

**COUR DES COMPTES**

RAPPORT N° 76

JANVIER 2014

**AUDIT DE LÉGALITÉ**

**TRANSPORTS PUBLICS GENEVOIS (TPG)**

**APPLICATION DU STATUT DU PERSONNEL  
AUX JOURS DE CONGÉ DES  
MEMBRES DU COLLÈGE DE DIRECTION**

## 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'État possède une participation financière majoritaire,
- les organismes bénéficiant de subventions de l'État 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'État 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 téléphone, courrier postal, fax ou courrier électronique.

Cour des comptes — CP 3159 — 1211 Genève 3  
tél. 022 388 77 90 — fax 022 388 77 99  
[www.cdc-ge.ch](http://www.cdc-ge.ch)

## SYNTHÈSE

Les Transports publics genevois (TPG) sont une entité autonome de droit public. Sous l'égide du Conseil d'administration, ils sont dirigés par un directeur général, entouré de sept directeurs de domaines, chacun responsable d'un groupe d'activités, qui forment le Collège de direction.

À la demande du Conseil d'État, la Cour des comptes a mené un audit de légalité portant sur le régime applicable en matière de droit aux vacances et autres congés aux membres du Collège de direction ainsi que la compensation d'éventuelles heures supplémentaires.

Les objectifs de l'audit de la Cour visent à s'assurer que pour les huit membres du Collège de direction :

- L'ensemble des jours de congé, qu'ils soient pris, payés ou reportés au cours des années 2009 à fin septembre 2013, sont conformes aux dispositions ressortant du statut du personnel ou des règlements y relatifs.
- Les saisies de congés pour la période 2009 à fin septembre 2013 respectent la directive interne émise en la matière par les TPG.

S'agissant de la **conformité des conditions de travail aux bases légales, réglementaires et contractuelles**, la Cour met en évidence les points suivants :

- Sept membres du Collège de direction bénéficient de prestations de vacances (une semaine supplémentaire) non conformes au statut du personnel et à leur contrat de travail, mais qui résultent d'une pratique vieille de plus de vingt ans.
- Un membre du Collège de direction bénéficie contractuellement de six semaines de vacances, situation qui n'est pas non plus conforme au statut du personnel ou à une disposition réglementaire des TPG.
- Le directeur général et le directeur des ressources humaines n'ont pas procédé à la régularisation de la pratique consistant à octroyer une semaine supplémentaire aux membres du Collège de direction.
- Deux membres du Collège de direction disposent d'un solde de respectivement 25 et 40 jours sur leur compte « Épargne-retraite », alimenté par des jours de vacances non pris et non payés. Ce compte « Épargne-retraite » n'est mentionné dans aucun règlement ou document des TPG, mais il relève d'une pratique en vigueur depuis plusieurs années.

La Cour relève les éléments suivants quant à **l'application des bases légales et réglementaires générales aux membres du Collège de direction** :

- Conformément au Règlement de gouvernance d'entreprise des TPG, les membres du Collège de direction disposent d'une grande liberté dans la gestion de leur horaire de travail. Hormis cette disposition de portée générale, il n'en existe pas d'autre traitant de l'horaire de travail pour le Collège de direction, en particulier du droit à exercer une compensation en lien avec des heures supplémentaires. À ce titre, le contrat de travail d'un des membres du Collège de direction indique six semaines de vacances auxquelles il est ajouté la mention « sans heures supplémentaires ».
- Le système de gestion des temps de travail (timbrage) et les codes qui lui sont associés étant difficilement applicables aux horaires du Collège de direction, il en résulte une utilisation des codes disparate et qui n'est pas conforme aux documents internes.

Cette disparité dans l'utilisation des codes est renforcée par le fait que les secrétaires de direction qui font généralement office de « gestionnaires de temps » ne disposent pas de marche à suivre qui permette de garantir une uniformité dans la saisie des heures des membres du Collège de direction.

- L'application par le Collège de direction des règles de gestion des horaires prévalant pour les autres catégories d'employés des TPG pose la question de sa justification : ainsi, la réglementation des congés sur écart temps (CET) n'est applicable qu'aux cadres supérieurs, sans que les membres du Collège de direction soient expressément mentionnés ; cependant, ces derniers l'utilisent pour équilibrer des heures supplémentaires effectuées alors qu'ils disposent d'une semaine supplémentaire de vacances liée à leur appartenance au Collège de direction.



- Les membres du Collège de direction n'appliquent pas systématiquement la directive interne lorsqu'ils communiquent à leur « gestionnaire de temps » les horaires à saisir dans le système d'information. En effet, ils ne remplissent pas le formulaire spécifique de demande, ni ne conservent les documents qu'ils utilisent à défaut. Il en résulte une absence de documents probants au sens du droit du travail qui prescrit, notamment, de les conserver au moins cinq ans. Ce constat n'aura plus lieu d'être dès l'application de la décision du Conseil d'administration de supprimer le timbrage pour les membres du Collège de direction.

Au terme de cet audit, la Cour a émis cinq recommandations, toutes acceptées par le Conseil d'administration, dans lesquelles elle l'incite à revoir les prestations offertes aux membres du Collège de direction en matière de temps libre et de temps de travail ainsi que le système de gestion de ceux-ci. L'ensemble des décisions prises devra être clarifié et formalisé dans une base réglementaire ou contractuelle.

La Cour relève également que, sans attendre les conclusions du présent rapport, le Conseil d'administration a pris plusieurs décisions en novembre 2013 concernant les membres du Collège de direction. Il s'agit de :

- L'octroi formel de la semaine supplémentaire de vacances pour inconvénients de service, à l'exclusion de tout autre congé non prévu par le statut du personnel. À cet effet, la Cour recommande que le statut précise les raisons de cet octroi et les limites en découlant.
- L'instauration du principe de l'autocontrôle du temps de travail (suppression du pointage). La Cour recommande que le Conseil d'administration précise les fondements de sa décision, notamment en définissant les modalités de mise en œuvre. Dans ce cadre, il sera également adéquat de définir si un temps de présence (journalier, hebdomadaire, mensuel ou annuel) minimum est requis.

