

Cour des comptes
Route de Chêne 54
1208 Genève
Tél. : +41 (0)22 388 77 90
<http://www.cdc-ge.ch>

Madame
Nicole VALIQUER GRECUCCIO
Présidente
Commission de contrôle de gestion

REMIS EN MAIN PROPRE

Genève, le 14 octobre 2019

Frais professionnels des membres du Conseil d'État

Madame la Présidente,

Par courrier du 11 décembre 2018, vous avez sollicité la Cour des comptes pour effectuer un examen des frais professionnels des membres du Conseil d'État publiés sur le site internet de l'État (cf tableaux annexés au présent courrier couvrant les frais des conseillers d'État et de la chancelière pour les années 2014 à 2018).

Le présent examen a été effectué en application de l'article 35 lit. a de la loi sur la surveillance de l'État (LSurv), selon lequel le champ d'application d'une intervention de la Cour couvre l'administration cantonale, alors que la Cour avait fondé ses travaux portant sur la même thématique en Ville de Genève¹ sur la lettre g de cet article 35, lequel prévoit expressément le contrôle des autorités communales par la Cour des comptes. Après plusieurs échanges avec votre Commission et le Conseil d'État sur la lecture qui devait être faite de cette disposition légale, il a été convenu que le contrôle de la Cour se limiterait aux processus administratifs, comptables et financiers liés auxdits frais.

La Cour n'a en revanche ni contrôlé l'opportunité politique des frais ni examiné s'il existait un lien entre la dépense et le caractère professionnel de celle-ci.

Enfin, il convient de noter que les travaux n'ont pu démarrer qu'à la mi-mai, après acceptation par le Conseil d'État de l'intervention de la Cour selon le périmètre précité.

Contexte

À toutes fins utiles, la Cour rappelle que le traitement brut des conseillers d'État correspond au maximum de la classe 33 de l'échelle des traitements, majoré de 4.5%, ce qui représente un salaire annuel brut d'environ 265'000 F (art. 1 et 2 de la loi concernant le traitement et la retraite des conseillers d'État et du chancelier d'État – LTRCE). En outre, le président du Conseil d'État reçoit une indemnité égale à 6% de son traitement annuel (art. 3 LTRCE). Les conseillers d'État reçoivent en plus une indemnité forfaitaire annuelle pour frais professionnels de 34'500F.

¹ Rapport N°142 portant sur les frais professionnels des membres du Conseil administratif et de la Direction de la Ville de Genève

Le traitement de la chancelière d'État correspond à la classe 33, position 11, de l'échelle des traitements (art. 5 LTRCE), ce qui représente un salaire annuel brut d'environ 233'000 F. Elle reçoit en outre une indemnité forfaitaire annuelle pour frais professionnels de 28'000F.

Les frais professionnels concernent les dépenses engagées dans le cadre de l'activité professionnelle, par exemple lors de déplacements professionnels, de repas ou de frais de téléphonie mobile. Ils peuvent faire l'objet :

- de remboursements sur la base des frais effectifs versés sur présentation des justificatifs ou sous forme de forfait par type de dépense ;
- d'allocations forfaitaires couvrant une période déterminée.

Démarches de la Cour

L'examen de la Cour a eu pour objectif principal de vérifier, pour les années 2017 et 2018, si les chiffres publiés (voir annexe) par le Conseil d'État concernant leurs frais ainsi que ceux de la chancelière, actuelle et précédente, sont exempts d'erreurs significatives. Pour mémoire, l'analyse concerne les personnes suivantes (ci-après « personnes sous revue ») :

Conseillers d'État

- M. Thierry Apothéloz ;
- M. Luc Barthassat ;
- M. Serge Dal Busco ;
- Mme Anne Emery-Torracinta ;
- Mme Nathalie Fontanet ;
- M. Antonio Hodgers ;
- M. François Longchamp ;
- M. Pierre Maudet ;
- M. Mauro Poggia.

Chancelières

- Mme Michèle Righetti ;
- Mme Anja Wyden Guelpa.

Les travaux de la Cour ont eu également pour objectif d'examiner le cadre réglementaire et les outils de reporting des frais professionnels des personnes sous revue.

Afin d'exercer son contrôle, la Cour a analysé la documentation remise par les départements et la Chancellerie et a procédé à des entretiens avec des collaborateurs desdites entités. Elle a étudié la méthodologie utilisée pour établir les tableaux et vérifié les pièces justifiant les montants mentionnés dans les tableaux pour les années 2017 et 2018. À cet effet, elle s'est essentiellement concentrée sur les éléments les plus pertinents, soit les décomptes des notes de frais et les cartes de crédit au nom des personnes sous revue.

