



COUR DES COMPTES

Etat de Genève

Rapport

concernant l'audit de gestion

relatif au système de contrôle interne en matière de primes, indemnités,
débours et autres prestations accordés au sein de l'Etat de Genève

Genève, le 22 mars 2010

Rapport no 27



LA COUR DES COMPTES

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

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

Sont soumis au contrôle de la Cour des comptes:

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

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

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

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

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

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

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

SYNTHESE

La problématique des primes, indemnités, débours et autres éléments de revenus versés en sus du salaire n'est pas nouvelle. Au cours des dernières années, elle a fait l'objet de plusieurs interventions parlementaires et de réponses plus ou moins exhaustives de l'exécutif. En effet, les chiffres évoqués à ces occasions ont pu varier de 25 à 260 millions par an selon les interlocuteurs et le périmètre considéré (nombre de départements concernés, type d'indemnités ou de primes concernées, etc.).

La gestion des primes, indemnités et débours peut être considérée comme une activité importante au vu des risques financiers, de conformité et d'image qu'elle peut engendrer pour l'administration, sans oublier la nécessaire exemplarité requise des fonctions dirigeantes en matière d'éléments de rémunération. De l'avis de la Cour, cette gestion devrait donc constituer un processus-clé au niveau des fonctions de support (ressources humaines et/ou finances), justifiant donc la mise en place d'un système de contrôle interne performant pour les indemnités et débours principaux.

L'objectif de l'audit de la Cour a été de **vérifier la mise en place d'un système de contrôle interne** relatif aux primes, indemnités, débours et autres éléments de rémunération, système devant être opérationnel depuis le 1^{er} janvier 2007 selon la loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques.

La présente mission a été particulièrement ardue, car ni les départements ni l'Office du personnel de l'Etat ne disposent de tableaux de bord ou de données financières complètes relatives aux primes, indemnités et débours versés aux membres du personnel sous leur responsabilité. De ce fait, la Cour a dû procéder elle-même à l'établissement de ces éléments via des extractions et des réconciliations de données issues des outils de gestion financière de l'administration.

Il résulte des travaux de la Cour que les primes, indemnités et débours au sein de l'Etat ont concerné au moins 10'194 personnes et se sont élevés à 79 millions en 2008, soit 5% des traitements en moyenne. Pour la plupart des départements, ce taux se situe entre 2% et 4%. En revanche, ce taux se situe à 18% au département des institutions en raison des particularités de la structure de la rémunération des policiers qui peut intégrer jusqu'à 10 indemnités distinctes, dont notamment une indemnité pour inconvénients de service représentant 15% du traitement à l'engagement. La Cour relève également que près de 35% du personnel de l'Etat n'a pas perçu d'élément de revenu autre que le seul traitement.

Sur la base de ces analyses chiffrées, l'audit de la Cour a relevé les points suivants, structurés sur la base des cinq composantes du système de contrôle interne. En matière **d'environnement de contrôle** et du point de vue du bon emploi des fonds publics, la gestion de 115 rubriques de paie et de 53 natures comptables relatives aux primes, indemnités et débours ne représentant au total que 2 à 4% du traitement pour la plupart des départements est un exemple édifiant de complexité bureaucratique, d'autant plus si l'on considère que 103 rubriques et natures ne concernent qu'un seul département. En effet, les temps de travail nécessaires au processus d'octroi, de vérification des pièces, de saisie comptable, de validation de la saisie, etc. des diverses primes, indemnités et débours représente des dizaines de milliers d'heures par année à l'échelle de l'Etat. En outre, il en résulte des situations délicates en matière d'égalité de traitement entre les personnes aux fonctions similaires dans des départements différents.

De plus, la Cour relève des manquements en matière de réglementation et de documentation, de directives liées aux indemnités, notamment le fait que certaines indemnités concernant plusieurs départements n'ont pas fait l'objet d'une décision formelle du Conseil d'Etat, que les départements octroyant des indemnités spécifiques à certaines fonctions n'ont pas émis de directives particulières encadrant leur octroi et que le répertoire des instructions de l'office du personnel n'est pas complet.

En matière **d'analyse de risques et d'activités de contrôle** au moment de l'audit, ni l'Office du personnel de l'Etat ni les départements n'avaient mis en œuvre une analyse des risques et des matrices de contrôle spécifiques aux primes, indemnités et débours. Dans l'attente des matrices de contrôle, des contrôles sont effectués sur une base systématique de visas. Toutefois, cette manière de faire crée une lourdeur administrative importante, particulièrement au niveau du secrétariat général du département, et n'a pas été systématiquement accompagnée des justificatifs requis par les circonstances. A cet égard, la Cour a relevé

des cas de frais de repas, de taxi et d'indemnités forfaitaires pour usage du véhicule privé s'écartant des montants ou des procédures réglementaires (dépassement du forfait normal par repas, prise en charge d'alcools forts et de pourboires, courses de taxi régulières non justifiées, estimation kilométrique obsolète, etc.). Or, compte tenu de l'absence de justificatifs, le bien-fondé de ces écarts par rapport à la norme réglementaire ne peut pas être vérifié.

Les heures supplémentaires des cadres supérieurs ont été également examinées par la Cour. La Cour a constaté quatre cas où des irrégularités ont été commises en matière d'indemnité forfaitaire ou de paiements directs d'heures supplémentaires, pour un total inférieur à 100'000 F.

La Cour relève qu'un grand pas a été accompli en fin d'audit par l'Office du personnel de l'Etat qui a établi un document de référence « Gestion des salaires et des effectifs – organisation et système de contrôle interne » qui contient notamment des objectifs stratégiques, une analyse de risques, un processus de contrôle des éléments fixes et variables des paies lors d'un changement de situation contractuelle des collaborateurs, en spécifiant les opérations de contrôle de l'OPE et des départements, ainsi qu'un processus de contrôle de la nomenclature des rubriques de paie, incluant également le contrôle du traitement social et fiscal des primes, indemnités et débours.

En matière **d'information et de communication**, des systèmes d'information transversaux ont été développés, qui ont des fonctionnalités relatives aux primes, indemnités et débours. Toutefois, ils ne sont pas systématiquement utilisés : certains services peuvent décider, au cas par cas, de comptabiliser des débours (voire des indemnités) par la caisse ou par le biais du module fournisseurs de la CFI, rendant alors l'identification du bénéficiaire complexe voire rédhibitoire. En outre, la qualité actuelle de la saisie comptable en matière de primes, indemnités et débours est insatisfaisante. En effet, des imputations sur de mauvaises natures comptables ont eu lieu et les libellés des transactions ne permettent pas systématiquement de s'assurer qu'il s'agit bien d'indemnités ou débours.

Ces insuffisances rendent tout pilotage global ou analyse particulièrement difficile, tant au sein des départements (suivi de l'ensemble des primes, indemnités, débours, etc. versés à un membre du personnel identifiable par son matricule) que dans le cadre des actions transversales de l'Etat (chiffrage des effets du plan de mesures du Conseil d'Etat par exemple). La Cour a encore relevé qu'une disposition légale prévoyant que les rémunérations complémentaires au traitement (casuels, remises, indemnités quelconques) doivent figurer au compte rendu financier de l'exercice écoulé n'a pas encore été mise en oeuvre par l'administration. En outre, la complexité actuelle du système, les interprétations variables des rubriques de paie en traitement, primes, indemnités et débours et le manque d'intégralité de la documentation ne sont également pas étrangers au fait que les chiffres avancés relatifs aux primes, indemnités et débours ont été estimés, selon le périmètre retenu, de 25 à 260 millions lors des interventions parlementaires de 2005 et de 2006. De plus, comme la disposition légale prévoyant que les rémunérations complémentaires au traitement doivent figurer au compte rendu financier de l'exercice écoulé n'a pas été respectée, les députés ont été privés de l'information intégrale et exacte à laquelle ils ont droit en matière de contrôle parlementaire.

Etant donné que les quatre premières composantes du système de contrôle interne ne sont pas opérationnelles, la dernière à savoir le **suivi** tant au niveau des départements que de l'Office du personnel de l'Etat n'a ainsi pas encore pu être mis en oeuvre. Du fait de l'état actuel du système de contrôle interne, dans le cadre du présent audit la Cour a renoncé à opérer un contrôle systématique du bien-fondé de l'octroi de primes, indemnités ou débours, car cela aurait représenté un nombre d'heures disproportionné tant pour la Cour que pour l'audité par rapport aux bénéfices possibles attendus. De surcroît, il en résulterait de nombreux cas pour lesquels il n'aurait matériellement pas été possible de déterminer le caractère judiciaire et économique ou non des moyens utilisés.

La Cour a ainsi émis **15 recommandations** devant permettre de régulariser les manquements constatés et faciliter la mise en oeuvre d'un système de contrôle interne efficace. Ces recommandations ayant toutes été acceptées par le Conseil d'Etat, il apparaît dès lors approprié de laisser le temps nécessaire à l'Office du personnel de l'Etat et aux responsables ressources humaines départementaux pour les mettre en oeuvre. Ensuite, la Cour effectuera un complément au présent audit par des tests détaillés sur les primes, indemnités et débours versés, et ce pour chaque département. Le résultat de ces contrôles fera l'objet d'un nouveau rapport.



TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS

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

A cette fin, la Cour a invité l'audité à remplir le "tableau de suivi des recommandations et actions" qui figure au chapitre 5, et qui **synthétise les améliorations à apporter** et indique leur niveau de **priorité**, le **responsable** de leur mise en place ainsi que leur **délai de réalisation**.

Les 15 recommandations de la Cour ont toutes été acceptées et ont fait l'objet d'un remplissage adéquat du tableau de suivi.

OBSERVATIONS DE L'AUDITE

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

TABLE DES MATIERES

Liste des abréviations utilisées	7
1 CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT	9
1.1 Historique	9
2 MODALITES ET DEROULEMENT	11
3 CONTEXTE GENERAL	14
3.1 Introduction	14
3.2 Définitions et chiffres-clés	15
4 ANALYSE DU SYSTEME DE CONTRÔLE INTERNE RELATIF AUX INDEMNITES ET DEBOURS	26
4.1 Contexte général	26
4.2 Environnement de contrôle	30
4.3 Gestion des risques et activités de contrôle	36
4.4 Information et communication	43
4.5 Suivi	46
4.6 Suite de l'audit	48
5 TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS	49
6 RECUEIL DES POINTS SOULEVES PAR LES AUTRES AUDITS PORTANT SUR LES MEMES THEMES	55
7 DIVERS	56
7.1 Glossaire des risques	56
7.2 Remerciements	58

Note :

La dénomination des départements de l'administration utilisée dans le présent rapport est celle qui était en vigueur durant la période de l'audit.

Liste des abréviations utilisées

CDC	Cour des comptes
CFI	Comptabilité financière intégrée – progiciel de gestion de la comptabilité de l'Etat
CHA	Chancellerie d'Etat
CONST	Assemblée constituante
COSO	Le modèle COSO est le cadre conceptuel auquel fait référence l'Etat de Genève pour la mise en place d'un système de contrôle interne
CSCI	Collège spécialisé contrôle interne
CSRH	Collège spécialisé ressources humaines
DCTI	Département des constructions et des technologies de l'information
DES	Département de l'économie et de la santé
DF	Département des finances
DI	Département des institutions
DIP	Département de l'instruction publique
DSE	Département de la solidarité et de l'emploi
DT	Département du territoire
LGAF	Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (D 1 05)
LPAC	Loi générale relative au personnel de l'administration cantonale et des établissements publics médicaux (B 5 05)
LSGAF	Loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques (D1 10)
LTrait	Loi concernant le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel de l'Etat et des établissements hospitaliers (B 5 15)
MIOPE	Mémento des instructions de l'office du personnel
OPE	Office du personnel de l'Etat de Genève
PJ	Pouvoir judiciaire
RCIAC	Règlement sur les cadres intermédiaires de l'administration cantonale (B 5 05.06)
RCSAC	Règlement sur les cadres supérieurs de l'administration cantonale (B 5 05.03)



- RDébours** Règlement fixant les débours, frais de représentation et de déplacement et autres dépenses en faveur du personnel de l'administration cantonale (B 5 15.24)
- ROPE** Règlement de l'office du personnel (B 4 05.22)
- RPAC** Règlement d'application de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale et des établissements publics médicaux (B 5 05.01)
- RTrait** Règlement d'application de la loi concernant le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel de l'Etat et des établissements hospitaliers (B 5 15.01)
- SGC** Service du Grand Conseil
- SIRH** Système d'information des ressources humaines – progiciel de gestion utilisé notamment pour la gestion de la paie

1 CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT

1.1 Historique

Dans le cadre de son audit relatif à la fonction financière de la police genevoise et du projet informatique Micado¹, la Cour des comptes avait relevé que la gestion des indemnités et des débours au sein de la police n'était ni efficace ni efficiente. A l'issue de ce rapport, souhaitant étudier les normes légales à l'origine des indemnités, débours et autres éléments de rémunération de la police, la Cour a observé que les conditions-cadre de gouvernance en matière de rémunération méritaient un examen approfondi, et cela dans un cadre d'investigation nettement plus large que celui de la seule police.

Dans cette optique, la Cour a décidé durant l'été 2007 d'ouvrir deux contrôles en parallèle :

- analyse des éléments de rémunération du conseil d'administration et de la direction des principaux établissements publics autonomes (AIG / HUG / HG / SIG / TPG)² ;
- analyse du système de contrôle interne relatif aux indemnités, débours et autres éléments de rémunération au sein de l'Etat de Genève (audit de l'ensemble des départements).

Au moment où elle finalisait le rapport relatif au second contrôle, la Cour a appris durant l'été 2008 que le Conseil d'Etat allait modifier le règlement fixant les débours, frais de représentation et de déplacement et autres dépenses en faveur du personnel de l'administration cantonale³. En outre, la préparation d'un projet de loi visant à la suppression de la prime de fidélité et à l'introduction d'un 13^e salaire (loi votée par le Grand Conseil le 13 novembre 2008) allait nécessiter plusieurs modifications du rapport en cours.

A cette même période, la Cour a reçu une demande de la commission des finances relative à l'examen des éléments de la rémunération de la police genevoise, et de l'ensemble des coûts relatifs à l'Euro 2008.

Au vu de l'urgence de la demande de la commission des finances dans le contexte de la « grève des amendes » alors décidée par les syndicats de police, et des modifications organisationnelles précitées, la Cour a mis en suspens son rapport général sur le système de contrôle interne relatif aux indemnités, débours et autres éléments de rémunération au sein de l'Etat de Genève afin de donner la priorité à l'examen des éléments de rémunération de la police⁴ et de l'ensemble des coûts relatifs à l'Euro 2008⁵. La finalisation du présent rapport a ainsi pu reprendre durant l'été 2009.

¹ Rapport no 2 publié le 26 juin 2007

² Rapport no 9 publié le 21 février 2008

³ RDébours B 5 15.24

⁴ Rapport no 17 publié le 24 mars 2009

⁵ Rapport no 20 publié le 19 juin 2009

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

En vertu de ces aspects, la Cour a ouvert sa procédure par lettres adressées à l'ensemble des conseillers d'Etat, au chancelier d'Etat et au procureur général, avec l'objectif de **vérifier la mise en place d'un système de contrôle interne** relatif aux primes, indemnités, débours et autres éléments de rémunération, système devant être opérationnel depuis le 1^{er} janvier 2007 selon l'article 2 al. 3 de la Loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques⁶.

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

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

- Le rapport Arthur Andersen (1996) sur les indemnités pour les enseignants du primaire.
- Le rapport du Compte d'Etat (no. 02-24) de l'Inspection cantonale des finances (2002) en relation avec le système de contrôle interne relatif aux indemnités et débours versés aux collaborateurs de l'Etat.
- La réponse du Conseil d'Etat du 7 juin 2005 à l'interpellation urgente d'un député (IUE 205-A) intitulée « rémunération des fonctionnaires ».
- La réponse du Conseil d'Etat du 23 décembre 2005 à la question écrite d'un député (Q 3586-A) intitulée « inventaire des indemnités versées à la fonction publique ».
- Le rapport du Conseil d'Etat du 6 septembre 2006 sur la motion M 1658-A pour une véritable politique des ressources humaines au sein de l'Etat.

La Cour précise au tableau comparatif présenté au chapitre 6 les constatations faites par ces instances et traitant de problématiques proches au présent contrôle. Le cas échéant, la Cour a indiqué l'origine de celles ayant servi de base aux constats et recommandations contenus dans le présent rapport.

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

⁶ LSGAF D 1 10

2 MODALITES ET DEROULEMENT

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

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

1^{ère} phase : Planification

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

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

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

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.

A cet égard, la présente mission a été particulièrement ardue, car ni les départements ni l'Office du personnel de l'Etat ne disposent de tableaux de bord ou de données financières complètes relatives aux primes, indemnités et débours versés aux membres du personnel sous leur responsabilité. De ce fait, la Cour a dû procéder elle-même à l'établissement de ces éléments via des extractions et des réconciliations de données des outils de gestion CFI⁷ et SIRH⁸ (voir point 3.2.3.)

Lors des séances de vérification des informations récoltées avec les départements, la Cour a appris que le Conseil d'Etat allait modifier le RDébours. Le Conseil d'Etat a notamment introduit les modifications suivantes, entrées en vigueur le 8 octobre 2008 (modifications en caractères **gras**) :

⁷ CFI est l'acronyme de la Comptabilité Financière Intégrée, progiciel de gestion de la comptabilité de l'Etat (voir notamment le [rapport no 18 de la Cour des comptes relatif à l'organisation et à la fonction comptables](#))

⁸ SIRH est l'acronyme du Système d'information des ressources humaines, progiciel de gestion utilisé notamment pour la gestion de la paie.

RDébours	Avant le 8 octobre 2008	Dès le 8 octobre 2008
Art. 1 al. 1	Les magistrats et les membres du personnel de l'administration cantonale sont soumis au présent règlement.	Les magistrats et les membres du personnel de l'administration cantonale sont soumis au présent règlement, à l'exception des membres du Conseil d'Etat, du procureur général et du Chancelier d'Etat.
Art. 2 al. 3	Les déplacements professionnels doivent en principe être effectués avec les moyens de transport publics. Les déplacements en taxi ne sont pas remboursés, sauf circonstances exceptionnelles et justifiées.	Les déplacements professionnels doivent en principe être effectués avec les moyens de transport publics. Les déplacements en taxi ne sont remboursés qu'en présence de circonstances particulières et moyennant justificatifs.
Art. 5 al. 6 <i>[Article relatif à l'indemnité forfaitaire annuelle pour l'usage régulier du véhicule privé à des fins professionnelles]</i>	Alinéa 6 n'existe pas.	Pour les cadres supérieurs de l'administration cantonale, le département intéressé ou la chancellerie d'Etat peuvent fixer une indemnité forfaitaire annuelle supérieure à celles figurant à l'alinéa 1, pour tenir compte de contraintes particulières inhérentes à la fonction.
Art. 11 al. 3 <i>[Article relatif aux frais de représentation]</i>	Alinéa 3 n'existe pas.	Pour les cadres supérieurs de l'administration cantonale, le Conseil d'Etat peut, en sus des remboursements prévus à l'alinéa 1, fixer une indemnité forfaitaire annuelle au titre de frais de représentation, pour tenir compte de contraintes particulières inhérentes à la fonction.

