

Date de dépôt: 3 mai 2005

Messagerie

Rapport

de la Commission de contrôle de gestion chargée d'étudier:

- a) PL 8932-A** **Projet de loi de Mmes et MM. Pierre Kunz, Ivan Slatkine, Philippe Glatz, Gabriel Barrillier, Patrick Schmied, Pierre Froidevaux, Stéphanie Ruegsegger, Pierre Weiss, Renaud Gautier, Pascal Pétroz, Thomas Büchi, Jean-Marc Odier, Claude Blanc, Janine Hagmann, Alain Meylan, Pierre-Louis Portier modifiant la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (D 1 05)**
- b) PL 8928-A** **Projet de loi de MM. Claude Marcet, Robert Iselin, André Reymond modifiant la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (D 1 05)**
- c) M 1485-A** **Proposition de motion de M^{me} et MM. Claude Marcet, Jacques Pagan, Caroline Bartli, André Reymond, Robert Iselin, Pierre Schifferli, Yvan Galeotto, Jacques Baud, Georges Letellier, Gilbert Catelain, Jean Rémy Roulet, Pierre Weiss, Alain Meylan, Jean-Michel Gros, Jean-Marc Odier, Jacques Jeannerat, Pierre Kunz, Pierre Froidevaux concernant le bilan et compte de résultat de l'Etat de Genève et l'annexe aux comptes**

Rapport de M. Ivan Slatkine

Mesdames et
Messieurs les députés,

Afin de traiter l'ensemble des objets cités ci-dessus, la Commission de contrôle de gestion (CCG) s'est réunie à 19 reprises, entre le 22 septembre 2003 et le 15 novembre 2004, sous la présidence respective de M^{me} Leuenberger, puis de M. Glatz. Les procès-verbaux ont été tenus par M^{me} Anne-Marie Fiore, que la commission remercie. M. Koelliker, secrétaire scientifique de la CCG a assisté à l'ensemble des séances.

La CCG a auditionné à quatre reprises la présidente du Département des finances, M^{me} Martine Brunshwig Graf, les 22 septembre 2003, 22 mars 2004, 6 septembre 2004 et 18 octobre 2004. De plus, la commission a auditionné l'ensemble des personnes responsables du contrôle interne et financier dans chaque département (auditions de M. Dominique Ritter, direction financière du DASS, M^{me} Liên Nguyen-Tang, direction départementale des finances du DJPS, M. Mark Schipperijn, directeur financier DAEL, accompagné de M. Pascal Aeby, chef de service, service financier DAEL, et M^{me} Estelle Soulard, contrôleuse de gestion auprès de la direction des ressources financières DAEL, M. Claude Convers, secrétaire général DIAE, et M. Jean Suter, directeur des services financiers DIAE, M. G. Stalder, directeur financier du DF, M. Dominique Anklin, directeur administratif et financier du CTI, M. Maurice Fiumelli, directeur administratif et financier de la Chancellerie, M^{me} Maria Anna Hutter, sautier, M. Bénédikt Cordt-Moeller, directeur administratif et financier DEEE, M. Jacques Hämmerli, directeur DM, M. Marius Gasser, directeur de l'audit interne, Palais de justice).

Les travaux finaux se sont déroulés en présence de MM. Moreno Sella, directeur de l'administration des finances (DF), Raphaël Ferrillo, économiste (DF), et Alain Decosterd, cellule d'expertise financière du DF. Finalement, il faut relever que la commission a également auditionné M. Claude-Victor Comte, directeur de la CIA, et la société PriceWaterhouseCoopers (PWC) pour une introduction aux normes comptables IPSAS en date du 4 octobre 2004. Au surplus, il faut encore noter que le présent rapporteur a suivi un séminaire supplémentaire en présence du DF, de PWC et du directeur financier du canton de Zurich sur l'implémentation des normes IPSAS ayant lieu actuellement dans le canton de Zurich.

1. Objets des projets de loi et de la motion présentés

La CCG a traité d'un bloc les projets de loi 8932 et 8928 ainsi que la motion 1485. L'ensemble des ces objets traite effectivement de la même thématique et touche la même loi actuelle (D 1 05) et suivant les mêmes objectifs : **obtenir de l'Etat qu'il fournisse des comptes annuels qui soient clairs, transparents, sincères, accompagnés d'une évaluation précise de la situation patrimoniale de l'Etat en fournissant annuellement un bilan, une évaluation des engagements, un tableau de flux de trésorerie. Permettre dans le fond d'avoir une image fidèle du patrimoine et du fonctionnement de l'Etat.**

Pour arriver à ces buts, l'ensemble des projets soumis à la commission vise l'application de normes comptables régie ou non par la loi. Si actuellement la gestion comptable de l'Etat est soumise à la loi sur la gestion administrative et financière – la D 1 05 – les auteurs des projets soumis souhaitent que le choix des règles, le choix des normes soit fixé par un cadre extérieur du monde politique.

La Motion 1485 et le projet de loi 8928 visent le même but. L'application du Code des obligations et des normes comptables qui y sont définies, notamment les normes énoncées à l'article 662 a. CO¹.

Le projet de loi 8932², quant à lui, appelle à ce que la comptabilité de l'Etat de Genève suive des règles et des normes strictes, unanimement reconnues, permettant une lecture aisée et claire des comptes et donnant une image fidèle du patrimoine de notre République. Dans ce sens, il appelle à ce que la tenue des comptes de l'Etat suive les normes internationales de comptabilité publique, les normes IPSAS. Ce projet de loi vise également à remplacer dans la loi actuelle la référence aux normes comptables IAS et à annuler l'arrêté du Conseil d'Etat daté du 7 juin 2000 imposant les normes IAS à 30 institutions de droit public (24) et privé (6)³. En effet, en l'absence de directives venant du Conseil d'Etat depuis maintenant plus de quatre ans, les institutions concernées ne peuvent tout simplement pas appliquer les normes IAS et contreviennent ainsi à la loi. Les réviseurs de ces institutions ne manquent pas de le relever à chacune de leurs interventions.

¹ Annexe 1, M 1485 et PL 8928 avec leurs exposés des motifs.

² Annexe 2, PL 8932 avec son exposé des motifs.

³ Annexe 3.

2. Normes comptables

Il convient de donner une définition claire du sujet même des projets de loi concernés, à savoir ce qu'est une norme comptable. Il ne faut pas confondre normes et plans comptables. Si le plan comptable est en quelque sorte la classification des écritures comptables par rubriques (comptes), les normes quant à elles sont les règles qui régissent les écritures comptables. Elle définissent le vocabulaire de base, régissent les méthodes de calcul des différents postes du bilan et du compte de pertes et profits et imposent l'ensemble des règles qui permettent l'établissement des comptes (compte de fonctionnement, bilan, flux de trésorerie, annexes, etc.). A ce jour, en tenant compte des projets de loi présentés, on peut dire que nous sommes confrontés à choisir un type de normes comptables parmi trois possibilités :

- les normes fixées dans la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (LGAF) ;
- les normes du Code des obligations (CO) proposée par la motion 1485 et le projet de loi 8928 ;
- les normes IPSAS proposées par le projet de loi 8932.

S'il n'est pas nécessaire de préciser ici le contenu de la LGAF ou encore du Code des obligations, il semble nécessaire à ce niveau du rapport de mieux introduire les normes comptables IPSAS et d'en expliquer le lien avec les normes IAS / IFRS dont il est fait référence dans l'actuelle LGAF.

A l'initiative de l'association internationale des experts-comptables (IFAC), un comité travaille depuis plusieurs années à élaborer un ensemble cohérent de normes comptables publiques qui soit reconnu internationalement. Ce nouveau standard, communément appelé IPSAS (*International Public Sector Accounting Standard*), repose largement sur les normes IAS-IFRS, tout en tenant compte des besoins spécifiques du secteur public.

A l'étranger, plusieurs organisations utilisent d'ores et déjà ces normes ; la Commission de l'Union européenne vient de décider de s'y référer (décembre 2002). En Suisse, des établissements publics, des communes, des cantons se demandent aujourd'hui si ces normes sont applicables et ce qu'elles peuvent apporter. En introduisant le nouveau modèle comptable, la Confédération a décidé de se conformer en principe aux normes IPSAS, même si des dérogations ponctuelles s'avèrent nécessaires. Les cantons de Zurich et de Berne sont déjà pour leur part en train de mettre en place les normes IPSAS. L'application des normes IPSAS vise à promouvoir la qualité de l'information comptable présentée par les états financiers. Les normes IPSAS représentent en effet l'opportunité d'accroître la qualité et l'utilité de

cette information pour les utilisateurs en établissant des standards reconnus mondialement et qui favorisent notamment :

- la transparence ;
- la fiabilité ;
- la comparabilité

des états financiers.

Les comptes ainsi établis permettent de mieux servir les attentes et besoins des multiples utilisateurs tels que le Grand Conseil, le Conseil d'Etat, l'administration, le public, les gestionnaires des institutions, et les marchés financiers.

Comme mentionné ci-dessus, les normes IPSAS reposent largement sur les normes IAS-IFRS. On compte aujourd'hui 41 normes IFRS. Le comité de l'IFAC a adapté ou va adapter l'ensemble de ces normes pour le secteur public. Aujourd'hui, sur les 41 normes IFRS, 21 ont été adaptées pour le secteur public. Les normes SIPAS qui n'ont pas encore été élaborées reposent en conséquence directement sur la norme IFRS⁴. Ces normes sont en constante évolution. Il faut noter que les normes IPSAS ne s'appliquent pas aux GBE (*Government Business Entreprises* soit les entreprises publiques qui pourraient théoriquement être des entreprises privées. Les GBE sont des établissements autonomes, contrôlés par l'Etat, autorisés à faire du commerce, mais ne dépendant pas de l'Etat pour assurer leur continuité d'exploitation), lesquels sont soumis aux normes IFRS⁵.

L'adoption des normes IPSAS permettrait de moderniser la comptabilité publique. En effet, de telles normes permettent de fixer le référentiel comptable, renseignent sur le patrimoine et la performance, imposent une comptabilité d'engagement, informent enfin sur l'évolution de la trésorerie et donc de la dette. Pour conclure cette explication, il faut relever que les normes IPSAS et leurs applications permettent de « dépolitiser » les comptes en tant que tels, car il n'est plus possible de « jouer » avec les postes du bilan ou du compte de fonctionnement. Elles permettent d'obtenir une meilleure vision sur l'action publique, d'améliorer la connaissance sur le coût des prestations, d'adopter des systèmes d'information et de *reporting* et enfin de repenser les procédures budgétaires tant au niveau des recettes que des engagements en raccourcissant le calendrier budgétaire. Il faut bien comprendre que les normes IPSAS ne disent rien sur l'affectation qu'il faut

⁴ Voir annexe 2, annexe du projet de loi 8932.

⁵ Annexe 4, *Preface to International Public Sector Accounting Standards*, issued by the International Federation of Accountants, mai 2005.

faire du résultat. Elles permettent simplement de pouvoir discuter du résultat en toute transparence et parfaite lisibilité.

3. Travaux de la commission

La CCG a décidé de faire une large consultation sur les projets de lois soumis. Son axe principal de travail fut orienté sur les normes IPSAS (projet de loi 8932) suivant les informations reçues au cours des auditions. Dès le départ, comme nous le verrons ci-dessous, le DF a défendu une approche pragmatique orientée sur les normes IPSAS.

Auditions

M^{me} Martine Brunschwig Graf, présidente du Département des finances

La présidente du DF a été auditionnée à quatre reprises entre le mois de septembre 2003 et le mois de septembre 2004. Dès sa première audition, M^{me} Brunschwig Graf apporte à l'ensemble de la commission des précisions concernant les normes IPSAS. Selon elle, il ne faut pas tout baser sur ces normes. Actuellement, une discussion intercantonale, avec l'accord de la Confédération, est en cours pour définir un champ d'application commun. Au niveau cantonal, M^{me} Brunschwig Graf a demandé à la cellule d'expertise financière de faire des simulations de l'impact de l'application de ces normes. La tâche n'est pas aussi simple qu'elle en a l'air. Une étude approfondie doit être faite. Plusieurs exemples sont cités par la présidente du DF, dont le cas des caisses de pensions de la fonction publique comme problème important.

Lors de cette première audition, la présidente explique que le contrôle interne et l'application de systèmes de contrôle interne est un élément important permettant la mise en place de nouvelles normes comptables telles que les IPSAS. En parallèle, elle relève que la mise en application de la comptabilité financière intégrée (CFI) fait partie des réformes au sein de l'administration qui facilitera la mise en place de normes comptables telles que les IPSAS. Enfin, elle note que le projet GE-Pilote est également un projet clef lié indirectement à l'application des normes comme les IPSAS.

Suite à cette première audition, la CCG a décidé de procéder à ses travaux en trois étapes. En premier lieu elle s'est penchée sur le contrôle interne et les systèmes de contrôle internes au sein de l'administration. En deuxième lieu, elle a demandé l'audition du responsable du projet GE-Pilote afin de comprendre son interaction avec la problématique des normes comptables de l'Etat. Enfin, elle s'est penchée sur les normes comptables à proprement parler et les projets soumis.

I. Contrôle interne et systèmes de contrôle interne au sein de l'administration

La CCG a passé cinq séances et auditionné l'ensemble des personnes désignées par le Conseil d'Etat comme étant le responsable du contrôle interne au sein de son département. Outre les sept responsables par département respectif, la CCG a également auditionné le responsable du contrôle interne au sein du Département militaire, de la Chancellerie, du service du Grand Conseil et enfin de l'autorité judiciaire.

L'ambition du présent rapport n'étant pas de s'intéresser précisément au contrôle interne, on renverra le lecteur à la résolution **493** déposée le 15 novembre 2004 par l'ensemble des membres de la CCG et qui fait suite aux auditions faites dans ce cadre. Pour résumer, la CCG a constaté suite à ces auditions sur le contrôle interne :

- l'absence d'une définition unique et commune du contrôle interne au sein des différents départements de l'Etat ;
- l'absence d'objectifs clairs en matière de contrôle au sens large au sein de l'administration ;
- l'absence quasi générale de responsables désignés, tant au niveau des départements qu'au niveau du Conseil d'Etat à proprement parler ;
- l'absence de ressources humaines destinées aux seules tâches du contrôle interne.

Par la résolution 493, la CCG répond à l'ensemble de ces manquements⁶.

II. GE-Pilote

La CCG a reçu, le 7 juin 2004, M. Convers, en charge du projet GE-Pilote. Lors de cette audition, M. Convers a présenté brièvement le projet en indiquant qu'il s'agit d'un instrument d'appréhension des prestations et d'aide à la décision. Dans ce sens, l'application de nouvelles normes comptables telles que les normes IPSAS sont un outil pertinent pour parvenir aux objectifs globaux fixés.

Le présent rapport n'étant pas consacré au projet GE-Pilote, nous ne reviendrons pas ici sur l'ensemble de l'audition de M. Convers. On notera que le Conseil d'Etat a présenté des projets de lois relatifs à ce projet et que la CCG a constitué une sous-commission qui suit mensuellement les travaux GE-Pilote. La CCG rendra de ce fait, dans son rapport annuel, un compte rendu de l'évolution de ce projet qui doit aboutir à l'horizon 2009.

⁶Annexe 5, R 493.

III. Normes comptables – Suite des auditions

M^{me} Brunshawig Graf accompagnée de MM. Decosterd et Ferrillo, de la cellule d'expertise financière du DF

Lors de sa deuxième audition au mois de mars 2004, M^{me} Brunshawig Graf explique que le projet de loi 8932 demande l'application des normes IPSAS telles quelles, mais la question se pose de savoir s'il faut les retenir dans leur ensemble. Il est important, selon elle, de doter le canton et ses institutions subventionnées d'un instrument validé, il en va de la cohérence intercantonale et de l'adéquation aux normes fédérales. Elle indique la création d'un centre de compétence transversal IPSAS-IAS qui effectue un travail avec l'ensemble des départements. Elle distribue aux commissaires deux documents à ce sujet⁷.

Dans un « mémo » remis par M. Ferrillo, du DF, le département donne sa position quant aux deux projets de lois soumis et justifie son désir et sa volonté de se diriger vers les normes IPSAS. En effet, le département précise ce qui suit :

« De [son] point de vue, [l']analyse comparative met en exergue les points de essentiels suivants :

Quelles que soient les normes étudiées, [le DF] observe que les principes régissant la tenue de la comptabilité et la présentation des états financiers sont somme toute assez semblables dans leur esprit.

A cet égard, [le DF] note que la LGAF n'introduit aucune spécificité notoire du fait qu'elle est calibrée pour répondre aux besoins d'une collectivité publique. Au contraire, [le DF] constate qu'à bien des égards, la LGAF est plus explicite que les principes généraux énoncés dans le CO. Par souci d'équité [le DF] reconnaît que les principes du CO trouvent une concrétisation dans les pratiques commerciales usuelles décrites dans les recommandations relatives à la présentation des comptes (RPC).

Enfin, quel que soit le référentiel analysé, tous ont besoin d'être interprétés, ce qui les distingue notamment des normes US GAAP qui sont plus directives et précises.

Toutefois, [le DF] relève que le CO, la LGAF et les IPSAS ont quelques points de divergences. Deux méritent d'être mentionnés :

⁷ Voir annexe 6, *Création d'un centre de compétence transversal IPSAS/IAS* et annexe 7, *Normes comptables internationales IPSAS*.

Le principe de prudence qui, dans la pratique comptable en Suisse, favorise l'apparition de réserves latentes justifiées pour protéger les créanciers et garantir aux actionnaires le versement d'un dividende stable dans le temps. Ce principe s'oppose au principe de l'image fidèle préconisé par les normes IPSAS.

Le principe de primauté de la forme sur la substance préconisé par le **CO et la LGAF** implique que **la réalité juridique prime la réalité économique**. Ce principe s'oppose à celui proposé par **les normes IPSAS** qui privilégient **la réalité économique à la réalité juridique**. En d'autres termes, le passage des principes du CO aux normes IPSAS transforme la comptabilité juridique et fiscale en un langage destiné aux investisseurs et créanciers de l'institution. »

Le DF conclut sa note en indiquant que selon lui, le projet de loi 8932 semble plus intéressant à explorer en regard du projet de loi 8928 qui, par l'application des principes du CO énoncés aux articles 662 et suivants, n'apporte pas d'améliorations notoires par rapport à la LGAF. Le DF dit privilégier l'approche proposée par le projet de loi 8932, car les normes IPSAS offrent un cadre plus explicite que la LGAF, elles offrent encore un cadre plus moderne que la LGAF et plus évolutif. Enfin, les normes IPSAS favorisent les comparaisons entre les collectivités publiques et répondent ainsi aux attentes des acteurs financiers⁸.

M. Ferrillo brosse ensuite un portrait de la situation en Suisse en précisant que l'état de réflexion est inégal entre les cantons. Le canton de Zurich est de ce point de vue le plus en avance puisque son administration étudie l'application des normes IPSAS depuis plusieurs années. M. Ferrillo explique que le centre de compétence IPSAS identifie actuellement les points sur lesquels les normes IPSAS, qui reflètent une culture anglo-saxonne, ne correspondent pas à la mentalité des collectivités publiques suisses. Il y a aussi une analyse sur les expériences en cours en Nouvelle-Zélande. Sur la base de ces analyses, le centre proposera un canevas de ce qui doit être pris des normes IPSAS. M. Ferrillo poursuit en expliquant qu'en retenant tout ou partie des normes IPSAS, le principe de prudence disparaît ou sera amoindri pour être remplacé par l'évaluation des risques, le principe de la réalité économique. Le principe de prudence favorise quant à lui la création de réserves latentes, ce qui est peu transparent. Le passage aux normes IPSAS est un changement profond qui ne sera pas accepté de tous facilement. C'est

⁸ On trouvera en annexe 8, le tableau comparatifs des trois normes exposées, soit LGAF, CO et IPSAS.

en quelque sorte une révolution culturelle au niveau des comptes de l'Etat au sens large.

M. Decosterd explique ensuite à la commission les principaux impacts qu'auront les normes IPSAS sur les institutions. Les principaux problèmes se trouveront au niveau des avantages accordés au personnel (caisses de pensions – retraites) ainsi qu'au niveau de l'évaluation des actifs nécessitant une réévaluation de l'ensemble des actifs de l'Etat puis le choix d'une méthode d'évaluation (coût historique, juste valeur, valeur de remplacement). Au niveau de cette opération d'évaluation des actifs de l'Etat, la présidente du DF précise qu'elle sera faite fin 2004.

Un commissaire indique qu'une politique d'amortissement et de provision fondée sur les principes économiques est essentielle. Il demande ensuite au département quelle est l'échéance pour le centre de compétence IPSAS pour un passage aux nouvelles normes au sein de l'Etat.

M. Ferrillo indique que l'objectif fixé est le budget 2008. Ce délai qui peut sembler long à certains est un délai raisonnable, car les travaux pour arriver à ce passage doivent être menés de manière précise et complète. M^{me} Brunschwig Graf confirme que l'effort à consentir pour passer aux normes IPSAS est important. Au delà des travaux d'analyse, il y a un grand travail de formation au sein du personnel de l'administration à entreprendre. Pour une application systématique et coordonnée des nouvelles normes comptables, la présidente du DF confirme que l'échéance 2008 a été fixée.

Lors de l'audition suivante, en présence de MM. Ferrillo et Decosterd uniquement, M. Ferrillo soulève les problèmes principaux auxquels l'administration est confrontée avec l'application des normes IAS-IFRS et donc également des normes IPSAS. Les principales difficultés sont :

- l'évaluation des actifs de l'Etat ;
- les avantages au personnel ;
- la mise en place d'indicateurs divers tels que les tableaux de flux de trésorerie, la mise en place d'annexes aux comptes complètes et uniformes...
- la définition du cercle de consolidation des comptes de l'Etat ;
- le cas de la réserve conjoncturelle ;
- ...

Audition de MM. Sella, Ferrillo et Decosterd, du centre de compétence SIPAS (DF)

Comme demandé, la CCG reçoit M. Moreno Sella, responsable du centre de compétence IPSAS au sein du DF, accompagné de MM. Ferrillo et Decosterd. M. Sella présente alors le centre de compétence IPSAS qui se décompose en 6 groupes de travail chacun sur des thèmes particuliers :

1. Les états financiers ;
2. La consolidation et le périmètre de consolidation ;
3. L'évaluation des actifs ;
4. Les provisions, réserves et subventions ;
5. Les avantages au personnel ;
6. Les instruments financiers.