En conclusion, la Cour recommande également au Conseil d'administration, dans le cadre de l'exercice de sa surveillance, de mettre en place des contrôles afin de s'assurer du respect des bases réglementaires et contractuelles en matière de gestion du temps des membres du Collège de direction.

## **TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS**

Dans le cadre de ses missions légales, la Cour des comptes doit effectuer un suivi des recommandations émises aux entités auditées, en distinguant celles ayant été mises en œuvre et celles restées sans effets. À cette fin, elle a invité les TPG à remplir le « tableau de suivi des recommandations et actions » qui figure au chapitre 6, et qui synthétise les améliorations à apporter et indique leur niveau de risque, le responsable de leur mise en place ainsi que leur délai de réalisation.

Les 5 recommandations de la Cour ont fait l'objet d'un remplissage adéquat du tableau, indiquant une adhésion complète aux recommandations de la Cour.

## **OBSERVATIONS DE L'AUDITE**

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

## TABLE DES MATIÈRES

Liste des principales abréviations utilisées .....	6
1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT .....	7
2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT .....	9
3. CONTEXTE GÉNÉRAL .....	11
3.1. Les Transports publics genevois (TPG) .....	11
3.1.1. Mission .....	11
3.1.2. Organisation .....	11
3.1.3. Chiffres-clés .....	12
3.2. Bases légales et réglementaires .....	12
3.2.1. Lois et ordonnances .....	12
3.2.2. Documents internes des TPG .....	12
3.3. Temps de travail et droit aux vacances .....	14
3.3.1. Gestion du temps de travail .....	14
3.3.2. Droit aux vacances .....	15
4. ANALYSE .....	16
4.1. Contexte .....	16
4.2. Constats .....	16
4.3. Risques découlant des constats .....	20
4.4. Recommandations .....	20
4.5. <i>Observations des TPG</i> .....	21
5. CONCLUSION .....	22
6. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS .....	23
7. DIVERS .....	24
7.1. Glossaire des risques .....	24
7.2. Remerciements .....	26

## Liste des principales abréviations utilisées

CET	Congé sur écart temps
DETA	Département de l'environnement, des transports et de l'agriculture (législature 2013-2018)
DIME	Département de l'intérieur, de la mobilité et de l'environnement (législature 2009-2013)
LTPG	Loi sur les Transports publics genevois (H 1 55) du 21 novembre 1975
RH	Ressources humaines
TPG	Transports publics genevois

## 1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT

Les Transports publics genevois (TPG) sont une entité autonome de droit public qui offre des prestations de services dans le cadre des objectifs fixés dans un contrat de prestations par l'État. Sous l'égide du Conseil d'administration, les TPG sont dirigés par un directeur général, entouré de sept directeurs de domaines, chacun responsable d'un groupe d'activités. Le directeur général et les directeurs forment le Collège de direction (ou Direction générale dans certains documents).

Le Conseil d'État, suite à un échange d'informations intervenu le 15 octobre entre la Présidente du département de l'intérieur, de la mobilité et de l'environnement<sup>1</sup> et la Présidente du Conseil d'administration des TPG, a écrit le 16 octobre 2013 à cette dernière pour lui demander de procéder à toutes investigations utiles sur d'éventuels dysfonctionnements quant à l'exercice du droit aux vacances et autres congés par les membres du Collège de direction. Le bureau du Conseil d'administration des TPG a mis en œuvre l'audit interne, et conduit des entretiens avec les membres du Collège de direction.

Auparavant, le bureau du Conseil d'administration avait été saisi par l'audit interne, selon les explications fournies à la Cour, et s'apprêtait à initier une enquête lorsque la demande du Conseil d'Etat lui est parvenue.

Parallèlement au courrier envoyé à la Présidente du Conseil d'administration des TPG, le Conseil d'État a sollicité, le même jour, la Cour des comptes pour qu'elle se saisisse du dossier relatif à l'application du statut du personnel aux membres de la direction des Transports publics genevois.

Dès lors qu'il appartient à la Cour de s'assurer notamment de la légalité des activités et des opérations, de la régularité des comptes, ainsi que du bon emploi des crédits, fonds et valeurs mis à disposition d'entités publiques et d'entités privées subventionnées, la Cour est compétente (article 1 al. 2 LICC).

Ainsi, par lettre du 30 octobre 2013 adressée à la Présidente du Conseil d'administration des TPG, la Cour a fait part de sa décision de procéder à un audit relatif à l'application du statut du personnel aux membres du Collège de direction des TPG. Le présent audit est un audit de légalité visant à s'assurer que pour les huit membres du Collège de direction :

- l'ensemble des jours de congé, qu'ils soient pris, payés ou reportés au cours des années 2009 à fin septembre 2013, sont conformes aux dispositions ressortant du statut du personnel ou des règlements y relatifs ;
- les saisies de congés pour la période 2009 à fin septembre 2013 respectent la directive interne émise en la matière par les TPG.

La Cour a exclu de son audit les processus relatifs aux ressources humaines (RH), de même que tout examen des applications informatiques en relation avec la gestion des ressources humaines et la gestion des horaires.

La Cour tient à rappeler qu'elle n'a pas la compétence de mener des enquêtes administratives, ni de se substituer à la prise de décisions incombant légalement au Conseil d'administration des TPG.

Souhaitant être la plus efficace possible dans ses travaux, la Cour examine lors de ses investigations l'ensemble des rapports d'audits préalables effectués par

---

<sup>1</sup> Suite à l'entrée en fonction du nouveau Conseil d'État en décembre 2013, le DIME a été renommé en département de l'environnement, des transports et de l'agriculture (DETA)

des tiers, tant internes qu'externes (rapports de l'Inspection cantonale des finances, rapports de la Commission de Contrôle de Gestion du Grand Conseil, rapports de la Commission d'Évaluation des Politiques Publiques, etc.), de même que les plans de mesures P1 / P2 / P+ du Conseil d'État, portant sur les mêmes thématiques que le présent rapport. En l'état, il n'y a pas eu de rapports préalables portant sur la même thématique que les travaux de la Cour des comptes.