La conséquence de ces modifications est notamment que l'examen des dépenses des chefs de département, du procureur général et du chancelier d'Etat ne peut plus s'appuyer sur le RDébours. En revanche, les dépenses de ces derniers ne sauraient échapper aux dispositions de la Constitution genevoise qui prévoit que la gestion de l'Etat doit être économe et efficace (art. 174A al. 1) et que l'administration de l'Etat doit être structurée de manière à éviter des dépenses sans relation avec le résultat recherché (art. 174B al. 1), ni de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève⁹ qui précise, à son article 3, le principe de l'emploi judicieux et économique des moyens.

⁹ LGAF D 1 05

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.

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

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

Afin de faciliter le suivi des recommandations, la Cour a placé au chapitre 5 un tableau rempli par les entités auditées qui **synthétise les améliorations à apporter** et indique leur niveau de **priorité**, le **responsable** de leur mise en place ainsi que leur **délaï de réalisation**.

3 CONTEXTE GENERAL

3.1 Introduction

La problématique des primes, indemnités, débours et autres éléments de revenus versés en sus du salaire n'est pas nouvelle. Au cours des dernières années, elle a fait l'objet de plusieurs interventions parlementaires et de réponses de l'exécutif. Toutefois, les chiffres évoqués à ces occasions ont pu considérablement varier compte tenu des périmètres concernés (administration cantonale avec ou sans DIP, éléments de revenus avec ou sans prime de fidélité, etc.).

Lors de la séance du Grand Conseil du **14 mai 2004**, un député avait interpellé le Conseil d'Etat en ces termes : « *le système est si opaque que les membres du Grand Conseil seraient bien incapables ne serait-ce que d'énumérer les différentes indemnités et leurs conditions d'octroi* » et « *que 260 millions représentent une somme suffisamment importante pour qu'un effort de transparence se justifie* »¹⁰. Ce même député déposait ensuite une question écrite le **9 juin 2004** (QE 3586) demandant notamment si le Conseil d'Etat était en mesure de fournir un inventaire de toutes les indemnités allouées en sus du salaire stricto sensu.

Le **19 mai 2005**, un autre député abordait la même problématique par une interpellation urgente écrite (IUE 205).

Le **7 juin 2005**, le Conseil d'Etat répondait à cette interpellation et établissait une liste détaillée des indemnités répertoriées par l'office du personnel de l'Etat (OPE). On y recense une trentaine de codes SIRH qui se subdivisaient en 175 types d'indemnités pour un montant de 25 millions (non compris le Département de l'instruction publique (DIP) et les Hôpitaux universitaires de Genève (HUG), dont les montants n'avaient pu être fournis¹¹). Dans cette réponse, le Conseil d'Etat informait également de la mise en place, depuis 2004, d'un groupe de travail chargé de mettre à jour une liste exhaustive des indemnités versées par les offices payeurs ainsi que par les établissements publics autonomes et dont la mission était notamment d'identifier les raisons, l'origine de l'octroi et l'opportunité de chaque indemnité.

La mission du groupe de travail était en lien avec la réflexion sur le système des indemnités et les travaux engagés dans le cadre plus global de la modernisation du système d'évaluation (MODSEF), de sorte qu'un certain nombre d'indemnités pourrait ainsi être intégré de manière judicieuse dans le descriptif de la fonction elle-même.

Le **23 décembre 2005**, le Conseil d'Etat répondait à la question du 9 juin 2004 en fournissant les mêmes informations que celles déjà contenues dans sa réponse du 7 juin 2005.

¹⁰ Dans le Mémorial du Grand Conseil du 14 mai 2004, la Cour relève que le montant annoncé par la conseillère d'Etat en charge des finances est en fait de 246 millions.

¹¹ Les systèmes d'information en matière de paie du DIP et des HUG n'étaient pas les mêmes que ceux du reste de l'Etat.

Il convient de préciser qu'à cette période, un grand chantier était ouvert au Grand Conseil quant à la réforme du statut de la fonction publique. A ce titre, le rapport de la commission ad hoc du Grand Conseil sur le personnel de l'Etat déposé le **5 septembre 2006** fait référence à plusieurs reprises aux montants des indemnités versées en sus du salaire (les débats en commission mentionnent 70 millions le 11 juin 2004 et 100 millions le 26 août 2005).

Finalement, dans sa réponse du **6 septembre 2006** à la motion 1658 « pour une véritable politique des ressources humaines au sein de l'Etat », le Conseil d'Etat fixait un délai à mi-2008 pour « réviser totalement le système d'indemnités pour mieux tenir compte du principe d'égalité de traitement », et en faisait une action concrète dans son plan de mesures (mesure no 3 du plan P2).

3.2 Définitions et chiffres-clés

3.2.1 Définitions

En préambule, il convient de définir les différents termes génériques employés à l'Etat de Genève en matière de rémunération ou de remboursement de frais.

Dans la législation genevoise, le **traitement** peut être défini comme étant la rémunération de base du personnel de l'Etat. Son niveau est caractérisé par des classes de fonction variant de 4 à 33 et des annuités variant de 0 à 22, ce qui représente pour 2009, 13^e salaire inclus, de 50'734 F (classe 4 annuité 0) à 245'846 F (classe 33 annuité 22). Dans le présent audit qui se fonde sur les données chiffrées de l'année 2008, la Cour a pris en compte la prime de fidélité (qui a été remplacée par un système de 13^e salaire intégré au traitement depuis le 1^{er} janvier 2009) au sein de la rubrique du traitement. En outre, les éléments de rémunération tels que les jetons de présence versés aux députés ou les indemnités versées aux magistrats du pouvoir judiciaire (notamment juges assesseurs et suppléants) en contreprestation d'heures de travail ont également été regroupés avec la rubrique du traitement.

En sus de ce traitement, la législation prévoit diverses prestations allouées aux membres du personnel, telles que la gratification après 25 ans de service ou l'allocation lors de la naissance d'enfants. Dans le présent audit, la Cour a regroupé ces diverses prestations sous l'appellation de **primes diverses**, où figurent également des primes non récurrentes comme les primes de départ.

En sus du traitement et des primes diverses éventuelles, les **indemnités** en faveur des membres du personnel de l'Etat sont prévues pour compenser de manière simple des frais particuliers (par exemple, l'indemnité kilométrique pour l'utilisation du véhicule privé à des fins professionnelles) ou des inconvénients du travail (telle que l'indemnité pour travail de nuit). Elles peuvent être très générales et indexées au traitement (par exemple les heures supplémentaires des cadres si elles dépassent 100 heures par an), être fixes (telles que les indemnités pour l'usage du téléphone portable privé à des fins professionnelles) ou spécifiques à un savoir-faire ou une responsabilité supérieure au cahier des charges (notamment l'indemnité spéciale « super-utilisateur bureautique »).

Finalement, les **débours** sont des frais encourus par les membres du personnel dans le cadre de leurs activités professionnelles (par exemple billet de train, repas de travail, frais d'hôtel, etc.). Ils font généralement l'objet de remboursements soit au cas par cas soit de manière forfaitaire.

3.2.2 Contexte réglementaire

L'Etat de Genève s'est doté d'une **dizaine de lois et d'une cinquantaine de règlements** pour préciser les éléments de rémunération de chaque statut et catégorie de personnes employées (fonctionnaires, auxiliaires, agents spécialisés, magistrats, personnel enseignant, personnel policier, etc.), sans compter les éventuels arrêtés ou procès-verbaux du Conseil d'Etat. De fait, les bases légales relatives aux primes, indemnités, débours et autres éléments de revenu sont très différenciées et ne font pas systématiquement référence aux termes génériques définis ci-avant. Par exemple :

- La loi sur le traitement du personnel de l'Etat¹² mentionne à l'article 15 la notion de « diverses prestations », à comprendre comme étant les prestations allouées aux membres du personnel en sus du traitement fixé. Parmi ces diverses prestations, la loi contient des dispositions relatives notamment à la gratification de 2'000 F après 25 ans de service ou à l'allocation de 300 F lors de la naissance d'enfants d'un membre du personnel.
- Le règlement d'application de la loi concernant le traitement et les diverses prestations allouées aux membres du personnel de l'Etat et des établissements hospitaliers¹³ prévoit notamment une indemnité pour l'utilisation d'une langue étrangère dans le poste de travail pour toutes les fonctions situées jusqu'à la classe 17 incluse de l'échelle des traitements.
- Le règlement fixant les débours, frais de représentation et de déplacement et autres dépenses en faveur du personnel de l'administration cantonale¹⁴ prévoit notamment une indemnité kilométrique pour l'utilisation du véhicule privé à des fins professionnelles.
- Le règlement relatif aux indemnités du corps enseignant¹⁵ prévoit notamment les indemnités de fonction de l'enseignement secondaire (maîtrise de classe, décanat, etc.).
- La loi sur la police¹⁶ prévoit notamment les indemnités des fonctionnaires de police (indemnité de service, indemnité d'habillement, etc.)

Certaines indemnités ne figurent toutefois pas de manière spécifique dans des lois ou des règlements. En effet, sur la base de l'article 11C RTrait « ...le chef du département, agissant d'entente avec l'office du personnel, ou le conseil d'administration de l'établissement, peut allouer à des membres du personnel chargés, pour une période déterminée, de tâches supplémentaires ou exceptionnelles clairement identifiées une **indemnité spéciale** destinée à compenser le surcroît de temps et d'efforts consacrés à ces activités. Cette indemnité exclut la prise en considération d'heures supplémentaires ou toute autre forme de compensation ».

¹² LTrait B 5 15

¹³ RTrait B 5 15.01

¹⁴ RDébours B 5 15.24

¹⁵ RICE B 5 15.13

¹⁶ LPol F 1 05

Cette disposition sur les « indemnités spéciales » a notamment permis au Conseil d'Etat¹⁷ de créer une indemnité de « super-utilisateur informatique » pour des personnes se situant dans une classe de fonction inférieure à 14 de l'échelle des traitements. En 2008, cette indemnité se chiffrait à 160'311 F pour 141 bénéficiaires répartis dans tous les départements¹⁸. Sur le plan documentaire, elle ne figure ni dans une loi ni dans un règlement ni dans un arrêté ou un extrait de PV du Conseil d'Etat, mais est toutefois documentée dans le Mémento des Instructions de l'Office du Personnel de l'Etat (MIOPE)¹⁹.

Cela dit, le MIOPE ne documente pas l'ensemble des indemnités versées par l'Etat. Par exemple, l'indemnité forfaitaire pour frais de représentation prévue à l'article 11 al. 3 RDébours. A cet égard, le Conseil d'Etat a décidé par extrait de PV du 20 mars 2002 (4101-2002) des montants d'indemnités annuelles de représentation et de forfait auto dus à ses membres, au chancelier, au procureur général et aux secrétaires généraux²⁰ (le montant de ces indemnités est resté inchangé lors de la mise à jour du 9 janvier 2008 - extraits de PV 466, 467 et 468-2008).

De plus, certaines des indemnités qui ne figurent pas dans le MIOPE peuvent être octroyées uniquement par certains départements et cela pour des fonctions spécifiques. Par exemple, des fonctionnaires de la direction cantonale de la mensuration officielle touchent des « indemnités de terrain » depuis 1967, sur décision du chef du département de l'époque. En 2008, cette indemnité se chiffrait à 5'331 F et concernait 19 bénéficiaires²¹.

De même, ne figurent évidemment pas dans le MIOPE les indemnités spéciales accordées sur la base de l'article 11C RTrait à un membre du personnel pour des activités complémentaires « uniques » durant une période donnée. Sauf exception, ces indemnités « uniques » faisaient l'objet d'arrêtés du Conseil d'Etat jusqu'en octobre 2008 ; selon la nouvelle teneur du RTrait (voir ci-avant), elles sont dorénavant sous la responsabilité du chef de département.

3.2.3 Chiffres clés

Méthode

Comme indiqué en introduction, le montant total des primes, indemnités et débours à l'Etat de Genève a pu être estimé de 25 à 260 millions selon les interlocuteurs et le périmètre considéré. Sur le plan comptable, il a été particulièrement ardu pour la Cour de constituer un montant total fiable, car :

- les primes, indemnités et débours dans leur ensemble ne font pas l'objet d'un suivi (reporting) départemental ni transversal ;
- différents outils informatiques sont utilisés pour leur comptabilisation : CFI (modules E-Expenses, AP (factures fournisseurs), E-Caisse) et SIRH. En effet,

¹⁷ En effet, dans sa teneur antérieure au 1^{er} octobre 2008, l'article 11 du Rtrait avait une teneur différente en ce sens que « le Conseil d'Etat, ou le conseil d'administration de l'établissement, peut [...] ».

¹⁸ Pour une personne employée à plein temps, l'indemnité s'élevait à 1'549 F par an au 31 décembre 2008.

¹⁹ Communément appelé « MIOPE », il s'agit d'un recueil d'instructions à disposition du personnel de l'Etat en matière de ressources humaines (informations générales, engagement et accueil, rémunération, gestion du temps, formation, etc.).

²⁰ A noter que d'autres membres du personnel de l'Etat reçoivent aussi des indemnités annuelles de représentation, mais sans que celles-ci aient fait l'objet d'une décision formelle du Conseil d'Etat (voir point 4.2.3).

²¹ Pour une personne employée à plein temps, l'indemnité s'élevait à 500 F par an au 31 décembre 2008.

- selon le manuel de la comptabilité publique, les indemnités sont comptabilisées entre les rubriques comptables 300 et 309. De manière générale, elles sont saisies dans l'outil de gestion SIRH puis comptabilisées automatiquement dans la CFI. Toutefois, un nombre important d'indemnités sont directement saisies dans la CFI.
- selon le manuel de la comptabilité publique, les débours sont classés sous la rubrique comptable 317 sous la dénomination de « dédommagements ». De manière générale, les débours sont saisis dans le module E-Expenses ou AP (factures fournisseurs) ou E-caisse de la CFI. Toutefois, un nombre important de débours sont directement saisis ou transitent par SIRH avant d'être comptabilisés dans la CFI.
- des imputations sur de mauvaises natures comptables ont eu lieu ;
- les libellés des transactions ne permettent pas systématiquement de s'assurer qu'il s'agit bien d'indemnités ou débours ;
- les progiciels CFI et SIRH gérant des données financières relatives à des entités différentes, des retraitements sont nécessaires. Or, il n'y a pas d'historique des retraitements entre la CFI et SIRH, ce qui implique un travail manuel important ;
- les 370 rubriques de paie actuellement utilisées dans SIRH ne sont pas distinguées en traitement, primes, indemnités et débours. Il a donc été nécessaire de répartir ces rubriques selon leurs finalités réelles telles que décrites au point définitions ci-avant, et ce au cas par cas (traitement, assurances sociales, dédommagements de tiers, formation, prime, indemnité, débours, etc.).

Ainsi, les chiffres présentés par la Cour ne peuvent exclure que des transactions à caractère d'indemnités ou débours n'aient pas été identifiées en raison de leur libellé ou leur imputation sur des comptes non adéquats²². Il est à noter que c'est la première fois que de tels analyses et tableaux chiffrés, visant à présenter les montants relatifs aux primes, indemnités et débours selon leur finalité réelle et à restituer l'information saisie dans SIRH au niveau de chaque personne et dans la CFI au niveau du service ou département, sont établis.

Résultats chiffrés

Pour l'année 2008, les primes, indemnités et débours au sein de l'Etat ont concerné au moins 10'194 personnes (sur les 15'468 employés et fonctionnaires occupés au 31 décembre 2008) et se sont élevés à 79'366'423 F, soit 5.1% des traitements en moyenne. 115 types de primes, indemnités et débours ont été versés sur des rubriques de paie distinctes en 2008, de même que 53 primes, indemnités et débours comptabilisés sur des natures comptables distinctes, avec des libellés parfois redondants entre les natures comptables et les rubriques de paie.

De ces 79 millions, les indemnités versées par SIRH représentent 53 millions, les primes diverses versées par SIRH 6 millions, les débours versés par SIRH 3 millions et les indemnités et débours hors SIRH 18 millions.

Les quatre pages suivantes présentent le tableau détaillé des 79 millions de primes, indemnités et débours à l'Etat de Genève, selon les libellés des 115 rubriques SIRH et 53 rubriques CFI tels qu'ils apparaissent dans ces systèmes, avec le nombre de départements concernés et de personnes qui en bénéficient. Les mêmes types de tableaux établis pour chaque département sont présentés en [Annexe 2](#).

²² Voir à ce sujet les recommandations de la Cour émises dans le [rapport no 18 de la Cour des comptes relatif à l'organisation et à la fonction comptables](#).