M. Sella ajoute que son centre souhaite associer les autres départements à la réflexion, ainsi que l'ICF. M. Sella et son équipe insistent sur l'importance de travailler de concert avec la Confédération et les autres cantons. Selon lui, la première raison qui pousse l'Etat de Genève à travailler dans ce sens est la nécessité d'uniformiser les comptes de l'ensemble des cantons et cela dans un but de comparabilité.

Lors de cette audition, un commissaire fait remarquer que la loi D 1 05, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1994, mentionne en son article 1^{er}, alinéa 2, que les établissements cantonaux au sens large sont soumis aux normes IAS. Par un arrêté du 7 juin 2000, le Conseil d'Etat a, quant à lui, précisé quels établissements étaient soumis aux normes IAS sans restrictions, et ce dès le 1^{er} janvier 2001. En conséquence, ce commissaire s'étonne que l'on ne soit, fin 2004, qu'à la constitution d'un centre de compétence IPSAS. Plusieurs établissements autonomes sont aujourd'hui « hors la loi ».

M. Decosterd explique que de nombreux blocages sont intervenus depuis 2001. Ces blocages s'expliquent par le fait que si certains souhaitaient l'application des normes telles quelles, d'autres souhaitaient une adaptation aux besoins réels du canton. De plus, afin de pouvoir appliquer comme il se doit les normes IAS, un inventaire complet des actifs de l'Etat est nécessaire et que cet inventaire ne sera disponible qu'à la fin 2004. Cet inventaire est piloté par le DAEL.

Lors d'une audition suivante – le 13 septembre 2004 – M. Sella confirme à la commission que le centre de compétence IPSAS a débuté ses travaux en mettant en place les groupes de travail dans les domaines concernés tels que présentés deux mois plus tôt, le 14 juin 2004. Les représentants financiers des départements ont été contactés. Suite à cela, M. Sella informe la commission

qu'il a examiné de près le projet de loi 8932. Il émet plusieurs remarques à ce niveau. La réserve conjoncturelle, les impacts au niveau des caisses de pension et des avantages au personnel sont mentionnés. M. Sella explique que c'est sous l'impulsion des députés que le centre de compétence IPSAS s'est formé et a analysé finement l'impact du projet de loi 8932. Il indique qu'il ne sera pas possible d'appliquer les normes IPSAS dans leur intégralité. Il faudra des dérogations, car les impacts de certaines normes ne sont pas maîtrisés. M. Sella ajoute enfin qu'il est préférable de se baser sur le budget plutôt que sur les comptes pour commencer la mise en application de ces normes. Il ne peut donner un délai fixe pour l'introduction des normes IPSAS, car elle doit être progressive. Il attire l'attention des commissaires sur le manque de personnes compétentes pour appliquer ces nouvelles normes, et il n'est pas convaincu que l'opération réussisse si elle est confiée à des mandataires externes.

Les commissaires comprennent que l'application des normes devra être faite en premier lieu au niveau du budget et non des comptes. A la question posée de savoir si la CFI intègre la possibilité d'appliquer les normes IPSAS, M. Sella répond que cette dernière est en bonne voie de finalisation et se base sur un outil qui est conforme aux normes IFRS. La CFI permettra donc d'aller vers les normes IPSAS sans aucun problème. La CFI permet, par exemple, une gestion par objet et met en place une comptabilité d'engagements.

Suite à cette audition, la CCG demande à M. Sella de lui fournir une liste d'amendements au projet de loi 8932 afin que la commission puisse voter ce dernier en tenant compte des travaux effectués par le centre de compétence IPSAS.

Audition de M. Claude-Victor Comte, directeur de la CIA

Dans le cadre de la problématique liée aux caisses de pension publique, due à l'introduction éventuelle des normes IPSAS, la CCG a reçu, le 21 juin 2004, M. Claude-Victor Comte, directeur de la CIA. Lors de cette audition, M. Comte a rappelé à la commission les particularités des systèmes de retraites suisses et plus particulièrement ceux de la fonction publique. S'il n'est pas opposé à l'introduction de normes comptables telles que les IPSAS, il relève qu'il faudra étudier de près leurs impacts sur les caisses de pensions telles que la CIA ou encore la CEH.

Audition de M. Marcet, auteur du projet de loi 8928 et de la motion 1485

Lors de cette audition, M. Marcet expose aux commissaires les buts recherchés par le projet de loi 8928 et la motion 1485. Il précise que ce projet de loi et cette motion ont le même but, à savoir d'obtenir une vision exacte de la situation financière de l'Etat, ce qui n'est actuellement pas le cas. Selon lui, la LGFA n'est pas suffisamment transparente. Les principes du CO sont quant à eux plus transparents. M. Marcet constate que les députés n'ont pas les éléments nécessaires à disposition pour prendre leurs décisions. C'est la raison pour laquelle ces deux projets ont été déposés, afin que la députation du Grand Conseil puisse avoir une vision exacte des avoirs et de l'endettement de l'Etat.

M. Marcet indique que le projet de loi et la motion sont similaires dans leur fond. L'adoption du projet de loi rendrait la motion superflue. Pour M. Marcet, le projet de loi 8928 est plus générique que le projet de loi 8932 concernant les normes IPSAS. L'application du droit suisse prime les normes IFRS ou IPSAS.

Suite à l'exposé de M. Marcet, M. Ferrillo (DF) indique qu'il existe un problème majeur d'articulation entre le projet de loi 8928 (qui préconise de suivre l'article 622 a) du CO) et le projet de loi 8932 (normes IPSAS). En effet, les normes IPSAS préconisent le principe de l'image fidèle en matière patrimoniale et des charges et des revenus, ce qui entre en conflit avec le principe de prudence du CO qui, dans la pratique commerciale suisse, favorise la création de réserves latentes. Les normes IPSAS supposent la primauté économique de la substance sur la forme, tandis que les principes du CO conduisent à privilégier la primauté juridique de la forme sur la substance.

M. Marcet pense, pour sa part, que le projet de loi 8928 demande l'application de principes de base. Pour lui, les projets de lois 8928 et 8932 sont complémentaires. Les principes du CO interviennent là où les normes IPSAS ne s'appliquent pas.

Pour M. Ferrillo, l'introduction du Code des obligations comme guide comptable n'a pas beaucoup d'intérêt, les normes comptables IPSAS donnent des indications bien plus claires. Lorsque les normes IPSAS ne peuvent s'appliquer en raison de spécificités des collectivités publiques suisses, le DF a pour politique de rédiger des normes comptables originales, en expliquant pourquoi une dérogation est nécessaire. Pour le DF, le projet de loi 8932 est plus complet et pertinent que le projet de loi 8928⁹.

⁹ Voir résumé de cette position Annexe 8 et mémo du DF cité ci-dessus. Pages 8 et 9.

Audition des représentants de PriceWaterhouseCoopers (PWC)¹⁰

En date du 4 octobre 2004, les membres de la CCG ont pu suivre une présentation des normes IPSAS par des spécialistes, ainsi qu'une présentation des travaux en cours concernant les normes IPSAS dans le canton de Zurich. A cette occasion, la CCG a pu suivre l'exposé de MM. Jean-Pierre Gallay (associé chez PriceWaterhouseCoopers, ci-après PWC), Michel Heiniger (directeur PWC), Urs Bolz (directeur PWC pour les services publiques) et Andreas Baur (responsable PWC du projet IPSAS à Zurich). Lors de cette présentation, les collaborateurs de PWC étaient accompagnés de M. Moreno Sella du DF.

M. Gallay explique à la commission les éléments fondamentaux relatifs aux normes comptables IPSAS. Il rappelle que les comptabilités publiques procèdent d'une approche très juridique, selon le principe *form over substance* (la forme sur la substance). Il s'agit avant tout d'autoriser et de contrôler l'utilisation des fonds publiques, sur la base d'un budget. La comptabilité publique s'organise autour des comptes de fonctionnement et d'investissement, sur la base d'autorisations de recettes et de dépenses. Il ajoute que l'information à disposition du public au sens large est insuffisante et ne donne pas une image fidèle de la situation économique des entités publiques. La comptabilité publique, telle qu'elle est aujourd'hui, ne permet aucune comparaison entre entités, communes ou cantons. M. Gallay note que les collectivités publiques ont un devoir d'information vis-à-vis du contribuable. L'utilisation de normes et de standards communs permet les comparaisons. Les normes IFRS ou IPSAS font en sorte que la substance prime sur la forme juridique (*substance over form*) et le principe de l'image fidèle (*true and fair view*) empêche la constitution de réserves latentes. M. Gallay présente ensuite brièvement les normes IPSAS et leurs particularités. On se référera ici aux explications fournies ci-dessus¹¹ concernant ces normes.

M. Gallay ajoute que les normes IFRS permettent d'avoir une situation financière et une mesure des performances d'une entreprise. Les normes IPSAS le permettent aussi, mais assurent aussi un contrôle de conformité du budget et à la loi de l'obtention et de l'utilisation des ressources. Cinq éléments doivent être publiés : le bilan, le compte de résultat, un tableau de variation des fonds propres, un tableau de flux de trésorerie, les principes

¹⁰ Annexe 9 – Normes IPSAS, présentation par PWC.

¹¹ Voir pages 4 et 5.

comptables et les annexes aux états financiers qui donnent beaucoup d'informations.

D'un point de vue technique, M. Gallay confirme que les difficultés principales d'application de ces normes sont au nombre de deux : en premier lieu, la valorisation du parc immobilier; en second lieu, les fonds de pensions.

M. Gallay explique aussi que les normes IPSAS permettent d'inscrire un actif au bilan en tenant compte de la notion de « potentiel de service » mais que cela demande une réflexion préalable. Il en va de même pour le périmètre de consolidation qui définit ce qui doit être compris dans la comptabilité et le patrimoine de l'Etat. L'élément déterminant est le contrôle effectif de l'Etat sur les institutions, notamment s'agissant des fondations qui ne sont pas subventionnées majoritairement par l'Etat. Ainsi, dans le cas d'une consolidation du canton de Genève, des établissements comme les SIG ou l'AIG seraient considérés comme des GBE soumis aux normes IFRS (IAS), mais consolidés dans les comptes de l'Etat sans qu'il y ait besoin d'un retraitement de ces comptes aux normes IPSAS.

M. Gallay confirme que l'application des normes IPSAS reposent sur une application volontaire. Mais dès que ces dernières sont acceptées, il est obligatoire de les appliquer à 100% pour obtenir la certification. **La décision d'adopter les normes appartient au politique, mais ensuite, si elles sont appliquées, ce sont les normes qui gèrent l'application des états financiers.** Les normes IPSAS se basent sur le principe de l'*accrual basis*, soit la comptabilité d'engagement et non plus le *cash basis*, la comptabilité de caisse. Les actifs sont réévalués régulièrement suivant le principe de la valeur économique.

Au niveau des avantages et des inconvénients (ou difficultés) des normes IPSAS, M. Gallay indique les avantages suivants :

- elles permettent la comparaison des résultats et des performances des entités publiques ;
- le patrimoine doit être valorisé ;
- la dette publique avec l'ensemble de ses engagements doit apparaître ;
- elles permettent de connaître les résultats par grands secteurs d'activités ;
- elles améliorent la transparence par le biais des annexes ;
- elles offrent une meilleure visibilité au niveau des risques et des garanties données ;
- elles offrent la visibilité sur le coût des prestations.

Les inconvénients ou difficultés relevés sont :

- l'application de ces normes est tributaire d'une volonté politique ;
- la technique et les difficultés peuvent orienter le choix d'appliquer ou non les normes ;
- dès que les normes sont adoptées, le politique ne dicte plus son jeu ;
- la formation et l'analyse ne doivent pas être négligées ;
- il faut repenser l'organisation du processus budgétaire et revoir l'ensemble des outils et documents.

M. Bolz intervient ensuite pour faire part de son expérience d'accompagnateur des réformes publiques au niveau de la Confédération, des cantons et des grandes villes suisses. Il nous parle de **l'exemple de Zurich** en expliquant la démarche qu'il y a eu dans ce canton.

A Zurich, il y a eu une décision claire au niveau du gouvernement, appuyé par le parlement en avril 2002, pour l'application des normes IPSAS. Un projet de loi sur les finances qui est devenue la loi sur le *controlling* a été élaboré avec deux buts principaux: l'introduction de la nouvelle gestion publique et la mise en place des normes IPSAS. La direction des finances a donné un mandat pour une étude conceptuelle afin d'examiner tous les problèmes et d'évaluer la faisabilité de l'introduction des normes IPSAS, ce qui a été fait par l'affirmative. En janvier 2004, le gouvernement a déposé le projet officiel des normes IPSAS et la commission parlementaire a traité ce projet en donnant des signaux clairs pour aller dans cette direction. En juillet 2004, le gouvernement a confirmé cette option. La loi devrait être votée au début 2005 avec une introduction des normes en 2007.

Les représentants de PWC insistent sur l'importance du calendrier et de l'étude de faisabilité.

M. Bolz estime pour sa part que les normes comptables sont aussi un sujet politique, notamment sous l'angle d'une meilleure gestion de l'Etat, de la définition du périmètre de consolidation et du rôle même de l'Etat, et enfin des adaptations législatives pour intégrer les normes. M. Bolz détaille alors cinq points principaux qui peuvent être utiles à la réflexion des politiques :

1. Si les normes IPSAS sont un des moyens pour une meilleure gestion de l'Etat et une plus grande transparence, elles vont au-delà. Elles imposent une réforme de la loi budgétaire et de son processus. Il s'agit véritablement d'un changement de paradigme au niveau des finances publiques.

2. Les normes IPSAS n'améliorent pas en tant que telles les finances publiques mais elles sont utiles pour la comptabilité et la lecture et compréhension des chiffres. Les lois de crédit, de dépenses et d'investissement subsistent. Il est nécessaire, selon M. Bolz, de conserver la distinction entre les patrimoines administratif et financier. Zurich comme la Confédération évoluent dans ce sens en tout cas.
3. Une question de fond est de savoir si l'on veut appliquer les normes IPSAS à 100%. Pour être certifié IPSAS, il faut appliquer l'ensemble des normes sans aucune exception. Trois options se présentent :
 - a) l'application complète des normes IPSAS avec certification ;
 - b) l'application des normes avec quelques exceptions possibles, tout en gardant comme objectif l'application la plus complète possible. C'est l'option retenue par le canton de Zurich et la Confédération. Dans cette option, les exceptions doivent être clairement expliquées pour répondre aux exigences de transparence des normes IPSAS ;
 - c) une simple orientation générale en direction des normes IPSAS.

M. Gallay ajoute ici que l'Etat de Genève a, en incluant les normes IAS au sein de la LGAF (D 1 05), suivi la première option et que, à ce jour, à l'exception des SIG et de l'AIG, les normes et donc la loi ne sont pas appliqués. Comme l'a indiqué M. Bolz, à Zurich c'est la 2^e option qui a été retenue. Il y a donc des dérogations possibles pour les normes posant problème, comme par exemple les fonds de pension publique.

4. Il est fondamental de se poser la question concernant la mise en place des normes IPSAS et de la volonté politique d'aller dans ce sens. Il ne faut pas sous-estimer les difficultés qu'un tel changement peut entraîner. A Zurich, l'Exécutif, en collaboration avec l'administration, a estimé que l'utilité des normes sera plus grande que les coûts induits par ce changement. Le gouvernement a estimé que l'apport des normes IPSAS sur la comparaison des résultats, la vue d'ensemble des risques encourus ou encore une meilleure position sur les marchés financiers étaient considérables. La mise en place de telles normes obligent l'Etat d'avoir une informatique adaptée et performante. De plus, la formation des utilisateurs, soit l'ensemble des collaborateurs des services concernés, doit être adaptée et non négligée.
5. Finalement, une analyse préalable est très importante. On improvise pas la mise en place de telles normes. Il est fondamental d'avoir une décision politique claire pour que l'administration puisse suivre une direction. Il faut faire une analyse des points positifs et négatifs afin de dégager une voie pragmatique. Le projet doit être mené par des professionnels, y

compris au sein de l'administration. Il vaut la peine de profiter de l'expérience des autres entités publiques qui sont en avance dans la mise en place de ces normes.

A une question posée concernant le périmètre de consolidation engendré par les normes et plus particulièrement à savoir si les communes sont également concernées, M. Bolz répond que cela dépend du choix pris au niveau cantonal. A Zurich, par exemple, les communes ne font pas partie du projet IPSAS.

M. Gallay indique que la manière de faire évoluer la loi est très importante. A Genève, si un établissement public soumis aux normes IAS ne les applique pas, cet établissement n'est pas en conformité avec la loi. A Zurich, en revanche, ce qui était techniquement possible a été repris dans la loi, ce qui permet une attestation de conformité à la loi. Enfin, M. Gallay explique aux commissaires qu'aujourd'hui les marchés financiers demandent l'application de ces standards.

Suite à ces explications, d'autres commissaires demandent quelles normes sont appliquées à Zurich et quel est le coût estimé du passage aux normes IPSAS et ce incluant le coût de la formation du personnel. Enfin, ils demandent qui doit faire l'analyse des aspects positifs et négatifs de l'introduction des normes IFRS ou IPSAS.

M. Bolz répond que, à Zurich, les frais externes pour les quatre années d'analyse et de mise en place se montent à environ 1,8 million de F. La formation du personnel est en train d'être organisée et représente un coût de 600 000 F, soit le tiers des frais externes. Il s'agit de former des collaborateurs internes à l'administration qui formeront à leur tour les utilisateurs de l'administration. Le centre de compétence doit être formé par le petit cercle des comptables cantonaux.

M. Gallay conclut l'audition en précisant que, à Zurich, la phase d'analyse et de résolution des problèmes a été essentielle. De plus, sans formation poussée du personnel, il est très difficile d'obtenir la certification. Il relève que la voie pragmatique choisie par le canton de Zurich pourrait être une bonne piste pour Genève. Ce projet prendra du temps et demande une excellente planification.

Suite à cette audition, une brève discussion a lieu au sein de la commission. Un commissaire constate que les normes IPSAS peuvent être adoptées soit dans leur ensemble, soit pas par pas, en les adaptant, comme dans le canton de Zurich. Il propose la formation d'une sous-commission de pilotage de la CCG, en collaboration avec PWC et le DF, pour définir le périmètre d'application des normes IPSAS.

Une commissaire explique qu'elle a retenu de l'exposé de PWC que les normes peuvent être appliquées à deux conditions : mettre les moyens financiers et disposer de temps. A Zurich le processus a pris cinq ans.

Votes

L'ensemble des auditions a permis à la commission de mieux comprendre les enjeux liés aux normes IPSAS. Le DF, par la liste d'amendements qu'il a soumis, a clairement exprimé son souhait et sa volonté de s'orienter dans le même sens que les démarches entreprises à Berne, Zurich ou au niveau de la Confédération. Il s'agit de tendre vers l'application des normes IPSAS tout en restant pragmatique et en permettant des dérogations de telle sorte à pouvoir résoudre les normes posant des problèmes de fonds. De plus, au niveau du délai nécessaire pour mettre en place de telles normes, il est entendu qu'il faut laisser du temps à l'administration pour qu'elle puisse s'adapter et anticiper les changements induits par l'introduction de ces normes. La phase d'analyse et de formation ne doit pas être négligée.

En termes de priorité, la commission a donc traité du projet de loi 8932 relatif aux normes IPSAS et jugé comme le plus pertinent par le Département.

Vote d'entrée en matière sur le projet de loi 8932

Commissaires présents au moment du vote : 10

Pour : 8 (1 UDC, 1 L, 1 R, 1 AdG, 2 Ve, 2 PDC)

Abstentions : 2 (1 AdG, 1 S)

L'entrée en matière est approuvée lors de la séance du 27 septembre 2004.

Avant même d'entrer dans le détail article par article, les commissaires font remarquer une certaine confusion entre les termes IAS et IFRS. Le président propose de remplacer le terme IAS par IFRS dans tous les cas du projet de loi. Cette proposition est acceptée à l'unanimité. De plus, suite aux explications reçues relatives aux GBE, il est aussi proposé de mettre partout où cela sera nécessaire le renvoi aux normes IPSAS *ou* IFRS. Cette proposition est également approuvée à l'unanimité.

Art. 1 Champ d'application

Le président aborde ensuite le débat article par article sur la base du tableau remis par le DF¹². Il aborde le premier changement, à l'alinéa 2 de l'article 1.

Ici, le département a souhaité insister sur le fait que l'Etat de Genève est soumis en premier lieu à ce projet de loi. Si cela va de soi selon les auteurs du projet de loi, le Département pense qu'il n'est pas inutile de bien le relever. M. Decosterd ajoute de plus que la présidente du Département a examiné les amendements et qu'elle les approuve.

Le deuxième amendement présenté est uniquement une question de forme et de définition. Ce dernier ne soulève aucune remarque ou question.

Le président met aux voix l'alinéa 2 tel qu'amendé par le DF.

Pour : Unanimité

L'alinéa 2 est adopté.

Le Président aborde ensuite l'alinéa 3, relatif aux dérogations.

Le département explique que certaines dispositions des normes IPSAS ne seront pas forcément applicables aux collectivités publiques suisses. Il s'agira également de tenir compte des spécificités du futur modèle de compte intercantonal. C'est pourquoi des dérogations doivent être possibles. Dans ce cas, le Conseil d'Etat édictera des normes spécifiques communes afin que l'ensemble des entités visées à l'alinéa 2 applique les mêmes dispositions.

Un commissaire s'oppose à cet amendement. Il précise que ce dernier enlève toute la substance des normes IPSAS. Celles-ci n'admettent que certaines exceptions, dont la liste doit être établie, motivée, chiffrée (écart par rapport à la norme non appliquée) et présentée en annexe. Selon ce commissaire, il est exclu que le Conseil d'Etat puisse édicter ses propres normes.

Un autre commissaire estime que l'alinéa 3 doit indiquer que ces dérogations doivent être en conformité avec celles prévues par les normes IPSAS. Une proposition est faite de rajouter, à la fin de l'alinéa 2 « dans la mesure où d'autres dispositions ne s'y opposent pas », afin de laisser une marge d'appréciation au Conseil d'Etat. La formulation actuelle pourrait laisser entendre qu'il dispose d'un choix total.

Un commissaire pense que les normes IPSAS sont destinées aux collectivités publiques et que dans ce sens elles devraient donc entièrement

¹² Annexe 10.

couvrir leurs besoins. Les normes IPSAS prévoient des dérogations motivées. Dans ce sens l'alinéa 3 tel que proposé est superflu.