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'État de Genève, la Cour a examiné la planification semestrielle des contrôles de l'Inspection cantonale des finances (ICF).

Le Conseil d'administration des TPG a répondu par lettre datée du 18 novembre 2013 au courrier de sollicitation du Conseil d'État du 16 octobre 2013 qu'il avait décidé de :

- « régler la problématique avec la mise en place de dispositions réglementaires claires, qui établiront formellement la 6<sup>ème</sup> semaine supplémentaire de vacances pour inconvénients de service, à l'exclusion de tout autre congé non prévu par le statut du personnel, et qui instaureront pour les membres du Collège de direction le principe de l'autocontrôle du temps de travail (suppression du pointage) » ; [...]
- « ne pas ouvrir de procédure administrative ».

Le Conseil d'administration des TPG ayant réservé les résultats de l'enquête de la Cour, celle-ci a décidé de poursuivre les travaux qu'elle avait ouverts le 30 octobre 2013.

## 2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT

La Cour a conduit cet audit sur la base des documents remis par les principaux acteurs concernés ainsi qu'en menant des entretiens ciblés notamment avec :

- la Présidente du Conseil d'administration ;
- le directeur général ;
- les sept directeurs de domaine ;
- des collaborateurs en charge de la gestion des saisies des heures de certains membres du Collège de direction ;
- l'auditeur interne.

La réunion d'ouverture avec la Présidente du Conseil d'administration a eu lieu le 25 octobre 2013, et les réunions subséquentes se sont tenues jusqu'au 14 janvier 2014.

Pour effectuer son travail, la Cour a obtenu des documents liés à la gouvernance des TPG et des extractions des saisies journalières des temps de travail des membres du Collège de direction.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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**, telle que définie dans le Glossaire qui figure au [chapitre 7](#).

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

### **3. CONTEXTE GÉNÉRAL**

#### **3.1. Les Transports publics genevois (TPG)**

##### **3.1.1. Mission**

Conformément à l'article 1er de la loi sur les Transports publics genevois du 21 novembre 1975 (LTPG), les TPG ont pour but de mettre à la disposition de la population du canton de Genève un réseau de communications, exploitées régulièrement, pour le transport des voyageurs et de pratiquer une politique tarifaire incitative (art. 1 al.1 LTPG).

Les TPG, établissement de droit public genevois, sont dotés de la personnalité juridique et sont autonomes dans les limites fixées par la LTPG (art. 2 al.1 LTPG). Ils sont placés sous la surveillance du département de l'environnement, des transports et de l'agriculture (DETA)<sup>2</sup> et de l'autorité fédérale compétente (art. 2 al.3 LTPG).

Les prestations attendues des TPG sont décrites dans un contrat de prestations conclu avec l'État de Genève en novembre 2010, qui garantit en contrepartie les moyens, notamment financiers, nécessaires à la réalisation d'objectifs chiffrés et élaborés de manière conjointe. Le contrat en vigueur porte sur les années 2011 à 2014 et prévoit que l'État de Genève verse des montants de 184.5 millions F (pour 2011) à 218.2 millions F (pour 2014).

##### **3.1.2. Organisation<sup>3</sup>**

En tant qu'entité autonome de droit public (ou régie), les TPG voient leurs structures décisionnaires définies par la loi pour le Conseil d'administration et par un règlement interne de gouvernance pour la direction générale et les membres de la direction.

Le Conseil d'administration des TPG réunit seize représentants du monde politique et trois délégués du personnel (art. 9 LTPG), qui se réunit aussi souvent que l'exige l'intérêt des TPG (art. 20 LTPG). Les attributions du Conseil d'administration sont précisées à l'article 19 LTPG ; entre autres, il établit la stratégie de l'entreprise, élabore et négocie le contrat de prestations avec l'État, nomme les directeurs, et valide les orientations sociales et budgétaires.

La mission de la direction générale consiste à réaliser les visions stratégiques du Conseil d'administration et les enjeux du contrat de prestations, tout en tenant compte du rythme propre de l'entreprise ainsi que des possibilités de chaque domaine d'activité.

Les TPG sont organisés en sept grands groupes d'activités conduits par des directeurs de domaines. Ces derniers sont chargés d'élaborer et de faire appliquer au quotidien les processus qui permettent l'atteinte des objectifs du contrat de prestations, le respect des engagements de l'entreprise et le maintien de la qualité de l'offre.

---

<sup>2</sup> Sous la surveillance du DETA depuis la nouvelle répartition des départements définie à compter du 10 décembre 2013, et sous la surveillance du département de l'intérieur, de la mobilité et de l'environnement (DIME) précédemment.

<sup>3</sup> Site internet des TPG.

### **3.1.3. Chiffres-clés**

Les chiffres ressortant du rapport de gestion 2012 (partie « Faits et chiffres 2012 ») sont les suivants :

• Nombre de voyageurs transportés par année	192'344'000
• Nombre de lignes	55
• Longueur du réseau, en kilomètres	423
• Parc de véhicules	418
• Nombre de collaborateurs	1'800
• Total des charges (en CHF)	399'830'000
• Couverture des charges par les contributions (y.c. contrat de prestations et prestations en nature)	60 %

## **3.2. Bases légales et réglementaires**

### **3.2.1. Lois et ordonnances**

L'activité et le fonctionnement des TPG sont soumis à de nombreuses lois et ordonnances tant fédérales que cantonales :

- la loi fédérale sur les chemins de fer (RS 742.101) du 20 décembre 1957 et son ordonnance d'exécution (RS 742.141.1) du 23 novembre 1983 ;
- la loi fédérale sur le transport de voyageurs (RS 745.1) du 20 mars 2009 et son ordonnance d'exécution (RS 745.11) du 4 novembre 2009 ;
- la loi fédérale sur la circulation routière (RS 741.01) du 19 décembre 1958 et son ordonnance d'exécution (RS 741.11) du 13 novembre 1962 ;
- la loi fédérale sur les entreprises de trolleybus (RS 744.21) du 29 mars 1950 ;
- la loi fédérale sur le travail dans les entreprises de transports publics (RS 822.21) du 8 octobre 1971 ;
- la Constitution de la République et canton de Genève (rsGE A 2 00) du 14 octobre 2012 ;
- la loi sur les Transports publics genevois (rsGE H 1 55, LTPG) du 21 novembre 1975 ;
- la loi sur les indemnités et les aides financières (rsGE D 1 11) du 15 décembre 2005 ;
- la loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques (rsGE D 1 10) du 19 janvier 1995.