ETAT DE GENEVE 2008				
Rubrique	Nb de départ.	Nb de personnes	Montant	
Total Abonnement TPG	2	51	17'219	
Total Allocation de nuit	1	230	548'789	
Total Bénéf.s/ind.habill	2	601	166'154	
Total Bureau horaires	1	81	629'278	
Total Fermeture Portes	1	40	194'727	
Total Forfait unités	3	104	277'734	
Total Formation continue	1	11	13'068	
Total Frais représent.	9	23	363'310	
Total Grande patrouille	1	179	139'663	
Total Heures de nuit	2	1321	2'437'062	
Total Heures sup. 100	1	13	34'269	
Total Heures sup. 25	1	10	414	
Total Heures sup. 50	1	1	290	
Total Heures sup. 75	1	1	290	
Total Heures sup. Police	1	1029	7'204'692	
Total Heures supp.	10	313	1'814'711	
Total Heures supp.125%	5	74	72'371	
Total Heures supp.150%	6	137	188'249	
Total Heures supp.175%	3	20	5'280	
Total Heures supp.200%	5	84	117'660	
Total Heures supplément.	1	3	4'481	
Total Hres chauffeur pol	2	21	8'605	
Total Hres trav.spéc.pén	2	139	277'216	
Total Inconvénients serv	2	1663	15'639'321	
Total Ind permanence	1	3	3'600	
Total Ind. adjt. direct.	1	109	385'854	
Total Ind. Chef culture	1	6	52'186	
Total Ind. chef fabric.	1	15	58'463	
Total Ind. chef labo.	1	109	382'011	
Total Ind. coordination	1	2	9'600	
Total Ind. de poinçon	1	2	6'990	
Total Ind. décanat	1	218	1'645'880	
Total Ind. diverses	1	73	113'626	
Total Ind. Éloignement	2	151	70'122	
Total Ind. fonction sup.	9	162	642'351	
Total Ind. forfait moto	1	1	2'250	
Total Ind. forfait. auto	10	444	1'296'148	
Total Ind. m principal	1	262	763'835	
Total Ind. maîtr. classe	1	2238	7'407'166	
Total Ind. maître mentor	1	158	248'975	
Total Ind. port d'arme	1	22	22'150	
Total Ind. port de pager	2	12	10'089	
Total Ind. présidence	1	1	4'800	
Total Ind. Serv. acc.	1	6	9'543	
Total Ind. spéc. projet	1	7	28'500	
Total Ind. tél. portable	10	1022	535'390	



COUR DES COMPTES

Total Ind. vacances	2	51	117'342
Total Ind. vice présid.	1	8	27'612
Total Ind.chargé mission	1	25	176'083
Total Ind.Chef de groupe	1	25	107'648
Total Ind.classe atelier	1	82	98'342
Total Ind.compensat. 2	1	86	181'875
Total Ind.compensat.1	1	21	27'169
Total Ind.conn.spéciales	1	41	93'900
Total Ind.de formateur	1	66	216'074
Total Ind.dépl.voltigeur	1	109	7'500
Total Ind.déplacements	4	109	66'692
Total Ind.diverses	10	300	1'591'547
Total Ind.ens.méthod.	1	3	5'752
Total Ind.lang.étrangère	9	630	616'382
Total Ind.m.principal	1	44	17'192
Total Ind.maîtr.méthod.	1	72	442'242
Total Ind.modèle d'art	1	23	27'901
Total Ind.pour uniforme	1	20	14'170
Total Ind.pour vêtements	7	118	106'767
Total Ind.pr vêtements	1	334	456'044
Total Ind.Présidence C.E	1	2	14'474
Total Ind.relat.col.trav	1	9	33'438
Total Ind.resp.formation	1	47	179'862
Total Ind.resp.instit.	1	22	181'174
Total Indem reps instit	1	22	174'805
Total Indem. de terrain	1	19	5'331
Total Indem. éloignement	2	44	21'120
Total Indem. pour chien	1	24	78'809
Total Indemn. de panier	2	73	41'894
Total Indemn. form. IFFP	1	12	17'590
Total Indemn. présidence	1	13	70'562
Total Indemnité de stage	1	103	8'310
Total Indemnité horaire	1	72	267'418
Total Indemnité Piquet	2	14	34'645
Total Indemnité Super-U	8	141	160'311
Total Instit.div.spéc	1	2	12'230
Total Maîtrise de classe	1	14	26'251
Total Paniers	1	47	63'585
Total Part Etat abon TPG	1	2174	437'400
Total Petite patrouille	1	57	4'448
Total Piquet neige	1	98	99'968
Total Piquets	2	36	33'929
Total Pr.compens.H.S.	10	540	2'043'908
Total Rembt kilomètres	1	7	1'873
Total Repas	1	36	31'481
Total Unités	3	149	424'066
Total Unités CTI	1	60	173'863
Total Indemnités SIRH			52'895'360

Total Prime 25 ans serv.	9	285	539'276
Total Prime 30 ans serv.	8	247	487'647
Total Prime de départ	9	589	4'656'435
Total Prime naissance	10	476	126'000
Total Primes diverses SIRH			5'809'357
Total Collations	2	98	125'087
Total Collations neige	1	15	269
Total Débours 1	1	411	1'150'590
Total Débours 2	1	377	738'522
Total Débours 3	1	67	56'195
Total Débours divers	5	1344	884'874
Total Déplac.inutile	1	2	60
Total Déplacements	1	8	970
Total Divers	2	23	1'481
Total Divers neige	1	1	1
Total Frais de parking	1	16	7'320
Total Frais téléphone	2	38	1'290
Total Rembt billet train	2	2	-1'033
Total Rembt de frais	1	11	40'697
Total Rembt repas	2	12	13'079
Total Rembt. Cours	1	69	70'943
Total Transports	2	108	20'167
Total Transports neige	1	37	771
Total Débours			3'111'282
Abonnements TPG	8		142'656
Abonnements TPG pour écoliers et apprentis	1		15'300
Assurance maladie	1		2'912
Autres indemnités	6		26'561
Cotisations caisse maladie	1		6'579'441
Débours divers	2		1'182
Débours divers au personnel	1		278'220
Débours divers pour le personnel	5		6'384
Débours pour élèves	1		168'405
Forfait auto	3		458
Frais de déplacement	4		81'438
Frais de déplacement (hors OP)	4		35'574
Frais de déplacement (payés par le service)	1		9'665
Frais de déplacement TPG	1		249'384
Frais de déplacements	11		1'275'429

Frais de déplacements (payés par le département)	1	27'830
Frais de réception	8	730'993
Frais de repas	1	6'240
Frais de repas et de logement	4	2'150'787
Frais de repas et de logement (payés par le départ	3	86'829
Frais de repas et de logement (payés par le servic	1	7'525
Frais de repas et logement	12	1'207'650
Frais de représentation	10	267'552
Frais de représentation (payés par le département)	3	114'588
Frais de représentation du pouvoir judiciaire	1	206
Frais d'habillement	4	1'638'435
Frais d'habillement - Equipe d'entretien	1	12'018
Frais d'habillement - Equipe forestière	1	9'001
Frais d'habillement des huissiers	2	9'503
Frais d'habillement direction-techniciens	1	7'221
Frais divers	4	699
Frais d'organisation et séminaires	2	43'175
Frais pour visites des élèves aux musées, piscines	1	37'360
Franchises assurance maladie	1	556'740
Heures supplémentaires	10	-14'794
Horaire irrégulier / nuit	3	476'697
Hors Murs - PAT	1	-16'091
Hors Murs - surnuméraires	1	-15'237
Indemnités commissaires apprentissage et conseil	1	-41'240
Indemnités d'éloignement	1	-5'415
Indemnités d'habillement	4	509'097
Indemnités kilométriques	1	-285
Indemnités pour commissions	1	4'274
Indemnités pour inconvénients de service	1	2'283
Indemnités pour vêtements	1	104
Indemnités spéciales aux armuriers (préparation et	1	-150
Indemnités spéciales et de fonction	1	13'071
Indemnités téléphoniques	5	2'941
Participation assurance maladie	1	184'889
Participation aux frais de déplacements des élèves	1	18'997
Prestation en faveur du Personnel de l'Etat	1	10'000
Prestations en natures	1	576'679
Primes diverses	2	17'882
Total Indemnités et Débours hors SIRH		17'511'064
Total général		79'327'063

A la suite de ces listes détaillées, la Cour présente deux tableaux présentant la répartition de primes, indemnités et débours par département, de même que des illustrations chiffrées des cas particuliers observés sur l'année 2008.

Le tableau ci-après présente la **répartition du montant de primes, indemnités et débours distincts par département**²³, ainsi que leur ratio par rapport au traitement et leur moyenne par bénéficiaire:

2008	Indemnités SIRH	Primes diverses SIRH	Débours SIRH	Indemnités, primes et débours (hors SIRH)	Total	Total / traitement	Moyenne par bénéficiaire
CHA(*)	526'158	8'777	-	22'907	557'842	6.3%	6'563
DF	548'462	140'105	112'981	928'465	1'730'013	2.1%	4'957
DIP	14'466'884	3'817'048	60	1'897'900	20'181'892	2.3%	4'828
DI	30'778'910	1'054'379	2'779'650	13'126'621	47'739'561	17.8%	19'398
DCTI	3'391'439	390'782	163'162	369'731	4'315'114	3.8%	1'541
DT	1'368'330	139'220	52'999	476'064	2'036'614	3.8%	4'476
DSE	683'169	134'920	1'015	285'658	1'104'761	1.6%	3'564
DES	625'874	53'054	1'414	240'300	920'643	3.8%	6'576
SGC	51'311	-	-	16'141	67'452	1.1%	3'550
CDC	74'470	600	-	-486	74'584	2.9%	7'458
CONST	-	-	-	2'401	2'401	2.1%	N/A
PJ	380'352	70'472	-	145'362	596'187	1.0%	3'073
Total	52'895'360	5'809'357	3'111'282	17'511'064	79'327'063	5.1%	7'782

(*) Sur le plan comptable, les traitements et indemnités des conseillers d'Etat sont imputés dans les comptes de la chancellerie. Sans les conseillers d'Etat, le ratio d'indemnités, primes et débours par rapport au traitement est de 4.1% pour la chancellerie, avec une moyenne par bénéficiaire de 3'886 F.

Des pourcentages particulièrement élevés sont observés au DI, en raison des particularités de la structure de la rémunération des policiers qui peut intégrer jusqu'à 10 indemnités distinctes²⁴, dont notamment une indemnité pour inconvénients de service représentant 15% du traitement à l'engagement.

Sur un total de 15'468 employés et fonctionnaires occupés au 31 décembre 2008, 10'194 ont reçu un élément de revenu autre que le seul traitement en 2008. Le tableau ci-après présente la **répartition du nombre de primes, indemnités et débours distincts par département** et de personnes qui en bénéficient :

SIRH	CHA	DF	DIP	DI	DCTI	DT	DSE	DES	SGC	CDC	CONST	PJ	Total (*)
Nombre de personnes	85	349	4'180	2'461	2'800	455	310	140	19	10	-	194	10'194
Nombre de rubriques	17	21	44	45	39	43	17	15	9	2	-	19	115
Hors SIRH	CHA	DF	DIP	DI	DCTI	DT	DSE	DES	SGC	CDC	CONST	PJ	Total
Nombre de personnes	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Nombre de natures	6	11	28	24	14	20	6	11	5	3	2	11	53

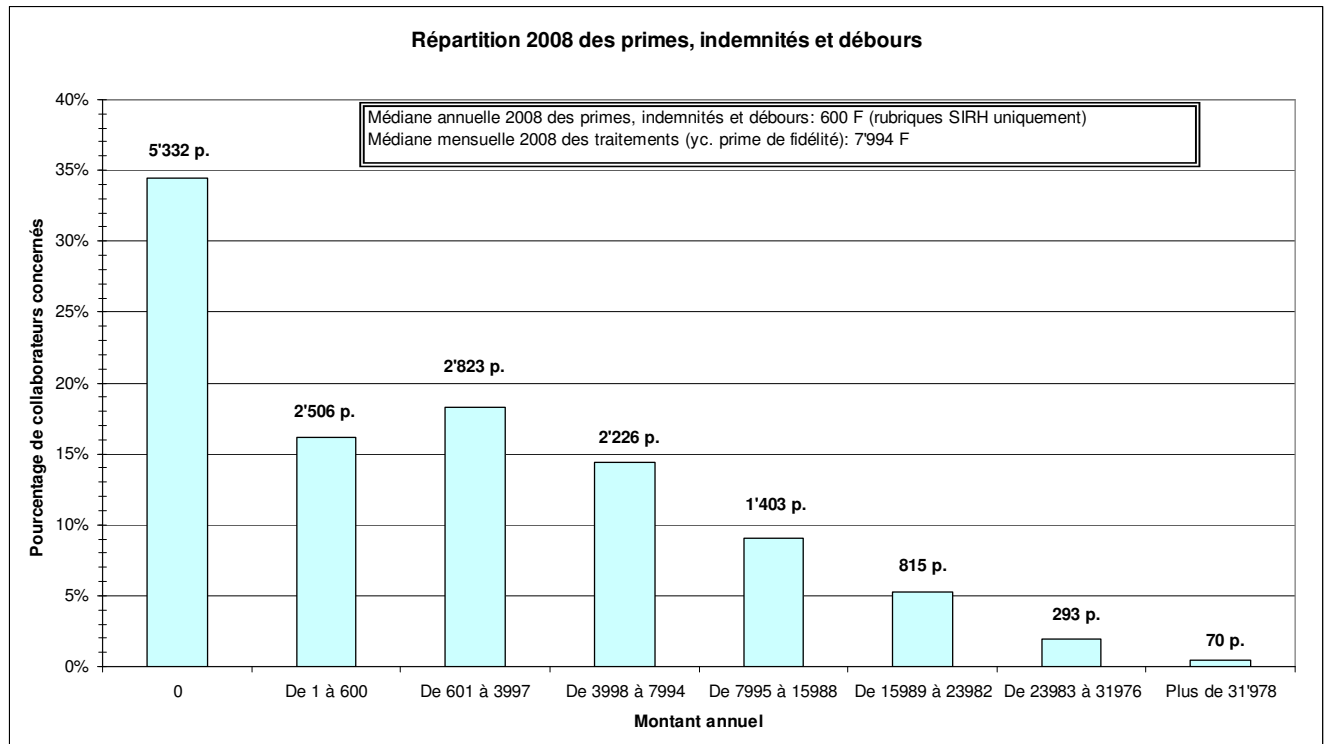
(*) A noter que la somme des personnes, des rubriques ou des natures indiquées par département est supérieure au nombre total, car de mêmes personnes bénéficiant d'indemnités ont travaillé pour plusieurs départements.

Le nombre total de rubriques le plus élevé est observé au DIP (notamment en raison des statuts du personnel enseignant), au DI (notamment en raison des statuts du personnel policier), au DT et au DCTI.

²³ Y compris les autres entités du « petit Etat », à savoir le Service du Grand Conseil (SGC), la Cour des comptes (CDC), l'Assemblée constituante (CONST) et le Pouvoir judiciaire (PJ).

²⁴ Voir à ce sujet le [rapport no 17 de la Cour des comptes relatif à la rémunération du corps de police](#)

Sur la base des informations issues de SIRH, le graphique suivant présente la distribution par montant des indemnités, primes et débours relative aux 15'468 employés et fonctionnaires occupés au 31 décembre 2008. Près de 35% du personnel de l'Etat ne perçoit pas d'indemnités. La médiane se situe à 600 F par an. 17% du personnel, soit 2'581 personnes, perçoivent des indemnités, primes et débours supérieurs à l'équivalent du salaire mensuel médian de l'Etat (hors policiers, il s'agit de 6% du personnel soit 987 personnes).



Illustrations chiffrées : indemnités maximales par personne

Au niveau des collaborateurs concernés par ces différentes rubriques et hormis pour les policiers, le nombre maximal d'indemnités distinctes est observé au DT et au DCTI. Par exemple, un collaborateur du traitement des eaux (DT) a bénéficié en 2008 de 9 indemnités distinctes : pour repas, piquets, paniers, travail spécialement pénible, heures supplémentaires 75%, heures supplémentaires 50%, heures supplémentaires 25%, heures supplémentaires 100% et divers, pour un montant total de 5'008 F. Au DCTI, un collaborateur de la voirie cantonale a également bénéficié en 2008 de 9 indemnités distinctes : pour collations neige, divers, frais téléphone, heures travail spécialement pénible, éloignement, piquet neige, piquets, transports, transports neige, pour un montant total de 3'251 F.

Illustrations chiffrées : indemnités dépassant 20% du traitement

Hormis les policiers, une dizaine de personnes à l'Etat ont reçu des indemnités dépassant 20% du traitement en 2008, avec un cas à 57%. Il s'agit principalement :

- de maîtres de classes au DIP, avec charge de décanat ou de direction, ayant effectué des travaux supplémentaires pour la planification des horaires (traitements annuels variant de 100'000 F à 140'000 F, auxquels s'ajoutent entre 25'000 F et 30'000 F d'indemnités) ;
- de collaborateurs du service des votations et élections (DI) ayant effectué de très nombreuses heures supplémentaires majorées (traitements annuels variant de 90'000 F à 130'000 F, auxquels s'ajoutent entre 31'000 F et 73'000 F d'indemnités) ;

- de collaborateurs de la Chancellerie et de la comptabilité générale (DF) ayant reçu une indemnité pour remplacement dans une fonction supérieure (traitements annuels variant de 100'000 F à 110'000 F, auxquels s'ajoutent entre 23'000 F et 28'000 F d'indemnités)
- d'un collaborateur du DCTI ayant effectué de très nombreuses heures supplémentaires majorées (traitement annuel de 155'000 F, auquel s'ajoutent 48'000 F d'indemnités)
- d'un collaborateur de la direction de la nature et du paysage (DT) ayant reçu des indemnités pour travail spécialement pénible, heures de piquet et repas (traitement annuel de 102'000 F, auquel s'ajoutent 30'000 F d'indemnités).

Illustrations chiffrées : indemnités dépassant 40'000 F par an

En outre, et incluant deux des personnes citées ci-dessus ayant reçu des indemnités dépassant 20% du traitement, une trentaine de personnes à l'Etat a reçu des indemnités dépassant 40'000 F en 2008, avec un cas à 255'203 F. En dehors des policiers, il s'agit dans 90% des cas d'indemnités ou de primes liées au départ de la personne. La distribution par département est la suivante :

CHA (hors Conseil d'Etat), DF, DT, DSE, DES, SGC, CDC, CONST, PJ : aucun cas.

DIP : 1 cas

Un fonctionnaire licencié a reçu une indemnité de 255'203 F comptabilisée dans la rubrique « prime de départ ».

DI hors policiers (2 cas)

140'666 F : indemnités diverses (en raison du départ de la personne)

73'095 F : heures supplémentaires

DI policiers (23 cas)

19 gendarmes, pour des montants totaux variant de 42'567 F à 97'104 F avec la plupart des rubriques suivantes : bénéfice sur indemnité d'habillement, débours 1, débours divers, heures de nuit, heures supplémentaires, heures supplémentaires police, inconvénient de service, indemnité pour vêtements, prime de compensation des heures supplémentaires, prime de départ, prime pour 30 ans de service.

4 policiers de la police judiciaire, pour des montants totaux variant de 40'455 F à 55'963 F avec la plupart des rubriques suivantes : débours 1, débours divers, heures de nuit, heures supplémentaires, heures supplémentaires police, inconvénient de service, indemnité pour vêtements, indemnité pour connaissances spéciales, prime de compensation des heures supplémentaires, prime de départ, prime pour 30 ans de service.

DCTI (8 cas)

124'782 F : indemnités diverses (en raison du départ de la personne)

95'532 F : indemnités diverses (en raison du départ de la personne)

69'628 F : indemnités diverses (en raison du départ de la personne). A noter qu'une somme supplémentaire de 143'936 F lui a été versée en 2009.

53'829 F : indemnités pour heures supplémentaires, forfait auto, téléphone portable, indemnités diverses

48'549 F : heures supplémentaires

42'504 F : heures supplémentaires, indemnité pour remplacement dans une fonction supérieure, indemnités diverses

42'128 F : débours divers, indemnités diverses, prime de départ

40'646 F : forfait auto, indemnités diverses, prime de départ

4 ANALYSE DU SYSTEME DE CONTRÔLE INTERNE RELATIF AUX INDEMNITES ET DEBOURS

4.1 Contexte général

4.1.1 Définitions et acteurs

Selon la *Loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques* (D 1 10), le **système de contrôle interne** est un ensemble cohérent de règles d'organisation, de fonctionnement et de normes de qualité qui ont pour but d'optimiser le service au public, la qualité des prestations et la gestion des entités ainsi que de minimiser les risques économiques et financiers inhérents à l'activité de celles-ci.

La loi prévoit que les entités concernées²⁵ mettent en place un système de contrôle interne adapté à leurs missions et à leur structure, système qui est complété par un contrôle transversal des flux financiers et de la gestion des ressources humaines. La mise en place et la maintenance du système de contrôle interne incombe à la direction des entités et au département des finances, en ce qui concerne le contrôle transversal.

Finalement, la loi prévoit que le système de contrôle interne est mis en place sans délai et sera opérationnel dans toutes les entités au plus tard le 1er janvier 2007.

Conscient de l'importance que revêt la présence d'un système de contrôle interne efficace (qui assure de la pertinence des moyens alloués au regard des objectifs fixés) et efficient (qui assure que les moyens utilisés pour atteindre les objectifs fixés soient raisonnables et respectent le principe de proportionnalité), l'Etat de Genève a établi un **Manuel du contrôle interne** (ci-après le manuel), qui s'inspire du cadre conceptuel du modèle COSO²⁶. Le manuel a été approuvé par le Conseil d'Etat le 13 décembre 2006 et est librement disponible sur internet²⁷.