M. Ferrillo rappelle que le DF ne considère par la certification IPSAS comme un objectif en soi. Le Département s'inscrit dans la même logique que la démarche entreprise dans le canton de Zurich, démarche présentée lors de l'audition de PWC. Le but du département est d'établir des états financiers qui facilitent la prise de décisions. L'essentiel du travail est mené sur les principes IPSAS, seules les particularités suisses font l'objet de normes *ad hoc*. C'est l'esprit de l'amendement proposé par le Département. L'application stricte des normes IPSAS en cherchant la certification est, selon le DF, trop contraignante voire inadaptée à certaines particularités helvétiques. M. Decosterd remet à cet effet un « mémo » aux commissaires concernant les dérogations possibles inscrites dans les normes IFRS ou IPSAS.¹³ Cette note met en évidence les restrictions imposées dans une idée de recevoir la certification, certification qui n'a pas de sens en tant que telle.

M. Decosterd explique que la principale norme qui posera des problèmes d'application est celle relative aux avantages au personnel. La norme a été appliquée pour les caisses de pension de l'aéroport, en créant une provision de 6 millions. Pour les caisses publiques, seul l'engagement en pied de bilan est prévu.

Concernant les caisses de pension, M. Ferrillo rappelle que depuis 1997 l'Etat doit octroyer une garantie, dont le montant est indiqué en pied de bilan pour la CIA et la CEH totalisant un peu plus de 3 milliards. Ce calcul est effectué par les actuaires de ces caisses. Les caisses de pension seraient bien incapables de fournir le calcul sur la base des normes IPSAS. De plus, le modèle anglo-saxon correspond à une caisse intégrée dans l'entreprise ce qui n'est pas le cas des caisses publiques suisses.

Suite à ces explications, un commissaire dit ne pas souhaiter que les dérogations figurent dans la loi. Il propose en conséquence la suppression de l'alinéa 3. L'alinéa 4 serait modifié ainsi :

« Conformément aux principes fondant les normes IPSAS, les états financiers mentionneront de manière explicite et chiffrée les informations dérogeant aux normes IPSAS, selon les règles édictées par le Conseil d'Etat. »

Une autre commissaire propose de garder la première partie de l'alinéa 3 en remplaçant le terme « dérogation » par « adaptation » et de supprimer la dernière phrase. L'alinéa 4 serait maintenu.

¹³ Annexe 11.

M. Decosterd fait remarquer qu'en supprimant la référence au rôle du Conseil d'Etat dans l'édition de normes, il y a un risque que chaque entité édicte ses propres recommandations.

L'auteur du projet de loi 8928 admet que les normes IPSAS ne puissent être appliquées partout. Le droit national prime sur les normes IPSAS et cela est valable pour tous les pays.

Un commissaire maintient que l'alinéa 3 n'est pas nécessaire. L'alinéa 4 pourrait être plus explicite en mentionnant que le Conseil d'Etat règle les exceptions. Il considère qu'il suffit de se référer aux dérogations prévues par les normes IPSAS, car il n'y a pas de besoins spécifiques des collectivités publiques suisses.

M. Ferrillo rappelle que les dérogations prévues par les normes IPSAS elles-mêmes ne sont possibles que si elles rendent l'image de la situation plus transparente. Le DF souhaite se rapprocher le plus possible des standards IPSAS, mais en gardant la possibilité d'y déroger, moyennant une explication des motifs de ces dérogations. Ce faisant, le DF est conscient qu'il n'obtiendra pas la certification mais ce n'est pas le but recherché. Cette démarche est identique à celle du canton de Zurich ou de la Confédération. Le DF souhaite aller dans le même sens que les autres collectivités publiques suisses. M. Ferrillo conclut en expliquant que toute dérogation doit être applicable à toutes les entités, sinon la consolidation ne sera plus possible. L'uniformité des normes est importante.

Un commissaire propose dès lors une modification de l'amendement exposé à l'alinéa 4 avec suppression de l'alinéa 3 :

« Conformément aux principes fondant les normes IPSAS, les états financiers mentionneront de manière explicite et chiffrée les informations dérogeant aux normes IPSAS, selon des règles générales et communes édictées par le Conseil d'Etat ».

Le président met aux voix cet amendement de l'alinéa 4 avec la suppression de l'alinéa 3.

Commissaires présents au moment du vote : 13

Pour : Unanimité (1 UDC, 3 L, 2 R, 1 PDC, 2 Ve, 2 S, 2 AdG)

Le président aborde l'alinéa 5, qui prévoit que le Conseil d'Etat détermine le périmètre d'application (cercle de consolidation).

M. Ferrillo explique que, pour le cercle de consolidation, deux approches sont possibles. La première consiste à considérer que le subventionneur, par le financement qu'il procure, prend toutes les décisions, dans ce cas la consolidation est nécessaire. Cela serait valable pour la myriade d'associations fortement subventionnées. Si la taille des entités est petite, la question de leur imposer des standards comptables aussi contraignants se pose. Il préconise une approche plus pragmatique. Pour des institutions telles que les TPG ou les HUG, la question ne se pose pas.

A la question de savoir si cet alinéa concerne aussi les engagements de l'Etat, M. Ferrillo informe que les engagements sont des garanties qui ne figurent pas dans la comptabilité. Actuellement, seules les entités proches de l'Etat bénéficient de telles garanties. Elles entrent dans le périmètre de consolidation. S'agissant de la Banque cantonale, la cas mérite réflexion. Les communes, quant à elles, ne seraient pas, en tout cas au départ, incluses dans le périmètre de consolidation. Par contre, dans le cadre des travaux intercantonaux, le but à long terme est de permettre la consolidation – surtout statistique, de tous les comptes, des communes jusqu'à la Confédération.

Au sujet du périmètre de consolidation, un commissaire propose de supprimer l'alinéa 5. M. Ferrillo objecte en indiquant que, en supprimant cet alinéa, toutes les associations subventionnées devraient fournir des comptes consolidables. Un autre commissaire fait remarquer que les prestations seront identifiées par GE-Pilote, ce qui permettra de fixer le périmètre de consolidation de l'Etat. Il insiste sur le lien entre le projet de loi 8932 et GE-Pilote.

Le président met aux voix l'alinéa 5 de l'article 1:

Pour : 7 (2 AdG, 2 S, 2 Ve, 1 PDC)

Absentions : 6 (3 L, 1 UDC, 2 R)

L'alinéa 5 est adopté.

Concernant l'alinéa 6, un commissaire ne comprend pas son intérêt. Il propose de le supprimer. Une autre commissaire souhaiterait connaître la liste des organismes indépendants qui seraient concernés par cet alinéa.

M. Ferrillo informe que ces alinéas (6 et 7) correspondent à ceux se trouvant dans la loi actuelle. Il s'agit de préserver les petites associations. L'alinéa 6 (anciennement 4) concerne la Banque cantonale et les caisses de pension qui doivent suivre d'autres normes au plan fédéral, comme celles de la CFB ou de la LPP. Il plaide pour le maintien de ces alinéas.

Un commissaire note que la BCG est soumise aux normes IFRS puisqu'elle est cotée en bourse. Il soutient donc la suppression de cet alinéa.

Le président met aux voix la suppression de l'alinéa 6 de l'article 1 :

Commissaires présents au moment du vote : 14

Pour : 7 (1 UDC, 3 L, 2 R, 1 PDC)

Contre : 7 (2 Ve, 3 S, 2 AdG)

L'amendement est rejeté, l'alinéa 6 est maintenu.

Un commissaire de l'Entente propose au DF d'examiner ces alinéas attentivement et d'expliquer, lors du 3^e débat, notamment en ce qui concerne la BCG, pourquoi leur maintien s'impose de son point de vue.

Vote d'ensemble sur l'article 1 :

Pour : Unanimité

L'article 1 est adopté.

Art. 1A Modalités d'application

Concernant l'article 1A sur les modalités d'application, le DF propose de supprimer la dernière phrase de l'alinéa 1. M. Ferrillo explique que la modification proposée à l'alinéa 2 correspond à celle de l'article 1, donnant la priorité à l'Etat de Genève.

Le président met aux voix l'alinéa 2 de l'article 1A, tel qu'amendé par le DF, soit la suppression de la dernière phrase de l'alinéa 1 et alinéa 2 modifié comme suit :

Al. 1 : « Dans le cadre des principes généraux énoncés par les normes IPSAS ou IFRS et pour des règles non précisées dans le détail, le Conseil d'Etat prévoit des modalités d'application » ;

Al. 2 : « Dans la présentation de leurs comptes annuels, l'Etat de Genève et les entités mentionnées à l'article 1, alinéa 2, indiquent les règles et modalités pratiquées, ainsi que toute information permettant de répondre aux exigences des normes IPSAS ou IFRS ».

Ces deux alinéas tels qu'amendés sont acceptés à l'unanimité.

L'article 1A est accepté à l'unanimité de la commission.

Art. 11 Principes et définitions

Les amendements proposés par le DF touchent à la terminologie. Il s'agit d'avoir une terminologie qui corresponde à la systématique de la loi soit :

Titre III : La planification financière et le budget

Titre IV : les comptes.

Au surplus, l'ordre des alinéas est changé.

Le président met aux voix l'alinéa 1 de l'article 11 tel qu'amendé par le DF :

« La planification financière, le budget et les comptes sont établis dans le respect des principes prévus par les normes IPSAS ou IFRS »

Pour : Unanimité

L'alinéa 1 amendé est adopté.

Le président met aux voix l'alinéa 2 tel qu'amendé par le DF :

« La planification financière, le budget et les comptes doivent donner une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et des résultats, en conformité avec les normes IPSAS ou IFRS »

Pour : Unanimité

L'alinéa 2 amendé est adopté.

Concernant l'alinéa 3 et les amendements proposés par le DF, une commissaire propose de supprimer le terme « immédiatement » afin que l'alinéa soit plus clair. Un commissaire de l'Alternative objecte que cet adverbe ne se réfère peut-être pas au temps, mais à l'accessibilité des documents.

M. Ferrillo confirme que les états financiers regroupent une multitude de documents, le budget et les comptes contiennent une information complète mais peut-être peu compréhensible. C'est pourquoi il faut que ce soit compréhensible, le plus vite possible.

Le président met aux voix la suppression du terme « immédiatement », alinéa 3, article 11 :

Pour : 6 (1 UDC, 1 PDC, 3 L, 1 R)

Contre : 7 (2 Ve, 3 S, 2 AdG)

Abstention : 1 (1 R)

L'amendement est refusé.

Le Président met aux voix l'alinéa 3 tel qu'amendé par le DF :

« Le respect des normes IPSAS doit garantir la transparence à travers une information immédiatement compréhensible et complète et fournir une présentation fidèle de la situation financière afin de faciliter la prise de décision ».

Pour : 8 (2 AdG, 3 S, 2 Ve, 1 R)

Abstentions : 6 (1 PDC, 3 L, 1 R, 1 UDC)

L'alinéa 3 est adopté.

Le président aborde l'alinéa 4. Aucun commentaire particulier n'est fait à ce niveau. Les répétitions sont utiles pour bien ancrer les principes dans la loi.

Le président met aux voix l'alinéa 4 tel qu'amendé par le DF :

« Les caractéristiques qualitatives de la planification financière, du budget et des comptes, tenus conformément aux normes IPSAS ou IFRS, sont notamment l'intelligibilité, la pertinence, la comparabilité et la fiabilité qui se basent sur les principes de l'images fidèle, de la prééminence de la substance sur la forme, de la neutralité, de la prudence et de l'exhaustivité ».

Pour : Unanimité

L'alinéa 4 est adopté.

Au niveau de l'alinéa 5, les commissaires soutiennent l'amendement proposé par le DF à savoir d'ajouter le principe de l'échéance. Même si l'application des normes impose ce principe, le fait de le répéter ancre davantage ce principe dans loi.

Le président met aux voix l'alinéa 5 tel qu'amendé par le DF :

« Pour le surplus, les principes de l'annualité, de l'antériorité du vote, de la publicité, des spécialités qualitatives, quantitatives et temporelles et de l'échéance sont applicables ».

Pour : Unanimité

L'alinéa 5 est adopté.

L'article 11 dans son ensemble est adopté à l'unanimité.

Abrogation des articles 15 à 19

L'abrogation des articles 15 à 19 est acceptée à l'unanimité sans commentaires particuliers.

Art. 23

Le président constate que dans les amendements soumis par le DF, les alinéas 1 et 2 de la D 1 05 sont maintenus et deviennent les alinéas 2 et 3, puisque le DF propose un nouvel alinéa 1 sur la comptabilité d'engagement.

M. Ferrillo explique qu'il existe deux manières de procéder, soit celle prévue à l'alinéa 2 (en vigueur à l'Etat) – la comptabilité d'engagement – soit la comptabilité de caisse qui permet de passer les charges (dépenses) lorsqu'elles sont payées et les recettes quand elles sont encaissées. Il s'agit par les amendements proposés de spécifier la notion qui sous-tend l'alinéa 2.

Un commissaire note que les normes IPSAS impliquent la comptabilité d'engagement. Il demande donc s'il est nécessaire d'ajouter cet article 23.

M. Decosterd explique qu'il existe des normes IPSAS pour les institutions qui tiennent des comptabilités de caisse. C'est pourquoi il convenait de préciser la méthode.

Le président met aux voix l'article 23 tel qu'amendé par la DF, alinéas 1 à 3, et dans son ensemble :

Al. 1 : « Les comptes sont tenus selon la méthode de la comptabilité d'engagement ».

Al. 2 : « Les dépenses sont comptabilisées au moment où elles sont engagées et les recettes lorsqu'elles sont exigibles ».

Al. 3 : « L'usage des comptes transitoires doit assurer une délimitation correcte des exercices comptables ».

Pour : Unanimité

L'article 23 est adopté.

Art. 32

M. Decosterd justifie la suppression de la dernière phrase de l'alinéa 1 par le fait qu'il est évident de faire figurer les amortissements au budget de fonctionnement. C'est un toilettage, il n'existe pas d'autre possibilité de procéder.

Le président met aux voix l'article 32, alinéas 1 et 2, ainsi que dans son ensemble :

Al. 1 : « Les amortissements sont calculés sur la valeur d'acquisition (ou initiale) de chaque actif inscrit au bilan ».

Al. 2 : « Les taux d'amortissement des actifs sont fixés en fonction de leur dépréciation effective ou selon leur durée d'utilisation et ils figurent dans le règlement d'application. Restent réservées les dispositions du droit cantonal ou fédéral, ainsi que des cas spéciaux non prévus par le règlement d'application et qui sont traités selon les principes généraux énoncés par les normes IPSAS ou IFRS ».

Al. 3 : inchangé

Pour : Unanimité

L'article 32 est adopté.

Art. 33 (abrogé)

M. Decosterd explique l'amendement du DF. Il justifie la suppression de cet article, car des amortissements supplémentaires ne peuvent être effectués selon les normes IPSAS. Il y a incompatibilité.

Le président met aux voix l'abrogation de l'article 33 tel que proposé par le DF :

Pour : Unanimité

L'article 33 est abrogé.

Art. 43

L'amendement proposé par le DF au niveau de l'alinéa 1 s'explique par le fait que la disposition actuelle est ambiguë par rapport au contenu des articles 11 et suivants. Il a donc été jugé opportun de rappeler ici que les normes IPSAS sont applicables. M. Decosterd explique aussi que la conformité aux

normes IPSAS sera recherchée dans tous les cas, sauf si elle s'oppose à la Constitution ou aux lois et règlements en vigueur.

Le président met aux voix l'article 43, alinéa 1, tel qu'amendé par le DF, ainsi que dans son ensemble :

Al. 1 : « Le budget est établi en conformément aux normes IPSAS ou IFRS. Demeurent réservés la constitution, les lois et les règlements en vigueur.

Al. 2 : inchangé

Pour : Unanimité

L'article 43 est adopté

Art. 58 Comptes

M. Sella rappelle qu'il avait été reproché au DF d'établir des bilans peu compréhensibles. Les députés souhaitaient que la liste de ce qu'ils devaient contenir soit fixée. Le DF répond à cette demande en établissant la liste de ce qu'il considère comme étant le strict minimum qui doit être fourni.

Le président met aux voix l'alinéa 1 tel qu'amendé par le DF :

« les comptes comprennent au minimum :

- a) un bilan ;
- b) un compte de fonctionnement ;
- c) un compte d'investissement ;
- d) un tableau de financement ;
- e) un tableau de variation des capitaux propres ;
- f) un tableau d flux de trésorerie ;
- g) les notes annexes ».

Pour : Unanimité

L'alinéa 1 est adopté.

Le président aborde ensuite l'amendement proposé par le DF au niveau de l'alinéa 2 qui concerne les annexes au bilan. Il constate que cet amendement vise à simplifier la lecture.

M. Ferrillo justifie la suppression de la lettre e. En effet, la situation des modes de financement explique la provenance des ressources et de leur utilisation. Or les états financiers donnent déjà cette information.

Le Président met aux voix l'alinéa 2 tel qu'amendé par le DF :

« Les annexes aux comptes de l'Etat de Genève comprennent :

- a) la liste et la justification des crédits supplémentaires ;
- b) les engagements conditionnels ;
- c) la liste des crédits d'investissement utilisé et encore disponibles ;
- d) la liste des prêts et participations permanentes ;
- e) la classification fonctionnelle ;
- f) le mouvement des fonds spéciaux ;
- g) les comptes des établissements et fondations de droit public. »

Pour : Unanimité moins une abstention

L'alinéa 2 est adopté.

Le président met aux voix l'article 58 dans son ensemble :

Pour : Unanimité moins une abstention

L'article 58 est adopté.

Un commissaire relève que cet article 58 reprend précisément le projet de loi 8928 ainsi que la motion de l'UDC. Il ne comprend dès lors pas l'abstention du commissaire UDC, le but étant de faire « d'une pierre deux coups » et d'inclure le projet de loi 8928 et la motion 1485 au sein du projet de loi 8932.

Art. 66

Le président aborde l'article 66 et constate que les amendements du DF qui suppriment les lettres a à c correspondent à du toilettage. Le DF explique que ces suppressions s'expliquent par le simple fait que tout est traité dans le cadre des normes.

Le président met aux voix l'alinéa 1 de l'article 66 et l'article 66 dans son ensemble :

« Les actifs figurant au bilan sont évalués selon les normes IPSAS, sous réserve des dérogations prévues à l'article 1 ».

Pour : Unanimité

L'article 66 est adopté.

Art. 67A (abrogé)

M. Ferrillo explique que l'abrogation de l'article 67A concerne la réserve conjoncturelle. Des réserves ne peuvent être attribuées avant que les résultats du compte de fonctionnement ne soient connus. Ces réserves visent à lisser les comptes sur plusieurs années, ce qui est interdit par les normes IPSAS.

Un commissaire constate que le DF va plus loin que les auteurs du projet de loi, ce qu'il approuve.

Un commissaire de l'Alternative s'oppose à cette abrogation d'une disposition qui permet de prévoir des réserves à long terme. Il trouve regrettable de la supprimer juste parce qu'elle ne correspond pas à la formulation admise par les normes IPSAS. Une autre formulation pourrait être trouvée.

Le président rappelle que la procédure de lissage peut être utile à l'Exécutif, elle peut permettre de constituer des réserves pour diminuer les bonis mais au détriment de la transparence due au public. La Commission intercantonale des départements des finances a établi un règlement qui stipule que l'Etat étant pérenne, il n'a pas à constituer de réserves.

Un autre commissaire de l'Entente souligne que si les normes IPSAS n'admettent pas un lissage des résultats, celles-ci n'empêchent pas une décision sur l'affectation du résultat.

Le commissaire opposé à l'abrogation de cet article relatif à la réserve conjoncturelle estime que si les normes IPSAS ne permettent pas la constitution de la dite réserve, il faudrait faire une dérogation sur ce point.

Un commissaire rappelle que le but des normes IPSAS est d'uniformiser les comptabilités publiques pour empêcher toute forme de manipulation des chiffres et pour permettre des comparaisons intercantionales. Les réserves peuvent être créées sur la base de bonis et cela n'empêche pas la discussion sur leur affectation.

M. Sella affirme que les excédents peuvent être affectés à une réserve, dans un schéma qui est traditionnel et conforme aux normes IPSAS. M. Ferrillo précise que les normes IPSAS n'interdisent pas d'attribuer des réserves si le résultat des comptes de fonctionnement n'est pas modifié. Aujourd'hui, il y a 7 milliards de F de découvert au bilan de l'Etat, totalisant le cumul des déficits depuis 1985. Il semble être discutable de faire cohabiter des réserves avec un pareil découvert.

Suite à ce débat le président propose de modifier l'alinéa 1 de l'article 67 comme suit :

« Il peut être créé une réserve conjoncturelle »

et supprimer les alinéas 2, 3 et 5 et de maintenir l'alinéa 4 qui a pour but d'informer le Parlement.

Un autre commissaire propose les amendements suivants aux alinéas 1 et 2, en supprimant la fin de l'alinéa 2 :

Al. 1 : « Il peut être créé une réserve conjoncturelle après approbation des comptes par le Grand Conseil, et sur proposition du Conseil d'Etat »,

Al. 2 : « La constitution ou la dissolution, partielle ou totale, de la réserve conjoncturelle doit faire l'objet d'une loi ».

M. Decosterd précise que les normes IPSAS ne permettent pas la constitution de la réserve dans le compte de fonctionnement. En conséquence, il propose, en fonction des deux propositions d'amendements faites, de les fusionner comme suit :

Al. 1 : « Il peut être créé une réserve conjoncturelle ».

Al. 2 : « L'attribution à la réserve ou l'utilisation de cette réserve se fait après détermination du résultat et doit faire l'objet d'une loi ».

Le président met aux voix l'article 67A, alinéas 1 et 2 tels qu'amendés par M. Decosterd et dans son ensemble :

Pour : Unanimité

L'article 67A est adopté.

Art. 72 Dispositions transitoires

M. Decosterd explique que l'article 72 comprend des dispositions transitoires pour éviter que certaines institutions se trouvent dans un vide juridique dans l'attente des nouvelles normes.

