <u>DRH, en collaboration avec les directions des départements</u>, de proposer à la DSIC les modifications informatiques nécessaires dans le système SAP(*) notamment à :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ne pas permettre à une même personne de disposer des droits de saisie et de validation des indemnités dans SAP ; • Simplifier le processus de saisie et validation des données dans SAP en limitant au maximum les saisies redondantes. Dans ce cadre, la mise en place d'outils de planification et de timbrage alimentant de manière automatique certaines données devrait être systématiquement envisagée ; • Mettre en place des contrôles informatiques bloquants concernant le nombre d'occurrences saisies, les rubriques d'indemnités pouvant être utilisées par un service, etc. ; • Mettre à jour les rubriques d'indemnités horaires (nombre et intitulé) en lien avec le nouveau règlement sur les inconvénients de service horaires. <p>(*) À noter que tout système qui viendrait remplacer SAP devrait comporter les mêmes caractéristiques que celles décrites ci-dessus.</p>	3, 4	DSIC Départements Services	30.06.21	
<p>Recommandation n° 7 (cf. constats n° 9 et 12): Mettre en place des contrôles permettant le respect des dispositions prévues en matière de gestion des indemnités horaires</p> <p>En lien avec les recommandations n° 1 (rôles et responsabilités de la DRH et des services) et n° 5 (contrôles informatiques), la Cour recommande à la <u>DRH, en collaboration avec les directions des services</u>, de mettre en place les activités de contrôle visant à s'assurer du respect des dispositions réglementaires en matière d'indemnités horaires. En particulier, un contrôle mensuel de l'ensemble des indemnités effectivement versées devrait être systématiquement réalisé.</p>	3, 4	Conseil administratif Départements	31.05.21	

No 154 Audit de légalité et de gestion - Indemnités horaires de la Ville de Genève	Mise en place (selon indication de l'audit)			
Recommandation/Action	Risque ²⁰	Resp.	Délai au	Fait le
<p>Recommandation n° 8 (cf. constat n° 10): Suspendre les indemnités indues</p> <p>La Cour recommande à la DRH de suspendre les indemnités actuellement versées de manière indue à certains collaborateurs. Cela fait référence aux indemnités versées à des collaborateurs du service de la police municipale pour des nuisances qui ne sont pas subies et à un cumul d'indemnités non justifié pour des collaborateurs du GTG. Ces deux suppressions permettront de réaliser des économies annuelles estimées à environ 170'000 F (hors charges sociales et éventuelles cotisations au deuxième pilier).</p>	3, 4	Conseil administratif	31.05.20	

7. DIVERS

7.1. Glossaire des risques

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

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

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

Exemples :

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

2) Les risques liés aux objectifs financiers relèvent de constatations qui touchent aux flux financiers gérés par l'État 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'État en cas de survenance du risque mal couvert ;
- Sous-dimensionnement d'un projet, surestimation de sa rentabilité entraînant l'approbation du projet.

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

Exemples :

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

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

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

Exemples :

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

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

Exemples :

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

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

Exemples :

- Absence de contrôle sur les bénéficiaires de prestations de l'État ;
- Bonne ou mauvaise réputation des acheteurs et impact sur les prix ;
- Porter à la connaissance du public la mauvaise utilisation de fonds entraînant la possible réduction ou la suppression de subventions et donations.

7.2. Remarques

L'audit a été terminé en octobre 2019. Le rapport complet a été transmis à la Maire de Genève le 25 octobre 2019 pour observations. Les observations de l'audit ont été dûment reproduites dans le rapport.

La synthèse a été rédigée après réception des observations de l'audit.

Genève, le 21 novembre 2019

François PAYCHÈRE
Président

Sophie FORSTER CARBONNIER
Magistrate titulaire

Frédéric VARONE
Magistrat suppléant

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes.

Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

La Cour des comptes garantit l'anonymat des personnes qui lui transmettent des informations.

Vous pouvez prendre contact avec la Cour des comptes par téléphone, courrier postal ou électronique.

Cour des comptes – Route de Chêne 54 - 1208 Genève

tél. 022 388 77 90

www.cdc-ge.ch

info@cdc-ge.ch