Le manuel donne la définition suivante du système de contrôle interne : « Le système de contrôle interne est défini comme étant un processus continu mis en œuvre par l'ensemble des intervenants de l'Etat afin de maîtriser les risques liés à la réalisation des objectifs suivants :

²⁵ Les entités concernées sont :

- a) les départements, la Chancellerie et leurs services;
- b) le service du Grand Conseil;
- c) les services centraux et les greffes du Pouvoir judiciaire;
- d) les institutions cantonales de droit public;
- e) les institutions privées dans lesquelles l'Etat possède une participation financière majoritaire ou une représentation majoritaire au sein des organes supérieurs de l'institution;
- f) tout organisme privé bénéficiant d'une subvention au sens de l'article 35 de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève, du 7 octobre 1993.

²⁶ Le modèle COSO est le cadre intégré de contrôle interne publié par le Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) en 1992 aux Etats-Unis. Il est l'un des modèles de référence tant du secteur privé que public et définit globalement le contrôle interne comme "un processus engagé par le conseil d'administration, la direction et d'autres agents d'une entité pour offrir des assurances raisonnables quant à la réalisation d'objectifs dans les catégories suivantes: efficacité et efficience des opérations; fiabilité des rapports financiers; respect des législations et réglementations en vigueur".

²⁷ http://www.ge.ch/conseil_etat/2005-2009/doc/Manuel_controle_CE_13_12_06.pdf

- déploiement conforme au droit et efficace des ressources et activités nécessaires à la conduite des politiques publiques par la délivrance des prestations et à l'atteinte de leurs objectifs respectifs;
- protection des ressources et du patrimoine de l'Etat contre les pertes, les mauvais usages et les dommages;
- prévention et détection des fraudes et des erreurs;
- fiabilité de l'information financière et rapidité de sa communication. »

Acteurs spécifiques du contrôle interne

Le 26 septembre 2006, le Conseil d'Etat²⁸ a créé un **comité de contrôle interne transversal** avec effet au 1^{er} janvier 2007. Ce comité est constitué d'un référent au contrôle interne par département et a comme objectif principal de parvenir, progressivement d'ici à fin 2008, à un déploiement harmonisé des principes de contrôle interne dans l'administration, et ce pour les prestations et processus clés.

En date du 13 juin 2007 le Conseil d'Etat, à la demande du collège des secrétaires généraux, a décidé de compléter les structures transversales en constituant :

- une délégation du collège des secrétaires généraux au contrôle interne, et
- cinq collèges spécialisés pour les fonctions transversales, dont le collège spécialisé du contrôle interne et le collège spécialisé des ressources humaines.

Le **collège spécialisé du contrôle interne (CSCI)** a repris les fonctions du comité de contrôle interne transversal et réunit tous les responsables du contrôle interne des départements. Ses objectifs principaux sont notamment :

- Elaborer et mettre à disposition des outils transversaux communs qui permettent d'avoir une certaine standardisation à l'ensemble de l'Etat.
- Créer une page web de contrôle interne qui soit accessible à tous les collaborateurs de l'Etat.
- Mettre en place un système de gestion globale des risques pour les prestations et processus clés.
- Mettre en place deux formations pérennes avec le centre de formation (dès 2008).

Acteurs spécifiques des ressources humaines²⁹

Selon l'article 2 du règlement de l'office du personnel³⁰, l'**Office du personnel de l'Etat (OPE)** est un centre d'étude, de contrôle et d'exécution au service du Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat précise que l'OPE, en collaboration avec le collège des secrétaires généraux, pilotera la politique des RH³¹.

Les missions principales de l'OPE sont :

- d'élaborer sur la base des instructions du gouvernement des politiques et des programmes d'action en matière RH ;
- de coordonner leurs mises en œuvre avec les différents partenaires tels que le collège spécialisé RH et les ressources humaines départementales;
- de contrôler l'application des lois, règlements et directives ;
- de garantir l'égalité de traitement entre les membres du personnel.

²⁸ Extrait PV 14134-2006

²⁹ Voir à ce titre le rapport no 28 de la Cour des comptes relatif à l'organisation des ressources humaines.

³⁰ ROPE, B4 05.22

³¹ Source : réponse du 6 septembre 2006 du Conseil d'Etat à la motion M 1658-A

L'OPE a donc une fonction transversale d'expertise, de soutien et de conseil en matière RH à l'ensemble de l'administration cantonale. Il est un centre de compétences et de ressources à la disposition des départements pour les questions relatives à la gestion du personnel, à l'organisation, à la conduite du changement, ainsi que dans les procédures judiciaires. Il peut apporter un appui dans le traitement des situations individuelles à la demande des départements (par exemple pour l'appréciation d'un motif de résiliation ou l'accompagnement lors de procédures judiciaires).

Par ailleurs, l'OPE propose les actions de formation et de perfectionnement pour l'ensemble des collaborateurs de l'Etat et garantit la mise en place des mesures de santé et de sécurité au travail.

Il assume encore la gestion de la paie ainsi que les questions liées aux assurances et caisses de pension. Il est également chargé d'élaborer et de coordonner le budget du personnel de l'Etat et d'en assurer le suivi.

Enfin, il fournit les outils transversaux facilitant le pilotage et la gestion des ressources humaines.

Les interventions RH entreprises par l'OPE s'orientent dès lors sur la gestion collective et non sur la gestion individuelle, laquelle est du ressort des départements.

De leur côté, les **ressources humaines départementales** ont pour responsabilités de définir les orientations RH pour un département ou une entité, mettre en œuvre des outils de pilotage transversaux fournis par l'OPE ou développer des outils ad hoc pour répondre aux besoins spécifiques du département et de gérer les compétences des personnes, de conseiller et soutenir les hiérarchies dans leurs activités de développement et de gestion du personnel.

De manière résumée, les ressources humaines départementales ont notamment pour tâches de proposer et mettre en œuvre la politique RH du département, de développer et d'encourager une politique de systématisation des cahiers des charges et d'évaluation périodique des collaborateurs, de veiller en tout temps à l'application des principes d'équité et de cohérence dans la gestion quotidienne des RH entre les services et offices du département, de produire et contrôler les indicateurs et tableaux de bord, de fournir soutien et conseil aux responsables opérationnels dans la gestion quotidienne, de consolider les données du département en matière de gestion budgétaire du personnel, etc.

Finalement, le **collège spécialisé des ressources humaines (CSRH)** a comme objectifs de :

- mettre en œuvre la politique des RH, en assurer la cohérence et la transversalité ;
- informer, se concerter et préparer les dossiers en lien avec les RH ;
- traiter de toute question RH ayant un caractère transversal ou d'intérêt partagé ;
- étudier et préparer toutes directives et normes en matière de ressources humaines ;
- évaluer les actions menées et les projets en lien avec la politique des RH ;
- proposer toute mesure transversale ayant un impact positif sur la politique et la gestion des RH.

Il est constitué des responsables des ressources humaines des départements, de la chancellerie et du pouvoir judiciaire. Le collège spécialisé RH est présidé par le directeur général de l'OPE. Les décisions se prennent à la majorité pour validation finale par le collège des secrétaires généraux.

4.1.2 Conséquences pratiques en matière de gestion des primes, indemnités et débours

Généralement, lors la mise en place d'un système de contrôle interne, une approche basée sur une analyse des risques³² est utilisée. La gestion des primes, indemnités et débours peut être considérée comme une activité importante au vu des risques financiers, de conformité et d'image qu'elle peut engendrer, ainsi que la nécessaire exemplarité requise des fonctions dirigeantes en matière d'éléments de rémunération³³. Cette gestion constitue un processus-clé au niveau des fonctions de support (ressources humaines et/ou finances), justifiant donc la mise en place d'un système de contrôle interne performant pour les indemnités et débours principaux.

Conformément au modèle COSO, l'Etat de Genève retient les éléments suivants comme composantes principales du système de contrôle interne :

- l'environnement de contrôle ;
- la gestion des risques ;
- les activités de contrôle ;
- l'information et la communication ;
- le suivi.

Dans le cadre de cet audit, la Cour a procédé à une analyse et une appréciation de chacun des cinq éléments constitutifs du système de contrôle interne en relation avec les primes, indemnités et débours.

³² Un glossaire des risques figure au chapitre 6.

³³ A ce titre, voir notamment le [rapport no 9 de la Cour relatif aux rémunérations du conseil d'administration et de la direction des principaux établissements publics autonomes](#).

4.2 Environnement de contrôle

4.2.1 Contexte

L'environnement de contrôle est constitué du cadre fonctionnel, des principes et des valeurs éthiques et d'intégrité qui influencent voire orientent l'organisation et son fonctionnement. L'environnement de contrôle revêt donc une importance primordiale pour toute organisation.

Ces principes consistent généralement en la structure organisationnelle, l'attribution des rôles et responsabilités, les lois, règlements et directives, l'établissement d'un code de conduite clair, le comportement et l'attitude des hauts dirigeants ainsi que leur degré d'engagement dans l'organisation. Les valeurs éthiques et d'intégrité qui en découlent, sans toujours être exprimées dans des textes formels, influencent et orientent également l'organisation et son fonctionnement.

Au niveau des indemnités et débours, cette première composante implique donc l'établissement d'un cadre fonctionnel qui se compose des outils et documents suivants:

- charte des valeurs (éléments permettant de concrétiser les valeurs éthiques dans le fonctionnement de l'entité);
- directives internes sur les indemnités et débours qui se fondent sur la législation actuelle. A l'Etat, celles-ci sont documentées dans le Mémento des Instructions de l'Office du Personnel de l'Etat (MIOPE);
- structure organisationnelle choisie pour concrétiser le contrôle au niveau des indemnités et débours. A ce titre, il convient de préciser les rôles et responsabilités respectives de l'OPE et des ressources humaines départementales ;
- cahiers des charges (qui précisent les rôles et responsabilités des collaborateurs), règlement des compétences et des signatures;
- outils de supervision, d'information et de communication mis en place pour assurer conseil et assistance aux collaborateurs en vue d'améliorer les prestations et la motivation de ces derniers.

Considérant le risque d'image lié à la gestion des indemnités et débours, il convient d'approfondir les notions **d'intégrité et d'éthique** qui font partie de l'environnement de contrôle. A ce titre, le manuel du contrôle interne stipule qu'il s'agit du code de conduite fondé sur des priorités ainsi que des valeurs servant à atteindre les objectifs fixés par l'organisation. Quelques principes de base sont posés par le manuel, notamment que les membres du personnel sont tenus au respect de l'intérêt de l'Etat et doivent s'abstenir de tout ce qui peut lui porter préjudice.

Par ailleurs, le manuel précise que les responsables, à chaque échelon de la hiérarchie, s'assurent que les manquements non justifiés aux directives, procédures, etc., en vigueur, font l'objet de **mesures disciplinaires** appropriées. De même, un secrétaire général (ou le responsable hiérarchique) ayant connaissance d'un risque ou d'un dysfonctionnement, mis en évidence par un collègue, un subordonné, un rapport, ou toute autre source, qui s'abstiendrait de prendre les dispositions adéquates, est réputé avoir failli à ses devoirs d'autorité et à ses responsabilités. Finalement, les collaborateurs de l'Etat participent au système de contrôle interne en effectuant avec diligence les activités de contrôle qui leur sont attribuées dans le cadre de leur travail (cahier des charges, objectifs fixés lors des entretiens périodiques, etc.); exécutent leurs tâches dans le respect des bases légales en vigueur; en s'assurant continuellement de l'utilisation adéquate, efficace et efficiente des ressources mises à leur disposition ainsi qu'en

améliorant continuellement la qualité de leur propre travail. Un collaborateur ayant connaissance d'un risque ou d'un dysfonctionnement, mis en évidence par un supérieur hiérarchique, un collègue, un subordonné, un rapport, ou toute autre source, qui s'abstiendrait de prendre les dispositions adéquates, est réputé avoir failli à ses devoirs d'autorité et à ses responsabilités.

4.2.2 Constats

1. A titre liminaire et considérant les 115 rubriques SIRH et les 53 natures comptables relatives aux primes, indemnités et débours à l'Etat de Genève, il est flagrant que la volonté du Conseil d'Etat de **simplifier le système d'indemnités** (réponse du 7 juin 2005 à l'IUE 205-A) puis de réviser totalement le système d'indemnités pour mieux tenir compte du principe d'égalité de traitement avec un délai à mi-2008 (réponse du 6 septembre 2006 à la M 1658-A, faisant également l'objet de la mesure no 3 du plan P2) n'a pas abouti. Il convient de rappeler que cette révision est intimement liée à la redéfinition du système d'évaluation des fonctions, projet mené par l'OPE et qui est toujours en cours³⁴.
2. Du point de vue du bon emploi des fonds publics, la gestion de 115 rubriques SIRH et de 53 natures comptables relatives aux primes, indemnités et débours ne représentant au total qu'une moyenne de 5% du traitement est un exemple édifiant de complexité bureaucratique, d'autant plus si l'on considère que 103 rubriques et natures ne concernent qu'un département unique. En effet, les temps de travail nécessaires au processus d'octroi, de vérification des pièces, de saisie comptable, de validation de la saisie, etc. des diverses primes, indemnités et débours représente des dizaines de milliers d'heures par année à l'échelle de l'Etat.
3. L'OPE maintient à jour le Mémento des Instructions de l'Office du Personnel de l'Etat (MIOPE). Dans ses rubriques dédiées aux « Traitement et éléments de rémunération », « Indemnités » et « Horaires de travail », le MIOPE contient une trentaine de directives relatives aux indemnités et débours qui explicitent utilement les lois et règlements. Toutefois, le MIOPE ne contient pas l'intégralité des directives liées aux **indemnités concernant plusieurs départements** (p.ex. indemnité pour frais de téléphone portable, etc.).
4. Certaines indemnités concernant plusieurs départements n'ont pas fait l'objet d'une décision formelle du Conseil d'Etat (p.ex. indemnité super-utilisateur bureautique).
5. Les départements octroyant des **indemnités spécifiques** à certaines fonctions n'ont pas émis de directives particulières encadrant leur octroi (qui, pourquoi, détermination du montant, modalités d'octroi et de révision, etc.), par exemple et de manière non exhaustive :
 - Chancellerie : indemnité de représentation dans le domaine du protocole ;
 - DES : indemnité pour port de pager ;
 - DF : indemnité pour enquêteurs fiscaux ;
 - DI : indemnité compensatoire (« prime barreau ») ;
 - DSE : indemnité chef de groupe ;
 - DT : indemnité gardiennage ;
 - DCTI : indemnité piquet-neige.

³⁴ Voir à ce titre le rapport no 28 de la Cour relatif à l'organisation des ressources humaines.

En outre, pour les départements qui ont octroyé des indemnités uniques pour activités complémentaires jusqu'à fin 2007, ceux-ci l'ont fait sans directives particulières encadrant leur octroi. Ce point était particulièrement problématique puisque la distinction entre les conditions d'octroi d'indemnités uniques pour activités complémentaires et celles relatives aux heures supplémentaires des cadres est fort ténue. En pratique, il convient toutefois de relever que depuis 2008 le Conseil d'Etat n'a plus octroyé d'indemnités uniques pour activités complémentaires.

6. Une indemnité forfaitaire pour frais de représentation est octroyée aux secrétaires généraux en fonction mais également aux ex-secrétaires généraux qui n'occupent plus la fonction de secrétaire général de département mais une autre charge. La raison initiale de l'octroi de l'indemnité peut dans certains cas perdre de sa substance et créer une inégalité de traitement envers les autres collaborateurs de l'Etat effectuant les mêmes tâches que les ex-secrétaires généraux.
7. D'un point de vue organisationnel, au moment de l'audit, l'OPE n'avait pas mis en place de directive particulière encadrant la répartition des responsabilités en matière de contrôle des primes, indemnités et débours. Toutefois, en septembre 2008, l'administration s'est dotée d'un nouveau *modus operandi* entre départements intitulé « rôles et responsabilités de la fonction RH dans le cadre de la nouvelle loi sur le personnel administratif cantonale et des établissements publics médicaux – délégation de compétences », intégrant partiellement la gestion des primes et des indemnités. Un grand pas a été accompli en septembre 2009 par l'OPE qui a établi un document de référence « Gestion des salaires et des effectifs – organisation et système de contrôle interne » qui contient notamment des objectifs stratégiques, une analyse de risques, un processus de contrôle des éléments fixes et variables des paies lors d'un changement de situation contractuelle des collaborateurs, en spécifiant les opérations de contrôle de l'OPE et des départements, ainsi qu'un processus de contrôle de la nomenclature des rubriques de paie, incluant également le contrôle du traitement social et fiscal des primes, indemnités et débours.
8. Bien que le manuel du contrôle interne rappelle son caractère essentiel, aucun code de conduite ou charte de valeurs commune pour l'ensemble des collaborateurs de l'Etat n'était mis en place³⁵ au moment de l'audit. Toutefois, un projet de charte de valeurs était en discussion auprès du collège des secrétaires généraux en décembre 2009.

4.2.3 Risques

Relativement à l'**environnement de contrôle**, un risque opérationnel avéré est dû à l'absence de définition des rôles et responsabilités et au caractère incomplet des directives relatives aux indemnités et débours. Cette absence ne promeut pas l'égalité de traitement, l'identification à l'organisation et la pleine maîtrise des règles et lois applicables, et augmente le risque que la réglementation ne soit pas respectée.

³⁵ Il convient de préciser que certaines entités appliquent d'ores et déjà des codes de déontologie spécifiques à leur activité (Administration fiscale cantonale, Centrale commune d'achats, etc.).

4.2.4 Recommandations

Il convient de noter que grâce aux travaux du collège spécialisé contrôle interne, les outils du contrôle interne sont existants (manuel du contrôle interne, matrices de contrôle, etc.). En revanche, leur implémentation par les directions et services départementaux n'est pas effective. Aussi, la Cour recommande de prioriser la mise en place des actions correctrices en veillant à une coordination avec les étapes du projet en cours « Répertoire des emplois-référence et Evaluation de fonction » mené par l'OPE.

Actions en parallèle de la mise en place du SCI

[cf. constats 1 et 2]

- Afin de **diminuer le nombre d'indemnités spécifiques à la fonction exercée**, la Cour encourage l'OPE dans sa démarche d'identifier les indemnités pouvant être considérées comme spécifiques à la fonction exercée par le collaborateur, et juridiquement qualifiables comme étant des droits acquis. En effet, dans le cadre du projet en cours « Répertoire des emplois-référence et Evaluation de fonction³⁶ », l'OPE prévoit d'intégrer les montants de ces indemnités spécifiques directement dans les nouveaux niveaux de traitement, action qui est également recommandée par la Cour. Dans le cadre des négociations avec les représentants du personnel, il conviendra toutefois de calculer et de tenir compte des coûts/gains supplémentaires pour l'employeur en matière de cotisations sociales et de fiscalité le cas échéant.

Une simplification du système procurerait des gains d'efficience non négligeables pour de nombreux intervenants dans le processus, en particulier pour les départements gérant un nombre important de primes, indemnités et débours distincts, tels que le DCTI (53), le DT (63), le DI (69) et le DIP (72), qui de surcroît ne représentent que de 2% à 4% du traitement³⁷.