Deux points essentiels ressortent des amendements proposés par le DF :

1. Suite aux auditions faites, il faut comprendre que l'application des normes comptables telles que les normes IPSAS ne peut se faire facilement. L'analyse doit être faite en amont. Une collaboration avec l'ensemble des départements doit être menée et enfin un programme de formation doit être mis en place au sein de l'administration vu le manque de compétence existant aujourd'hui en interne. L'exemple zurichois montre qu'un délai de 4 ans pour la mise en place du projet de loi a été nécessaire si on souhaite ne pas se retrouver dans le cas actuel relatif aux normes IAS-IFRS, soit l'impossibilité d'appliquer les normes et donc de se retrouver « hors la loi ». Le DF propose donc l'application du présent projet de loi pour l'exercice comptable 2008. Cela signifie que le budget 2008 devra suivre ces nouvelles normes. Les délais fixés sont raisonnables et nécessitent de la part du DF un travail intense ces trois prochaines années. Une collaboration avec le canton de Zurich semble impérative afin de tenir ces délais.
2. Comme indiqué dans l'exposé des motifs du projet de loi 8932, 30 institutions sont aujourd'hui, selon la loi, soumises aux normes IAS-IFRS. Si quelques-unes de ces entités appliquent les normes IFRS, la majorité ne le fait pas dû à l'absence de directives devant provenir du Conseil d'Etat. De la sorte, les entités concernées sont « hors la loi ». Un des objectifs du présent projet de loi est aussi de permettre à ces entités de revenir dans le cadre légal en levant l'obligation légale qu'elles ont d'appliquer des normes qu'elles ne peuvent mettre en place faute de directives. Les amendements proposés par le DF aux alinéas 2 et 3 vont dans ce sens. A l'alinéa 2, il est précisé que les entités qui appliquent les normes IAS-IFRS (SIG, AEG, par exemple) doivent continuer de les appliquer jusqu'à l'application des normes IPSAS. A l'alinéa 3, il est précisé que les entités jusqu'alors soumises aux normes IAS-IFRS mais qui n'ont pas pu les appliquer (HG par exemple) sont levées de cette obligation jusqu'à l'application des normes IPSAS.

Le Président met aux voix les alinéas 1, 2, 3 et 4 ainsi que l'article 72 dans son ensemble tel qu'amendé par le DF :

Pour : Unanimité

L'article 72 est adopté.

Article 2 Entrée en vigueur

Un commissaire de l'Alternative demande au sujet de l'article 2 souligné que l'entrée en vigueur de la loi intervienne le lendemain de sa promulgation dans la FAO.

Le président met aux voix cette proposition :

Pour : Unanimité

L'article 2 souligné ainsi amendé est adopté.

Troisième débat sur le projet de loi 8932

Vote d'ensemble sur le projet de loi 8932

Commissaires présents au moment du vote : 14

Pour : Unanimité (1 UDC, 3 L, 2 R, 2 PDC, 3 S, 2 Ve, 1 AdG)

Le projet de loi 8932 est accepté.

4. Projet de loi 8928 et Motion 1485

Un commissaire demande que soient traités le projet de loi 8928 et la motion 1485 pour qu'ils soient intégrés dans le rapport.

Le président donne lecture du projet de loi 8928, qui est compris dans l'article 58 du projet de loi 8932 adopté à l'unanimité par la commission.

Il est proposé de ne pas entrer en matière sur le projet de loi 8928 et de rejeter la motion 1485 puisque ces deux objets sont couverts par le projet de loi 8932.

Après une courte discussion au sein de la commission, il est convenu que puisque l'ensemble des points soulevés par le projet de loi 8928 et la motion 1485 sont repris dans le projet de loi 8932 voté par la commission, il n'y a pas de motifs valables pour traiter ces deux projets.

Mise aux voix pour l'entrée en matière du projet de loi 8928 :

Commissaires présents au moment du vote : 13

Pour : 1 (1 UDC)

Contre : 8 (2 PDC, 2 Ve, 3 S, 1 AdG)

Abstention : 4 (3 L, 1 R)

Le projet de loi 8928 est rejeté.

Mise aux voix de l'entrée en matière de la motion 1485 :

Pour. 1 (1 UDC)

Contre : 8 (2 PDC, 2 Ve, 3 S, 1 AdG)

Abstention : 4 (3 L, 1 R).

La motion 1485 est rejetée.

5. Conclusions

Le projet de loi 8932 voté en commission à l'unanimité a été le fruit de longs travaux et s'est fait en étroite collaboration avec le Département des finances. On peut se féliciter d'avoir pu travailler dans un état d'esprit constructif et consensuel tant entre les différents partis politiques qu'entre les commissaires et le Département. Le projet de loi adopté s'inscrit dans le sens des réformes en cours au sein de l'administration. En optant pour une voie médiane où les normes IPSAS sont le fil conducteur, en suivant la même logique que celle en cours au niveau du canton de Zurich comme de la Confédération, Genève suit une voie fédérale logique et pragmatique. L'ensemble des acteurs est conscient des efforts à fournir pour atteindre les objectifs fixés. La création du centre de compétence IPSAS et les travaux déjà réalisés à ce jour indiquent que le Conseil d'Etat s'est clairement saisi du dossier et qu'il en fait un objectif crucial de la prochaine législature. Ancrer dans la loi cette réforme, c'est lui permettre d'aboutir. Mais il ne suffit pas de voter ce texte pour croire que l'objectif sera atteint. Il s'agit d'un travail d'analyse et de formation continu, travail aujourd'hui en cours. Il ne faudra pas sacrifier les moyens financiers et humains nécessaires à cette réforme au nom d'économies de court terme. Dans ce sens, la CCG sera particulièrement attentive à l'évolution de ce projet et ne manquera pas d'accompagner les travaux du centre de compétence comme il l'a entrepris pour le vote de ce projet de loi.

Pour conclure, on ne peut s'empêcher de noter ici que ce projet de loi est un outil indispensable au succès d'un projet tout aussi ambitieux, nécessaire et complémentaire, le projet GE-Pilote. On n'oubliera pas, enfin, que l'ensemble de ces projets ne sera possible que par une active participation de l'administration et de ses collaborateurs ainsi que par leur adhésion à ces réformes.

Au bénéfice des explications qui précèdent, nous vous prions, Mesdames et Messieurs les députés, de réserver un bon accueil à cette loi qui vise à une plus grande transparence financière et une meilleure gestion de l'Etat au sens large.

Projet de loi (8932)

modifiant la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (D 1 05)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève décrète ce qui suit :

Article 1 Modifications

La loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève, du 7 octobre 1993, est modifiée comme suit :

Art. 1 Champ d'application (nouvelle teneur)

¹ Les dispositions de la présente loi traitent de la gestion des finances publiques, du budget, des subventions, des comptes de l'Etat et du bilan, ainsi que de l'organisation financière.

² L'Etat de Genève, les établissements cantonaux, les fondations cantonales de droit public ainsi que les institutions de droit privé dans lesquelles l'Etat possède une participation majoritaire au capital ou dans le financement de l'exploitation ou d'une représentation majoritaire au sein des organes supérieurs sont soumis aux normes comptables internationales pour le secteur public, intitulées International Public Sector Accounting Standards (ci-après, normes IPSAS), respectivement aux normes comptables internationales pour le secteur privé intitulées International Financial Reporting Standards (ci-après, normes IFRS).

³ Conformément aux principes fondant les normes IPSAS, les états financiers mentionneront de manière explicite et chiffrée les informations dérogeant aux normes IPSAS, selon des règles générales et communes édictées par le Conseil d'Etat.

⁴ Le Conseil d'Etat édicte les principes comptables applicables aux institutions dont le volume des comptes ne justifie pas la soumission aux normes IPSAS ou IFRS. Il en fixe la limite.

⁵ Des entités bénéficiant de prestations cantonales (garantie de déficit, caution, prêt, etc.) peuvent être soumises aux normes IPSAS ou IFRS à la demande du Conseil d'Etat.

⁶ Restent réservées les dispositions du droit cantonal, des conventions intercantionales et du droit fédéral.

Art. 1A Modalités d'application (nouvelle teneur)

¹ Dans le cadre des principes généraux énoncés par les normes IPSAS ou IFRS et pour des règles non précisées dans le détail, le Conseil d'Etat prévoit des modalités d'application.

² Dans la présentation de leurs comptes annuels, l'Etat de Genève et les entités mentionnées à l'article 1, alinéa 2, indiquent les règles et modalités pratiquées, ainsi que toute information permettant de répondre aux exigences des normes IPSAS ou IFRS.

Art. 11 Principes et définitions (nouvelle teneur)

¹ La planification financière, le budget et les comptes sont établis dans le respect des principes prévus par les normes IPSAS ou IFRS.

² La planification financière, le budget et les comptes doivent donner une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et des résultats, en conformité avec les normes IPSAS ou IFRS.

³ Le respect des normes IPSAS ou IFRS doit garantir la transparence à travers une information immédiatement compréhensible et complète et fournir une présentation fidèle de la situation financière, afin de faciliter la prise de décision.

⁴ Les caractéristiques qualitatives de la planification financière, du budget et des comptes, tenus conformément aux normes IPSAS ou IFRS, sont notamment l'intelligibilité, la pertinence, la comparabilité et la fiabilité qui se basent sur les principes de l'image fidèle, de la prééminence de la substance sur la forme, de la neutralité, de la prudence et de l'exhaustivité.

⁵ Pour le surplus, les principes de l'annualité, de l'antériorité du vote, de la publicité, des spécialités qualitatives, quantitatives et temporelles et de l'échéance sont applicables.

Art. 15 (abrogé)**Art. 16 (abrogé)****Art. 17 (abrogé)****Art. 18 (abrogé)****Art. 19 (abrogé)**

Art. 23, al. 1 (nouveau, les al. 1 à 3 anciens devenant les al. 2 à 4)

¹ Les comptes sont tenus selon la méthode de la comptabilité d'engagement.

Art. 32, al. 1 et 2 (nouvelle teneur)

¹ Les amortissements sont calculés sur la valeur d'acquisition (ou initiale) de chaque actif inscrit au bilan.

² Les taux d'amortissement des actifs sont fixés en fonction de leur dépréciation effective ou selon leur durée d'utilisation et ils figurent dans un règlement d'application. Restent réservées les dispositions du droit cantonal ou fédéral, ainsi que des cas spéciaux non prévus par le règlement d'application et qui sont traités selon les principes généraux énoncés par les normes IPSAS ou IFRS.

Art. 33 (abrogé)**Art. 43, al. 1 (nouvelle teneur)**

¹ Le budget est établi conformément aux normes IPSAS ou IFRS. Demeurent réservés la constitution, les lois et les règlements en vigueur.

Art. 58 Comptes (nouvelle teneur)

¹ Les comptes comprennent au minimum :

- a) un bilan ;
- b) un compte de fonctionnement ;
- c) un compte d'investissement ;
- d) un tableau de financement
- e) un tableau de variation des capitaux propres ;
- f) un tableau de flux de trésorerie ;
- g) les notes annexes.

² Les annexes aux comptes de l'Etat de Genève comprennent :

- a) la liste et la justification des crédits supplémentaires;
- b) les engagements conditionnels;
- c) la liste des crédits d'investissement utilisés et encore disponibles;
- d) la liste des prêts et participations permanentes;
- e) la classification fonctionnelle;
- f) le mouvement des fonds spéciaux;
- g) les comptes des établissements et fondations de droit public.

Art. 66, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ Les actifs figurant au bilan sont évalués selon les normes IPSAS, sous réserve des dérogations prévues à l'article 1.

Art. 67A Amortissements particuliers (nouvelle teneur)

¹ Il peut être créé une réserve conjoncturelle.

² L'attribution à la réserve ou l'utilisation de la réserve se fait après détermination du résultat et doit faire l'objet d'une loi.

Art. 72 Dispositions transitoires (nouvelle teneur)

¹ L'Etat de Genève et les entités mentionnées à l'article 1, alinéa 2, doivent respecter, au plus tard pour l'exercice comptable 2008, les normes IPSAS ou IFRS.

² Les entités visées à l'article 72, alinéa 1 qui, à l'entrée en vigueur de la présente loi, appliquent les normes IAS/IFRS ou d'autres normes, restent soumises aux dites normes, jusqu'à l'application par celles-ci des normes IPSAS ou IFRS.

³ Les entités visées à l'article 72, alinéa 1 qui, à l'entrée en vigueur de la présente loi, n'appliquent pas encore les normes IAS/IFRS, sont soumises aux dispositions constitutionnelles légales et réglementaires en vigueur, jusqu'à l'application par celles-ci des normes IPSAS ou IFRS.

⁴ A des fins de comparaison, le budget ainsi que les comptes de l'année précédente doivent également être établis selon les normes IPSAS ou IFRS.

Article 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur au lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.

Projet de loi (8928)

modifiant la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (D 1 05)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
décrète ce qui suit :

Article unique

La loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève, du 7 octobre 1993, est modifiée comme suit :

Art. 11, al. 1 (nouveau, les al. 1 à 3 anciens devenant les al. 2 à 4)

¹ Les comptes de l'Etat de Genève comprennent un bilan, un compte de résultat et une annexe aux comptes, établis selon le principe de l'image fidèle, soit, en droit suisse, les normes énoncées à l'article 662 a CO, notamment.

Proposition de motion (1485)

concernant les bilan et compte de résultat de l'Etat de Genève et l'annexe aux comptes

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève considérant:

- que la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (D 1 05) soumet la gestion comptable de l'Etat aux principes de publicité, de sincérité, d'exactitude, de clarté, de continuité, d'intégralité, de délimitation des exercices, de produit brut (absence de compensation), d'échéance (charge dès son engagement/recette dès son exigibilité – base du principe d'imparité), notamment ;
- que l'Etat de Genève, par le biais de la loi sur l'administration des communes et son règlement d'application, exige des communes qu'elles produisent non seulement un compte de résultat, mais également un bilan contenant les actifs et les passifs, soit les patrimoines, les engagements, ainsi que la fortune nette ou le découvert net établi au 31 décembre de chaque année et présentés selon le plan comptable par nature ;
- qu'un compte de résultat ne saurait se lire qu'en regard d'un bilan et d'une annexe aux comptes ;
- que l'Etat de Genève fournit annuellement un compte de résultat, mais ne fournit aucun bilan, ni annexe aux comptes répondant aux normes applicables ;
- que le Parlement cantonal ne saurait se contenter plus longtemps de données partielles lui interdisant une vision objective de la situation globale et rendant aléatoire une vérification des documents soumis à son examen,

invite le Conseil d'Etat

à fournir désormais au Grand Conseil des états financiers de l'Etat (budgets et comptes annuels établis de manière strictement conforme aux critères comptables posés par la législation cantonale) comprenant un bilan, un compte de résultat, un tableau de variation de la fortune de l'Etat, un tableau de flux de trésorerie et un état annexé aux comptes, ledit état annexé aux comptes comprenant, de manière chiffrée, tous les éléments requis,

notamment les garanties, les cautions, les engagements de porte-fort, les engagements de faire ou de ne pas faire, les conventions de postposition signées par l'Etat en faveur de tiers et les risques avérés chiffrés qui en découlent avec les provisions pour risques et charges y relatives comptabilisées, ainsi que tous les engagements assimilés.

Secrétariat du Grand Conseil**M 1485**

Proposition présentée par les députés:

M^{me} et MM. Claude Marcet, Jacques Pagan, Caroline Bartl, André Reymond, Robert Iselin, Pierre Schifferli, Yvan Galeotto, Jacques Baud, Georges Letellier, Gilbert Catelain, Jean Rémy Roulet, Pierre Weiss, Alain Meylan, Jean-Michel Gros, Jean-Marc Odier, Jacques Jeannerat, Pierre Kunz et Pierre Froidevaux

Date de dépôt: 25 octobre 2002

Messagerie

Proposition de motion**concernant les bilan et compte de résultat de l'Etat de Genève et l'annexe aux comptes**

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève considérant:

- que la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (D 1 05) soumet la gestion comptable de l'Etat aux principes de publicité, de sincérité, d'exactitude, de clarté, de continuité, d'intégralité, de délimitation des exercices, de produit brut (absence de compensation), d'échéance (charge dès son engagement/recette dès son exigibilité – base du principe d'imparité), notamment ;
- que l'Etat de Genève, par le biais de la loi sur l'administration des communes et son règlement d'application, exige des communes qu'elles produisent non seulement un compte de résultat, mais également un bilan contenant les actifs et les passifs, soit les patrimoines, les engagements, ainsi que la fortune nette ou le découvert net établi au 31 décembre de chaque année et présentés selon le plan comptable par nature ;

- qu'un compte de résultat ne saurait se lire qu'en regard d'un bilan et d'une annexe aux comptes ;
- que l'Etat de Genève fournit annuellement un compte de résultat, mais ne fournit aucun bilan, ni annexe aux comptes répondant aux normes applicables ;
- que le Parlement cantonal ne saurait se contenter plus longtemps de données partielles lui interdisant une vision objective de la situation globale et rendant aléatoire une vérification des documents soumis à son examen,

invite le Conseil d'Etat

à fournir désormais au Grand Conseil des états financiers de l'Etat (budgets et comptes annuels établis de manière strictement conforme aux critères comptables posés par la législation cantonale) comprenant un bilan, un compte de résultat, un tableau de variation de la fortune de l'Etat, un tableau de flux de trésorerie et un état annexé aux comptes, ledit état annexé aux comptes comprenant, de manière chiffrée, tous les éléments requis, notamment les garanties, les cautions, les engagements de porte-fort, les engagements de faire ou de ne pas faire, les conventions de postposition signées par l'Etat en faveur de tiers et les risques avérés chiffrés qui en découlent avec les provisions pour risques et charges y relatives comptabilisées, ainsi que tous les engagements assimilés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

La présente proposition de motion tend, dans le sens des considérants, à rendre possible l'exercice par le Grand Conseil de ses responsabilités en matière d'approbation des comptes de l'Etat.

Secrétariat du Grand Conseil**PL 8928**

Projet présenté par les députés:

*MM. Claude Marcet, Robert Iselin et André
Reymond*

Date de dépôt: 11 février 2003

Messagerie

Projet de loi**modifiant la loi sur la gestion administrative et financière de
l'Etat de Genève (D 1 05)**

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
décrète ce qui suit :

Article unique

La loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève, du
7 octobre 1993, est modifiée comme suit :

Art. 11, al. 1 (nouveau, les al. 1 à 3 anciens devenant les al. 2 à 4)

¹ Les comptes de l'Etat de Genève comprennent un bilan, un compte de
résultat et une annexe aux comptes, établis selon le principe de l'image
fidèle, soit, en droit suisse, les normes énoncées à l'article 662 a CO,
notamment.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

La loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (D 1 05) soumet la gestion comptable de l'Etat aux principes de publicité, de sincérité, d'exactitude, de clarté, de continuité, d'intégralité, de délimitation des exercices, de produit brut (absence de compensation), d'échéance (charge dès son engagement/recette dès son exigibilité – base du principe d'imparité), notamment.

L'Etat de Genève, par le biais de la loi sur l'administration des communes et de son règlement d'application, exige des communes qu'elles produisent non seulement un compte de résultat, mais également un bilan contenant les actifs et les passifs, soit les patrimoines, les engagements, ainsi que la fortune nette ou le découvert net établi au 31 décembre de chaque année et présentés selon le plan comptable par nature.

Un compte de résultat ne saurait se lire qu'en regard d'un bilan et d'une annexe aux comptes.

L'Etat de Genève fournit annuellement un compte de résultat, mais ne fournit aucun bilan, ni annexe aux comptes répondant aux normes applicables.

Le parlement cantonal ne saurait se contenter plus longtemps de données partielles, lui interdisant une vision objective de la situation globale et rendant aléatoire la vérification des documents soumis à son examen.

Il importe dès lors que la mention d'un bilan et d'une annexe aux comptes, implicites en droit comptable mais curieusement absente dans la pratique du Département des finances, figure clairement dans la loi.

En effet, durant des décennies, le Conseil d'Etat a estimé, sans doute à tort, que la loi dans sa formulation actuelle ne lui en ferait pas l'obligation.

Au bénéfice des explications qui précèdent, nous vous présentons, Mesdames et Messieurs les députés, le présent projet de loi, en le recommandant à votre bienveillante attention.

Secrétariat du Grand Conseil**PL 8932**

Projet présenté par les députés:

*MM. Pierre Kunz, Ivan Slatkine, Philippe Glatz,
Gabriel Barrillier, Patrick Schmied, Pierre
Froidevaux, Stéphanie Ruegsegger, Pierre Weiss,
Renaud Gautier, Pascal Pétroz, Thomas Büchi,
Jean-Marc Odier, Claude Blanc, Janine Hagmann,
Alain Meylan et Pierre-Louis Portier*

Date de dépôt: 20 février 2003

Messagerie

Projet de loi**modifiant la loi sur la gestion administrative et financière de
l'Etat de Genève (D 1 05)**

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
décrète ce qui suit :

Article 1 Modifications

La loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève, du
7 octobre 1993, est modifiée comme suit :

Art. 1, al. 2 à 4 (nouvelle teneur)

² Les établissements cantonaux, les fondations cantonales de droit public
ainsi que les institutions de droit privé dans lesquelles l'Etat possède une
participation majoritaire au capital ou dans le financement de l'exploitation
ou d'une représentation majoritaire au sein des organes supérieurs sont
soumis aux normes comptables internationales pour le secteur public (ci-
après IPSAS : International Public Sector Accounting Standards).

³ Le Conseil d'Etat édicte les principes comptables applicables aux
institutions dont le volume des comptes ne justifie pas la soumission aux
normes IPSAS. Il en fixe la limite.

⁴ Des entités bénéficiant de prestations cantonales (garantie de déficit, caution, prêt, etc.) peuvent être soumises aux normes IPSAS ou IAS à la demande du Conseil d'Etat.

Art. 1A Modalités d'application (nouvelle teneur)

¹ Dans le cadre des principes généraux énoncés par les normes IPSAS et pour des règles non précisées dans le détail, le Conseil d'Etat prévoit des modalités d'application, notamment les taux d'amortissement, à l'intention des entités mentionnées à l'article 1, alinéa 2.

² Dans la présentation de leurs comptes annuels, les entités mentionnées à l'article 1, alinéa 2, indiquent les règles et modalités pratiquées, ainsi que toute information permettant de répondre aux exigences des normes IPSAS.

Art. 11 Principes et définitions (nouvelle teneur)

¹ Les comptes doivent donner une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et des résultats, en conformité avec les normes IPSAS.

² Le respect des normes IPSAS doit garantir la transparence à travers une information complète et fournir une présentation fidèle de l'information utile pour les besoins de la prise de décision.

³ La planification financière, le budget et la statistique financière sont établis dans le respect des principes prévus par les IPSAS.

⁴ Les caractéristiques qualitatives des comptes tenus conformément aux normes IPSAS sont notamment l'intelligibilité, la pertinence, la comparabilité et la fiabilité qui se base sur les principes de l'image fidèle, de la prééminence de la substance sur la forme, de la neutralité, de la prudence et de l'exhaustivité.

⁵ Pour le surplus, le budget et les comptes sont établis selon les principes de l'annualité, de l'antériorité du vote, de la publicité et des spécialités qualitatives, quantitatives et temporelles.