La LTPG mentionne exhaustivement les organes administratifs de l'entité (art. 8), à savoir le Conseil d'administration et le Conseil de direction qui est une émanation du premier. Par contre, elle est muette sur la composition, l'organisation et le fonctionnement de la direction, de même qu'elle ne contient aucune règle sur l'organisation du travail des autres collaborateurs. Cette loi n'a pas d'ordonnance d'application.

### **3.2.2. Documents internes des TPG**

En relation directe avec sa mission, la Cour a obtenu les documents suivants :

- le règlement de gouvernance d'entreprise des Transports publics genevois du 29 octobre 2012 ;
- le règlement de la rémunération du Collège de direction du 26 octobre 2009 ;



- d'autres règlements internes des TPG, dont le règlement R7 fixant l'horaire variable entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1999 ;
- le statut du personnel entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1999 ;
- le règlement d'application du statut du personnel entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1999 ;
- les contrats de travail des membres du Collège de direction.

### **Règlement de gouvernance d'entreprise des TPG**

Ce document a pour objectif de décrire l'organisation, le fonctionnement et les tâches et responsabilités des organes des TPG. Ainsi, le chiffre 5 du document définit la composition, les compétences et le fonctionnement du Collège de direction. Le chiffre 6 définit le mode de nomination et les compétences du directeur général. Le chiffre 7 définit les domaines d'activités et les compétences des directeurs de ces domaines (soit les membres de la direction à l'exception du directeur général) ainsi que le temps de travail, ce dernier point étant libellé de la manière suivante :

*« Les membres du Collège de direction ne sont pas soumis aux temps de travail bloqués de l'horaire de base journalier. Ils bénéficient d'un horaire flexible et peuvent répartir leur temps de travail entre le siège des TPG et leur domicile ou tout autre lieu qu'ils jugent opportun, pour autant que la gestion des équipes soit toujours garantie »<sup>4</sup>.*

### **Règlement de la rémunération du Collège de direction**

Ce document définit la composition de la rémunération des membres du Collège de direction, sans indication liée aux horaires de travail.

### **Statut du personnel et son règlement d'application**

Conformément à l'article 1er du statut du personnel, le statut et son règlement d'application s'appliquent à tout employé occupant un poste à temps complet ou partiel pour une période indéterminée ou déterminée. Aucune exclusion n'est mentionnée quant aux membres du Collège de direction.

Ces documents définissent, notamment, les modalités liées à l'engagement, à la rémunération, aux horaires de travail, aux jours de congé, aux absences pour raison de maladie et accident et à la fin des rapports de travail des collaborateurs. À noter que le personnel des TPG doit effectuer 40 heures hebdomadaires de travail (art. 15 du statut du personnel).

En revanche, ces documents ne contiennent pas de dispositions spécifiques sur les membres du Collège de direction pour tous les aspects susmentionnés, notamment du fait que les directeurs ne sont pas engagés en fonction d'une durée de travail et qu'ils ne sont pas soumis à un horaire contractuel.

Le statut du personnel et les contrats qui en découlent relèvent du droit public, le droit privé ne s'appliquant qu'à titre supplétif (art. 2 al. 2 et 3 du statut du personnel). Le contrat de travail, qui doit être écrit, relève matériellement par son contenu d'un acte administratif (art. 7 du statut du personnel). Le Tribunal administratif (soit la Chambre administrative de la Cour de justice) est compétent pour les litiges concernant le personnel.

Les membres du Collège de direction relèvent donc d'un statut de droit public ; aucune norme fédérale ou cantonale ne résout de manière globale la question du nombre d'heures qu'ils peuvent ou doivent fournir.

---

<sup>4</sup> Temps de travail : chiffre 7.3 du règlement de gouvernance d'entreprise des TPG.

Un projet de mise à jour du statut du personnel et de son règlement d'application est actuellement en phase de négociation avec les partenaires sociaux.

### **Contrats de travail**

Les contrats de travail des membres du Collège de direction précisent les conditions d'engagement, notamment la date d'entrée en fonction ou la date de nomination et les aspects liés à la rémunération (salaire, indemnité forfaitaire).

Par contre, ils ne contiennent pas d'indications liées aux horaires de travail.

## **3.3. Temps de travail et droit aux vacances**

### **3.3.1. Gestion du temps de travail**

La gestion du temps de travail au sein des TPG est effectuée au travers du progiciel informatique de gestion intégré « SAP<sup>5</sup> ».

Hormis les collaborateurs qui ont des horaires irréguliers et des prises de service hors des bâtiments des TPG, le personnel est astreint au timbrage de la manière suivante :

- le personnel administratif timbre quatre fois par jour ; ce système lui permet de gérer ses heures hebdomadaires en fonction d'horaires bloqués. Dès lors, en cas d'heures supplémentaires enregistrées, l'employé peut les récupérer, en accord avec son supérieur hiérarchique, et il va les enregistrer sous la forme de compensation sur écart temps (ou CET) ;
- les cadres supérieurs timbrent deux fois par jour, soit le matin en arrivant au travail et le soir en quittant les locaux des TPG. Il leur est déduit automatiquement une demi-heure pour la pause du repas de midi. En compensation d'éventuelles heures supplémentaires enregistrées (au moins 8 heures), ils peuvent bénéficier d'un jour ou de deux demi-journées de congé supplémentaire par mois avec l'autorisation de leur supérieur hiérarchique. Ces jours de congé sont saisis dans SAP sous la forme de compensation sur écart temps (CET). Contrairement à une récupération d'heures supplémentaires, ces CET peuvent être récupérés uniquement en temps, sans majoration et ne sont pas reportables sur l'année suivante.