- En outre, la Cour recommande également à l'OPE de proposer au Conseil d'Etat une **forte réduction du nombre d'indemnités non spécifiques à une fonction** et, selon les cas où elles seraient juridiquement qualifiables comme étant des droits acquis, de déterminer le type de compensation à offrir aux membres du personnel. Pour ce faire, la Cour recommande à l'OPE d'inventorier et le cas échéant de regrouper les primes, indemnités et débours par finalité afin d'éviter de compenser de multiples fois le même inconvénient ou prestation particulière, notamment considérant les possibilités offertes par l'article 11 al.3 du RTrait en matière de code complémentaire³⁸.

³⁶ Voir à ce titre le rapport no 28 de la Cour des comptes relatif à l'organisation des ressources humaines.

³⁷ Hors statuts du personnel enseignant et du personnel policier.

³⁸ L'article 11 al. 3 du RTrait prévoit que si, de façon durable et significative, le titulaire exerce, en plus des tâches prévues dans sa fonction, des activités d'un niveau supérieur ou connexe, le code complémentaire 7 peut lui être attribué après évaluation. De ce fait, son traitement se situe dans une, voire deux classes supérieures à celle prévue pour la fonction qu'il occupe. Voir à ce titre le rapport no 28 de la Cour des comptes relatif à l'organisation des ressources humaines.

Actions prioritaires à court terme dans le cadre de la mise en place du SCI

[cf. constat 3]

- **Mise à jour du MIOPE** : l'OPE est invité à inventorier les primes et indemnités non spécifiques à un département et absentes du MIOPE (p.ex. indemnité pour frais de téléphone portable), puis à en établir les directives d'octroi dans le MIOPE.

[cf. constat 4]

- **Décisions formelles du Conseil d'Etat** : l'OPE est invité à présenter pour décision formelle du Conseil d'Etat les primes et indemnités non spécifiques à un département et qui n'ont pas fait l'objet d'une décision formelle du Conseil d'Etat à ce jour (p.ex. indemnité super-utilisateur bureautique).

[cf. constats 5 et 6]

- **Indemnités spécifiques** : en veillant à une coordination avec les étapes du projet en cours « Répertoire des emplois-référence et Evaluation de fonction » afin d'éviter tout travail inutile, les responsables RH des départements octroyant des indemnités spécifiques à certaines fonctions, ou des indemnités uniques pour activités complémentaires, ou un traitement supérieur en raison d'un code complémentaire, sont invités à établir des directives d'octroi, et d'en informer l'OPE en raison de sa responsabilité du contrôle transversal et de garant de l'égalité de traitement. Il conviendra de porter une attention particulière quant aux critères de différenciation entre les indemnités uniques pour activités complémentaires, les indemnités pour heures supplémentaires des cadres supérieurs et l'activité complémentaire faisant l'objet du code complémentaire. Finalement, tant l'OPE que les responsables RH départementaux sont invités à revoir la pertinence du caractère « permanent » de certaines indemnités initialement prévues de manière ponctuelle ou propre à une activité.

[cf. constat 8]

- **Charte de valeurs** : la Cour invite l'OPE, lors de la future diffusion de la charte, à la faire signer par tout collaborateur afin d'attester de sa prise de connaissance, en insistant sur la nécessaire exemplarité des comportements à adopter par les collaborateurs dans toute situation impliquant des éléments de rémunération tels que traitement, primes, indemnités, débours, etc.

4.2.5 Observations de l'audité

Remarques liminaires

Comme le souligne la Cour des Comptes, la diminution de la majorité des indemnités ne pourra se faire que dans le cadre du projet de nouveau système d'évaluation des métiers et des fonctions et du nouveau système de rémunération et nécessitera des révisions législatives.

Cf. constat 3

Le Conseil d'Etat approuve cette recommandation et charge l'OPE d'inventorier avec les départements l'ensemble des primes et indemnités et de distinguer les indemnités liées à la fonction des autres. Après validation de cette liste, le Conseil d'Etat demande à l'OPE d'établir les directives d'octroi (MIOPE) pour celles qui n'en font pas l'objet.

Cf. constat 4

Le Conseil d'Etat approuve cette recommandation et demande à l'OPE dans le cadre de l'établissement de la liste de l'ensemble des primes et indemnités d'identifier celles qui ne font pas l'objet d'une décision formelle du Conseil d'Etat et de les présenter pour décision.

Cf. constats 5 et 6

Le Conseil d'Etat a déjà décidé d'intégrer les indemnités et les primes spécifiques à une fonction dans le cadre du nouveau système d'évaluation et de rémunération. Par ailleurs, les codes complémentaires sont attribués après une évaluation de fonction effectuée par l'OPE et faisant l'objet d'une décision du Conseil d'Etat. Ces codes seront supprimés dans le cadre du nouveau système d'évaluation et de rémunération. Comme indiqué dans le rapport, les indemnités pour activités complémentaires ne sont plus attribuées depuis 2008. Néanmoins, le Conseil d'Etat demande à l'OPE d'identifier les personnes bénéficiant d'une indemnité pour activités complémentaires attribuée avant 2008 et en collaboration avec les départements d'en établir la pertinence à ce jour. Enfin, lors de l'adoption du règlement sur les cadres supérieurs, les cartes de timbrage ont été retirées aux cadres supérieurs, les compteurs d'heures supplémentaires (TCA) gelés. Depuis lors et dans une volonté de responsabiliser l'encadrement et les cadres supérieurs, l'octroi des indemnités pour heures supplémentaires relève de l'appréciation de la hiérarchie et des cadres supérieurs du temps additionnel accompli. Par ailleurs pour ce qui est du règlement du solde des compteurs d'heures supplémentaires (TCA), le Conseil d'Etat charge le CSRH de formuler une proposition de traitement uniforme.

Cf. constat 8

Le Conseil d'Etat approuve cette recommandation et demande à l'OPE dès que la Charte sera validée et diffusée d'organiser avec les départements la signature, afin d'attester de la prise de connaissance, par tous les collaborateurs-trices en fonction et par les nouveaux-elles collaborateurs-trices engagés-es.

4.3 Gestion des risques et activités de contrôle

4.3.1 Contexte

La gestion des risques

Un système de contrôle interne efficace requiert que les risques importants pouvant nuire à la réalisation des objectifs liés aux activités (mission et prestations) de l'Etat soient reconnus, continuellement évalués et régulièrement revus.

En se fondant sur les bonnes pratiques, il est nécessaire de commencer par connaître et évaluer les risques. Pour ce faire, les activités de l'organisation et ses flux financiers les plus importants sont identifiés et priorisés en fonction des risques et des impacts éventuels sur les états financiers. Dans le cadre de l'Etat, il est important d'inclure également les risques opérationnels et de conformité dans cette analyse des risques. En effet, une approche purement financière ne permettrait pas de déterminer les risques d'une manière satisfaisante. Ensuite, il est nécessaire d'identifier les processus clés (les processus essentiels) qui sous-tendent ces activités « risquées ». Les processus clés et **uniquement les processus clés** font l'objet d'une documentation (matrice de contrôle, directives, procédures, check list, etc.) où sont identifiés les contrôles en place pour limiter les risques.

Les activités de contrôle

Il s'agit de l'ensemble de mesures, de procédures ou d'opérations mises en place pour circonscrire les risques et réaliser les objectifs définis par l'organisation. Cela implique d'avoir identifié au préalable les risques principaux liés aux processus clés de l'organisation.

Pour chaque processus clé, un système de contrôle interne opérationnel implique ensuite de définir et de documenter :

- **Les contrôles généraux:** ce sont des contrôles susceptibles d'influer sur l'organisation et par conséquent sur les processus. Au niveau transversal, il s'agit par exemple de contrôles par sondage sur les débours. Au niveau départemental, il s'agit par exemple d'analyser les règlements de compétences, la surveillance des contrôles au niveau des processus, etc.
- **Les contrôles au niveau des processus:** ils couvrent les risques au niveau des différentes étapes des opérations (la demande initiale, l'octroi, l'enregistrement, le traitement, la comptabilisation, l'assujettissement aux cotisations sociales, l'impact fiscal, etc.) dont les principaux sont de la responsabilité des départements et les autres de la responsabilité transversale de l'OPE. Ces contrôles peuvent être manuels (par exemple la vérification de l'existence d'une pièce justificative par rapport à une demande de remboursement de frais de repas), soit automatisés par le biais d'applications informatiques (par exemple l'identification automatique des indemnités devant figurer sur le certificat de salaire). Ces contrôles devraient également permettre de déterminer les situations où un retrait de l'indemnité s'impose.

Les contrôles devraient donc couvrir aussi bien les processus départementaux (verticaux) que les processus transversaux. Selon le manuel, **l'office du personnel de l'Etat (OPE)** est responsable d'édicter les directives et procédures pertinentes en ce qui concerne le domaine des ressources humaines. Le manuel précise qu'étant applicables à l'ensemble de l'Etat, ces directives et procédures communes doivent être émises et tenues à jour sur un site intranet.

En outre, la loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques³⁹ stipule aux articles 1 et 2 que le système de contrôle interne est complété par un contrôle transversal des flux financiers et de la gestion des ressources humaines. Il précise en outre que c'est le département des finances qui est responsable de la mise en place et du maintien du contrôle interne transversal. Finalement, il convient également de souligner que le collège spécialisé des ressources humaines est présidé par le directeur général de l'OPE et que la fonction de responsable du contrôle interne transversal est rattachée au département des finances. La responsabilité de **piloter et de coordonner la mise en place** d'un système de contrôle interne adéquat au niveau de la gestion des indemnités incombe donc clairement au **département des finances**. La **mise en œuvre opérationnelle et le maintien** des contrôles et des outils incombent bien entendu à **chaque département**, précisément à leurs responsables des ressources humaines et/ou finances.

Parmi les outils recommandés par les bonnes pratiques, la **matrice de contrôle** est un outil qui permet, entre autres, d'analyser les processus clés, d'identifier et d'évaluer les risques y relatifs, de décrire les contrôles en place et de déterminer si les contrôles sont adéquats au regard de ces risques. En outre, la matrice de contrôle permet de s'assurer que les rôles et responsabilités en matière des contrôles à effectuer ont bien été décrits, ce qui évite les situations de « sous-contrôle » (quand un risque n'est pas couvert par un contrôle), comme de « sur-contrôle » (risque couvert par plusieurs contrôles). Bien évidemment, la matrice de contrôle ne remplace pas les directives et procédures lorsque celles-ci sont nécessaires.

Dans sa marche à suivre succincte pour la mise en place du système de contrôle interne (version du 21 mai 2007), le collège spécialisé contrôle interne a mis en place différents outils dont une matrice de contrôle. La Cour a utilisé cette matrice de contrôle pour en présenter un exemple applicable aux indemnités et débours qui figure en Annexe 1.

4.3.2 Constats

9. Au moment de l'audit, ni l'OPE ni aucun département n'avaient mis en œuvre une analyse des risques spécifiques aux primes, indemnités et débours. En septembre 2009, l'OPE a établi un document de référence « Gestion des salaires et des effectifs – organisation et système de contrôle interne » qui contient notamment des objectifs stratégiques et les premiers éléments d'une analyse de risques.
10. Le RDébours prévoit deux cas de **frais de repas** remboursables aux membres du personnel : les repas pris lors d'une rencontre agendée et tenant lieu exclusivement de séance de travail, et les repas lors d'un devoir de représentation envers des tiers, partenaires de l'administration. Dans les deux cas et de manière générale, le montant maximum est de 30 F par personne et le prix des alcools forts, les articles de tabac et les pourboires ne sont pas pris en charge par l'Etat. Le Rdébours précise que ces frais doivent être soumis à l'approbation préalable du chef du département ou du chancelier qui peut déléguer cette compétence. Le règlement prévoit encore que ces montants peuvent être augmentés sur autorisation expresse du secrétaire général du département ou de la chancellerie.

³⁹ LSGAF D 1 10

Or, la Cour a constaté lors de la période de l'audit que dans la plupart des départements les 30 F sont régulièrement dépassés. En outre et dans la plupart des cas, ce dépassement a lieu sans faire l'objet d'une indication particulière de la part du secrétaire général ou du chancelier ni de trace d'une autorisation préalable. De plus, des alcools forts et des pourboires ont été parfois pris en charge. En l'état actuel du SCI, le bien-fondé de ces écarts par rapport à la norme réglementaire ne peut pas être vérifié, de même que la pertinence de la norme elle-même.

11. Le RDébours prévoit, dans sa version applicable du 1^{er} mars 2007 au 8 octobre 2008, que « les déplacements professionnels doivent en principe être effectués avec les moyens de transport publics. Les déplacements en **taxi** ne sont pas remboursés, sauf circonstances exceptionnelles et justifiées ». Dans la version applicable dès le 8 octobre 2008, la formulation a été modifiée comme suit « les déplacements professionnels doivent en principe être effectués avec les moyens de transport publics. Les déplacements en taxi ne sont remboursés qu'en présence de circonstances particulières et moyennant justificatifs ».

La Cour a constaté lors de la période de l'audit qu'aucun département ne documente le caractère exceptionnel (ou, depuis le 8 octobre 2008, « particulier ») des courses de taxi. En l'état actuel du SCI, le bien-fondé de ces écarts par rapport à la norme réglementaire ne peut pas être vérifié.

12. L'article 7 du règlement sur les cadres supérieurs de l'administration cantonale⁴⁰ prévoit que les cadres supérieurs qui effectuent plus de 100 **heures supplémentaires** par année perçoivent une indemnité forfaitaire de 2% de leur traitement annuel de base et de 3% au-delà de 200 heures supplémentaires. Les modalités de contrôle de ces heures sont fixées d'entente entre l'intéressé et son supérieur hiérarchique, sous le contrôle du secrétaire général du département ou du directeur général de l'établissement.

Ainsi, l'octroi de l'indemnité de 2% ou 3% ne se fait pas sur la base de relevés horaires détaillés, mais par l'appréciation de la hiérarchie. Or, en l'état actuel du SCI, le bien-fondé des appréciations de la hiérarchie ne peut pas être vérifié. La Cour a constaté que le nombre d'heures effectivement réalisées par les cadres concernés n'est pas documenté, même de manière approximative, que ce soit de manière journalière, hebdomadaire ou mensuelle. Comme le type de tâches (incluses ou non dans le cahier des charges) qui ont conduit à travailler plus de 40 heures par semaine n'est pas documenté non plus, les conditions d'octroi d'indemnités uniques pour activités complémentaires, celles relatives aux heures supplémentaires des cadres ou une rémunération supplémentaire faisant l'objet d'un code complémentaire⁴¹ ont toutes pu se recouper et être invoquées, voire cumulées.

⁴⁰ RCSAC B 5 05.03

⁴¹ En complément des indemnités au sens strict, l'article 11 al. 3 du RTrait prévoit que si, de façon durable et significative, le titulaire exerce, en plus des tâches prévues dans sa fonction, des activités d'un niveau supérieur ou connexe, le code complémentaire 7 peut lui être attribué après évaluation. De ce fait, son traitement se situe dans une, voire deux classes supérieures à celle prévue pour la fonction qu'il occupe. Voir à ce titre le rapport no 28 de la Cour des comptes relatif à l'organisation des ressources humaines.

Dans un département, la Cour a constaté en 2008 un paiement d'heures supplémentaires de 2'948 F en faveur d'un cadre supérieur, correspondant à 45 heures supplémentaires. Ce paiement n'est pas conforme au règlement sur les cadres supérieurs. En fin d'audit, la Cour a interpellé le département à ce sujet et ce dernier a constaté que ses divers contrôles préalables au paiement n'avaient malheureusement pas permis d'identifier cette situation individuelle et de l'exclure d'emblée. En conséquence, le département a demandé au collaborateur concerné le remboursement de la somme de 2'948 F indûment touchée, remboursement qui est en cours.

Dans un autre département, la Cour a constaté en 2007 un paiement d'heures supplémentaires de 84'945 F en faveur d'un cadre supérieur avec le statut d'agent spécialisé. Ce paiement, qui n'est pas conforme au règlement sur les cadres supérieurs, a été demandé par le secrétaire général de l'époque et entériné à titre exceptionnel par l'OPE. En outre, des paiements d'heures supplémentaires dites « d'astreinte » ont été constatés en 2007 et 2008 pour deux personnes en sus de l'indemnité forfaitaire, ce qui n'est pas conforme au règlement sur les cadres supérieurs. Cette pratique, qui portait sur des montants de l'ordre de 500 F, a toutefois été arrêtée depuis. La Cour relève d'ailleurs les mesures prises dans ce département depuis 2008 afin d'éviter que ces irrégularités se reproduisent.

Sur un plan plus général et à l'occasion de l'entrée en vigueur des normes IPSAS-DicoGE en 2008, la Cour a constaté que certains départements ont procédé à des paiements du solde d'heures supplémentaires des collaborateurs, cadres supérieurs inclus. La décision de payer le solde d'heures supplémentaires plutôt que de permettre une compensation en congés n'a pas fait l'objet d'une pratique homogène entre départements. Il en résulte des situations actuelles délicates en matière d'égalité de traitement, notamment au sein des départements qui ont vu leur composition modifiée à l'issue des élections au Conseil d'Etat.

13. Le RDébours prévoit qu'au début de chaque année civile et après examen des justificatifs, les départements ou la chancellerie d'Etat déterminent la liste des membres de leur personnel qui peuvent bénéficier d'une indemnité forfaitaire annuelle pour **l'usage professionnel du véhicule privé**. Les intéressés doivent être constamment en mesure de justifier à l'égard de leur département ou de la chancellerie d'Etat du nombre de kilomètres parcourus au service de l'Etat. Tout changement de fonction ou modification déterminante du cahier des charges doit donner lieu à une nouvelle évaluation.

Dans plusieurs départements, la Cour a constaté une documentation lacunaire de la justification de l'octroi de ces indemnités, notamment l'absence d'un relevé de kilomètres parcourus. De plus, dans certains services l'estimation kilométrique n'a pas été revue depuis 15 ans au minimum. En outre, la Cour a constaté le cas d'un véhicule « Mobility » mis à disposition de certains fonctionnaires, et pour lequel aucune documentation pertinente quant à l'utilisation du véhicule n'est disponible (par exemple, si des fonctionnaires bénéficiant déjà d'une indemnité forfaitaire utilisent également le véhicule et si l'utilisation est faite à des fins professionnelles).

Ainsi, les activités de contrôle mises en place ne sont pas suffisantes dans la mesure où l'indemnité a été octroyée alors qu'il n'y a ni documents justifiant de l'estimation des kilomètres parcourus ni l'autorisation au préalable de la hiérarchie pour l'utilisation du véhicule privé à des fins professionnelles. En l'état actuel du SCI, le bien-fondé de ces octrois ne peut pas être vérifié, de même que l'usage uniquement professionnel du véhicule « Mobility » et non cumulé avec une indemnité forfaitaire.