Art. 15 (abrogé)

Art. 16 (abrogé)

Art. 17 (abrogé)

Art. 18 (abrogé)

Art. 19 (abrogé)

Art. 23 (abrogé)

Art. 32, al. 2 (nouvelle teneur)

² Les taux d'amortissement des actifs sont fixés en fonction de leur dépréciation effective ou selon leur durée d'utilisation et ils figurent dans un règlement d'application. Restent réservées les dispositions du droit cantonal ou fédéral, ainsi que des cas spéciaux non prévus par le règlement d'application et qui sont traités selon les principes généraux énoncés par les normes IPSAS.

Art. 66, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ Les actifs figurant au bilan sont évalués de la manière suivante :

- a) les actifs figurent au bilan au plus pour leur prix d'achat ou de revient, déduction faite des amortissements et des provisions commandés par les circonstances;
- b) au cas où il ne serait pas possible de reconstituer le coût historique des actifs figurant au patrimoine administratif de l'Etat, ceux-ci sont réévalués au coût de remplacement conformément aux normes IPSAS ;
- c) les actions et obligations cotées en bourse, figurant au patrimoine financier de l'Etat, sont évaluées à la juste valeur conformément aux normes IPSAS. Les plus- ou moins-values sont enregistrées dans le compte de fonctionnement.

Art. 72 (nouvelle teneur)

¹ Les entités mentionnées à l'article 1, alinéa 2, doivent respecter, au plus tard pour l'exercice comptable 2001, les normes IPSAS.

² Les comptes de l'Etat doivent se conformer aux normes IPSAS au plus tard pour l'exercice comptable 2005.

Article 2 Entrée en vigueur

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

L'Inspection cantonale des finances (ICF) a remis au Conseil d'Etat, le 11 juin dernier, un rapport relatif au contrôle des comptes de l'Etat arrêtés au 31 décembre 2001. Ce rapport, qui ne semble guère avoir retenu l'attention, contient pourtant une cinquantaine d'observations mettant en évidence des dysfonctionnements comptables, sans compter les innombrables remarques figurant dans les rapports de l'ICF relatifs aux divers services et établissements contrôlés. Certaines de ces remarques et ces dysfonctionnements sont suffisamment graves pour que l'on soit en droit d'affirmer que les comptes présentés par le Conseil d'Etat et adoptés par le Grand Conseil en juin dernier ne sont pas conformes aux principes de sincérité, d'intégralité, de publicité, d'exactitude, de continuité et de clarté qui sont pourtant fixés par la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (D 1 05).

Ces comptes ne sont donc pas le reflet fidèle du patrimoine de l'Etat et ne donnent pas davantage un reflet exact du résultat du fonctionnement de cet Etat. Il est illustratif de mentionner par exemple que le rapport de l'ICF sur les comptes 2001 relève que le résultat de fonctionnement de l'exercice ne s'établit pas à 10 364 992.– F mais bien à 115 000 000.– F et que le découvert figurant au bilan de l'Etat en date du 31 décembre 2001 est supérieur de 343 500 000.– F à la réalité.

On ne peut omettre non plus le problème de l'évolution de la dette du canton et des inconnues relatives à l'estimation des rentrées fiscales pour l'année 2002, inconnues évoquées lors de la première séance du Grand Conseil en janvier 2003. Outre les difficultés de délais dues au changement de système de taxation, il faut noter que l'approche comptable fondée sur la notion de trésorerie ou « cash basis », encore utilisée dans certaines institutions publiques, est complètement dépassée. En effet, cette approche ne permet pas aujourd'hui de percevoir l'ensemble des charges et revenus imputables à un exercice précis ni d'appréhender les risques liés à toute institution publique. Dans un monde moderne tel que le nôtre, il faut pouvoir établir une comptabilité transparente qui reflète la réalité des comptes conformément à l'approche « accrual basis ».

En un temps où les « affaires » ont mis en évidence la nécessité absolue de la transparence des comptabilités privées comme des comptabilités publiques, cette situation, au demeurant illégale, contraire aux textes légaux, n'est plus acceptable. Il est impératif que la comptabilité de l'Etat de Genève suive des règles et des normes strictes, unanimement reconnues, permettant une lecture aisée et claire des comptes et donnant une image fidèle du patrimoine de notre République. Globalement, ce projet de loi vise donc à mettre un terme rapide aux pratiques de camouflages et de manipulations des chiffres qui ont toujours cours au sein de l'administration publique. Concrètement il vise deux objectifs précis.

1. Passage des normes IAS aux normes IPSAS

Il s'agit tout d'abord de remplacer dans la loi la référence aux normes comptables IAS par celle aux normes IPSAS. En effet, depuis l'introduction des normes IAS dans la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat à fin 1998, les normes IPSAS se sont fortement développées et, depuis le début 2002, il existe un set complet de 20 normes IPSAS qui reprennent les principales normes IAS (il en existe 34).

Pour rappel, il est relevé que c'est le comité du secteur public de l'IFAC (fédération internationale des experts-comptables) qui s'est donné comme mission d'adapter les normes comptables internationales IAS au contexte et aux spécificités des collectivités publiques. Ces normes IPSAS font désormais autorité et c'est bien à elles que l'Etat doit se conformer.

Cette modification n'apporte aucun bouleversement. En effet, en premier lieu, la LGF prévoit depuis 1994 qu'un certain nombre d'établissements publics autonomes devaient se conformer aux normes IAS à partir de l'exercice 2001. Or, hormis les cas particuliers de SIG et de l'AIG, aucun établissement n'a pu adapter ses comptes aux normes IAS en raison des tergiversations des experts du département des finances et du Conseil d'Etat. C'est ainsi qu'à ce jour une seule directive a été transmise aux établissements concernés et elle concerne la norme IAS 1, dont l'application ne requiert en fait aucune directive particulière. De nombreux établissements, parmi lesquels les HUG, l'Hospice général, les TPG, Palexpo, etc., actuellement dans l'illégalité, sont donc invités à passer rapidement et directement aux normes IPSAS.

En deuxième lieu, il faut remarquer qu'il n'y a que très peu de différences entre les normes IAS et les normes IPSAS. Les normes IPSAS ne sont que l'adaptation de quelques-unes des premières au secteur public et, à l'évidence, les principes de transparence et de fiabilité des comptes sont ou devraient être admis par le secteur public autant que par les entreprises privées. Ainsi, les institutions qui se préparent aux normes IAS ne seront aucunement gênées de passer aux normes IPSAS. D'ailleurs ces institutions attendent depuis plus de deux ans des directives claires du département des finances pour concrétiser ce passage. On notera de surcroît que pour être en conformité avec les normes IPSAS, au cas où un point particulier n'est pas couvert par ces dernières, l'entité doit suivre la norme IAS qui traite de ce sujet (exemple : il n'y a pas encore de normes IPSAS sur les avantages du personnel ; par conséquent, il faut appliquer la norme IAS 19).

2. Mieux gérer les priorités : commencer par l'Etat

Afin de pouvoir réellement et rapidement mettre en place un système comptable transparent et respectant les normes internationales IPSAS, il s'avère indispensable, contrairement à ce que pensait le Conseil d'Etat dans un premier temps, de soumettre l'Etat lui-même et prioritairement à ces normes IPSAS. En effet, d'après certaines informations et constatations, la difficulté d'application des normes IAS dans les établissements autonomes semble largement provenir du fait que l'Etat lui-même ne suit pas ces règles et que le Conseil d'Etat craint désormais de ne pas maîtriser les incidences financières que le passage aux normes nouvelles des établissements autonomes pourrait avoir sur ses propres comptes. Soumettre d'abord l'Etat aux normes IAS/IPSAS aurait sans doute été plus sensé. Il s'agit donc de corriger cette erreur d'appréciation initiale

Par ailleurs les différents rapports de l'ICF sur les comptes de l'Etat montrent bien que la transparence et la fiabilité ne sont pas les qualités premières de la comptabilité publique, notamment en ce qui concerne la comptabilisation des immobilisations, les amortissements et l'évaluation des provisions. Le strict respect des normes IPSAS permettra aux députés et aux citoyens d'y voir clair.

La soumission de l'Etat et des établissements publics aux normes IAS/IPSAS permettra de surcroît de consolider les comptes de l'Etat au sens large et de révéler la vision réelle des comptes des institutions financées par les contribuables genevois. Elle soumettra également l'Etat à l'obligation de présenter le bilan, le compte de résultat, le tableau des flux de trésorerie, celui de la variation des fonds propres et de l'annexe complète, trois derniers

éléments que des députés et les observateurs spécialistes attendent depuis longtemps. Car à l'heure actuelle, ces informations pourtant cruciales, ne sont pas disponibles.

On notera aussi que le passage aux normes IPSAS impose la réalisation d'une inventurisation complète et d'une réévaluation comptable des immeubles et des terrains de l'Etat, des travaux qui ont déjà été prévus car ils sont indispensables à la mise en œuvre de la comptabilité financière intégrée (CFI) planifiée pour 2003. Les crédits ont déjà été votés par le Grand Conseil.

Il faut relever finalement que ce projet de loi ne s'oppose absolument pas, s'agissant de l'application rapide des normes IPSAS, au respect du nouveau modèle de comptes, autrement dit le nouveau plan comptable de l'Etat, imposé aux collectivités publiques suisses. Il s'agit en effet de ne pas confondre « normes » comptables et « plan » comptable. Chaque institution peut avoir son plan comptable spécifique tout en se conformant à des normes comptables standards.

En guise de note conclusive, les auteurs du présent projet de loi soulignent qu'ils ne proposent pas de mesures spectaculaires. De nombreuses collectivités publiques, en effet, dans le monde entier, convergent présentement et rapidement vers les normes IPSAS. La Confédération et plusieurs cantons ne font pas exception et il s'agit pour Genève, qui se voulait en avance sur ce sujet, de ne pas devenir lanterne rouge surtout au vu de sa situation financière actuelle.

N. B. – Les articles 15-19 et 23 sont abrogés car ils font référence à des principes comptables qu'il n'est plus nécessaire de mentionner. Ils sont en effet repris par les normes IPSAS.

Annexe : Objectif des normes IAS et IPSAS

Objectif des normes IAS et IPSAS

Norme IAS 1 Présentation des états financiers

IPSAS 1

Présenter la base de présentation des états financiers à usage général, afin qu'ils soient comparables tant aux états financiers de l'entreprise pour les exercices antérieurs qu'aux états financiers d'autres entreprises. Pour atteindre cet objectif, la norme établit les considérations générales de présentation des états financiers, donne des commentaires pour leur structure et établit les dispositions minimum pour le contenu des états financiers.

Norme IAS 2 Stocks

IPSAS 12

Prescrire le traitement comptable applicable aux stocks dans le système du coût historique. Une des questions fondamentales de la comptabilisation des stocks est celle du montant des coûts à comptabiliser en tant qu'actif et à différer jusqu'à la comptabilisation des produits correspondants. La norme donne des commentaires pratiques sur la détermination du coût et sa comptabilisation ultérieure en charges, y compris toute dépréciation jusqu'à la valeur nette de réalisation. Elle donne également des commentaires sur les méthodes de détermination du coût qui sont utilisées pour imputer des coûts aux stocks.

Norme IAS 7 Tableaux des flux de trésorerie

IPSAS 2

Imposer la fourniture d'une information sur l'historique des évolutions de la trésorerie et des équivalents de trésorerie d'une entreprise au moyen d'un tableau des flux de trésorerie classant les flux de trésorerie de l'exercice en activités opérationnelles, d'investissement et de financement.

Les informations concernant les flux de trésorerie d'une entreprise sont utiles aux utilisateurs des états financiers car elles leur apportent une base d'évaluation de la capacité de l'entreprise à générer de la trésorerie et des équivalents de trésorerie ainsi que des besoins d'utilisation de cette trésorerie par l'entreprise.

Norme IAS 8 Résultat net de l'exercice, erreurs fondamentales et changement de méthodes comptables**IPSAS 3**

Prescrire le classement, les informations à fournir et le traitement comptable de certains éléments dans le compte de résultat de façon que l'ensemble des entreprises établissent et présentent un tel compte sur une base cohérente et permanente. Cela renforce la comparabilité, tant avec les états financiers de l'entreprise relatifs aux exercices précédents qu'avec les états financiers d'autres entreprises. En conséquence, cette norme impose la classification et l'indication des éléments extraordinaires ainsi que l'indication de certains éléments du résultat provenant des activités ordinaires. Elle précise également le traitement comptable applicable aux changements d'estimations comptables, aux changements de méthodes comptables et à la correction des erreurs fondamentales.

Norme IAS 10 Evénements postérieurs à la date de clôture**IPSAS 14**

Cette norme s'applique à la comptabilisation et aux informations à fournir sur les événements postérieurs à la date de clôture.

Norme IAS 11 Contrat de construction**IPSAS 11**

Prescrire le traitement comptable des produits et coûts relatifs aux contrats de construction. Compte tenu de la nature de l'activité entreprise dans le cadre des contrats de construction, la date de démarrage du contrat et la date d'achèvement se situent en général dans des exercices différents.

La norme ne concerne que les entrepreneurs.

Norme IAS 12 Impôt sur le résultat

Prescrire le traitement comptable des impôts sur le résultat. La question principale en matière de comptabilisation des impôts sur le résultat est de déterminer comment comptabiliser les conséquences fiscales actuelles et futures a) du recouvrement (ou du règlement) futur de la valeur comptable des actifs (ou des passifs) qui sont comptabilisés dans le bilan d'une entreprise et b) des transactions et autres événements de l'exercice qui sont comptabilisés dans les états financiers d'une entreprise.

Norme IAS 14 Information sectorielle

IPSAS 18

Etablir les principes de la communication d'une information financière sectorielle, c'est-à-dire l'information sur les différentes lignes de produits et services que propose une entreprise, sur ces différents secteurs d'activité et sur les différentes zones géographiques dans lesquelles elle opère.

Norme IAS 15 Information reflétant les effets des variations des prix

L'information imposée par la norme a pour but de faire connaître aux utilisateurs des états financiers de l'entreprise les effets des variations de prix sur les résultats de ses activités.

Norme IAS 16 Immobilisations corporelles

IPSAS 17

Prescrire le traitement comptable des immobilisations corporelles. Les questions fondamentales concernant la comptabilisation des immobilisations corporelles portent sur la date de comptabilisation des actifs, la détermination de leur valeur comptable ainsi que la comptabilisation des dotations aux amortissements correspondantes.

Norme IAS 17 Contrats de location

IPSAS 13

Etablir, pour le preneur et le bailleur, les principes comptables appropriés et les informations à fournir au titre des contrats de location-financement (crédit-bail) et des contrats de location simple.

Norme IAS 18 Produit des activités ordinaires

IPSAS 9

Prescrire le traitement comptable des produits des activités ordinaires provenant de certains types de transactions et événements. La question fondamentale est celle du fait générateur de la comptabilisation des produits des activités ordinaires.

Norme IAS 19 Avantages du personnel

Prescrire le mode de comptabilisation et de présentation des avantages du personnel. Elle impose aux entreprises de comptabiliser a) un passif lorsqu'un membre du personnel a rendu des services en contrepartie des avantages du personnel qui lui seront versés à une date future et b) une charge lorsque l'entreprise utilise l'avantage économique résultant des services rendus par un membre du personnel en contrepartie des avantages du personnel.

Norme IAS 20 Comptabilisation des subventions publiques et information à fournir sur l'aide publique

Prescrire le traitement comptable des subventions publiques et les informations à fournir sur l'aide publique (il s'agit de la comptabilisation des subventions qu'une entité privée reçoit de la part de l'Etat, donc cette norme ne concerne pas l'Etat, ni les établissements).

Norme IAS 21 Effets de variations des cours des monnaies étrangères
IPSAS 4

Prescrire le traitement comptable des transactions en monnaies étrangères. Cette norme traite de la conversion des états financiers des activités à l'étranger qui sont comprises dans les états financiers de l'entreprise.

Norme IAS 22 Regroupement d'entreprises

Prescrire le traitement comptable applicable aux regroupements d'entreprises. La norme couvre aussi bien l'acquisition d'une entreprise par une autre que la situation rare d'une mise en commun d'intérêts dans laquelle un acquéreur ne peut être identifié.

Norme IAS 23 Coûts d'emprunt

IPSAS 5

Prescrire le traitement comptable des coûts d'emprunt, c'est-à-dire les intérêts et autres coûts supportés par une entreprise dans le cadre d'un emprunt de fonds.

Norme IAS 24 Information relative aux parties liées

IPSAS 20

Prescrire le traitement des parties liées et des transactions entre une entreprise présentant les états financiers et les parties qui lui sont liées. Des parties sont considérées être liées si une partie peut contrôler l'autre partie ou exercer une influence notable sur l'autre partie lors de prise de décisions financières et opérationnelles.

Norme IAS 26 Comptabilité et rapports financiers des régimes de retraite

Cette norme s'applique aux rapports financiers présentés par les caisses de prévoyance.

Norme IAS 27 Etats financiers consolidés et comptabilisation des participations dans les filiales**IPSAS 6**

Cette norme s'applique à la préparation et à la présentation des états financiers consolidés d'un groupe d'entreprises contrôlées par une société mère. Elle s'applique aussi à la comptabilisation des participations dans des filiales dans les états financiers individuels de la mère. Une filiale est une entreprise contrôlée par une autre entreprise (appelée la mère).

Norme IAS 28 Comptabilisation des participations dans des entreprises associées**IPSAS 7**

Cette norme s'applique à la comptabilisation par un investisseur de ses participations dans des entreprises associées. Une entreprise associée est une entreprise dans laquelle l'investisseur a une influence notable et qui n'est ni une filiale ni une coentreprise de l'investisseur.

Norme IAS 29 Informations financières dans les économies hyperinflationnistes**IPSAS 10**

Cette norme s'applique aux états financiers de référence, y compris aux états financiers consolidés, de toute entreprise qui présente ses états financiers dans la monnaie d'une économie hyperinflationniste.

Norme IAS 30 Informations à fournir dans les états financiers des banques et les institutions financières assimilées

Cette norme s'applique aux états financiers des banques et les institutions financières assimilées.

Norme IAS 31 Informations financières relatives aux participations dans des coentreprises**IPSAS 8**

Cette norme s'applique à la comptabilisation des participations dans des coentreprises et à la présentation des actifs, passifs, produits et charges des coentreprises dans les états financiers des coentrepreneurs et des investisseurs, quelles que soient les structures ou les formes selon lesquelles sont menées les activités de la coentreprise. Une coentreprise est un accord contractuel en vertu duquel deux parties ou plus conviennent d'exercer une activité économique sous contrôle conjoint.

Norme IAS 32 Instruments financiers : informations à fournir et présentation**IPSAS 15**

Aider les utilisateurs d'états financiers dans leur compréhension des instruments financiers apparaissant au bilan et au hors bilan et de leur signification par rapport à la situation financière d'une entreprise, sa performance et ses flux de trésorerie.

Norme IAS 33 Résultat par action

Prescrire les principes de détermination et de présentation du résultat par action pour améliorer les comparaisons de la performance entre différentes entreprises sur le même exercice et entre différents exercices pour la même entreprise. La norme se concentre sur le dénominateur du calcul du résultat par action.

Norme IAS 34 Information financière intermédiaire

Prescrire le contenu minimum d'un rapport financier intermédiaire ainsi que les principes de comptabilisation et d'évaluation à appliquer aux états financiers complets ou résumés d'une période intermédiaire.

Norme IAS 35 Abandon d'activité

Les objectifs de la norme sont d'établir une base permettant d'isoler les informations relatives à une activité principale qu'une entreprise abandonne des informations relatives aux activités qu'elle poursuit ainsi que de préciser les informations minimums à fournir concernant les abandons d'activités.

Norme IAS 36 Dépréciation d'actifs**ITC**

Prescrire les procédures qu'une entreprise applique pour s'assurer que ses actifs sont comptabilisés pour une valeur qui n'excède pas leur valeur recouvrable. Un actif est comptabilisé pour une valeur qui excède sa valeur recouvrable si sa valeur comptable excède le montant qui sera recouvré par son utilisation ou sa vente. Si tel est le cas, l'actif est décrit comme s'étant déprécié et la norme impose que l'entreprise comptabilise une perte de valeur.

Norme IAS 37 Provisions, passifs éventuels et actifs éventuels**IPSAS 19**

Faire en sorte que les critères de comptabilisation et les bases d'évaluation appliquées aux provisions, aux passifs éventuels et aux actifs éventuels soient appropriés et que les notes annexes fournissent suffisamment d'informations

pour permettre aux utilisateurs de comprendre la nature, l'échéance et le montant de ces provisions, passifs éventuels et actifs éventuels.

Norme IAS 38 Immobilisations incorporelles

Prescrire le traitement comptable des immobilisations incorporelles qui ne sont pas spécifiquement traitées par une autre norme. La norme impose aux entreprises de comptabiliser une immobilisation incorporelle si, et seulement si, certains critères sont réunis. La norme spécifie également comment évaluer la valeur comptable des immobilisations incorporelles et impose de fournir certaines informations sur les immobilisations incorporelles.

Norme IAS 39 Instruments financiers

Établir les principes de comptabilisation, d'évaluation et de fourniture d'informations sur les instruments financiers dans les états financiers des entreprises.

Norme IAS 40 Immeubles de placement

IPSAS 16

Prescrire le mode de comptabilisation des immeubles de placement et les dispositions connexes concernant les informations à fournir.

Norme IAS 41 Agriculture

Prescrire le traitement comptable de l'activité agricole et les dispositions concernant la présentation des états financiers et des informations à fournir. L'activité agricole est la gestion de la transformation d'un actif biologique (animal vivant ou plante) en un produit agricole ou en un actif biologique additionnel.