Outre la non-vérification du bien-fondé des dépenses, la Cour a choisi de ne pas effectuer les travaux suivants afin de lui permettre de répondre rapidement à la demande de la Commission :

- étudier les dépenses antérieures à l'année 2017 ;
- vérifier l'exactitude du nombre de courses effectuées avec un chauffeur ou en taxi ;

- s'assurer que l'intégralité des frais professionnels, adressés aux départements ou à la Chancellerie puis payés directement par ces derniers, a bien été identifiée et imputée aux personnes sous revue. Ainsi, la Cour s'est contentée de vérifier que la méthodologie utilisée par les départements intègre les factures fournisseurs de manière appropriée. En revanche, par souci de proportionnalité, elle n'a pas effectué de contrôle de l'exhaustivité des comptes fournisseurs et ne peut donc pas garantir qu'aucune note de frais n'ait été omise.

Cadre réglementaire

Indemnités forfaitaires pour frais professionnels

Les indemnités forfaitaires pour frais de représentation, qui sont pour moitié fiscalisées, sont prévues dans l'extrait du procès-verbal du Conseil d'État du 9 janvier 2008 :

- 34'500 F pour chaque conseiller d'État ;
- 28'000 F pour la chancelière d'État.

Ce procès-verbal ne précise pas le type de frais couverts par cette indemnité.

Une note du service de communication et d'information publiée par le Conseil d'État sur internet précise que ces indemnités « *permettent de couvrir toutes les dépenses difficilement quantifiables liées à l'exercice de la fonction (charges assumées et ne faisant pas l'objet de remboursements effectifs, telles que attentions aux collaborateurs, dépenses vestimentaires...).* (...) *Ne sont pas compris dans ces indemnités : les frais effectifs de transports, d'hébergement et de repas liés à l'exercice de la fonction* ».

Remboursement de frais professionnels effectifs

Les personnes sous revue se font par ailleurs rembourser les frais professionnels de manière effective, sur présentation du justificatif de la dépense.

Autres avantages en nature

Elles bénéficient notamment également :

- d'un abonnement de téléphonie mobile ;
- d'une carte donnant accès à certains parkings de la Fondation des parkings ainsi que, sur demande, à une place de parking gratuite à Uni Dufour.

Durant la période sous revue, aucune directive départementale ou transversale n'existait concernant la prise en charge de manière effective des frais professionnels des conseillers d'État et de la chancelière.

À noter que la chancelière est considérée, du point de vue des frais professionnels, comme un conseiller d'État. Ainsi, le règlement des frais professionnels applicable aux collaborateurs de l'État ne lui est pas applicable.

Processus de prise en charge et outil de reporting des frais professionnels des personnes sous revue

Les conseillers d'État et la chancière disposent de trois canaux de prise en charge de leurs frais professionnels effectifs :

1. **Carte de crédit professionnelle** : la carte de crédit est au nom de la personne sous revue et les factures de relevés mensuels sont payées directement par le canton. Certains conseillers d'État ont renoncé à disposer d'une carte de crédit.
2. **Facture fournisseur** : le fournisseur (par exemple un restaurant ou un opérateur de voyages) envoie la facture au département ou à la chancellerie qui la paie.
3. **Établissement d'une note de frais** : le conseiller d'État ou la chancière paie la dépense avec ses propres deniers puis se fait rembourser sur son compte bancaire en établissant une note de frais. Dans les faits, ce canal est peu utilisé par les personnes sous revue.

Contrairement aux notes de frais (canal 3), le système informatique ne permet pas de retracer automatiquement, pour chaque personne sous revue, les frais professionnels payés par une carte de crédit ou via une facture fournisseur (canaux 1 et 2).

Tous les frais des personnes sous revue sont imputés à leur département, à l'exception des dépenses ci-dessous qui sont prises en charge par la Chancellerie et imputées à cette dernière :

- Les dépenses liées à la Présidence (par exemple lors d'un déplacement officiel à l'étranger) ;
- Les indemnités forfaitaires pour frais de représentation ;
- Les dépenses liées aux courses effectuées par des chauffeurs ;
- Les frais de parking (valable jusqu'au 31.12.2018) ;
- Les dépenses pour les abonnements CFF ½ tarif.

Les contrôles effectués sur les frais des personnes sous revue par des collaborateurs de l'administration varient d'un département à l'autre. Par exemple, au département du développement économique (DDE), les frais du magistrat sont validés par le secrétaire général et le contrôle interne. Le bien-fondé de la dépense n'est pas évalué lors de ces contrôles. Au département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse (DIP), il n'existe également qu'un contrôle formel des frais de la magistrate, le bien-fondé de la dépense n'étant pas analysé. Au département des finances et des ressources humaines (DF), les contrôles sont effectués par les assistantes du précédent conseiller d'État et de la conseillère d'État actuelle. Ces dernières s'assurent notamment de la concordance de la dépense avec l'agenda du/de la conseiller/ère d'État. Au sein du département de la sécurité, de l'emploi et de la santé (DSES), les frais du magistrat sont visés par la directrice administrative et le secrétaire général puis validés électroniquement par le directeur de la direction financière. Les contrôles portent sur la présence de tous les justificatifs et sur le fait que la dépense soit en rapport avec l'activité du magistrat. Ces différents exemples illustrent l'hétérogénéité des pratiques des départements dans le contrôle des frais professionnels des personnes sous revue.