14. Au moment de l'audit, ni l'OPE ni aucun département n'avaient établi de matrices de contrôle spécifiques aux processus de primes, indemnités et débours. En septembre 2009, l'OPE a établi un document de référence « Gestion des salaires et des effectifs – organisation et système de contrôle interne » qui contient notamment des objectifs stratégiques, une analyse de risques, un processus de contrôle des éléments fixes et variables des paies lors d'un changement de situation contractuelle des collaborateurs, en spécifiant les opérations de contrôle de l'OPE et des départements, ainsi qu'un processus de contrôle de la nomenclature des rubriques de paie, incluant également le contrôle du traitement social et fiscal des primes, indemnités et débours.
15. Dans l'attente des matrices de contrôle, des contrôles sont effectués sur une base systématique de visas. Toutefois, cette manière de faire crée une lourdeur administrative importante, particulièrement au niveau du secrétariat général du département, et n'a pas été systématiquement accompagnée des justificatifs requis par les circonstances comme les constats précédents (repas, taxi, heures supplémentaires, véhicule) le démontrent.

4.3.3 Risques

Relativement à la **gestion des risques**, les moyens mis en œuvre ne permettent pas à la hiérarchie de circonscrire les risques avant ou lors de leur survenance (abus et fraude potentiels, erreurs de saisie et de comptabilisation avérées, etc.).

Relativement aux **activités de contrôle**, le risque de conformité d'octroi de l'indemnité est avéré pour certains départements. Un risque opérationnel en matière de système de contrôle interne est également avéré considérant les visas apposés sur des pièces qui auraient requis au préalable des justificatifs détaillés.

4.3.4 Recommandations

Il convient de noter que grâce aux travaux du collège spécialisé contrôle interne, les outils du contrôle interne sont existants (manuel du contrôle interne, matrices de contrôle, etc.). En revanche, leur implémentation par les directions et services départementaux n'est pas effective. Aussi, la Cour recommande de prioriser la mise en place des actions correctrices en veillant à une coordination avec les étapes du projet en cours « Répertoire des emplois-référence et Evaluation de fonction » mené par l'OPE.

Actions prioritaires à court terme dans le cadre de la mise en place du SCI

[cf. constats 10 à 13 et 15]

- **Activités de contrôle des débours (repas de travail, taxi, etc.) et divers** : dans l'attente de l'analyse de risques et de la matrice de contrôle, les responsables RH départementaux sont invités à compléter leur directive départementale en matière de débours en précisant, par exemple, que chaque ticket de restaurant soit documenté avec le nom des personnes présentes et l'objet du repas de travail (particulièrement dans les cas de repas dits « protocolaires », et ce à tout niveau hiérarchique dans les départements et à la chancellerie) ; que chaque ticket de taxi fasse l'objet d'une justification de son caractère particulier, notamment lorsque l'utilisateur dispose également d'une indemnité forfaitaire pour l'usage professionnel du véhicule privé ; que les cadeaux de naissance en sus de l'allocation versée par l'Etat fassent l'objet d'une directive afin d'assurer l'égalité de traitement, etc. Une copie de ces directives devrait être remise à l'OPE en raison de la responsabilité de contrôle transversal de ce dernier. Les remboursements devraient être conditionnés à l'existence de ces justificatifs requis par les normes réglementaires. A ce titre et afin d'éviter une charge administrative inefficace au niveau du secrétariat général, il convient d'utiliser la possibilité offerte par le RDébours de déléguer l'approbation préalable jusqu'aux niveaux hiérarchiques requis par le type d'activité des services ou collaborateurs concernés.

[cf. constat 14]

- **Activités de contrôle des indemnités** : prenant acte de l'important travail réalisé par l'OPE en 2009 en matière de documentation du contrôle interne, la Cour invite l'OPE à faire une revue systématique du traitement social et fiscal des primes, indemnités et débours.

Actions à moyen terme

- **Gestion de risques** : en coordination avec les étapes du projet en cours « Répertoire des emplois-référence et Evaluation de fonction » afin d'éviter tout travail inutile, l'OPE est invité à établir une analyse des risques pour les quelques primes, indemnités et débours communs à plusieurs départements et dont le montant est significatif (p.ex. indemnité pour usage du véhicule privé, indemnité pour frais de téléphone portable). Cela permettra de limiter la charge administrative de la mise en place du SCI en se focalisant sur les risques importants. En outre, les départements sont invités à examiner les cas où une forfaitisation de certains débours permettrait des gains d'efficacité par rapport à de multiples et récurrents remboursements individuels.
- **Matrice de contrôle** : en tenant compte des mêmes modalités que pour l'analyse de risques, l'OPE et les responsables RH départementaux sont invités à définir et implémenter les matrices de contrôle pour les risques identifiés. Il est essentiel que la description des activités de contrôle réponde aux questions de base (qui, quoi, comment, à quelle fréquence, quand, où, pourquoi) et qu'elle indique la procédure à suivre par l'utilisateur lorsque le contrôle détecte une erreur. Un exemple figure en Annexe 1.

Cette mise en œuvre devrait être effectuée sous la supervision et la coordination de l'OPE, avec l'appui du Collège spécialisé contrôle interne pour les aspects méthodologiques et les responsables RH départementaux pour les autres aspects. Il est essentiel de s'assurer que les minima à respecter en termes de contrôles ainsi que des outils à utiliser (matrices de contrôle, etc.) soient définis au niveau transversal et implémentés dans chaque département.

4.3.5 Observations de l'audité

Cf. constats 10 à 13 et 15

Le Conseil d'Etat demande à l'OPE en collaboration avec les départements :

- *d'établir une directive commune en matière de remboursement de débours (frais de repas et taxis),*
- *d'identifier les différents cadeaux pour événements exceptionnels (naissance ou retraite par exemple) qui sont offerts en sus des allocations ou autres primes versées par l'Etat,*
- *et de proposer une liste d'événements exceptionnels justifiant l'octroi d'un cadeau et un montant uniforme.*

De plus, le Conseil d'Etat favorise la délégation de l'approbation préalable aux niveaux hiérarchiques requis.

Cf. constat 14

Le Conseil d'Etat charge l'OPE de procéder à une revue systématique du traitement social et fiscal des primes, indemnités et débours dès que la liste des indemnités et primes aura été validée (constat 3).

Actions à moyen terme

Le Conseil d'Etat demande à l'OPE d'établir une analyse des risques pour l'indemnité pour usage du véhicule privé et l'indemnité pour frais de téléphone portable, puis de définir avec les responsables RH des départements les matrices de contrôles et enfin de les implémenter.

4.4 Information et communication

4.4.1 Contexte

Le système d'information et de communication doit garantir le bon fonctionnement du système de contrôle interne. Pour cela, il doit permettre de s'assurer que :

- les informations importantes sont diffusées à un moment opportun et à l'ensemble des collaborateurs concernés ;
- les informations communiquées sont fiables ;
- les canaux d'information et de communication sont fiables.

En ce qui concerne les indemnités et débours, ces informations recouvrent toutes les données financières et non financières qui permettent d'appréhender l'état d'accomplissement des objectifs fixés à quelque niveau que ce soit (secrétariat général, directeurs, collaborateurs etc.) et ce tant sur le plan départemental que transversal.

Aussi, cette composante information et communication implique d'être en mesure de déterminer l'information pertinente à collecter, ainsi que les critères à considérer dans la collecte d'information (niveau de détail et d'exactitude, fréquence de collecte, etc.). Dans ce contexte, l'article 9 al. 2 et 3 de la LTrait prévoit que toute rémunération complémentaire au traitement (remises, casuels ou indemnités quelconques) doit figurer au compte rendu financier de l'exercice écoulé.

4.4.2 Constats

16. Des systèmes d'information transversaux ont été développés, qui ont des fonctionnalités relatives aux primes, indemnités et débours :
 - a. L'outil « SIRH », utilisé pour verser avec la paie mensuelle les primes, indemnités et certains débours ;
 - b. L'outil « E-Expenses », l'une des fonctionnalités de la Comptabilité Financière Intégrée, qui alimente l'outil SIRH pour la gestion des débours régis par le RDébours.

Ces outils permettent une identification précise du bénéficiaire (matricule) des primes, indemnités et certains débours. Or, ils ne sont pas systématiquement utilisés : certains services peuvent décider, au cas par cas, de comptabiliser des débours (voire des indemnités) par la caisse ou par le biais du module fournisseurs de la CFI, rendant alors l'identification du bénéficiaire complexe voire rédhibitoire.

17. La qualité actuelle de la saisie comptable en matière de primes, indemnités et débours laisse à désirer. En effet, et comme la Cour a pu le constater dans le cadre de ses travaux d'analyse :
 - des imputations sur de mauvaises natures comptables ont eu lieu ;
 - les libellés des transactions ne permettent pas systématiquement de s'assurer qu'il s'agit bien d'indemnités ou débours.

Ce constat, de même que le précédent, rend tout pilotage global ou analyse particulièrement difficile, tant au sein des départements (suivi de l'ensemble des primes, indemnités, débours, etc. versés à un membre du personnel identifiable par son matricule) que dans le cadre des actions transversales de l'Etat (chiffrage des effets du plan de mesures du Conseil d'Etat par exemple). A noter que cette problématique a été abordée de manière globale par la Cour dans un précédent rapport⁴² et fait l'objet d'actions d'améliorations en cours.

18. L'article 9 al. 3 de la LTrait prévoit que les rémunérations complémentaires au traitement (casuels, remises, indemnités quelconques) doivent figurer au compte rendu financier de l'exercice écoulé. Or, le compte-rendu financier de l'Etat ne contient pas d'information à ce titre, tant dans sa teneur antérieure à 2008 que depuis l'application des normes comptables DiCo-GE⁴³ en 2008.
19. La complexité actuelle du système, les interprétations variables des rubriques de paie en traitement, primes, indemnités et débours et le manque d'intégralité des directives MIOPE ne sont également pas étrangers au fait que les chiffres avancés relatifs aux primes, indemnités et débours ont été estimés, selon le périmètre retenu, de 25 à 260 millions lors des interventions parlementaires de 2005 et de 2006. De plus, ils n'ont pas fait l'objet d'une mention spécifique dans les comptes rendus financiers de l'Etat et de ce fait ont privé les députés de l'information intégrale et exacte à laquelle ils ont droit en matière de contrôle parlementaire.

4.4.3 Risques

Relativement à l'**information et à la communication**, le risque de conformité est avéré pour certains départements. En outre, un risque opérationnel et financier est lié à la possibilité d'utiliser plusieurs outils informatiques différents et de comptabiliser, selon les cas, les mêmes indemnités et/ou débours sur plusieurs natures comptables différentes. Finalement, le risque de conformité relatif à l'article 9 al. 3 de la LTrait est également avéré.

4.4.4 Recommandations

Actions prioritaires à court terme dans le cadre de la mise en place du SCI

[cf. constats 16 et 17]

- **Qualité de la saisie comptable** : avec le concours de la DGFE⁴⁴, l'OPE est invité à préciser les rubriques SIRH et les natures comptables à utiliser pour chaque type de primes, indemnités et débours, ainsi que les libellés recommandés. Les responsables financiers départementaux sont invités à n'utiliser que SIRH ou le module E-expense pour le paiement de primes, indemnités ou débours.

⁴² Voir à ce sujet les recommandations de la Cour émises dans le [rapport no 18 de la Cour des comptes relatif à l'organisation et à la fonction comptables](#).

⁴³ Depuis l'exercice 2008, l'Etat de Genève utilise les « Dico-GE », directives comptables spécifiques d'application des normes comptables internationales IPSAS. La Dico-Ge 7 « information relative aux parties liées » exige la fourniture d'informations relatives à la rémunération des principaux dirigeants.

⁴⁴ Direction générale des finances de l'Etat, au sein du département des finances.

- En cas d'exception (E-caisse ou AP), il conviendrait d'indiquer précisément dans le libellé de la transaction le type d'indemnité ou de débours versé.

[cf. constats 18 et 19]

- **Compte-rendu financier** : conformément à l'article 9 al. 3 LTrait, l'OPE est invité à établir dans le compte rendu financier de l'Etat de l'exercice 2010 une information détaillée des primes, indemnités et débours, par exemple sur la base des tableaux chiffrés établis par la Cour. Les éléments de revenu relatifs au Conseil d'Etat devraient figurer de manière distincte et détaillée dans ce compte rendu conformément aux prescriptions de la Dico-GE 7.

Actions à moyen terme

- **Tableau de bord** : l'OPE est invité à établir un tableau de bord (« reporting ») sur les primes, indemnités et débours, à suivre mensuellement. La version annuelle de ce tableau de bord pourrait être utilisée dans le compte rendu financier de l'exercice et ainsi répondre à l'exigence de la LTrait.
- **Qualité des données comptables** : l'OPE est invité à contacter le CCCFI⁴⁵ afin de déterminer la possibilité de saisir le matricule du collaborateur lors de l'usage des modules E-caisse ou AP de la CFI.

4.4.5 Observations de l'audit

Cf. constats 16 et 17

La simplification des rubriques paies induit une refonte des règles de paies SIRH. En effet, le gros répertoire de SIRH relatif aux indemnités est le résultat du passage de GIP à SIRH (1 pour 1). A cela s'ajoute la comptabilisation des paies par natures détaillées. Ce point (paies et comptabilisation) nécessite un travail de fond et de remise en question d'un certain nombre d'opérations comptables. Dans un premier temps seront identifiés les rubriques de paies qui peuvent être réduites simplement (OPE - 30.09.2010) et celle qui, en lien avec les natures comptables, seront simplifiées et uniformisées avec la mise en place de MCH2 (DGFE-OPE-2012). Enfin, l'utilisation de l'outil "e-expense" est possible exclusivement pour le remboursement de débours en lien avec le règlement B 5 15.24.

Cf. constats 18 et 19

Le Conseil d'Etat charge l'OPE d'établir sur la base de la liste validée (constat 3) le compte-rendu financier de l'exercice 2010 une information détaillée des primes, indemnités et débours.

Actions à moyen terme

Le Conseil d'Etat charge l'OPE d'établir un tableau de bord trimestriel des primes, indemnités et débours sur la base de la liste des indemnités et primes validées (constat 3).

⁴⁵ Centre de compétences de la comptabilité financière intégrée, au sein du département des finances.

4.5 Suivi

4.5.1 Contexte

Une fois les quatre premières composantes du SCI mises en place, les responsables hiérarchiques doivent surveiller la réalisation effective des contrôles prévus. Pour ce faire, ils se basent notamment sur des échantillonnages ou des observations. Ils doivent documenter les activités de suivi et les résultats y afférents, les mesures correctives y relatives et leur suivi.

Outre les activités courantes de suivi matérialisées par la surveillance de la réalisation effective des contrôles, un suivi des indicateurs et des statistiques est nécessaire, de même que des évaluations spécifiques. Ces activités doivent être menées périodiquement. Elles deviennent indispensables suite à des changements d'ordre stratégique, organisationnel ou au niveau des processus.

Aussi, cette cinquième et dernière composante du SCI implique de créer des indicateurs de performance permettant d'effectuer le suivi et la surveillance des contrôles, des statistiques et des évaluations spécifiques. Par exemple :

- la hiérarchie vérifie à l'improviste, sur un échantillon de contrôles, et s'assure que ceux-ci sont effectivement effectués et de manière systématique ;
- la hiérarchie vérifie, sur un échantillon, que les nouvelles lois ou règlements ont bien été pris en compte dans les contrôles et en particulier qu'ils sont bien compris par l'ensemble des collaborateurs concernés.

4.5.2 Constats

20. Etant donné que les quatre points précédents ne sont pas opérationnels, le suivi tant au niveau des départements que de l'OPE n'a pas encore pu être mis en oeuvre. En effet, la vérification du SCI relatif aux primes, indemnités et débours doit être effectuée une fois la charte de valeurs, les matrices de contrôle, procédure, etc. définies et en place pendant un laps de temps suffisant permettant ensuite de constater ou non leur efficacité opérationnelle.

4.5.3 Risques

Pour l'ensemble du système de contrôle interne, les risques opérationnel et de conformité sont avérés pour les membres du personnel chargés de fonctions d'autorité qui auraient dû mettre en place, à leur niveau, les dispositions de la LSGAF qui avait fixé au 1^{er} janvier 2007 le délai pour l'introduction d'un système de contrôle interne opérationnel, celles du règlement relatif au personnel de l'administration cantonale⁴⁶ (plus particulièrement les articles 21 à 23) et du règlement sur les cadres intermédiaires de l'administration cantonale⁴⁷ (notamment les articles 3 et 5) et celles du manuel du contrôle interne qui prévoyaient une mise en place complète au 31 décembre 2008.

⁴⁶ RPAC B 5 05.01

⁴⁷ RCIAC B 5 05.06

4.5.4 Recommandations

Actions à moyen terme

- **Départements et OPE** : Une fois les étapes relatives aux quatre premières composantes du SCI mises en place, l'OPE est invité à établir un suivi et une surveillance adéquate d'une part des processus liés aux indemnités et débours afin de vérifier notamment l'efficacité opérationnelle des contrôles clés menés par les départements, d'autre part de la connaissance des lois, règlements et documents pertinents (charte de valeurs, etc.) par les acteurs concernés. Il s'agira notamment de procéder par sondage annuel sur une indemnité ou débours particulier (échantillon représentatif) et par contrôles systématiques lors de changements de situation contractuelle par exemple. A leur échelle, les responsables RH départementaux sont invités à faire de même.

4.5.5 Observations de l'audité

Le Conseil d'Etat charge l'OPE d'établir ce suivi par sondage annuel, les contrôles systématiques étant déjà définis dans le document de référence « Gestion des salaires et des effectifs – organisation et système de contrôle interne » et mis en oeuvre au Service des paies.

4.6 Suite de l'audit

Du fait de l'état actuel du système de contrôle interne, dans le cadre du présent audit la Cour a renoncé à opérer un contrôle systématique du bien-fondé de l'octroi de primes, indemnités ou débours, car cela aurait représenté un nombre d'heures disproportionné tant pour la Cour que pour l'audité par rapport aux bénéfices possibles attendus. De surcroît, il en résulterait de nombreux cas pour lesquels il n'aurait matériellement pas été possible de déterminer le caractère judicieux et économique ou non des moyens utilisés.

La Cour rappelle que les exigences minimales du Conseil d'Etat dans le cadre de la mise en place d'un système coordonné de contrôle interne sont les suivantes :

«Les processus clés sont formalisés et à jour. [...] Les procédures clés sont formalisées et à jour. Elles comportent l'objet et le domaine d'application de l'activité spécifiée et décrivent :

- ce qui doit être fait;
- qui doit le faire;
- quand, où, comment cela doit être fait;
- quels moyens doivent être utilisés;
- comment cela doit être enregistré et maîtrisé ».

De ce fait, il apparaît approprié de laisser les mois nécessaires à l'OPE et aux responsables RH départementaux pour régulariser les manquements constatés et mettre en œuvre les recommandations prioritaires à court terme. A cette échéance, la Cour effectuera un **complément au présent audit par des tests détaillés sur les primes, indemnités et débours versés, et ce pour chaque département**. Le résultat de ces contrôles fera l'objet d'un nouveau rapport, qui devrait pouvoir alors évaluer le niveau de maturité du système de contrôle interne relatif aux processus de primes, indemnités et débours.