6848-2000

Folio

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

ARRÊTÉ

fixant la liste des entités dont les états financiers sont soumis aux
normes comptables internationales (International Accounting
Standards - ci-après normes IAS)

du -7 juin 2000

LE CONSEIL D'ÉTAT

vu les articles 1 et 72 de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de
Genève ;

ARRÊTE :

1. Les entités suivantes sont soumises aux normes IAS :

Etablissements et fondations de droit public

Fondation genevoise pour l'animation socio-culturelle	DIP
Fondation officielle de la jeunesse	DIP
Transports publics genevois	DJPT
Fondation pour la construction et l'exploitation de parcs de stationnement	DJPT
Fondation du centre international de Genève	DAEL
Association des fondations immobilières de droit public comprenant :	DAEL
Fondation Cité Jardin-Nouvel Aître	DAEL
Fondation d'habitation à bon marché	DAEL
Fondation genevoise de constructions immobilières	DAEL
Fondation du Bourg de Versoix	DAEL
Fondation Beau-Séjour Hôpital	DAEL
Fondation des Immeubles Familia	DAEL
Fondation Vernier Aviation	DAEL
Fondation des logements économiques de Genève	DAEL
Fondation Chêne-Bourg Thônex	DAEL
Fondation René et Kate Block	DASS

Etablissements et fondations de droit public (suite)

Services industriels de Genève (introduction des normes IAS réalisée)	DIAE
Aéroport international de Genève (introduction des normes IAS réalisée)	DEEE
Fondation du Palais des expositions	DEEE
Fondation Start-PME	DEEE
Hôpitaux universitaires de Genève	DASS
Clinique de Joli-Mont	DASS
Clinique genevoise de Montana	DASS
Hospice général	DASS
Centre d'intégration professionnelle	DASS

Institutions de droit privé

Fondation de la société genevoise pour l'intégration professionnelle d'adolescents et d'adultes - Fondation SGIPA	DIP
TPG Publicité SA	DJPT
Fondation des Foyers Feux-Vert	DJPT
Fondation Cité-Nouvelle II	DAEL
Fondation des services d'aide et de soins à domicile	DASS
Ports Francs et entrepôts de Genève SA	DEEE

2. Les entités qui ne sont pas désignées par le présent arrêté sont réputées non soumises obligatoirement aux normes IAS ; elles peuvent néanmoins s'y soumettre de manière volontaire.
3. Les entités non soumises aux normes IAS appliquent les principes comptables édictés par le Conseil d'Etat, comme stipulé à l'article 1, alinéa 3 de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat. Toutefois, dans l'attente de la promulgation de ces principes, les entités non soumises aux normes IAS continuent de se conformer aux règles comptables actuelles énoncées par la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat.
4. La première mise en application des normes IAS correspond à l'exercice 2001. Cependant, dans l'éventualité où les états financiers ne pouvaient être établis intégralement conformément aux normes IAS dans le délai imparti, les institutions devront mentionner en annexe des comptes les rubriques concernées et les raisons pour lesquelles la mise en œuvre de certaines normes a été différée.
5. Un Groupe de coordination est constitué au sein de l'administration pour assurer la cohérence générale de l'introduction des normes IAS et orienter les institutions dans leur démarche ; celui-ci est composé de membres de l'inspection cantonale des finances et de la direction générale des finances de l'Etat. Ce groupe est notamment chargé, sur la base des analyses réalisées par les institutions, d'élaborer des instructions d'application des normes.

6. Les directions financières des départements sont associées au projet d'introduction des normes IAS. Elles organisent la collecte des informations nécessaires à l'analyse des problématiques d'application des normes IAS auprès des institutions et participent à leur examen en collaboration avec le Groupe de coordination.
7. Est réservée la possibilité de soumettre ultérieurement d'autres entités aux normes IAS.



Certifié conforme,
Le chancelier d'Etat

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'L. Müller', written over the printed text.

Liste des institutions nécessitant un examen complémentaire en vue d'une soumission ultérieure aux normes IAS

- Banque cantonale de Genève (BCG)
- Caisse de prévoyance du personnel de l'instruction publique et des fonctionnaires de l'administration du canton de Genève (CIA)
- Caisse de prévoyance du personnel des établissements hospitaliers du canton de Genève (CEH)
- Caisse de prévoyance des fonctionnaires de la police et de la prison (CP)
- Fondation de prévoyance en faveur du personnel des transports publics genevois
- Fondation de prévoyance en faveur du personnel des Ports Francs et entrepôts de Genève S.A.
- Assurance pour la vieillesse -Rentes genevoises
- Caisse cantonale genevoise de compensation
- Service cantonal d'allocations familiales (SCAF salariés et cotisations FFPP)
- Caisse d'allocations familiales des administrations et institutions cantonales (CAFAC)
- Caisse d'allocations familiales pour personnes sans activités (CAFNA)
- Caisse professionnelle d'allocations familiales pour agriculteurs indépendants (CAFI)
- Office cantonal d'assurance-invalidité
- Université de Genève
- Fondation pour l'école de soins infirmiers et de sages-femmes « Le Bon Secours »
- Institut d'études sociales (IES)
- Haute école spécialisée (HES-SO)
- Haute école de gestion et d'information documentaire (HEGID)
- Fonds en faveur de la formation et du perfectionnement professionnel (FFPP)
- Groupement intercommunal d'animations parascolaires
- Fondation d'art dramatique (Comédie et Poche)
- Fondation pour les terrains industriels de Genève (FTI)
- Fondation Orgexpo
- Fondation du « Comité permanent du salon international de l'automobile »
- Conservatoire de musique de Genève
- Fondation de l'institut Jacques-Dalcroze
- Conservatoire populaire de musique de Genève
- Fondation pour l'étude du développement (IUED)
- Fondation de l'institut universitaire de hautes études internationales (IUHEI)
- Etablissements médico-sociaux (EMS)
- Coopérative financière des communes genevoises (COFICOGE)
- Fonds d'équipement communal
- Cadiom SA
- Etablissements publics sociaux-éducatifs pour personnes handicapées mentales
- Maison de Retraite du Petit-Saconnex
- Fondation pour l'exploitation de pensions pour personnes âgées « La Vespérale »

**PREFACE TO INTERNATIONAL PUBLIC SECTOR
ACCOUNTING STANDARDS**

CONTENTS

	Paragraph
Introduction	1-4
Objective of the IPSASB.....	5-9
Membership of the IPSASB	7
IPSASB Meetings	8-9
Scope and Authority of International Public Sector Accounting Standards.....	10-28
Scope of the Standards	10-13
General Purpose Financial Statements	14-16
IPSASs for the Accrual and Cash Bases	17-19
Moving From the Cash Basis to the Accrual Basis	20-24
Authority of the International Public Sector Accounting Standards	25-28
Due Process	29-34
Language.....	35

PREFACE TO INTERNATIONAL PUBLIC SECTOR ACCOUNTING STANDARDS

Introduction

1. This Preface to the International Public Sector Accounting Standards (IPSASs) sets out the objectives and operating procedures of the International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB) and explains the scope and authority of the IPSASs. The Preface should be used as a reference for interpreting invitations to comment, discussion documents, exposure drafts and standards approved and published by the IPSASB.
2. The mission of the International Federation of Accountants (IFAC), as set out in its constitution, is “to serve the public interest, strengthen the accountancy profession worldwide and contribute to the development of strong international economies by establishing and promoting adherence to high-quality professional standards, furthering the international convergence of such standards, and speaking out on public interest issues where the profession’s expertise is most relevant.” In pursuing this mission, IFAC established the IPSASB.
3. The IPSASB (formerly Public Sector Committee (PSC)) is a Board of IFAC formed to develop and issue under its own authority International Public Sector Accounting Standards (IPSASs). IPSASs are high quality global financial reporting standards for application by public sector entities other than Government Business Enterprises (GBEs).
4. The IPSASB’s Consultative Group is appointed by the IPSASB. The Consultative Group is a non-voting group. It provides a means by which the IPSASB can consult with and seek advice as necessary from a broad constituent group. The Consultative Group is chaired by the Chair of the IPSASB. The Consultative Group is primarily an electronic forum. However, regional chapters of the Consultative Group meet with the IPSASB in conjunction with any IPSASB meetings in their region. All Consultative Group members are invited to these meetings. In addition, a full meeting of all members of the Consultative Group may be held if considered necessary.

Objective of the IPSASB

5. The objective of the IPSASB is to serve the public interest by developing high quality public sector financial reporting standards and by facilitating the convergence of international and national standards, thereby enhancing the quality and uniformity of financial reporting throughout the world. The IPSASB achieves its objectives by:
 - Issuing International Public Sector Accounting Standards (IPSASs);

PREFACE TO INTERNATIONAL PUBLIC SECTOR
ACCOUNTING STANDARDS

- Promoting their acceptance and the international convergence to these standards; and
 - Publishing other documents which provide guidance on issues and experiences in financial reporting in the public sector.
6. The IPSASs are the authoritative requirements established by the IPSASB. Apart from developing IPSASs, the IPSASB issues other non-authoritative publications including studies, research reports and occasional papers that deal with particular public sector financial reporting issues.

Membership of the IPSASB

7. The members of the IPSASB are appointed by the IFAC Board to serve on the IPSASB. The IPSASB comprises 15 members, 13 of whom are nominated by member bodies of IFAC and two of whom are public members. Public members may be nominated by any individual or organization. In addition, a limited number of observers from bodies that have an interest in public sector financial reporting are appointed to IPSASB. These observers have the privilege of the floor but are not entitled to vote.

IPSASB Meetings

8. Each IPSASB meeting requires a quorum of at least ten appointed members, in person or by simultaneous telecommunications link.
9. IPSASB meetings to discuss the development and to approve the issuance of IPSASs or other papers are open to the public. Agenda papers, including the minutes of the meetings of the IPSASB, are published on the IPSASB's web site.

Scope and Authority of International Public Sector Accounting Standards

10. The IPSASB develops IPSASs which apply to the accrual basis of accounting and IPSASs which apply to the cash basis of accounting.
11. IPSASs set out recognition, measurement, presentation and disclosure requirements dealing with transactions and events in general purpose financial statements.
12. The IPSASs are designed to apply to the general purpose financial statements of all public sector entities. Public sector entities include national governments, regional governments (for example, state, provincial, territorial), local governments (for example, city, town) and their component entities (for example, departments, agencies, boards, commissions), unless otherwise stated. The Standards do not apply to Government Business Enterprises. Government Business Enterprises apply International Financial Reporting Standards (IFRSs) which are issued by the International

PREFACE TO INTERNATIONAL PUBLIC SECTOR
ACCOUNTING STANDARDS

Accounting Standards Board (IASB). IPSASs include a definition of Government Business Enterprises.

13. Any limitation of the applicability of specific IPSASs is made clear in those standards. IPSASs are not meant to apply to immaterial items.

General Purpose Financial Statements

14. Financial statements issued for users that are unable to demand financial information to meet their specific information needs are general purpose financial statements. Examples of such users are citizens, voters, their representatives and other members of the public. The term “financial statements” used in this Preface and in the standards covers all statements and explanatory material which are identified as being part of the general purpose financial statements.
15. When the accrual basis of accounting underlies the preparation of the financial statements, the financial statements will include the statement of financial position, the statement of financial performance, the cash flow statement and the statement of changes in net assets/equity. When the cash basis of accounting underlies the preparation of the financial statements, the primary financial statement is the statement of cash receipts and payments.
16. In addition to preparing general purpose financial statements, an entity may prepare financial statements for other parties (such as governing bodies, the legislature and other parties who perform an oversight function) who can demand financial statements tailored to meet their specific information needs. Such statements are referred to as special purpose financial statements. The IPSASB encourages the use of IPSASs in the preparation of special purpose financial statements where appropriate.

IPSASs for the Accrual and Cash Bases

17. The IPSASB develops accrual IPSASs that:
 - Are converged with International Financial Reporting Standards (IFRSs) issued by the International Accounting Standards Board (IASB) by adapting them to a public sector context when appropriate. In undertaking that process, the IPSASB attempts, wherever possible, to maintain the accounting treatment and original text of the IFRSs unless there is a significant public sector issue which warrants a departure; and
 - Deals with public sector financial reporting issues that are either not comprehensively dealt with in existing IFRSs or for which IFRSs have not been developed by the IASB.
18. As many accrual-based IPSASs are based on IFRSs, the IASB’s “Framework for the Preparation and Presentation of Financial Statements” is a relevant reference for users of IPSASs

PREFACE TO INTERNATIONAL PUBLIC SECTOR
ACCOUNTING STANDARDS

19. The IPSASB has also issued a comprehensive Cash Basis IPSAS that includes mandatory and encouraged disclosures sections.

Moving from the Cash Basis to the Accrual Basis

20. The Cash Basis IPSAS encourages an entity to voluntarily disclose accrual-based information, although its core financial statements will nonetheless be prepared under the cash basis of accounting. An entity in the process of moving from cash accounting to accrual accounting may wish to include particular accrual-based disclosures during this process. The status (for example, audited or unaudited) and location of additional information (for example, in the notes to the financial statements or in a separate supplementary section of the financial report) will depend on the characteristics of the information (for example, reliability and completeness) and any legislation or regulations governing financial reporting within a jurisdiction.
21. The IPSASB also attempts to facilitate compliance with accrual-based IPSASs through the use of transitional provisions in certain standards. Where transitional provisions exist, they may allow an entity additional time to meet the full requirements of a specific accrual-based IPSAS or provide relief from certain requirements when initially applying an IPSAS. An entity may at any time elect to adopt the accrual basis of accounting in accordance with IPSASs. At this point, the entity shall apply all the accrual-based IPSASs and could choose to apply any transitional provisions in an individual accrual-based IPSAS.
22. Having decided to adopt accrual accounting in accordance with IPSASs, the transitional provisions would govern the length of time available to make the transition. On the expiry of the transitional provisions, the entity shall report in full in accordance with all accrual-based IPSASs.
23. International Public Sector Accounting Standard (IPSAS) 1, "Presentation of Financial Statements" includes the following requirement:

"An entity whose financial statements comply with International Public Sector Accounting Standards should disclose that fact. Financial statements should not be described as complying with International Public Sector Accounting Standards unless they comply with all the requirements of each applicable International Public Sector Accounting Standards."
24. IPSAS 1 also requires disclosure of the extent to which the entity has applied any transitional provisions.

Authority of International Public Sector Accounting Standards

25. Within each jurisdiction, regulations may govern the issue of general purpose financial statements by public sector entities. These regulations may be in the

PREFACE TO INTERNATIONAL PUBLIC SECTOR
ACCOUNTING STANDARDS

form of statutory reporting requirements, financial reporting directives and instructions, and/or accounting standards promulgated by governments, regulatory bodies and/or professional accounting bodies in the jurisdiction concerned.

26. The IPSASB believes that the adoption of IPSASs, together with disclosure of compliance with them will lead to a significant improvement in the quality of general purpose financial reporting by public sector entities. This, in turn, is likely to lead to better informed assessments of the resource allocation decisions made by governments, thereby increasing transparency and accountability.
27. The IPSASB acknowledges the right of governments and national standard-setters to establish accounting standards and guidelines for financial reporting in their jurisdictions. Some sovereign governments and national standard-setters have already developed accounting standards that apply to governments and public sector entities within their jurisdiction. IPSASs may assist such standard-setters in the development of new standards or in the revision of existing standards in order to contribute to greater comparability. IPSASs are likely to be of considerable use to jurisdictions that have not yet developed accounting standards for governments and public sector entities. The IPSASB strongly encourages the adoption of IPSASs and the harmonization of national requirements with IPSASs.
28. Standing alone, neither the IPSASB nor the accounting profession has the power to require compliance with IPSASs. The success of the IPSASB's efforts is dependent upon the recognition and support for its work from many different interested groups acting within the limits of their own jurisdiction.

Due Process

29. The IPSASB adopts a due process for the development of IPSASs that provides the opportunity for comment by interested parties including IFAC member bodies, auditors, preparers (including finance ministries), standard-setters, and individuals. The IPSASB also consults with its Consultative Group on major projects, technical issues, and work program priorities.
30. The IPSASB's due process for projects normally, but not necessarily, includes the following steps:
 - Study of national accounting requirements and practice and an exchange of views about the issues with national standard-setters;
 - Consideration of pronouncements issued by:
 - the International Accounting Standards Board (IASB);
 - National standard-setters, regulatory authorities and other authoritative bodies;

PREFACE TO INTERNATIONAL PUBLIC SECTOR
ACCOUNTING STANDARDS

- Professional accounting bodies; and
- Other organizations interested in financial reporting in the public sector;
- Formation of steering committees (SCs), project advisory panels (PAPs) or subcommittees to provide input to the IPSASB on a project;
- Publication of an exposure draft for public comment usually for at least 4 months. This provides an opportunity for those affected by the IPSASB's pronouncements to present their views before the pronouncements are finalized and approved by the IPSASB. The exposure draft will include a basis for conclusion;
- Consideration of all comments received within the comment period on discussion documents and exposure drafts, and to make modifications to proposed standards as considered appropriate in the light of IPSASB's objectives; and
- Publication of an IPSAS which includes a basis for conclusions that explains the steps in the IPSASB's due process and how the IPSASB reached its conclusions.

Steering Committees, Project Advisory Panels and Subcommittees

31. The IPSASB may delegate the responsibility for carrying out the necessary research and for preparing exposure drafts of proposed Standards and guidelines or drafts of studies to steering committees, subcommittees or individuals.
32. Steering Committees, Project Advisory Panels and subcommittees are chaired by a member of the IPSASB, but can include persons who are not members of the IPSASB or of a member body of IFAC.

Approval arrangements

33. The draft of a standard, duly revised after the exposure period, is submitted to the IPSASB for approval. If approved by the IPSASB, it is issued as an IPSAS and becomes effective from the date specified in the standard. On occasion, where there are significant unresolved issues associated with an exposure draft, the IPSASB may decide to re-expose a proposed standard.
34. For the purposes of approving an invitation to comment, exposure draft or a standard, an affirmative vote of at least two-thirds of the voting rights of the IPSASB is required. Each IPSASB member represented on the IPSASB has one vote.

PREFACE TO INTERNATIONAL PUBLIC SECTOR
ACCOUNTING STANDARDS**Language**

35. The approved text of a pronouncement is that published by IPSASB in the English language. Member bodies of IFAC are authorized to prepare, after obtaining IFAC approval, translations of such pronouncements at their own cost, to be issued in the language of their own countries as appropriate.

Introduction to the International Public Sector Accounting Standards

The International Federation of Accountants' International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB) develops accounting standards for public sector entities referred to as International Public Sector Accounting Standards (IPSASs). The IPSASB recognizes the significant benefits of achieving consistent and comparable financial information across jurisdictions and it believes that the IPSASs will play a key role in enabling these benefits to be realized. The IPSASB strongly encourages governments and national standard-setters to engage in the development of its Standards by commenting on the proposals set out in these Exposure Drafts.

The IPSASB issues IPSASs dealing with financial reporting under the cash basis of accounting and the accrual basis of accounting. The accrual basis IPSASs are based on the International Financial Reporting Standards (IFRSs), issued by the International Accounting Standards Board (IASB) where the requirements of those Standards are applicable to the public. They also deal with public sector specific financial reporting issues that are not dealt with in IFRSs.

The adoption of IPSASs by governments will improve both the quality and comparability of financial information reported by public sector entities around the world. The IPSASB recognizes the right of governments and national standard-setters to establish accounting standards and guidelines for financial reporting in their jurisdictions. The IPSASB encourages the adoption of IPSASs and the harmonization of national requirements with IPSASs. Financial statements should be described as complying with IPSASs only if they comply with all the requirements of each applicable IPSAS.

Secrétariat du Grand Conseil**R 493**

Proposition présentée par la Commission de contrôle de gestion :

M^{mes} et MM. Ivan Slatkine, Philippe Glatz, Véronique Pürro, Alexandre Anor, Jacques Baud, Marie-Paule Blanchard-Queloz, Mario Cavaleri, Edouard Cuendet, Pierre Froidevaux, Janine Hagmann, Jeannine de Haller, Sami Kanaan, Pierre Kunz, Sylvia Leuenberger et Anne Mahrer

Date de dépôt: 15 novembre 2004

Messagerie

Proposition de résolution concernant le contrôle interne et les systèmes de contrôle interne au sein de l'administration publique

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
rappelant:

- que le contrôle interne et les systèmes de contrôle interne ont pour but d'assurer l'efficacité et l'efficacités des processus tant financiers qu'opérationnels au sein de l'administration ;
- que le contrôle interne est nécessaire dans le cadre d'une saine gestion du budget et d'un contrôle de ce dernier ;
- que le contrôle interne doit répondre à des objectifs quantitatifs et qualitatifs fixés préalablement par l'Exécutif ;
- la nécessité de gérer au mieux les deniers publics afin de garantir des prestations optimales et de qualité en fonction des moyens à disposition,

considérant:

- les travaux de la Commission de contrôle de gestion analysant la politique du Conseil d'Etat relative au contrôle interne au sein de l'administration publique ;
- les travaux de la Commission de contrôle de gestion visant à s'assurer de l'existence effective de systèmes de contrôle interne, conformément au chapitre I de la Loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques du 19 janvier 1995 (D 1 10, LSGAF);
- les rapports de l'ICF sur les comptes de l'Etat et leurs commentaires /recommandations relatifs aux systèmes de contrôle interne, dont le résumé figure en page 14 du *Rapport général de l'ICF* n° 04-10 sur les comptes d'Etat 2003, rapport publié le 27 mai 2004 ;
- l'absence d'une définition unique et commune du contrôle interne au sein des différents départements de l'Etat ;
- l'absence d'objectifs clairs en matière de contrôle au sens large au sein de l'Etat ;
- l'absence quasi générale de responsables désignés, tant au niveau des services et des départements qu'au niveau du Conseil d'Etat à proprement parler ;
- l'absence de ressources humaines destinées aux seules tâches du contrôle interne,

invite le Conseil d'Etat

- à mettre en place dans les plus brefs délais une politique du contrôle interne qui soit cohérente et uniforme tant au niveau vertical (au sein des départements) qu'au niveau horizontal (entre les départements) ;
- à confier au Département des finances la responsabilité et la coordination de la mise en place de cette politique ;
- à joindre aux comptes un rapport de gestion qui réponde à des objectifs fixés lors du budget tant d'un point de vue quantitatif que qualitatif ;
- à communiquer régulièrement au Grand Conseil via la Commission de contrôle de gestion l'évolution de la mise en place de systèmes de contrôle interne et de leurs effets.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

Conformément à son pouvoir d'autosaisine, la Commission de contrôle de gestion a décidé de vérifier l'application des systèmes de contrôle interne au sein de l'Etat et des institutions qui en dépendent. Elle vous livre ci-dessous le résultat de ses travaux qui viennent comme exposé des motifs au projet de résolution qui vous est soumis.

Définition et but du contrôle interne

Comme défini à l'article 2, alinéa 1, de la Loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière du 19 janvier 1995 (LSGAF, D 1 10), un système de contrôle interne *est un ensemble cohérent de règles d'organisation et 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 et de minimiser les risques économiques et financiers inhérents à l'activité des entités.*

La loi ajoute que *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.*

Le 4 octobre 2001, le Grand Conseil a adopté le projet de loi 8502, ajoutant aux systèmes de contrôle interne la mise en place d'un contrôle transversal des flux financiers et de la gestion des ressources humaines.