Une méthodologie globalement appropriée, une absence d'erreurs significatives dans les chiffres publiés

La Cour observe que la méthodologie suivie pour établir les tableaux publiés en annexe peut varier entre les départements et la Chancellerie, mais que les différentes méthodes utilisées sont globalement appropriées. Il convient néanmoins de relever les points suivants :

La logique suivie pour décompter les frais de la colonne des invitations avec des tiers externes et celle des repas sans tiers externe (respectivement 2^{ème} et 7^{ème} colonnes des tableaux en annexe) n'est pas identique. De manière générale, pour la quasi-totalité des personnes sous revue, les frais inclus dans la première catégorie comprennent l'entier de la facture, alors que pour la seconde catégorie, ce n'est que la quote-part du conseiller d'État ou de la chancelière qui est retenue (à l'exception de M. Hodgers à qui l'entier de la facture a été imputé). Le tableau ci-dessous présente l'impact financier si l'entier de la facture avait été imputé aux personnes sous revue pour la rubrique des repas sans tiers externe :

Personnes sous revue	repas sans tiers externes 2017		repas sans tiers externes 2018 (semestre 1)	
	publiés	totalité	publiés	totalité
M.Longchamp*	75	830	-	-
M.Dal Busco	202	405	40	158
Mme Emery-Torracinta	-	-	-	-
M.Maudet	174	695	-	-
M.Hodgers**	802	802	105	105
M.Barthassat***	1 472	6 505	539	1 639
M.Poggia	-	-	-	-
Mme Wyden Guelpa	597	787	119	248
Total francs	3 322	10 024	803	2 149

* Il s'agit d'une dépense de 830 F, pour un repas de remerciement de M. Longchamp avec 10 collaborateurs concernant un dossier d'envergure.

**Pour M. Hodgers, contrairement aux autres personnes sous revue, la totalité des notes lui est imputée pour les repas internes.

*** Dont en 2017 un repas de département pour 21 personnes (1'370F), un autre pour 8 personnes (571F). En 2018, il y avait un repas pour 10 personnes (205.10F). Tous les autres repas internes en 2017 et 2018 comprenaient moins de 8 personnes présentes.

Personnes sous revue	repas sans tiers externes 2018 (semestre 2)	
	publiés	totalité note
M.Hodgers*	124	124
Mme Fontanet	-	-
Mme Emery-Torracinta	-	-
M.Maudet	56	170
M.Dal Busco	67	135
M.Poggia	-	-
M.Apothéloz**	349	-
Mme Righetti	31	92
Total francs	627	521

*Pour M. Hodgers, contrairement aux autres personnes sous revue, la totalité des la note a été imputée pour les repas internes

** Il s'agit d'un déjeuner du Conseil d'État qui n'aurait pas dû lui être imputé.

À noter par ailleurs que pour M. Maudet, la catégorie des invitations avec des tiers externes n'inclut pas le coût des éventuels collaborateurs de l'administration, contrairement aux autres personnes sous revue. Pour 2017, en corrigeant cet élément, la rubrique se monte ainsi à 5'063 F au lieu des 4'521 F publiés. Cette différence de 542 F correspond à la quote-part des collaborateurs également présents aux repas avec des personnes externes. Cet élément n'a pas d'effet sur l'année 2018 dès lors que M. Maudet n'a effectué aucune invitation avec des tiers externes cette année-là.

À l'exception de ce qui vient d'être évoqué ci-dessus et sous réserve des éléments indiqués au point « démarches de la Cour », les travaux de la Cour n'ont pas permis d'identifier d'autres erreurs significatives.

Un système de contrôle interne perfectible

Bien que, pour la période sous revue, aucune directive départementale ou transversale n'existait concernant la prise en charge des frais professionnels des personnes sous revue, la Cour observe que dans la pratique l'administration effectuait des vérifications. Cependant, ces dernières ne portaient pas systématiquement sur le bien-fondé ni sur le caractère professionnel de la dépense.

Conscient de cet élément, le Conseil d'État a lancé un projet qui vise à introduire des règles claires concernant les frais professionnels des conseillers d'État et de la chancière. Une directive est en cours de réalisation et, selon les indications transmises à la Cour, elle devrait être finalisée d'ici la fin de l'année 2019.