5 TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Priorité 1 = Fort 2 = Moyen 3= Faible	Resp.	Délai au	Fait le
4.2.4	Afin de diminuer le nombre d'indemnités spécifiques à la fonction exercée , la Cour encourage l'OPE dans sa démarche d'identifier les indemnités pouvant être considérées comme spécifiques à la fonction exercée par le collaborateur, et juridiquement qualifiables comme étant des droits acquis. En effet, dans le cadre du projet en cours « Répertoire des emplois-référence et Evaluation de fonction », l'OPE prévoit d'intégrer les montants de ces indemnités spécifiques directement dans les nouveaux niveaux de traitement, action qui est également recommandée par la Cour. Dans le cadre des négociations avec les représentants du personnel, il conviendra toutefois de calculer et de tenir compte des coûts/gains supplémentaires pour l'employeur en matière de cotisations sociales et de fiscalité le cas échéant.	1	OPE	Selon étapes prévues dans l'appel d'offre pour un nouveau système d'évaluation des métiers et des fonctions et pour un nouveau système de rémunération : 31.12.2012	
4.2.4	En outre, la Cour recommande également à l'OPE de proposer au Conseil d'Etat une forte réduction du nombre d'indemnités non spécifiques à une fonction et, selon les cas où elles seraient juridiquement qualifiables comme étant des droits acquis, de déterminer le type de compensation à offrir aux membres du personnel. Pour ce faire, la Cour recommande à l'OPE d'inventorier et le cas échéant de regrouper les primes, indemnités et débours par finalité afin d'éviter de compenser de multiples fois le même inconvénient ou prestation particulière, notamment considérant les possibilités offertes par l'art. 11 al.3 du RTrait en matière de code complémentaire	1	OPE	Répertorier l'ensemble des indemnités, justifier leur versement en regard des lois et règlements, distinguer les indemnités liées à la fonction des autres : 31.03.2011 Présenter pour validation la liste au CE : 30.06.2011	
4.2.4	L'OPE est invité à inventorier les primes et indemnités non spécifiques à un département et absentes du MIOPE (p.ex. indemnité pour frais de téléphone portable), puis à en établir les directives d'octroi dans le MIOPE.	1	OPE	Dès que liste des indemnités et primes est validée par le CE, le MIOPE sera mis à jour dans les 3 mois.	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Priorité 1 = Fort 2 = Moyen 3 = Faible	Resp.	Délai au	Fait le
4.2.4	L'OPE est invité à présenter pour décision formelle du Conseil d'Etat les primes et indemnités non spécifiques à un département et qui n'ont pas fait l'objet d'une décision formelle du Conseil d'Etat à ce jour (p.ex. indemnité super-utilisateur bureautique).	1	OPE	30.06.2011	
4.2.4	En veillant à une coordination avec les étapes du projet en cours « Répertoire des emplois-référence et Evaluation de fonction » afin d'éviter tout travail inutile, les responsables RH des départements octroyant des indemnités spécifiques à certaines fonctions, ou des indemnités uniques pour activités complémentaires, ou un traitement supérieur en raison d'un code complémentaire, sont invités à établir des directives d'octroi, et d'en informer l'OPE en raison de sa responsabilité du contrôle transversal et de garant de l'égalité de traitement. Il conviendra de porter une attention particulière quant aux critères de différenciation entre les indemnités uniques pour activités complémentaires, les indemnités pour heures supplémentaires des cadres supérieurs et l'activité complémentaire faisant l'objet du code complémentaire. Finalement, tant l'OPE que les responsables RH départementaux sont invités à revoir la pertinence du caractère « permanent » de certaines indemnités initialement prévues de manière ponctuelle ou propre à une activité.	2	OPE/CSRH	Identifier les personnes bénéficiant d'une indemnité pour activités complémentaires et en collaboration avec les départements d'en établir la pertinence à ce jour ; établir les règles d'attribution : 30.06.2011 Pour les codes complémentaires et l'indemnité pour heures supplémentaires pour cadres supérieurs voir observations p.33.	
4.2.4	La Cour invite l'OPE, lors de la future diffusion de la charte, à la faire signer par tout collaborateur afin d'attester de sa prise de connaissance, en insistant sur la nécessaire exemplarité des comportements à adopter par les collaborateurs dans toute situation impliquant des éléments de rémunération tels que traitement, primes, indemnités, débours, etc.	2	Responsables RH sous la supervision de l'OPE	Dès validation de la charte par le CE	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Priorité 1 = Fort 2 = Moyen 3 = Faible	Resp.	Délai au	Fait le
4.3.4	Dans l'attente de l'analyse de risques et de la matrice de contrôle, les responsables RH départementaux sont invités à compléter leur directive départementale en matière de débours en précisant, par exemple, que chaque ticket de restaurant soit documenté avec le nom des personnes présentes et l'objet du repas de travail (particulièrement dans les cas de repas dits « protocolaires », et ce à tout niveau hiérarchique dans les départements et à la chancellerie) ; que chaque ticket de taxi fasse l'objet d'une justification de son caractère particulier, notamment lorsque l'utilisateur dispose également d'une indemnité forfaitaire pour l'usage professionnel du véhicule privé ; que les cadeaux de naissance en sus de l'allocation versée par l'Etat fassent l'objet d'une directive afin d'assurer l'égalité de traitement, etc. Une copie de ces directives devrait être remise à l'OPE en raison de la responsabilité de contrôle transversal de ce dernier. Les remboursements devraient être conditionnés à l'existence de ces justificatifs requis par les normes réglementaires. A ce titre et afin d'éviter une charge administrative inefficace au niveau du secrétariat général, il convient d'utiliser la possibilité offerte par le RDébours de déléguer l'approbation préalable jusqu'aux niveaux hiérarchiques requis par le type d'activité des services ou collaborateurs concernés.	2	OPE en collaboration avec départements	Etablir une directive commune en matière de remboursement de débours (frais de repas et taxis), Identifier les différents cadeaux pour événements exceptionnels (naissance ou retraite par exemple) qui sont offerts en sus des allocations ou autres primes versées par l'Etat, Proposer une liste d'événements exceptionnels justifiant l'octroi d'un cadeau et un montant uniforme. 30.06.2011	
4.3.4	Prenant acte de l'important travail réalisé par l'OPE en 2009 en matière de documentation du contrôle interne, la Cour invite l'OPE à faire une revue systématique du traitement social et fiscal des primes, indemnités et débours.	2		Sur la base de la liste validée par le CE, cette revue systématique sera effectuée dans les 3 mois suivant la décision	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Priorité 1 = Fort 2 = Moyen 3 = Faible	Resp.	Délai au	Fait le
4.3.4	<p>En coordination avec les étapes du projet en cours « Répertoire des emplois-référence et Evaluation de fonction » afin d'éviter tout travail inutile, l'OPE est invité à établir une analyse des risques pour les quelques primes, indemnités et débours communs à plusieurs départements et dont le montant est significatif (p.ex. indemnité pour usage du véhicule privé, indemnité pour frais de téléphone portable). Cela permettra de limiter la charge administrative de la mise en place du SCI en se focalisant sur les risques importants.</p>	2	OPE	30.03.2011	
4.3.4	<p>En tenant compte des mêmes modalités que pour l'analyse de risques, l'OPE et les responsables RH départementaux sont invités à définir et implémenter les matrices de contrôle pour les risques identifiés. Il est essentiel que la description des activités de contrôle réponde aux questions de base (qui, quoi, comment, à quelle fréquence, quand, où, pourquoi) et qu'elle indique la procédure à suivre par l'utilisateur lorsque le contrôle détecte une erreur. Un exemple figure en <u>Annexe 1</u>.</p> <p>Cette mise en œuvre devrait être effectuée sous la supervision et la coordination de l'OPE, avec l'appui du Collège spécialisé contrôle interne pour les aspects méthodologiques et les responsables RH départementaux pour les autres aspects. Il est essentiel de s'assurer que les minima à respecter en termes de contrôles ainsi que les outils à utiliser (matrices de contrôle, etc.) soient définis au niveau transversal et implémentés dans chaque département.</p>	2	CSRH	30.03.2011	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Priorité 1 = Fort 2 = Moyen 3 = Faible	Resp.	Délai au	Fait le
4.4.4	Avec le concours de la DGFE, l'OPE est invité à préciser les rubriques SIRH et les natures comptables à utiliser pour chaque type de primes, indemnités et débours, ainsi que les libellés recommandés. Les responsables financiers départementaux sont invités à n'utiliser que SIRH ou le module E-expense pour le paiement de primes, indemnités ou débours. En cas d'exception (E-caisse ou AP), il conviendrait d'indiquer précisément dans le libellé de la transaction le type d'indemnité ou de débours versé.	2	OPE	Dans un premier temps seront identifiées les rubriques de paies qui peuvent être réduites simplement (OPE - 30.06.2011) et celle qui, en lien avec les natures comptables, seront simplifiées et harmonisées avec la mise en place de MCH2 (DGFE-OPE-2012).	
4.4.4	Conformément à l'art. 9 al. 3 LTrait, l'OPE est invité à établir dans le compte rendu financier de l'exercice 2009 une information détaillée des primes, indemnités et débours, par exemple sur la base des tableaux chiffrés établis par la Cour. Les éléments de revenu relatifs au Conseil d'Etat devraient figurer de manière distincte et détaillée dans ce compte rendu conformément aux prescriptions de la Dico-GE 7.	2	OPE	Une information détaillée des primes, indemnités et débours sera établie dans le compte rendu financier des exercices 2010 et suivants.	
4.4.4	L'OPE est invité à établir un tableau de bord (« reporting ») sur les primes, indemnités et débours, à suivre mensuellement. La version annuelle de ce tableau de bord pourrait être utilisée dans le compte rendu financier de l'exercice et ainsi répondre à l'exigence de la LTrait.	2	OPE	Sur la base de la liste validée par le CE, ce "reporting" sera mis en place le mois suivant la décision sur une base trimestrielle	
4.4.4	L'OPE est invité à contacter le CCCFI afin de déterminer la possibilité de saisir le matricule du collaborateur lors de l'usage des modules E-caisse ou AP de la CFI.	2	OPE	31.03.2010	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Priorité 1 = Fort 2 = Moyen 3 = Faible	Resp.	Délai au	Fait le
4.5.4	Une fois les étapes relatives aux quatre premières composantes du SCI mises en place, l'OPE est invité à établir un suivi et une surveillance adéquate d'une part des processus liés aux indemnités et débours afin de vérifier notamment l'efficacité opérationnelle des contrôles clés menés par les départements, d'autre part de la connaissance des lois, règlements et documents pertinents (charte de valeurs, etc.) par les acteurs concernés. Il s'agira notamment de procéder par sondage annuel sur une indemnité ou débours particulier (échantillon représentatif) et par contrôles systématiques lors de changements de situation contractuelle p.ex. A leur échelle, les responsables RH départementaux sont invités à faire de même.	2	OPE	Dès le 1.01.2012 en continu.	

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

Observations et recommandations des audits portant sur les mêmes entités et/ou thématiques	Entité de contrôle ou tiers	Position de la CDC par rapport à ces points et/ou actions recommandées par la CDC
<p>Ce rapport a remis en question le système de gestion des indemnités versées aux maîtres d'école primaire dans la mesure où ces indemnités ne correspondaient pas de manière claire à une activité supplémentaire effectuée en plus du contenu normal des cahiers des charges des maîtres d'école. Ces derniers n'étaient « <i>pas d'un grand secours pour établir ce qu'est la responsabilité normale d'un enseignant du primaire et ce qui doit être pris en compte au titre des responsabilités, fonctions et tâches additionnelles</i> ».</p>	<p>Rapport détaillé no 25 Arthur Andersen septembre 1996</p>	<p>Le DIP a informé la Cour que pour l'enseignement primaire, les indemnités de fonction des maîtresses et maîtres généralistes de l'enseignement ordinaire et de l'enseignement spécialisé ont été supprimées dans le cadre de leur évaluation de fonction, entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2007.</p>
<p>Ce rapport précisait qu'en 1996, des contrôles sur les débours et dépenses diverses en faveur du personnel avaient été effectués et ont montré l'absence de règles claires et communes pour l'ensemble de l'Etat. En 2002, lors des contrôles du Compte d'Etat 2001, vu que les problématiques relevées depuis 1996 n'avaient pas été résolues, l'ICF a renouvelé les mêmes contrôles et a constaté des lacunes dans le système de contrôle interne en relation avec les débours et dépenses diverses en faveur du personnel, notamment l'absence de directives, le manque de clarté des pièces justificatives et l'absence d'autorisation de la dépense.</p>	<p>Rapport de l'ICF sur le Compte d'Etat 2001 (02-24), 2002</p>	<p>Observation partagée par la CDC</p>

7 DIVERS

7.1 Glossaire des risques

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

Dans un contexte économique, le **risque** représente la « possibilité qu'un événement survienne et nuise à l'atteinte d'objectifs ». La Cour identifie deux catégories de risques majeurs, à savoir le **risque opérationnel (1)** et le **risque financier (2)**. Ces deux risques majeurs recouvrent plusieurs autres risques selon leur nature et leur origine, qui se déclinent notamment en risques de **contrôle (3)**, de **fraude (4)**, de **conformité (5)** et **d'image (6)**.

1) Le risque opérationnel relève de constatations qui touchent à la structure, à l'organisation et au fonctionnement de l'Etat et de ses services ou entités, et dont les conséquences peuvent avoir une incidence notable sur la qualité des prestations fournies, sur l'activité courante, voire sur la poursuite de son activité

Exemples :

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

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

Exemples :

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

3) Le risque de contrôle relève de constatations qui touchent à une utilisation inadéquate ou à l'absence de procédures et de documents de supervision et de contrôle ainsi que de fixation d'objectifs, et qui peuvent avoir des conséquences sur le plan juridique, financier et opérationnel.

Exemples :

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

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

Exemples :

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

5) Le risque de conformité (« compliance ») relève de constatations qui touchent au non-respect des dispositions légales, réglementaires, statutaires ou tout autre document de référence auquel l'entité est soumise et dont les conséquences peuvent avoir une incidence sur le plan juridique, financier ou opérationnel.

Exemples :

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

6) Le risque d'image (également connu sous « risque de réputation ») relève de constatations qui touchent à la capacité de l'Etat et de ses services ou entités à être crédible et à mobiliser des ressources financières, humaines ou sociales, et dont les conséquences peuvent avoir une incidence sur le plan juridique, financier ou opérationnel.

Exemples :

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



7.2 Remerciements

La Cour remercie les responsables des ressources humaines et du contrôle interne qui lui ont consacré du temps. Elle remercie particulièrement les spécialistes informatiques de SIRH et de la CFI qui ont, avec soin, collaboré avec la Cour afin de lui permettre de construire les images chiffrées des primes, indemnités et débours qui n'avaient jusqu'alors jamais été établies.

Les modalités du déroulement de cet audit sont présentées au chapitre 2. Le projet de rapport a été adressé le 15 janvier 2010 à l'ensemble des départements, dont les observations remises le 22 février ont été dûment reproduites dans le rapport.

La synthèse a été rédigée après réception des observations.

Genève, le 22 mars 2010

Stéphane Geiger
Président

Antoinette Stalder
Magistrat titulaire

Stanislas Zuin
Magistrat titulaire

Annexe 1: exemple de matrice de contrôle

Prestation: Ressources humaines

Entité: Département Y

Processus: Octroi de l'indemnité forfaitaire auto

Réf étape	Description de l'étape	Description du risque	Description du contrôle (qui, quoi, comment)	Resp. contrôle (fonction)	Attributs du contrôle								Objectifs modèle SCI					A remplir par le resp du contrôle		
					Intégralité	Exactitude	validation/ approbation	accès restreint	Manuel/Auto	Prévention / Détection	Fréquence (Mens. / Semes. / Ann.)	Application utilisée	Conformité légale / bonne utilisation des ressources et/ou du patrimoine	Protection des ressources et du patrimoine	Prévention / détection des fraudes	Fiabilité de l'information financière	Séparation des activités	Documentation utilisée (loi; règlement, directive...)	Déficience au niveau du design ? (Est-ce que le contrôle tel que décrit couvre bien le risque efficacement et de manière efficace (inclure les références des documents)	Déficience de matérialisation ? (Est-ce que la "matérialisation du contrôle" est bien décrite ?) (inclure les références des documents)
1	Les directions et services établissent et valident la liste annuelle nominative des personnes ayant droit à une indemnité forfaitaire auto. Cette liste est transmise aux ressources humaines du département.	Des indemnités sont octroyées à des personnes ne devant pas en bénéficier.	Les contrôles en place devraient notamment permettre de s'assurer du bien fondé de l'octroi de l'indemnité auto forfaitaire. Par exemples : Lors de la revue des traitements mensuels, les directeurs et chefs de service s'assure que les indemnités forfaitaires versées aux collaborateurs sont justifiées. Ce contrôle tient compte des changements (modification de la fonction en cours d'année, départs, arrivées, etc.).	Directeur/Chef de service	X	X	X		M	D	M	Bureautique	X	X	X			B 5 15 24 Directive Procédure		
		Des indemnités sont octroyées à des personnes ne devant pas en bénéficier.	Les contrôles en place devraient notamment permettre de s'assurer du bien fondé de l'octroi de l'indemnité auto forfaitaire. Par exemple : les ressources humaines du département vérifient par sondage le bien fondé de l'octroi de l'indemnité forfaitaire par rapport aux fonctions occupées.	Responsable des ressources humaines du département		X	X		M	D	S	SIRH	X	X	X		X	B 5 15 24 Directive Procédure		
		Les activités de contrôle effectuées par les ressources humaines du département ne sont pas adéquates.	Les contrôles en place devraient notamment permettre de s'assurer que les activités de contrôle fonctionnent de manière adéquate. Par exemple : l'OPE effectue des vérifications par sondage afin de s'assurer que les activités de contrôles effectuées par les ressources humaines du département fonctionnent de manière adéquate.	OPE		X	X		M	D	A	SIRH	X	X	X		X	B 5 15 24 Directive Procédure		
2	L'OPE saisit les indemnités forfaitaires dans l'application de paie sur la base des listes nominatives transmises par les départements.	Indemnités indues et/ou montants erronés.	Les contrôles en place devraient notamment permettre de s'assurer du paiement correct des indemnités, de l'exhaustivité des certificats de salaire par rapport aux indemnités auto. Par exemple, un contrôle est effectué par une personne tierce (n'ayant pas effectué la saisie) afin de s'assurer de l'exactitude des données saisies.	OPE	X	X	X		M	P	M	SIRH	X		X	X	X	B 5 15 24 Directive Procédure		
3																	

Annexe 2

Données chiffrées par département

CHANCELLERIE 2008			
Rubrique	Nb de personnes	Montant	
Total Frais représent.	11	291'451	
Total Heures supp.	6	23'289	
Total Heures supp.125%	27	16'621	
Total Heures supp.150%	33	26'505	
Total Heures supp.175%	11	1'339	
Total Heures supp.200%	25	9'215	
Total Ind. fonction sup.	4	39'017	
Total Ind. forfait. auto	3	10'600	
Total Ind. tél. portable	17	8'200	
Total Ind.diverses	5	9'646	
Total Ind.lang.étrangère	6	6'618	
Total Ind.Présidence C.E	2	14'474	
Total Indemnité Super-U	4	4'885	
Total Pr.compens.H.S.	16	64'298	
Total Indemnités SIRH		526'158	
Total Prime 25 ans serv.	1	2'000	
Total Prime de départ	1	6'477	
Total Prime naissance	1	300	
Total Primes diverses SIRH		8'777	
Frais de déplacement (hors OP)		35'384	
Frais de déplacements		3'118	
Frais de repas		6'241	
Frais de repas et logement		3'007	
Frais d'habillement des huissiers		8'009	
Heures supplémentaires		-32'851	
Total Indemnités & débours hors SIRH		22'907	
		557'842	