Les entités concernées par cette loi sont définies à l'article 1. Il s'agit des services de l'Etat, des établissements publics et des organismes subventionnés. Les communes doivent également *s'inspirer des principes des chapitres I et II de la présente loi, sous réserve des dispositions particulières qui leur sont applicables.*

Une loi ancienne

Pour rappel, la loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière tire son origine du projet de loi 7123 déposé le 20 août 1994 par la Commission des finances. En renforçant les organes de contrôle de l'Etat, ce projet de loi instaurait en quelque sorte les outils de contrôle d'application de la Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF, D 1 05) entrée en vigueur quelques mois plus tôt, le 1^{er} janvier 1994. Il se voulait

également être une réponse indirecte à l'initiative populaire n° 100 « Pour réduire les dépenses abusives de l'Etat de Genève ».

Ce projet de loi a été adopté le 19 janvier 1995, avec une entrée en vigueur le 18 mars de cette même année.

Les rapports de l'ICF sur les comptes d'Etat

Depuis 1999, date à laquelle la Commission de contrôle de gestion – nouvellement créée – reçoit les rapports de l'ICF, ceux-ci relèvent chaque année des lacunes dans les systèmes de contrôle interne. On peut se reporter par exemple aux rapports de l'ICF n° 99-9 du 21 mai 1999 (comptes 1998), pp. 37-54 ; ICF n° 00-15 du 6 juin 2000 (comptes 1999), pp. 53-71 ; ICF n° 01-14 du 25 juin 2001 (comptes 2000), pp. 85-99 ; ICF n° 02-24 du 11 juin 2002 (comptes 2001), p. 88-113 ; ICF n° 03-07 du 28 mai 2003 (comptes 2002), pp. 102-126 et enfin ICF n° 04-10 du 27 mai 2004 (comptes 2003), pp. 89-112.

Travaux de la commission

Au cours de l'année 2003, la Commission de contrôle de gestion a estimé utile de se faire sa propre idée de l'existence de systèmes de contrôle interne au sein des entités concernées par la LSGAF. Il s'agissait pour la commission de s'assurer que la loi de 1995 était bien appliquée, permettant ainsi d'optimiser et de systématiser les processus (à tous les niveaux) pour garantir des prestations de qualité, efficaces et efficientes.

Dans un premier temps, la CCG a procédé par une demande d'information écrite auprès des établissements publics et des organismes subventionnés majoritairement par l'Etat. La plupart des institutions contactées ont répondu qu'elles disposaient d'un système de contrôle interne conformément à la loi, sans toujours préciser si ce dernier était formalisé.

En 2004, la commission a poursuivi ses travaux en auditionnant cette fois les responsables départementaux du contrôle interne désignés par le Conseil d'Etat. Dans son courrier du 10 décembre 2003, le Conseil d'Etat indiquait pour chaque département, ainsi que pour le CTI et le pouvoir judiciaire, le nom des personnes à auditionner. S'agissant du service du Grand Conseil, la CCG a également auditionné Madame le Sautier.

Constats

La CCG relève que les responsables désignés par le Conseil d'Etat n'ont pas, dans la plupart des cas, comme responsabilité formelle *la mise en place*

et la maintenance des systèmes de contrôle interne. Dans la grande majorité des cas, la commission a auditionné les directeurs financiers des départements, parfois le responsable de l'audit interne ou le contrôleur de gestion. Dans un cas, la CCG a auditionné un secrétaire général auquel la loi confère la responsabilité de l'établissement et de la maintenance du système de contrôle interne.

La CCG constate que la fonction de *controlling* au sein de l'Etat ne fait l'objet d'aucune directive claire, précise et uniforme, ni au sein des départements, ni d'un point de vue transversal. Chacune des personnes auditionnées a exposé sa propre définition du contrôle, mettant souvent davantage l'accent sur le contrôle financier que sur le contrôle interne au sens large, incluant aussi les procédures opérationnelles.

La CCG a remarqué certaines disparités entre les systèmes de contrôle interne des départements. Certains étaient très élaborés et formalisés, d'autres peu développés. Pour rappel, les procédures doivent impérativement être écrites, simples, mises à jour régulièrement et portées à la connaissance des collaborateurs.

Recommandations

La CCG estime, au vu de ses auditions, que les dispositions de la LSGAF sont insuffisamment appliquées, alors que la loi a été votée il y a plus de neuf ans. Même si le projet de réforme GE-Pilote est censé intégrer ce volet, la CCG souhaite qu'un effort de mise en place et d'uniformisation des systèmes de contrôle interne soit réalisé à brève échéance. C'est la raison pour laquelle la commission a décidé, au terme de ses travaux, de déposer cette résolution devant le Grand Conseil.

Au vu de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les député-e-s, de réserver un bon accueil à cette proposition de résolution en la renvoyant au Conseil d'Etat.



CRÉATION D'UN CENTRE DE COMPÉTENCE TRANSVERSAL IPSAS / IAS

1. Préambule / Démarche

La présente démarche de création d'un centre de compétence transversal IPSAS / IAS vise à donner un nouvel élan à la modernisation du plan comptable des collectivités publiques suisses en s'inspirant des normes comptables internationales.

En effet, cette démarche s'inscrit en parallèle des travaux menés au niveau intercantonal sur le modèle comptable harmonisé (MCH). Il est donc indispensable d'assurer une bonne coordination au sein de l'Etat de Genève afin d'anticiper les questions qui seront posées aux membres du groupe intercantonal ainsi qu'aux acteurs politiques dans le cadre du MCH.

En outre, le développement récent des normes IPSAS - certaines étant encore en cours de rédaction - et la complexité d'application de certaines normes comptables, incite le département des finances à proposer une démarche participative de l'ensemble des départements.

Pour ce faire, le DF propose la création d'un groupe de travail qui sera chargé de rédiger un ensemble de directives concernant les différentes normes IAS et IPSAS et de les soumettre ultérieurement au Conseil d'Etat.

2. Bref historique

Le 27 février 1999 entrait en vigueur la modification de la LGAF concernant la soumission de certaines entités aux normes IAS. Le Conseil d'Etat arrêta, dans sa séance du 7 juin 2000 (6848-2000), la liste des premières entités soumises ainsi que la coordination du projet. Cette dernière était assurée conjointement par l'ICF et par la Direction générale des finances de l'Etat associée aux directions financières des départements.

L'état des documents produits par les différents intervenants à ce jour est le suivant :

- Ä Cinq rapports d'analyses (rapports définitifs et projets) de l'ICF sur les normes suivantes :
 - € Rapport d'analyse sur les normes IAS relatives aux immobilisations corporelles (IAS 16 & 36) et aux immeubles de placements (IAS 40)
 - € Rapport d'analyse sur les subventions publiques (IAS 20) et sur les subventions tacites
 - € Rapport d'analyse sur les coûts d'emprunts (IAS 23)
 - € Rapport d'analyse sur les avantages du personnel (IAS 19)
 - € Rapport d'analyse sur les tableaux de flux de trésorerie (IAS 7)
- Ä Une directive sur la norme 1 "Présentation des états financiers" en consultation auprès des départements
- Ä Un projet de directive sur les normes IAS 16 et 36 et IPSAS 17 "Immobilisations corporelles et dépréciation d'actifs" ainsi que sur la norme IAS 40 "Immeubles de placement"



- Ä Une analyse des principaux impacts sur les comptes de l'Etat de Genève, des Hôpitaux universitaires de Genève, de l'Hospice général et de l'Université

3. Rappel des objectifs des normes IPSAS

Les principaux objectifs des normes comptables internationales IPSAS sont les suivants :

- Ä Améliorer la préparation des comptes annuels dans le secteur public en développant une série de normes explicites et de guides d'application spécifiques aux pratiques publiques
- Ä A terme, fournir une information utile aux autorités législatives, exécutives ainsi qu'à l'administration dans la prise de décision et la gestion des finances publiques
- Ä Permettre des comparaisons entre collectivités publiques

4. Création du centre de compétence IPSAS / IAS

4.1. Missions du centre de compétence IPSAS / IAS

Les missions du centre de compétence IPSAS / IAS peuvent être définies comme suit :

- Ä Examen et étude des différentes normes IPSAS / IAS et mise en lumière des problématiques spécifiques à l'Etat de Genève ou aux entités publiques genevoises
- Ä Faciliter l'introduction des normes en identifiant celles qui peuvent être reprises telles quelles et celles qui doivent faire l'objet d'adaptation. Pour ces dernières, la rédaction de normes explicites doit être entreprise
- Ä Développement de directives comptables pour l'élaboration d'un modèle de compte adapté aux spécificités des collectivités publiques en tenant compte des travaux menés au niveau intercantonal (Modèle Comptable Harmonisé, ci-après MCH)
- Ä Support pour la mise à disposition d'informations (internet / intranet)

4.2. Structure du centre de compétence IPSAS / IAS

La structure ainsi que le mode de fonctionnement du centre de compétence est défini comme suit :

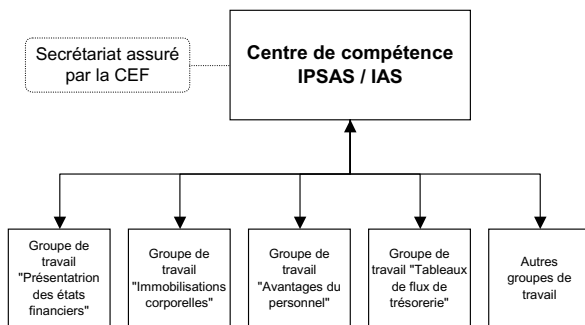
- Ä Création d'un centre de compétence IPSAS / IAS composé de membres du département des finances (ICF, AFE, DBPF et CEF) ainsi que des responsables financiers des départements. Ce groupe sera présidé par l'AFE.

Il aura pour missions :



- ⊗ La création des groupes de travail chargés de la rédaction de directives et de notes techniques sur des normes spécifiques
 - ⊗ La discussion et la validation des directives et notes techniques émises par lesdits groupes de travail
 - ⊗ La préparation de l'arrêté pour l'approbation de l'ensemble des directives par le Conseil d'Etat
- Ä Le planning des travaux du centre de compétence sera calqué sur celui du groupe intercantonal révisant le plan comptable des collectivités publiques suisses.
- Ä Les groupes de travail créés par le centre de compétence ont pour mission l'étude des différentes normes, la confrontation de celles-ci aux spécificités de l'Etat de Genève et la proposition d'adaptations. Sur cette base, ils rédigeront des projets de directives ainsi que des notes techniques expliquant les choix opérés.
- Ä Le secrétariat du centre de compétence IPSAS / IAS est assumé par la CEF. Il est principalement chargé de :
- ⊗ La rédaction formelle des directives et notes techniques ;
 - ⊗ La logistique et de l'organisation des réunions ;
 - ⊗ La diffusion de l'information concernant le centre de compétence IPSAS / IAS et les normes internationales en général ;
 - ⊗ La rédaction des PV de séances.

Schématiquement la structure peut être résumée comme suit :



4.3. Processus de validation des directives d'application

- a. Chaque groupe de travail rédige un projet de directive d'application de la norme concernée



- b. Le centre de compétence IPSAS / IAS fait ses commentaires sur le projet de directive d'application et des ajouts / modifications sont intégrés
- c. Le centre de compétence IPSAS / IAS approuve le projet de directive d'application
- d. Le centre de compétence IPSAS / IAS inscrit à l'ordre du jour d'une séance du Conseil d'Etat un arrêté approuvant l'ensemble des directives
- e. Le Conseil d'Etat adopte, par voie d'arrêté, l'ensemble des directives d'application

4.4. Information

Le site intranet / internet de la CEF intégrera un chapitre sur les normes comptables internationales où figurera l'état d'avancement des travaux ainsi que les directives approuvées par le centre de compétence IPSAS / IAS, des informations générales sur l'évolution des normes comptables, du nouveau modèle de la Confédération (NMC) ou du modèle harmonisé des cantons (MCH).



NORMES COMPTABLES INTERNATIONALES IPSAS

1. Principaux objectifs des normes IPSAS et de la modernisation du modèle comptable actuel

De manière générale les normes comptables internationales visent à promouvoir la qualité de l'information comptable présentée dans les états financiers. Les normes IPSAS représentent en effet l'opportunité d'accroître la qualité et l'utilité de cette information pour leurs utilisateurs en établissant des standards reconnus et qui favorisent notamment la transparence, la fiabilité et la comparabilité des états financiers.

En ce sens, l'adaptation de l'actuel modèle comptable vise les principaux objectifs suivants :

- € Améliorer la préparation des comptes annuels dans le secteur public en développant une nouvelle série de normes explicites et de guides d'application spécifiques aux pratiques publiques.
- € Fournir une information utile aux autorités législatives, exécutives ainsi qu'à l'administration dans la prise de décision et la gestion des finances publiques
- € Accroître la comparabilité entre collectivités publiques

En regard de l'actuel modèle de compte, l'application concrète des normes comptables internationales IPSAS implique entre autre que :

- € La réalité économique prime sur la réalité juridique comme principe d'établissement des états financiers
- € L'évaluation systématique des risques doit être introduite
- € Le principe de la juste valeur prime sur le principe de prudence (avec notamment la disparition des réserves latentes)

2. Travaux menés au niveau cantonal

2.1. Travaux préliminaires suite à la modification de la LGAF (introduction de la soumission de certaines entités aux normes IAS)

Les travaux menés au niveau cantonal concernent principalement :

- € soit des normes comptables internationales pouvant avoir de forts impacts financiers - mais pas forcément monétaires - sur les comptes
- € soit des normes dont l'interprétation doit être clarifiée

Sept de ces normes ont fait l'objet de rapports internes au département des finances : "Immobilisations corporelles" (IAS 16), "Dépréciation d'actifs" (IAS 36), "Immeubles de placements" (IAS 40), "Subventions publiques" (IAS 20), "Coûts d'emprunts" (IAS 23), "Avantages du personnel" (IAS 19) et "Tableaux de flux de trésorerie" (IAS 7).



Une directive sur la "Présentation des états financiers" (IAS 1) est en consultation auprès des départements et deux projets de directives sont en élaboration en interne au département des finances (normes IAS 16 et 36 et IPSAS 17 "*Immobilisations corporelles et dépréciation d'actifs*", norme IAS 40 "*Immeubles de placement*")

Par ailleurs, des travaux sont actuellement menés sur la paramétrisation des différents modules CFI afin de parvenir à la réalisation future d'un tableau de flux de trésorerie.

2.2. Centre de compétence IPSAS

Les rapports / directives / analyses citées au point précédent ont été rédigés pour répondre à l'obligation faite à certaines entités autonomes de respecter les normes IAS. Le champ d'application des normes IPSAS s'est élargi puisque les travaux menés actuellement au niveau intercantonal touchent plus largement l'ensemble des collectivités publiques.

De ce fait, cela renforce encore l'idée que toute modification du plan comptable de l'Etat de Genève doit s'inscrire dans une démarche conceptuellement et chronologiquement concertée avec l'ensemble des cantons suisses. C'est pourquoi, l'Etat de Genève s'est doté d'un centre de compétence transversal animé par le département des finances.

Le centre de compétence à un double objectif :

1. Pour l'Etat de Genève faciliter l'introduction des normes IPSAS en étant le lien d'analyse des normes, de rédaction des directives d'application par reprise intégrale ou par adaptation du contenu des normes IPSAS
2. Dans le cadre des travaux intercantonaux de réforme du modèle de compte harmonisé des collectivités publiques suisses (cantons et communes), anticiper, alimenter et influencer les réflexions tant au niveau du groupe d'experts chargé de proposer des adaptations au plan comptable qu'au niveau de la conférence des directeurs cantonaux des finances.

2.3. Calendrier

L'introduction d'un plan comptable réformé s'inspirant très largement des normes IPSAS doit coïncider avec la mise en œuvre des adaptations du modèle comptable harmonisé des collectivités publiques suisses.

Les dates suivantes sont des dates clés dans le processus :

1. **Deuxième semestre 2005** : Propositions du groupe d'experts chargé de revoir le MCH ;
2. **Nouvelle date être définie**¹ : Approbation par le Conseil fédéral et transmission aux chambres fédérales du message relatif à l'introduction du nouveau modèle de compte de la Confédération (NMC) ;

¹ Initialement, le Département fédéral des finances prévoyait de transmettre le message aux Chambres fédérales en fin d'année 2003. Des retards sont intervenus de telle façon qu'un nouveau planning est sur le point d'être



3. **Mai ou septembre 2006** : Analyse et adoption par la conférence des directeurs cantonaux des finances (FDK) des modifications du modèle comptable harmonisé des collectivités publiques suisses (cantons et communes) ;
4. **Courant 2007** : Eventuelles modifications légales ou refonte complète au niveau de la législation cantonale (LGAF) et finalisation des directives d'application.

Ainsi selon ce calendrier, le budget 2008 pourrait être le premier budget élaboré sur la base d'un plan comptable adapté des collectivités publiques suisses et s'inspirant des normes comptables internationales (IPSAS).

dévoilé par le DFF. À relever encore qu'actuellement, la Confédération "migre" sur un nouvel outil informatique (SAP) ce qui induit un processus structurant en introduisant notamment des règles de gestion s'inspirant des normes comptables internationales.

Annexes

Comparaison des principes régissant la tenue de la comptabilité selon le Code des obligations, la LGAF et les normes IPSAS

Nature	Code des obligations		LGAF		IPSAS	
	Oui Non/Ou	Contenu / Signification	Oui Non/Ou	Contenu / Signification	Oui Non/Ou	Contenu / Signification
Structure des états financiers	Oui Art 662a Art 663 Art 663a Art 663b	Les états financiers comprennent : - Compte de profits et pertes (ou compte de résultats) - Bilan - Annexes	Oui Art 58 Art 59	Les états financiers comprennent : - Compte de fonctionnement - Compte d'investissement - Compte de financement des investissements - Bilan - Annexes.	Oui Norme 1	Les états financiers comprennent : - un bilan, - un compte de résultat, - un tableau de variation des capitaux propres, - un tableau de flux de trésorerie, - les méthodes comptables ainsi que les notes explicatives.
Objectif des états financiers	Oui Art 662a, al.1	Offrir un aperçu aussi sûr que possible du patrimoine et des résultats.	Oui Art 11, al.1	Donner une situation claire, complète et vérifiable de la gestion financière, des patrimoines et des dettes.	Oui Cadre / Norme 1	Fournir une image fidèle sur la situation financière, la performance et les flux de trésorerie de l'entité. Les états financiers doivent être utiles à un large éventail d'utilisateurs pour la prise de décisions, notamment en matière d'allocation des ressources.
Établissement régulier des comptes	Oui Art 662a, al.1	Rythme annuel.	Oui Art 11, al.2 Art 12	Principe de l'annualité	Oui Cadre / Norme 1	Les états financiers doivent être présentés au minimum une fois par an. Lorsque dans des circonstances exceptionnelles, une entité modifie la date de clôture de son exercice et présente ses états financiers annuels pour un exercice plus long ou plus court qu'une année, elle doit en indiquer la raison ainsi que la non comparabilité avec les autres exercices.
Prééminence de la substance sur la forme (ou contraire)	Non Aucune	Selon la pratique, la réalité juridique prime sur la réalité économique.	Non Aucune	Selon la pratique, la réalité juridique prime sur la réalité économique.	Oui Cadre / norme 1	La réalité économique doit primer sur la réalité juridique lors de l'établissement des états financiers.

	Code des obligations		LGAF		IPSAS		
	Oui Non	Oui Non	Oui Non	Oui Non	Oui Non	Oui Non	
Nature	Oui Non		Contenu / Signification Mention sans définition.	Contenu / Signification Le budget et les comptes doivent enregistrer de manière exhaustive toutes les opérations financières et économiques.	Oui Non	Oui Non	Contenu / Signification Les états financiers doivent présenter une information exhaustive autant que le permette le souci de l'importance relative et du coût.
Intégrité	Oui Non	Art.662a, al.2	Mention sans définition.	La clarté réside dans la classification harmonieuse des chapitres et des rubriques ainsi que la rédaction non équivoque et compréhensible de leurs libellés.	Oui Non	Cadre / norme 1	Les états financiers doivent être immédiatement compréhensibles par les utilisateurs.
Clarté	Oui Non	Art.662a, al.2	Mention sans définition.	Le principe du produit brut interdit toutes les opérations de compensation dans les comptes. Les dépenses sont comptabilisées au moment où elles sont engagées et les recettes lorsqu'elles sont exigibles.	Oui Non	Cadre / norme 1	Les états financiers ne doivent en aucun cas sous évaluer les passifs ou les charges et surévaluer les actifs ou les revenus. Cependant l'exercice de la prudence ne permet pas la création de réserves occultes (latentes).
Prudence	Oui Non	Art.662a, al.2	Mention sans définition.	Le principe du produit brut interdit toutes les opérations de compensation dans les comptes. Les dépenses sont comptabilisées au moment où elles sont engagées et les recettes lorsqu'elles sont exigibles.	Oui Non	Norme 1	Les états financiers sont préparés selon l'hypothèse qu'une entité est en situation de continuité d'exploitation et poursuivra ses activités dans un avenir prévisible.
Continuation de l'exploitation	Oui Non	Art.662a, al.2	Mention sans définition.	Le principe du produit brut interdit toutes les opérations de compensation dans les comptes. Les dépenses sont comptabilisées au moment où elles sont engagées et les recettes lorsqu'elles sont exigibles.	Oui Non	Norme 1	Les états financiers doivent être présentés de telle façon que les utilisateurs puissent les comparer dans le temps ainsi qu'avec d'autres états financiers d'autres entités.
Continuité dans la présentation et l'évaluation	Oui Non	Art.662a, al.2	Mention sans définition.	Le principe du produit brut interdit toutes les opérations de compensation dans les comptes. Les dépenses sont comptabilisées au moment où elles sont engagées et les recettes lorsqu'elles sont exigibles.	Oui Non	Cadre / norme 1	La compensation est interdite sauf cas particuliers indiqués dans les normes.
Interdiction de la compensation	Oui Non	Art.662a, al.2	Mention sans définition.	Le principe du produit brut interdit toutes les opérations de compensation dans les comptes. Les dépenses sont comptabilisées au moment où elles sont engagées et les recettes lorsqu'elles sont exigibles.	Oui Non	Norme 1	Les effets des transactions sont comptabilisés quant ils se produisent et non pas lorsqu'intervient le mouvement de trésorerie.
Échéance	Oui Non	Art.662a, al.2	Mention sans définition.	Le principe du produit brut interdit toutes les opérations de compensation dans les comptes. Les dépenses sont comptabilisées au moment où elles sont engagées et les recettes lorsqu'elles sont exigibles.	Oui Non	Norme 1	Les effets des transactions sont comptabilisés quant ils se produisent et non pas lorsqu'intervient le mouvement de trésorerie.