Dans le cas où un collaborateur n'a pas timbré deux (respectivement quatre) fois dans une journée, une anomalie apparaît dans le système SAP. Afin de la supprimer, une intervention est requise par le « gestionnaire temps » qui doit effectuer une saisie manuelle dans le système : soit en enregistrant manuellement le timbrage manquant (par exemple, si le collaborateur a oublié de timbrer ou s'il a fini sa journée par une séance extérieure), soit en codifiant la raison de l'absence (maladie, vacances, CET, etc.).

En outre, il existe plusieurs codes dans SAP pour des activités effectuées hors des locaux des TPG :

- Télétravail : ce code ne devrait être utilisé que par des employés qui sont au bénéfice d'une autorisation de travailler à la maison, sur une base régulière, et qui est matérialisée par une convention signée par le directeur du domaine, le directeur des ressources humaines et par l'employé concerné.

---

<sup>5</sup> SAP : Systems, Applications and Products for data processing.

Ce code peut aussi être utilisé de manière exceptionnelle lorsqu'un employé est empêché de travailler dans les locaux des TPG, par exemple pour des raisons de santé, mais toujours avec l'autorisation de la direction du domaine ;

- Mission/voyage de services : ce code est utilisé pour des déplacements d'au moins une demi-journée et pour représenter les TPG.

Les codes saisis par les gestionnaires temps (maladie, mission/voyages de services, CET, télétravail, vacances) consistent uniquement en des forfaits de quatre ou huit heures.

### **3.3.2. Droit aux vacances**

Le droit aux vacances est de cinq semaines par année civile pour tous les employés (art. 53 chiffre 1 du statut du personnel) ; il est porté à six semaines pour les employés qui arrivent dans les cinq dernières années précédant l'âge légal de la retraite ou qui atteignent trente années d'ancienneté (art. 53 chiffre 2 du statut du personnel).

Les vacances qui n'ont pas été prises durant l'année civile sont reportées sur l'année suivante (art. 53 chiffre 8 du statut du personnel), sans mention d'une date butoir pour leur reprise.

## 4. ANALYSE

### 4.1. Contexte

Les travaux de la Cour ont porté sur la gestion du temps et des jours de congé – qu'ils soient pris, payés ou reportés – des huit membres du Collège de direction pour la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 2009 au 30 septembre 2013. À relever que sur les huit membres, deux sont devenus directeurs au sein des TPG dans la période sous revue (respectivement en juin 2011 et juin 2013).

Pour la période concernée, la synthèse des données journalières ressortant de SAP, ainsi que les soldes payés ou reportés, sont les suivants (total pour l'ensemble des membres actuels du Collège de direction, exprimés en jours, une journée étant égale à 8 heures) :

(en jours)	2009		2010		2011		2012		2013	
	6 membres (12 mois)		6 membres (12 mois)		6 membres (12 mois) + 1 membre (7 mois)		7 membres (12 mois)		7 membres (9 mois) + 1 membre (4 mois)	
	Total	Médiane	Total	Médiane	Total	Médiane	Total	Médiane	Total	Médiane
Jours travaillés *	1'572	276	1'619	271	1'682	246	1'705	236	1'339	170
Code CET	30	4	22	6	33	5	39	6	27	4
Code télétravail	-	-	-	-	2	2	11	2	24	5
Code vacances prises	128	20	158	26	146	20	174	22	168	19
Solde vacances reportées	34	3	21	1	53	5	66	5	n/a**	n/a**
Solde vacances payées	84	12	73	13	64	10	59	7	n/a**	n/a**

\* Après déduction de la demi-heure forfaitaire octroyée pour la pause du repas de midi.

\*\* Non applicable, car déterminées en fin d'année en fonction du solde restant.

La Cour relève que les données de ce tableau sont à interpréter à la lumière des développements présentés au chapitre 4.2.

### 4.2. Constats

#### Conditions de travail non conformes aux bases légales, réglementaires et contractuelles

1. Pour sept membres du Collège de direction des TPG, le droit contractuel aux vacances fait référence au statut du personnel : il correspond donc à cinq semaines pour six directeurs, et à six semaines pour le septième qui est proche de la retraite. Pour le huitième membre, le droit selon le contrat de travail écrit est de six semaines tout en ne répondant pas aux critères de l'article 53 chiffre 2 du statut du personnel (sixième semaine pour les personnes dans les cinq dernières années précédant l'âge légal de la retraite ou qui atteignent trente années d'ancienneté).

De plus, les sept premiers membres du Collège de direction bénéficient d'une semaine supplémentaire de vacances, par rapport aux semaines prévues statutairement (art. 53 du statut du personnel) portant le total à six semaines (respectivement sept semaines pour l'un des directeurs). Toutefois, l'octroi de cette semaine supplémentaire ne se fonde pas sur une base légale, réglementaire ou contractuelle, mais ressortirait selon le directeur général et le directeur des ressources humaines, d'une pratique qu'ils disent avoir toujours connue aux TPG et être en usage depuis au moins vingt ans. Il s'agirait d'une compensation offerte aux membres du Collège de direction, notamment en termes de disponibilités exigées et d'heures de travail effectuées supérieures aux 40 heures hebdomadaires.



De ce qui précède, la Cour constate ce qui suit :

- sept membres du Collège de direction bénéficient de prestations de vacances non conformes au statut du personnel et à leur contrat de travail. Ce dernier est d'ailleurs muet sur le droit aux vacances et renvoie au statut du personnel ;
- un membre du Collège de direction bénéficie contractuellement de six semaines de vacances, situation qui n'est pas non plus conforme au statut du personnel et/ou à une disposition réglementaire des TPG. Dans le contrat, il est indiqué après les six semaines de vacances contractuelles « (sans heures supplémentaires) » ;
- le directeur général et le directeur des ressources humaines n'ont pas procédé à la régularisation de la pratique consistant à octroyer une semaine supplémentaire aux membres du Collège de direction, soit par la mise en conformité des documents internes à la pratique en usage depuis de nombreuses années, soit en appliquant strictement le statut du personnel.