DF 2008			
Rubrique	Nb de personnes	Montant	
Total Frais représent.	3	7'793	
Total Heures supp.	4	6'434	
Total Heures supp.150%	21	18'120	
Total Ind permanence	3	3'600	
Total Ind. fonction sup.	10	85'610	
Total Ind. forfait. auto	8	14'258	
Total Ind. tél. portable	31	16'150	
Total Ind. vacances	1	100	
Total Ind.déplacements	1	-	
Total Ind.diverses	33	71'470	
Total Ind.lang.étrangère	35	30'482	
Total Ind.pour vêtements	6	3'880	
Total Indemnité Super-U	35	45'925	
Total Pr.compens.H.S.	65	244'640	
Total Indemnités SIRH		548'462	
Total Prime 25 ans serv.	12	24'000	
Total Prime 30 ans serv.	5	10'000	
Total Prime de départ	15	98'155	
Total Prime naissance	29	7'950	
Total Primes diverses SIRH		140'105	
Total Débours divers	22	29'974	
Total Rembt repas	5	12'064	
Total Rembt. Cours	69	70'943	
Total Débours SIRH		112'981	
Abonnements TPG		1'857	
Débours divers pour le personnel		431	
Frais de déplacements		75'395	
Frais de réception		47'431	
Frais de repas et logement		226'521	
Frais de représentation		2'307	
Frais divers		150	
Heures supplémentaires		-12'305	
Indemnités téléphoniques		-	
Prestation en faveur du Personnel de l'Etat		10'000	
Prestations en natures		576'679	
Total Indemnités & débours hors SIRH		928'465	
Total général		1'730'013	

DIP 2008			
Rubrique	Nb de personnes	Montant	
Total Abonnement TPG	47	14'418	
Total Bureau horaires	81	629'278	
Total Formation continue	11	13'068	
Total Frais représent.	2	20'626	
Total Heures supp.	1	22	
Total Heures supplément.	3	4'481	
Total Ind. adjt. direct.	109	385'854	
Total Ind. Chef culture	6	52'186	
Total Ind. chef fabric.	15	58'463	
Total Ind. chef labo.	109	382'011	
Total Ind. coordination	2	9'600	
Total Ind. de poinçon	2	6'990	
Total Ind. décanat	218	1'645'880	
Total Ind. diverses	73	113'626	
Total Ind. fonction sup.	81	269'199	
Total Ind. forfait moto	1	2'250	
Total Ind. forfait. auto	61	54'315	
Total Ind. m principal	262	763'835	
Total Ind. maîtr. classe	2238	7'407'166	
Total Ind. maître mentor	158	248'975	
Total Ind. présidence	1	4'800	
Total Ind. tél. portable	294	145'863	
Total Ind. vacances	50	117'242	
Total Ind.chargé mission	25	176'083	
Total Ind.classe atelier	82	98'342	
Total Ind.de formateur	66	216'074	
Total Ind.dépl.voltigeur	109	7'500	
Total Ind.ens.méthod.	3	5'752	
Total Ind.lang.étrangère	42	36'570	
Total Ind.m.principal	44	17'192	
Total Ind.maîtr.méthod.	72	442'242	
Total Ind.modèle d'art	23	27'901	
Total Ind.resp.formation	47	179'862	
Total Ind.resp.instit.	22	181'174	
Total Indem reps instit	22	174'805	
Total Indemn. form. IFFP	12	17'590	
Total Indemnité de stage	103	8'310	
Total Instit.div.spéc	2	12'230	
Total Maîtrise de classe	14	26'251	
Total Pr.compens.H.S.	23	488'861	
Total Indemnités SIRH		14'466'884	

Total Prime 25 ans serv.	158	288'276
Total Prime 30 ans serv.	154	301'647
Total Prime de départ	400	3'159'475
Total Primes diverses SIRH		3'817'048
Total Déplac.inutile	2	60
Total Débours SIRH		60
Abonnements TPG		63'572
Abonnements TPG pour écoliers et apprentis		15'300
Assurance maladie		2'912
Débours divers		797
Débours divers pour le personnel		3'642
Débours pour élèves		168'405
Frais de déplacement		1'179
Frais de déplacements		741'752
Frais de réception		527'587
Frais de repas et de logement		1'918
Frais de repas et logement		311'746
Frais de représentation		12'129
Frais d'habillement		1'950
Frais divers		414
Frais pour visites des élèves aux musées, piscines		37'360
Heures supplémentaires		3'015
Hors Murs - PAT		-16'091
Hors Murs - surnuméraires		-15'237
Indemnités commissaires apprentissage et conseil i		-41'240
Indemnités d'habillement		22'088
Indemnités kilométriques		-285
Indemnités pour commissions		4'274
Indemnités pour vêtements		104
Indemnités spéciales de fonction		-
Indemnités spéciales et de fonction		13'071
Indemnités téléphoniques		568
Participation aux frais de déplacements des élèves		18'997
Primes diverses		17'972
Total Indemnités et Débours hors SIRH		1'897'900
Total général DIP 2008		20'181'892

DI 2008			
Rubrique	Nb de personnes	Montant	
Total Abonnement TPG	4	2'801	
Total Allocation de nuit	230	548'789	
Total Bénéf.s/ind.habill	600	165'754	
Total Forfait unités	92	241'476	
Total Frais représent.	1	2'750	
Total Grande patrouille	179	139'663	
Total Heures de nuit	1320	2'437'062	
Total Heures sup. Police	1029	7'204'692	
Total Heures supp.	170	1'358'507	
Total Heures supp.125%	13	22'223	
Total Heures supp.150%	16	63'224	
Total Heures supp.175%	1	2'400	
Total Heures supp.200%	6	52'016	
Total Inconvénients serv	1644	15'539'746	
Total Ind. fonction sup.	25	81'290	
Total Ind. forfait. auto	93	340'475	
Total Ind. Serv. acc.	6	9'543	
Total Ind. tél. portable	138	76'050	
Total Ind.compensat. 2	86	181'875	
Total Ind.compensat.1	21	27'169	
Total Ind.conn.spéciales	41	93'900	
Total Ind.déplacements	96	66'145	
Total Ind.diverses	102	276'537	
Total Ind.lang.étrangère	320	301'038	
Total Ind.pour uniforme	20	14'170	
Total Ind.pour vêtements	66	80'590	
Total Ind.pr vêtements	334	456'044	
Total Indem. pour chien	24	78'809	
Total Indemn. de panier	43	31'958	
Total Indemnité horaire	72	267'418	
Total Indemnité Piquet	12	31'309	
Total Indemnité Super-U	13	-3'140	
Total Petite patrouille	57	4'448	
Total Pr.compens.H.S.	69	243'173	
Total Unités	108	339'006	
Total Indemnités SIRH		30'778'910	

Total Prime 25 ans serv.	67	134'000
Total Prime 30 ans serv.	61	121'000
Total Prime de départ	87	769'979
Total Prime naissance	106	29'400
Total Primes diverses SIRH		1'054'379
Total Débours 1	411	1'150'590
Total Débours 2	377	738'522
Total Débours 3	67	56'195
Total Débours divers	1273	793'455
Total Rembt billet train	1	192
Total Rembt de frais	11	40'697
Total Débours SIRH		2'779'650
Abonnements TPG		2'847
Cotisations caisse maladie		6'579'441
Débours divers au personnel		278'220
Débours divers pour le personnel		3
Frais de déplacement		80'058
Frais de déplacement (payés par le service)		9'665
Frais de déplacement TPG		249'384
Frais de déplacements		49'201
Frais de réception		24'174
Frais de repas et de logement		2'147'178
Frais de repas et de logement (payés par le départ		9'185
Frais de repas et de logement (payés par le servic		7'525
Frais de repas et logement		304'930
Frais de représentation		62'497
Frais de représentation (payés par le département)		2'024
Frais d'habillement		1'473'132
Frais divers		134
Franchises assurance maladie		556'740
Heures supplémentaires		53'891
Horaire irrégulier / nuit		570'971
Indemnités d'habillement		476'681
Indemnités pour inconvénients de service		2'283
Indemnités téléphoniques		1'571
Participation assurance maladie		184'889
Total Indemnité et Débours hors SIRH		13'126'621
Total général DI 2008		47'739'561

DCTI 2008			
Rubrique	Nb de personnes	Montant	
Total Fermeture Portes	40	194'727	
Total Forfait unités	6	10'183	
Total Frais représent.	1	2'292	
Total Heures supp.	49	187'386	
Total Heures supp.125%	20	2'801	
Total Heures supp.150%	49	38'461	
Total Heures supp.175%	8	1'541	
Total Heures supp.200%	45	55'047	
Total Hrs chauffeur pol	20	8'523	
Total Hrs trav.spéc.pén	86	109'327	
Total Ind. Éloignement	104	62'102	
Total Ind. fonction sup.	17	70'939	
Total Ind. forfait. auto	170	570'020	
Total Ind. spéc. projet	7	28'500	
Total Ind. tél. portable	263	147'810	
Total Ind.diverses	45	621'609	
Total Ind.lang.étrangère	11	11'189	
Total Ind.pour vêtements	4	720	
Total Indem. éloignement	6	2'575	
Total Indemnité Piquet	2	3'336	
Total Indemnité Super-U	28	33'333	
Total Part Etat abon TPG	2174	437'400	
Total Piquet neige	98	99'968	
Total Piquets	20	11'546	
Total Pr.compens.H.S.	135	486'681	
Total Unités	14	19'559	
Total Unités CTI	60	173'863	
Total Indemnité		3'391'439	

Total Prime 25 ans serv.	22	42'000
Total Prime 30 ans serv.	13	25'000
Total Prime de départ	45	319'282
Total Prime naissance	18	4'500
Total Primes diverses		390'782
Total Collations	84	120'870
Total Collations neige	15	269
Total Débours divers	20	27'462
Total Divers	7	673
Total Frais de parking	16	7'320
Total Frais téléphone	36	1'209
Total Transports	70	4'588
Total Transports neige	37	771
Total Débours		163'162
Abonnements TPG		45'275
Autres indemnités		66'790
Débours divers		385
Débours divers pour le personnel		2'972
Forfait auto		1'800
Frais de déplacement		201
Frais de déplacements		94'357
Frais de réception		49'123
Frais de repas et logement		73'223
Frais de représentation		94'740
Frais de représentation (payés par le département)		588
Frais d'habillement		68'439
Heures supplémentaires		-55'990
Horaire irrégulier / nuit		-72'172
Total Indemnités et débours hors SIRH		369'731
Total général DCTI 2008		4'315'114

DT 2008			
Rubrique	Nb de personnes	Montant	
Total Bénéf.s/ind.habill	1	400	
Total Forfait unités	6	26'076	
Total Frais représent.	1	2'750	
Total Heures sup. 100	13	34'269	
Total Heures sup. 25	10	414	
Total Heures sup. 50	1	290	
Total Heures sup. 75	1	290	
Total Heures supp.	45	135'382	
Total Hrs chauffeur pol	1	82	
Total Hrs trav.spéc.pén	53	167'889	
Total Inconvénients serv	19	99'576	
Total Ind. Éloignement	16	8'020	
Total Ind. fonction sup.	21	50'838	
Total Ind. forfait. auto	71	238'255	
Total Ind. port d'arme	22	22'150	
Total Ind. port de pager	11	3'400	
Total Ind. tél. portable	147	71'967	
Total Ind.déplacements	13	547	
Total Ind.diverses	24	57'482	
Total Ind.lang.étrangère	20	20'689	
Total Ind.pour vêtements	1	476	
Total Indem. de terrain	19	5'331	
Total Indem. éloignement	38	18'545	
Total Indemn. de panier	30	9'936	
Total Indemnité Super-U	16	19'011	
Total Paniers	47	63'585	
Total Piquets	16	22'382	
Total Pr.compens.H.S.	51	189'443	
Total Rembt kilomètres	7	1'873	
Total Repas	36	31'481	
Total Unités	27	65'501	
Total Indemnités SIRH		1'368'330	

Total Prime 25 ans serv.	10	20'000
Total Prime 30 ans serv.	4	8'000
Total Prime de départ	14	106'120
Total Prime naissance	20	5'100
Total Primes diverses SIRH		139'220
Total Collations	14	4'217
Total Débours divers	29	32'569
Total Déplacements	8	970
Total Divers	16	808
Total Divers neige	1	1
Total Frais téléphone	2	81
Total Rembt billet train	1	-1'225
Total Transports	38	15'579
Total Débours SIRH		52'999
Abonnements TPG		11'500
Autres indemnités		-13'187
Débours divers pour le personnel		-664
Forfait auto		-1'342
Frais de déplacements		116'220
Frais de déplacements (payés par le département)		27'830
Frais de réception		10'394
Frais de repas et de logement (payés par le départ		77'644
Frais de repas et logement		80'732
Frais de représentation		20'899
Frais de représentation (payés par le département)		111'976
Frais d'habillement		94'914
Frais d'habillement - Equipe d'entretien		12'018
Frais d'habillement - Equipe forestière		9'001
Frais d'habillement direction-techniciens		7'221
Heures supplémentaires		-61'775
Horaire irrégulier / nuit		-22'102
Indemnités d'éloignement		-5'415
Indemnités spéciales aux armuriers (préparation et		-150
Indemnités téléphoniques		350
Total Indemnités et Débours hors SIRH		476'064
Total général DT 2008		2'036'614

DSE 2008			
Rubrique	Nb de personnes	Montant	
Total Frais représent.	1	2'750	
Total Heures supp.	20	62'860	
Total Ind. fonction sup.	6	25'221	
Total Ind. forfait. auto	22	38'850	
Total Ind. tél. portable	54	26'250	
Total Ind. Chef de groupe	25	107'648	
Total Ind. diverses	21	78'737	
Total Ind. lang. étrangère	139	141'403	
Total Ind. pour vêtements	2	1'500	
Total Ind. relat. col. trav	9	33'438	
Total Indemnité Super-U	21	29'207	
Total Pr. compens. H.S.	32	135'305	
Total Indemnités SIRH		683'169	
Total Prime 25 ans serv.	5	9'000	
Total Prime 30 ans serv.	3	6'000	
Total Prime de départ	17	115'870	
Total Prime naissance	14	4'050	
Total Primes diverses SIRH		134'920	
Total Rembt repas	7	1'015	
Total Débours SIRH		1'015	
Abonnements TPG		9'972	
Frais de déplacements		75'456	
Frais de réception		44'366	
Frais de repas et logement		66'419	
Frais de représentation		2'740	
Heures supplémentaires		86'704	
Total Indemnités et Débours hors SIRH		285'658	
Total général		1'104'761	

DES 2008			
Rubrique	Nb de personnes	Montant	
Total Frais représent.	1	2'750	
Total Heures supp.	11	27'641	
Total Ind. fonction sup.	4	17'232	
Total Ind. forfait. auto	14	22'075	
Total Ind. port de pager	1	6'689	
Total Ind. tél. portable	45	23'700	
Total Ind. diverses	29	355'046	
Total Ind. lang. étrangère	18	20'775	
Total Indemnité Super-U	11	14'190	
Total Pr. compens. H.S.	39	135'776	
Total Indemnités SIRH		625'874	
Total Prime 25 ans serv.	3	6'000	
Total Prime 30 ans serv.	2	4'000	
Total Prime de départ	5	40'804	
Total Prime naissance	10	2'250	
Total Primes diverses SIRH		53'054	
Total Débours divers	5	1'414	
Total Débours SIRH		1'414	
Abonnements TPG		6'006	
Autres indemnités		-17'311	
Frais de déplacement (hors OP)		190	
Frais de déplacements		85'850	
Frais de réception		27'889	
Frais de repas et logement		89'984	
Frais de représentation		621	
Frais d'organisation et séminaires		43'175	
Heures supplémentaires		-4'072	
Indemnités d'habillement		7'514	
Indemnités téléphoniques		453	
Total Débours SIRH		240'300	
Total général		920'643	

SGC 2008			
Rubrique	Nb de personnes	Montant	
Total Heures supp.	4	6'267	
Total Heures supp.125%	5	196	
Total Heures supp.150%	14	23'357	
Total Heures supp.200%	1	227	
Total Ind. forfait. auto	1	2'500	
Total Ind. tél. portable	2	950	
Total Ind.diverses	3	7'116	
Total Ind.pour vêtements	1	2'600	
Total Pr.compens.H.S.	2	8'098	
Total Indemnités SIRH		51'311	
Frais de déplacements		2'182	
Frais de repas et logement		7'637	
Frais d'habillement des huissiers		1'494	
Heures supplémentaires		4'829	
Total Indemnités et Débours hors SIRH		16'141	
Total général		67'452	

CDC 2008			
Rubrique	Nb de personnes	Montant	
Total Ind.diverses	10	74'470	
Total Indemnités SIRH		74'470	
Total Prime naissance	2	600	
Total Primes diverses SIRH		600	
Autres indemnités		-9'760	
Frais de déplacements		3'420	
Frais de repas et logement		5'854	
Total Indemnités et débours hors SIRH		-486	
Total général		74'584	

CONSTITUANTE 2008			
Rubrique	Nb de personnes	Montant	
Frais de repas et logement		333	
Frais de représentation		2'068	
Total Indemnités et débours hors SIRH		2'401	
Total général		2'401	

PJ 2008			
Rubrique	Nb de personnes	Montant	
Total Frais représent.	2	30'147	
Total Heures supp.	3	6'924	
Total Heures supp.125%	14	30'529	
Total Heures supp.150%	12	18'583	
Total Heures supp.200%	9	1'156	
Total Ind. fonction sup.	1	3'006	
Total Ind. forfait. auto	1	4'800	
Total Ind. tél. portable	34	18'450	
Total Ind. vice présid.	8	27'612	
Total Ind.diverses	35	39'433	
Total Ind.lang.étrangère	42	47'618	
Total Ind.pour vêtements	38	17'000	
Total Indemn. présidence	13	70'562	
Total Indemnité Super-U	14	16'900	
Total Pr.compens.H.S.	13	47'633	
Total Indemnités SIRH		380'352	
Total Prime 25 ans serv.	7	14'000	
Total Prime 30 ans serv.	6	12'000	
Total Prime de départ	5	40'272	
Total Prime naissance	15	4'200	
Total Primes diverses SIRH		70'472	
Abonnements TPG		1'627	
Autres indemnités		29	
Frais de déplacements		28'479	
Frais de réception		29	
Frais de repas et de logement		1'691	
Frais de repas et logement		37'265	
Frais de représentation		69'551	
Frais de représentation du pouvoir judiciaire		206	
Heures supplémentaires		3'761	
Indemnités d'habillement		2'814	
Primes diverses		-90	
Total Indemnités et Débours hors SIRH		145'362	
Total général		596'187	