En outre, la Cour a constaté quelques rares occurrences où des personnes sous revue ont payé une dépense privée avec leur carte de crédit professionnelle avant d'effectuer un remboursement spontané.

La Cour relève également que lors de l'établissement des tableaux des frais professionnels, il n'existait pas de code analytique permettant de retracer les frais des personnes sous revue. Cet

état de fait a rendu le travail de compilation des frais particulièrement chronophage pour l'administration. Les départements ont ainsi été contraints d'effectuer certaines recherches manuelles dans la comptabilité ou dans les classeurs de factures afin d'identifier les frais des personnes sous revue et d'établir les tableaux des frais professionnels (en annexe). Afin de pallier cette situation, certains départements ont décidé de mettre en place des mesures pour assurer plus aisément la compilation et le suivi de ces frais. Par exemple, le département du territoire (DT) a mis en place, début 2019, des codes analytiques permettant de retracer automatiquement les frais du magistrat. Le département des finances (DF) a, quant à lui, décidé début 2019 de tenir un décompte mensuel extra-comptable des dépenses de la conseillère d'État.

Afin que tous les départements puissent compiler et suivre les frais professionnels des personnes sous revue de manière uniforme, le projet précité lancé par le Conseil d'État prévoit, en sus de l'élaboration d'une directive, d'introduire des codes analytiques dans tous les départements. Ces codes analytiques devraient être finalisés d'ici la fin de l'année 2019.

Des justificatifs insuffisamment détaillés pour répondre aux exigences de l'administration fiscale

Pour que les dépenses soient considérées comme professionnelles et, dès lors, ne pas être soumises à l'impôt et aux charges sociales, le caractère professionnel doit pouvoir être démontré. S'agissant des frais de bouche (repas, etc.), cela implique par exemple que le contribuable puisse justifier le but de l'invitation et les personnes présentes. Ces frais diminuant l'assiette fiscale, la charge de la preuve de leur caractère professionnel incombe au contribuable.

Or, la Cour constate qu'en l'absence de règles formalisées, l'indication du caractère professionnel sur le justificatif n'est pas exigée, même si dans la pratique elle est parfois renseignée. Cet état de fait ne permet pas de répondre aux exigences fiscales précitées.

Faire évoluer le cadre

Sur la base des éléments relevés, la Cour estime qu'il serait opportun que le Conseil d'État établisse une documentation adaptée relative aux frais professionnels des personnes sous revue, incluant notamment :

- une définition des frais professionnels. Cette définition doit clarifier le type de dépenses entrant dans le cadre professionnel des personnes sous revue et pouvant, dès lors, être pris en charge par l'État ;
- le contrôle du bien-fondé des frais professionnels des personnes sous revue par une personne tierce et non soumise à son autorité directe. Le bien-fondé des frais professionnels des conseillers d'État pourrait par exemple être contrôlé par la chancière (ou une personne désignée par cette dernière), tandis que ses frais seraient vérifiés par le président du Conseil d'État ;
- l'obligation d'expliquer le caractère professionnel de la dépense sur les justificatifs. Pour les frais de bouche, cela implique que le but de l'invitation et les personnes présentes y soient indiqués ;
- le type de frais professionnels couverts par les allocations forfaitaires des personnes sous revue afin que ces dépenses ne fassent pas, par ailleurs, l'objet d'un remboursement effectif ;
- l'interdiction formelle de faire payer par l'État des dépenses privées, même si un remboursement est effectué par la suite. Cette pratique doit être proscrite pour des raisons

d'exemplarité et afin de respecter une stricte séparation entre les dépenses privées et professionnelles. Dans le cas contraire, on augmente le risque de fraude ou d'erreur au sein de l'administration sur les frais professionnels.

En outre, le Conseil d'État doit s'assurer que sa réglementation interne soit en conformité avec les exigences fiscales. À cet effet, il devrait faire agréer sa future directive sur les frais professionnels par l'Administration fiscale du canton de Genève.

Enfin, la Cour encourage le Conseil d'État à s'assurer que des codes analytiques permettront de suivre aisément les frais professionnels des personnes sous revue selon les différentes catégories (frais d'hébergement, repas avec tiers externes, repas sans tiers externes, etc.) et de prévoir une publication annuelle de ces dépenses.

En espérant avoir répondu à votre demande, nous vous prions de croire, Madame la Présidente, à l'assurance de nos sentiments distingués.

Pour la Cour des comptes

François PAYCHÈRE, président

Isabelle TERRIER, magistrate

Annexes : tableaux 2014 à 2018 des « Frais effectifs des magistrats » publiés par le Conseil d'État.

Copie :

M. Antonio HODGERS, Président du Conseil d'État

M. ■■■■, directeur général de l'Administration fiscale cantonale