Dans le cadre de la mise à jour du statut du personnel qui est actuellement en phase de négociation avec les partenaires sociaux, il n'a jamais été envisagé de clarifier la situation et d'ajouter statutairement des articles applicables spécifiquement aux membres du Collège de direction (par exemple, le droit à une semaine supplémentaire de vacances).

2. Parmi le Collège de direction, deux directeurs disposent d'un solde positif de respectivement 25 et 40 jours sur leur compte « Épargne-retraite », compte alimenté par des jours de vacances non prises et non payées qu'ils ont choisi de « capitaliser ». En effet, lorsque des employés n'ont pas pu prendre tous leurs jours de vacances à cause d'une charge de travail importante que les TPG leur ont demandé d'assumer, ils peuvent « épargner » ces jours (au maximum cinquante jours), ce qui leur permet de prendre leur retraite de manière anticipée, alors que conformément à l'article 329a du code des obligations, le droit aux vacances se prescrit par 5 ans.

Toutefois, la Cour relève que ce compte « Épargne-retraite » n'est mentionné dans aucun règlement ou document des TPG, mais qu'il relève d'une pratique en vigueur depuis plusieurs années. Cette pratique est valable pour l'ensemble des employés des TPG.

La Cour note que, dans le cas où l'article 54 alinéa 6 du projet de nouveau statut du personnel venait à être approuvé (soit l'obligation de prendre le solde de vacances non prises avant le 30 juin de l'année suivante), il ne serait plus possible pour un employé de capitaliser des jours de vacances non pris ou non payés.

### **Utilisation des bases légales et réglementaires applicables aux employés par le Collège de direction**

3. Il n'existe qu'une disposition qui mentionne expressément les membres du Collège de direction, et qui encadre la gestion de leur temps de travail. Il s'agit de l'article 7.3 du règlement de gouvernance des TPG, qui précise qu'ils « ne sont pas soumis aux temps de travail bloqués de l'horaire de base journalier. Ils bénéficient d'un horaire flexible et peuvent répartir leur temps de travail entre le siège des TPG et leur domicile ou tout autre lieu qu'ils jugent opportun, pour autant que la gestion des équipes soit toujours garantie ».

Par contre, la Cour relève qu'aucune disposition du statut du personnel, de son règlement d'application ou du règlement sur les horaires variables ne fait mention, pour les membres du Collège de direction, du droit à reprendre des heures supplémentaires effectuées.

La Cour rappelle, enfin, que le contrat de travail d'un des membres du Collège de direction indique six semaines de vacances auxquelles il est ajouté la mention « sans heures supplémentaires », alors qu'il pratique l'équilibrage de ses heures de travail.

4. Bien que n'étant pas soumis au système du timbrage journalier en vertu de l'article 7.3 du règlement de gouvernance, il a été décidé, à titre d'exemplarité vis-à-vis des collaborateurs des TPG, que les membres du Collège de direction y seraient aussi soumis. Cependant, le système de gestion des temps de travail est construit pour les employés des TPG qui ont des horaires définis, ce qui leur permet notamment de gérer les excédents et insuffisances d'heures travaillées. Or ce n'est pas le cas des membres du Collège de direction (leur profil SAP n'impose pas de plages horaires bloquées).

De cette situation, la Cour relève que :

- L'utilisation par les membres du Collège de direction de ce système, et des codes existants qui lui sont associés (CET, télétravail, etc.), prête à confusion parce qu'il n'existe aucun code spécifiquement créé pour saisir leurs heures en tenant compte de leurs horaires particuliers. Ils utilisent donc certains codes, par exemple le code CET, sans que son utilisation ne corresponde à celle voulue par le statut du personnel et le règlement sur les horaires variables qui est spécifiquement dédié aux cadres supérieurs de l'entreprise.
- De cette confusion, la Cour relève une utilisation disparate des différents codes SAP par chaque directeur. Par exemple, la Cour a pu identifier les points suivants :
  - La pause d'une demi-heure pour le repas de midi a été décomptée des temps des directeurs uniquement pendant une période (mai 2011 à mars 2012).
  - Il arrive que certains directeurs travaillent encore le soir quelques heures à domicile. Ces heures ne sont pas systématiquement saisies dans SAP.
  - Certains codes SAP (vacances, CET, mission/voyage de service) sont « forfaitaires », c'est-à-dire qu'ils ne peuvent être utilisés que pour 4h ou 8h. Ainsi, les heures effectivement réalisées peuvent être supérieures ou inférieures.
  - Le système n'est pas en défaut si une journée de directeur est de moins de 8h, tout comme il n'y a pas de nombre minimum d'heures à réaliser dans une journée.

La Cour a relevé au travers de l'analyse des données journalières SAP que certains directeurs ne timbrent pas toutes leurs demi-journées, ou ne travaillent pas des journées entières avant, pendant ou après un week-end prolongé tel que l'Ascension, Pentecôte ou le Jeûne genevois (par exemple, journées dont les heures travaillées sont uniquement d'environ 7h à 9h30, de 8h à 12h, de 10h à 12h ou de 14h à 16h30) ; ces heures sont alors équilibrées avec les heures travaillées en plus par les directeurs, sans être comptées comme des CET ou décomptées du solde de vacances.



- Les CET sont parfois utilisés par certains directeurs le dernier jour avant les vacances (par exemple, le vendredi d'avant ou le lundi d'une semaine de vacances) ou le premier jour de retour de vacances, ainsi que le vendredi d'un week-end prolongé tel que l'Ascension ou Pentecôte. Les directeurs ont indiqué à la Cour utiliser ces codes lorsqu'ils travaillent hors des locaux des TPG, tout en étant atteignables, afin de ne pas être dérangés.
- Les codes SAP ne sont pas utilisés de manière uniforme. Ainsi certains membres du Collège de direction n'utilisent pas le code CET, d'autres l'utilisent pour les heures travaillées hors des locaux lorsqu'ils sont 100 % joignables (par exemple, travail à domicile), et d'autres finalement l'utilisent pour des activités mixtes (par exemple, rendez-vous privés dans la journée) lorsqu'ils ne sont pas totalement joignables. Ces derniers utilisent alors généralement le code Télétravail lorsqu'ils travaillent depuis leur domicile à 100 % (et non pas le code CET), alors que d'autres considèrent que ce code Télétravail ne doit être utilisé que par les collaborateurs qui ont signé une convention tripartite conformément au règlement d'entreprise y relatif (soit des collaborateurs effectuant du télétravail à une fréquence régulière).

Il découle de l'ensemble de ces points que, en définitive, les heures saisies dans SAP pour les membres du Collège de direction (et de facto les soldes tels que présentés au chapitre 4.1) ne sont pas équivalentes aux heures réellement travaillées ou prises en congé par les directeurs.

La Cour relève finalement que l'application par les membres du Collège de direction des règles en matière de gestion des horaires prévalant pour les autres employés des TPG n'est pas mentionnée dans les documents internes des TPG et pose la question de sa justification. Par exemple :

- la réglementation des CET est applicable aux cadres supérieurs, sans précision quant à une éventuelle application également aux membres du Collège de direction ;
  - l'utilisation des codes CET pour équilibrer des heures supplémentaires effectuées par les membres du Collège de direction alors qu'ils disposent d'une semaine supplémentaire de vacances.
5. En cas d'anomalies au sens large du terme (absence ou oubli d'un timbrage, début et fin de journée hors des locaux des TPG, etc.), la gestion des saisies des heures dans SAP est du ressort des gestionnaires de temps pour les employés. Il en existe plusieurs dans chacun des domaines d'activités des TPG.

Sur cette base, la Cour relève que les secrétaires de direction qui font généralement office de gestionnaires de temps ne disposent pas de marche à suivre qui permet de garantir une uniformité quant à la saisie des heures des membres du Collège de direction.

6. Les saisies manuelles SAP effectuées par les gestionnaires temps doivent être justifiées par des pièces conservées cinq ans (obligation légale). La procédure interne des TPG y relative prévoit que sont considérés comme pièces justificatives les requêtes temps (formulaire spécifique de demande) ou à titre exceptionnel les courriels. La Cour relève toutefois que les membres du Collège de direction n'utilisent pas systématiquement tout le formulaire de requête temps ou les courriels afin de communiquer à leur gestionnaire temps leurs horaires à saisir dans SAP (certains gestionnaires temps effectuent ces saisies sur la base des informations du calendrier



« Outlook », après un échange oral ou encore après un échange de messages par téléphone portable). Ainsi, il en résulte une absence de documents probants comme base de la saisie de l'ensemble des congés ainsi qu'un non-respect de la procédure interne.

Ce constat n'aura plus lieu d'être dès l'application de la décision du Conseil d'administration de supprimer le timbrage pour les membres du Collège de direction.

### **4.3. Risques découlant des constats**

Le **risque de contrôle** est avéré de par l'absence d'un environnement de contrôle adapté, qui conduit à une l'absence de détection d'opérations non conformes.

Le **risque de conformité** est avéré de par l'absence de base légale, réglementaire ou contractuelle pour certaines pratiques, ainsi que par le non-respect de procédure interne.

Le **risque d'image** ne peut être exclu au vu de la problématique de gestion des horaires des membres du Collège de direction.

### **4.4. Recommandations**

**[cf. constats 1 à 5]** La Cour recommande au Conseil d'administration des TPG de revoir les prestations contractuelles offertes aux membres du Collège de direction en matière de temps libre et de temps de travail ainsi que le système de gestion de ceux-ci. L'ensemble des décisions prises devra être clarifié et formalisé dans une base réglementaire ou contractuelle (statut du personnel, règlement particulier, contrat écrit de travail, etc.).

#### **Droit aux vacances**

Le Conseil d'administration a décidé d'accorder formellement la semaine supplémentaire de vacances aux membres du Collège de direction. Dans ce cadre, il devra préciser les raisons de cet octroi, et les limites en découlant (par exemple, octroi d'une semaine supplémentaire devant être compris comme la compensation du surcroît de travail fourni par les directeurs, à l'exclusion de tout autre mode de compensation, etc.).

#### **Timbrage**

Dès lors que le Conseil d'administration a fait le choix de supprimer le timbrage pour les membres du Collège de direction, il devra encore préciser les fondements de sa décision, notamment en définissant les modalités de mise en œuvre (par exemple : mode d'obtention des informations pour l'établissement des soldes et des statistiques des absences, vacances, etc. ; impact sur les processus administratifs ; mise en place d'un système alternatif, par exemple une gestion du temps basée sur des objectifs « SMARTER<sup>6</sup> » ; etc.). Dans ce cadre, il sera également adéquat de définir si un temps de présence (journalier, hebdomadaire, mensuel ou annuel) minimum est requis, sans quoi la journée ou la demi-journée comptera comme congé ou vacances.

<sup>6</sup> SMARTER : moyen mnémotechnique des caractéristiques que devrait idéalement avoir un objectif pour permettre la réalisation de l'objectif et la mesure de son avancement. Les caractéristiques sont : Spécifique, Mesurable, Atteignable, Réaliste, Temporellement défini, Évaluable et Réévaluable.

Il sera nécessaire de prévoir une marche à suivre et une formation adéquate des personnes impliquées dans la gestion des temps des membres du Collège de direction, afin de garantir une uniformité de référencement.

En outre, dans le cadre de l'exercice de sa haute surveillance (art. 19 alinéa 2 lettre a LTPG) le Conseil d'administration devra mettre en place des contrôles afin de s'assurer du respect des bases réglementaires et contractuelles en termes de gestion du temps des membres du Collège de direction.

#### **4.5. Observations des TPG**

*Le Conseil d'administration des TPG relève que les constats et recommandations de la Cour des comptes rejoignent ceux figurant dans le rapport établi par l'audit interne sous les auspices du Conseil d'administration, présenté au Conseil le 18 novembre 2013.*

*Le Conseil d'administration des TPG accepte l'ensemble des recommandations de la Cour des comptes, qu'il mettra en œuvre dans les meilleurs délais.*

## 5. CONCLUSION

La Cour a montré que le système de timbrage applicable aux collaborateurs des TPG ne pouvait pas être utilisé tel quel par les membres du Collège de direction. Pour cela, il aurait fallu que des règles strictes soient définies quant à l'utilisation de certains codes.

L'utilisation du système de timbrage qui a été faite par les membres du Collège de direction, combinée avec une gestion de leur temps de travail laissée à leur disposition conformément au règlement de gouvernance, n'a pas permis à la Cour de démontrer qu'ils ont perçu des avantages indus. À l'inverse, la Cour ne peut pas démontrer que les pratiques n'ont pas induit de coûts supplémentaires pour les TPG.

Dans ce cadre, et sans porter de jugement sur leur pertinence, la Cour relève que le Conseil d'administration a pris rapidement des décisions, à savoir d'établir formellement la semaine supplémentaire de vacances et de supprimer le timbrage pour les membres du Collège de direction. Ces décisions ont été discutées et approuvées par le Conseil d'administration dans sa séance du 18 novembre 2013.

La Cour insiste sur l'importance à faire accompagner ces décisions de mesures concrètes telles que celles qui sont décrites dans les recommandations du présent rapport. Ces mesures auront pour but de donner au Conseil d'administration les moyens d'exercer sa surveillance sur le Collège de direction. Par ailleurs, cela permettra également aux membres du Collège de direction de connaître les limites dans lesquelles s'inscrit la gestion de leur temps de travail et ainsi d'éliminer les doutes quant à leur engagement pour les TPG.

## 6. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS

Réf.	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			Fait le
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	
4.4.	<b>Recommandation n° 1</b> La Cour recommande au Conseil d'administration des TPG de revoir les prestations contractuelles offertes aux membres du Collège de direction en matière de temps libre et de temps de travail ainsi que le système de gestion de ceux-ci. L'ensemble des décisions prises devra être clarifié et formalisé dans une base réglementaire ou contractuelle (statut du personnel, règlement particulier, contrat écrit de travail, etc.).	3	Conseil d'administration	31.03.14	
4.4.	<b>Recommandation n° 2</b> <i>Droit aux vacances</i> Le Conseil d'administration a décidé d'accorder formellement la semaine supplémentaire de vacances aux membres du Collège de direction. Dans ce cadre, il devra préciser les raisons de cet octroi, et les limites en découlant (par exemple, octroi d'une semaine supplémentaire devant être compris comme la compensation du surcroît de travail fourni par les directeurs, à l'exclusion de tout autre mode de compensation, etc.).	2	Conseil d'administration	31.03.14	
4.4.	<b>Recommandation n° 3</b> <i>Timbrage</i> Dès lors que le Conseil d'administration a fait le choix de supprimer le timbrage pour les membres du Collège de direction, il devra encore préciser les fondements de sa décision, notamment en définissant les modalités de mise en œuvre (par exemple : mode d'obtention des informations pour l'établissement des soldes et des statistiques des absences, vacances, etc. ; impact sur les processus administratif ; mise en place d'un système alternatif, par exemple une gestion du temps basée sur des objectifs « SMARTER » ; etc.). Dans ce cadre, il sera également adéquat de définir si un temps de présence (journalier, hebdomadaire, mensuel ou annuel) minimum est requis, sans quoi la journée ou la demi-journée comptera comme congé ou vacances.	2	Conseil d'administration	31.03.14	
4.4.	<b>Recommandation n° 4</b> Il sera nécessaire de prévoir une marche à suivre et une formation adéquate des personnes impliquées dans la gestion des temps des membres du Collège de direction, afin de garantir une uniformité de référencement.	2	RH	31.05.14	
4.4.	<b>Recommandation n° 5</b> En outre, dans le cadre de l'exercice de sa haute surveillance (art. 19 alinéa 2 lettre a LTPG) le Conseil d'administration devra mettre en place des contrôles afin de s'assurer du respect des bases réglementaires et contractuelles en termes de gestion du temps des membres du Collège de direction.	4	Conseil d'administration	31.03.14	

## 7. DIVERS

### 7.1. Glossaire des risques

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

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

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

Exemples :

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

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

Exemples :

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

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

Exemples :

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

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

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

Exemples :

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

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

Exemples :

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

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

Exemples :

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

## **7.2. Remerciements**

La Cour remercie l'ensemble des collaborateurs des Transports publics genevois qui lui ont consacré du temps.

L'audit a été terminé le 20 décembre 2013. Le rapport complet a été transmis à la Présidente du Conseil d'administration des TPG le 23 décembre 2013, et ses observations remises le 7 janvier 2014 ont été dûment reproduites dans le rapport.

La synthèse a été rédigée après réception des observations.

Genève, le 23 janvier 2014

François Paychère  
Président

Stanislas Zuin  
Magistrat titulaire

Isabelle Terrier  
Magistrate titulaire

**Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État 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.

La Cour des comptes garantit l'anonymat des personnes qui lui transmettent des informations, mais n'accepte pas de communication anonyme.

Vous pouvez contacter la Cour des comptes par téléphone, courrier postal, fax ou courrier électronique.

Cour des comptes — CP 3159 — 1211 Genève 3  
tél. 022 388 77 90 — fax 022 388 77 99  
<http://www.cdc-ge.ch>



Cour des comptes — CP 3159 — 1211 Genève 3  
tél. 022 388 77 90 — fax 022 388 77 99  
<http://www.cdc-ge.ch>