Nature	Code des obligations		LGAF		IPSAS	
	Oui Non	OUI OU	Oui Non	OUI OU	Oui Non	OUI OU
Dérégations aux principes	Oui	Art.662a, al.3	Oui	Art.17, al.3	Oui	Norme 1
		Contenu / Signification Seulement pour les principes de la continuité dans la présentation et l'évaluation et de l'interdiction de la compensation. Les dérogations sont admissibles si elles sont fondées. Elles doivent être exposées dans l'annexe.		Contenu / Signification Seulement pour le principe de clarté et de continuité. Les dérogations doivent être justifiées et exposées dans les états publiés.		Contenu / Signification De manière générale aucune dérogation sauf si celle-ci permet de présenter une image fidèle de l'entité. Elle doit alors clairement être indiquée et justifiée
Dispositions sur la comptabilité commerciale	Oui	Art.662a, al.4	Non	Aucune	Oui	Toutes
						L'ensemble des normes constitue les dispositions pour la tenue de la comptabilité commerciale.

Nature	Code des obligations		LGAF		IPSAS	
	Oui Non Ou	Contenu / Signification	Oui Non Ou	Contenu / Signification	Oui Non Ou	Contenu / Signification
COMPTE DE RESULTAT (OU D'EXPLOITATION OU DE FONCTIONNEMENT)						
Structure du compte de profits et pertes	Oui Art 663, al 1	Les produits et les charges : - d'exploitation - hors exploitation - exceptionnels.	Oui Art 27, al 1	Charges et revenus. Le solde du compte de fonctionnement modifie la fortune nette ou le découvert.	Oui Norme 1	Les produits et les charges : - d'exploitation - hors exploitation - extraordinaires.
Composition des produits	Oui Art 663, al 2	Les produits comprennent séparément : - le chiffre d'affaires - les produits financiers et les bénéfices provenant de l'alienation d'actifs immobilisés.	Oui Art 27, al 3	Les revenus comprennent : - les contributions publiques (impôts, ...) - les revenus des biens - les transferts (subventions acquises, ...)	Oui Norme 1	Les produits comprennent séparément : - les revenus d'exploitation - les produits financiers et les bénéfices provenant de l'alienation d'actifs immobilisés
Composition des charges	Oui Art 663, al 3	Les charges comprennent séparément : - les charges de matières et de marchandises - les frais de personnel - les charges financières - les charges d'amortissement.	Oui Art 27, al 2	Les charges comprennent : - les charges d'exploitation - les charges financières - les transferts (subventions accordées, ...) - les amortissements.	Oui Norme 1	Les charges comprennent : - les charges d'exploitation - les charges financières - les intérêts minoritaires.

Nature	Code des obligations		LGAF		IPSAS	
	Oui Non	Ou	Oui Non Ou	Contenu / Signification	Oui Non Ou	Contenu / Signification
BILAN						
Structure du bilan	Oui Art 663a, al.1		Oui Art 61, al.1	Le bilan présente de manière synthétique et méthodique : - les patrimoines (financier et administratif) - engagements envers des tiers - fortune nette ou découvert du bilan.	Oui Norme 1	Le bilan se présente soit en fonction des actifs et passifs courants ou non courants, soit en fonction de l'ordre de liquidité. Il inclut au minimum : - les immobilisations corporelles - les immobilisations incorporelles - les actifs financiers - les participations (méthode de mise en équivalence) - les stocks - les clients et autres débiteurs - la trésorerie et équivalents de trésorerie - les fournisseurs et autres créditeurs - les provisions - les passifs non courants portant intérêts (FFE) - intérêts minoritaires - les réserves.
		Présentation par ordre de disponibilité décroissante : - Liquidités - débiteurs - stocks.				Présentation par ordre de liquidité. Cl. ci-dessus.
Actif circulant	Oui Art 633a, al.2		Non Aucune		Oui Norme 1	Présentation par ordre de liquidité. Cl. ci-dessus.
		Présentation par ordre de disponibilité décroissante : - Immobilisations financières - Immobilisations corporelles - Immobilisations incorporelles.				
Actif immobilisé	Oui Art 633a, al.3		Non Aucune		Oui Norme 1	

Nature	Code des obligations		LGAF		IPSAS	
	Oui Non Ou	Contenu / Signification	Oui Non Ou	Contenu / Signification	Oui Non Ou	Contenu / Signification
Patrimoine financier	Non Aucune		Oui Art.62, al.2	Il comprend les valeurs et les placements qui peuvent être aliénés (ou qui ne sont pas nécessaires à l'accomplissement d'une tâche publique). Présentation par ordre de disponibilité décroissante: - Liquidité - Placements - Débiteurs - Stocks Il comprend les biens affectés à l'accomplissement des tâches publiques: - Investissements - Prêts, participations permanentes et capitaux de dotation - Subventions d'investissement. Il est modifié uniquement par les dépenses d'investissement (+), les recettes d'investissement (-) et les amortissements du patrimoine administratif (-).	Non Aucune	
Patrimoine administratif	Non Aucune		Oui Art.62, al.3	Il comprend les engagements (dettes publiques à court, moyen et long terme, les engagements envers des entités particulières et les provisions) et les engagements envers les financements spéciaux. Présentation par ordre d'exigibilité décroissante.	Non Aucune	
Fonds étrangers	Oui Art.63a, al.3	Présentation par ordre d'exigibilité décroissante : - Dettes exploitation - Dettes financières - Autres dettes - Provisions.	Oui Art.63, al.1 & 2	Il comprend les engagements (dettes publiques à court, moyen et long terme, les engagements envers des entités particulières et les provisions) et les engagements envers les financements spéciaux. Présentation par ordre d'exigibilité décroissante.	Oui Norme 1	Présentation par ordre de liquidité. Cl. ci-dessus.
Fonds propres	Oui Art.63a, al.4	Capital-actions Réserves légales Autres réserves PP report	Oui Art.63, al.3 Art.27, al.1	La fortune nette est l'excédent des actifs sur les engagements. La fortune nette est uniquement modifiée par le solde du compte de fonctionnement. Le découvert du bilan est l'excédent des engagements sur les actifs (fortune nette négative).	Oui Norme 1	Présentation par ordre de liquidité. Cl. ci-dessus.

Nature	Code des obligations		LGAF		IPSSAS	
	Oui Non	Où	Oui Non	Où	Oui Non	Où
ANNEXES AUX ETATS FINANCIERS						
		Contenu / Signification		Contenu / Signification		Contenu / Signification
Engagements pied de bilan	Oui Art 663b, al.1	Montant global des cautionnements, obligations de garantie et constitution de gages en faveur de tiers.	Art 58, al.2, b Art. 65, al.1	Les cautionnements et autres garanties de même que les constitutions de gages en faveur de tiers sont indiqués en pied de bilan.	Oui Norme 1	Les notes annexes aux états financiers comportent des descriptions narratives ou des analyses plus détaillées des montants apparaissant au bilan, au compte de résultat, dans le tableau de flux de trésorerie et dans l'état indiquant des variations de capitaux propres, ainsi que des informations supplémentaires telles que les engagements et passifs éventuels.
Engagements pied de bilan	Oui Art 663b, al.2	Montant global des actifs mis en gage ou cédés pour garantir des engagements de la société ainsi que des actifs sous réserve de propriété.	Oui Art.65, al.1	Les cautionnements et autres garanties de même que les constitutions de gages en faveur de tiers sont indiqués en pied de bilan.	Oui Norme 1	Les notes annexes aux états financiers comportent des descriptions narratives ou des analyses plus détaillées des montants apparaissant au bilan, au compte de résultat, dans le tableau de flux de trésorerie et dans l'état indiquant des variations de capitaux propres, ainsi que des informations supplémentaires telles que les engagements et passifs éventuels.
Engagements pied de bilan	Oui Art 663b, al.3	Montant global des dettes déduisant de contrats de leasing non portées au bilan.	Non Aucune		Oui Norme 13	Les engagements de location-financement figurent au passif du bilan.
Valeur d'assurance	Oui Art 663b, al.4	Valeurs d'assurance-incendie des immobilisations corporelles.	Non Aucune		? ?	
Institutions de prévoyance professionnelles	Oui Art 663b, al.5	Dettes envers les institutions de prévoyance professionnelles.	Non		Oui Norme 19	Indiqué dans le bilan de l'entité.

Nature	Code des obligations		LGAF		IPSAS	
	Oui Non	Art. 663a, al. 6	Oui Non	Contenu / Signification	Oui Non	Contenu / Signification
				Dans les tableaux annexés aux états financiers (voir Compte d'Etat 2003, pp. 119).		Quelle que soit la méthode de présentation appliquée, l'entité doit indiquer, pour chaque élément d'actif et de passif comprenant les montants qu'elle s'attend à recouvrer ou à régler avant ou après douze mois après la date de clôture de l'exercice, le montant qu'elle s'attend à recouvrer ou à régler au-delà de douze mois. Les informations sur les dates d'échéance des actifs et passifs sont utiles pour évaluer la liquidité et la solvabilité d'une entité. IAS 32 impose d'indiquer la date d'échéance des actifs et passifs financiers.
Échéancier des emprunts	Oui Non	Art. 663a, al. 6	Oui Non	Aucune	Oui Non	Norme 1
				Les comptes sont complétés par les comptes des établissements et fondation de droit public, par les mouvements des fonds spéciaux et des financements spéciaux.		Consolidation des comptes des entités.
Périmètre de consolidation	Oui Non	Art. 663b, al. 7	Oui Non	Art. 58, al. 2, h Art. 54	Oui Non	Normes 6, 7, 8 et 20
				Toutte participation essentielle à l'appréciation de l'état du patrimoine et des résultats.		
Réserves	Oui Non	Art. 663b, al. 8	Oui Non	Aucune	Oui Non	Norme 1
				Montant global provenant de la dissolution des réserves de remplacement et des réserves latentes supplémentaires dissoutes.		Les dissolutions et attributions aux réserves figurent dans le tableau de variation des capitaux propres

Nature	Code des obligations		LGAF		IPSAS	
	Oui/Non	Ou	Oui/Non	Ou	Oui/Non	Ou
Principe d'évaluation Réévaluation	Oui	Art 553b, al 9	Oui	Art 66	Oui	Diverses normes
		Contenu / Signification Indications sur l'objet et le montant des réévaluations.		Contenu / Signification Les actifs figurant au bilan sont évalués de la manière suivante : a) les actifs figurent au bilan au plus pour leur prix d'achat ou de revient, déduction faite des amortissements et des provisions commandés par les circonstances, b) les actions et obligations cotées en bourse, figurant au patrimoine financier de l'Etat, sont évaluées à la juste valeur conformément aux normes IAS. Les plus ou moins-values sont enregistrées dans le compte de fonctionnement. Le transfert d'éléments du patrimoine financier dans le patrimoine administratif s'opère, au moment de son affectation, au prix d'achat ou de revient augmenté d'un intérêt calculé sur la base d'un taux approprié. La valeur de transfert ne doit pas excéder en général la valeur venale. Le règlement détermine les avantages. Les biens qui ne sont plus utilisés à des fins d'utilité publique sont transférés, au moment de leur désaffectation, du patrimoine administratif dans le patrimoine financier à leur valeur résiduelle. La vente de biens à des tiers est effectuée au prix du marché, sauf s'il existe des raisons majeures d'utilité publique. Les participations du patrimoine administratif doivent être estimées, dans la règle, d'après les principes commerciaux.		Contenu / Signification Lorsque les immobilisations corporelles sont inscrites à leur montant réévalué, les informations suivantes doivent être mentionnées : - les principes de réévaluation - la date de réévaluation - le recours ou non à un réévaluateur indépendant - la nature des indices utilisés - etc. Diverses normes traitent des informations à fournir en cas de réévaluation des actifs et passifs

Nature	Code des obligations		LGAF		IPSAS	
	Oui Non Ou	Contenu / Signification	Oui Non Ou	Contenu / Signification	Oui Non Ou	Contenu / Signification
Capitaux propres	Oui Art 663b al. 10	Indications sur l'acquisition, l'alienation et le nombre des actions propres ainsi que leurs conditions.	Non Aucune		Oui Norme 1	Indication sur : - le capital de dotation - les déficits ou bénéfices accumulés - les réserves - les intérêts minoritaires.
Capitaux propres	Oui Art 663b al. 11	Montant de l'augmentation autorisée et de l'augmentation conditionnelle du capital.	Non Aucune		Non Aucune	
Tableau de financement	Non Aucune		Oui Art 58, al. 2, e	Présentation de la situation des modes de financement pour l'ensemble des opérations financières (tableau des emplois et sources de fonds).	Non Aucune	
Tableau de flux de trésorerie	Non Aucune		Non Aucune		Oui Norme 1, 2	Le tableau de flux de trésorerie fait partie intégrante des états financiers.
Tableau de variation des capitaux propres	Non Aucune		Oui Art 27, Non al. 1	Les capitaux propres (la fortune nette ou le découvert du bilan) n'étant constitués que du report des profits et pertes, seul le solde du compte de fonctionnement peut modifier la fortune nette (ou le découvert du bilan) et donc expliquer son évolution.	Oui Norme 1, 3	Le tableau de variation des capitaux propres doit comprendre le résultat net de l'exercice - chaque élément comptabilisé directement dans les capitaux propres - chaque élément résultant de la norme 3.

NORMES IPSAS



Un nouveau référentiel pour les
comptabilités publiques ?

La dimension politique des IPSAS

Schéma de la présentation

- Introduction
- Comptabilité publique (un rapide tour d'horizon)
- Normes IPSAS
 - Pourquoi des normes pour le secteur public ?
 - En quoi consistent-elles ?
 - But des états financiers (comparaison IPSAS/IFRS)
 - Principes généraux
 - Principes comptables
 - Principes d'évaluation des actifs
 - Principes d'activation
 - Présentation du compte de résultat
 - Avantages et inconvénients
- La dimension politique des IPSAS (par M. Urs Bolz)
- Conclusions

Comptabilité publique/un rapide tour d'horizon

Elle présente notamment deux particularités:

- approche de la comptabilité très juridique (form over substance)
- moyen mis à la disposition du législatif pour:
 - autoriser la dépense
 - contrôler l'utilisation des fonds publics

Comptabilité publique/un rapide tour d'horizon

- elle est basée avant tout sur les budgets
- cette approche rend donc difficile l'application d'une comptabilité basée sur les principes d'engagements à cause du processus budgétaire
- elle est organisée autour des comptes de fonctionnement et d'investissement

Comptabilité publique/un rapide tour d'horizon

Il faut encore relever:

- qu'elle est basée sur le principe de l'autorisation des recettes et des dépenses
- que ses comptes ne servent qu'à montrer le respect des recettes et dépenses autorisées par le processus budgétaire
- que la présentation des comptes est peu précise

Comptabilité publique/un rapide tour d'horizon

Il faut encore relever:

- que la qualité de l'information n'est pas suffisante
- que l'information ne donne pas une image correcte de la situation économique

Comptabilité publique/un rapide tour d'horizon

A l'examen de ces constats, on peut relever que la comptabilité publique, sous sa forme actuelle, ne permet pas:

- de saisir tous les engagements auxquels elle doit faire face
- d'être un modèle de transparence
- de pouvoir faire des comparaisons avec d'autres acteurs du secteur public tant sur le plan local que national ou international

Comptabilité publique/un rapide tour d'horizon

A l'examen de ces constats, on peut relever que la comptabilité publique, sous sa forme actuelle, ne permet pas:

- de traiter de manière uniforme les opérations complexes
- de prendre en compte les événements post-clôture

Pourquoi des normes pour le secteur public ?

- les entités publiques se trouvent dans un environnement économique de plus en plus complexe
- l'économie, le citoyen, les investisseurs exigent de plus en plus une information financière de qualité, complète et transparente
- l'administration a besoin de connaître le coût réel de ses prestations

Pourquoi des normes pour le secteur public ?

- L'économie utilise de plus en plus des normes standards afin de permettre la comparabilité des états financiers
- L'économie utilise différentes normes comptables (RPC, IFRS, US GAAP) qui visent toutes le même but:
 - substance over form
 - comparabilité des états financiers
 - true and fair view

Pourquoi des normes pour le secteur public ?

Face à ces différentes normes, la comptabilité publique se devait de mettre en place un standard à même:

- de pouvoir répondre aux exigences des milieux économiques
- de tenir compte des particularités du secteur public

Normes IPSAS

- en quoi consistent-elles ?
- répondent-elles à ces exigences ?

Normes IPSAS (que sont-elles ?)

- IPSAS = International public sector accounting standards
- Normes développées par l'IFAC (International federation of accountants)
- Normes basées sur les normes IAS (maintenant IFRS)

Normes IPSAS (que sont-elles ?)

- Elles sont développées par le PSC (Public Sector Committee), comité permanent de l'IFAC
- A ce jour 21 normes ont été publiées (plus une norme sur le cash basis)

Normes IPSAS (que sont-elles ?)

- Elles concernent toutes les entités publiques
 - Confédération, Cantons, Communes plus les excroissances des administrations (établissements publics et fondations notamment)
- Elles ne s'appliquent pas au GBE (Government business enterprises)

But des états financiers (comparaison IPSAS/IFRS)

Selon IFRS

- Fournir une information sur la situation financière et la performance d'une entreprise utile à un large éventail d'utilisateurs amenés à prendre des décisions économiques

Selon IPSAS

- Même objectif mais en plus
- Rendre compte de l'utilisation des ressources confiées à l'entité

But des états financiers (comparaison IPSAS/IFRS))

Selon IFRS

Selon IPSAS

- En plus IPSAS précise que les états financiers **peuvent aussi** indiquer si l'obtention et l'utilisation des ressources ont été conformes:
 - Au budget voté
 - Aux obligations légales et contractuelles

Etats financiers selon IPSAS

Composition des états financiers (cinq parties):

- Bilan (statement of financial position)
- Compte de résultat
- Tableau de variation des fonds propres
- Tableau des flux de trésorerie (Cash flow statement)
- Principes comptables et annexes aux états financiers

Principes des états financiers selon IPSAS 1

Future Economic Benefits or Service Potential

- Les définitions utilisées dans les IPSAS pour décrire les caractéristiques essentielles des actifs sont basées sur les concepts d'avantages économiques futurs et de **potentiel de services**
- Ainsi un actif est une ressource que l'entité contrôle et pour lequel elle attend un avantage économique futur ou un potentiel de service

Normes IPSAS (Principes généraux)

- Ces normes s'appliquent aux états financiers d'une entité du secteur public ou à un groupe d'entités du secteur public qui constitue en lui-même une entité économique (états financiers consolidés)
- Les GBE doivent appliquer les normes IAS (maintenant IFRS)

Normes IPSAS (Principes généraux)

Les états financiers consolidés d'une entité économique du secteur public peuvent donc résulter d'états financiers préparés selon:

- les normes IPSAS pour des non GBE
- Les normes IFRS (IAS) pour les GBE

Normes IPSAS (Principes généraux)

- Elles reposent sur une application volontaire
- L'aspect économique l'emporte sur l'aspect juridique (substance over form)
- Elles supposent une comptabilité d'engagements (accruals), sauf en ce qui concerne la norme sur le cash basis

Normes IPSAS (Principes généraux)

Fair presentation et respect des IPSAS

- l'application appropriée des IPSAS permet d'attester d'une "fair presentation" des états financiers
- pour qu'une entité puisse se prévaloir d'appliquer les IPSAS, toutes les normes doivent avoir été respectées.

Normes IPSAS (Principes généraux)

- Chaque norme est basée sur une norme IFRS mais les Ipsas sont moins nombreuses car certains sujets ne sont pas couverts
- A ce jour, 22 normes sont publiées

Normes IPSAS (principes comptables)

- Accrual basis
- Going concern
- Consistance dans la présentation
- Information comparative (chiffres de l'exercice précédent et budget)

IPSAS 6 (consolidation des états financiers)

- IPSAS 6 définit la notion de contrôle comme étant le pouvoir de diriger l'exploitation et le financement d'une autre entité de manière à bénéficier de ses activités
- La définition du périmètre de consolidation dépendra donc de cette notion de contrôle

IPSAS 6 (consolidation des états financiers)

- Périmètre de consolidation: il faut inventorier toutes les entités répondant aux critères de contrôle
- Celles-ci peuvent avoir des formes juridiques très diverses comme des établissements publics autonomes, des institutions de droit public, des sociétés anonymes publiques

Examen des avantages et des inconvénients des IPSAS

Avantages

- **Comparabilité:** permet la comparaison des résultats et des performances de différentes entités publiques
- **Rigueur:** permet d'enregistrer et de présenter les opérations économiques selon des principes rigoureux et cohérent. IPSAS permet notamment:
 - De valoriser le patrimoine
 - De connaître la dette publique

Examen des avantages et des inconvénients des IPSAS

Avantages

- **Pertinence:** donne une analyse des résultats par grand secteur d'activité (information sectorielle)
- **Transparence:** l'information comptable est très nettement améliorée (recours à de nombreuses annexes permettant d'apporter des compléments d'information)

Examen des avantages et des inconvénients des IPSAS

Avantages

- **Visibilité:** grâce à la notion “d’entité économique”, la consolidation d’un groupe d’entités donne une meilleure visibilité
 - Des risques: par exemple au niveau des garanties données
 - Du patrimoine: grâce à la valorisation selon des notions économiques
 - Du coût des prestations

Examen des avantages et des inconvénients des IPSAS

Inconvénients

- **Volonté politique:** ce n'est pas un choix technique. Il faut clairement une volonté politique
- **Pour le politique:** ce n'est plus lui qui fixe les règles du jeu (sous entendu les règles comptables).

Examen des avantages et des inconvénients des IPSAS

Inconvénients

- Nécessite une formation poussée des collaborateurs (en temps et en coût)
- Nécessite de repenser l'organisation
 - En matière de processus budgétaire (raccourcir les délais)
 - En matière de reporting (revoir l'ensemble des outils et documents, notamment en terme d'évaluation)

Examen des avantages et des inconvénients des IPSAS

Inconvénients

- Les IPSAS partent des IAS (donc pas spécifiques aux besoins des entités publiques)
- Elles correspondent davantage aux besoins d'information des grandes entreprises
- Elles présentent une grande différence avec le fonctionnement du secteur public et l'état de la comptabilité publique

IPSAS: l'expérience de Zurich

- Concept législatif du gouvernement: Introduction IPSAS (Avril 2002)
- Projet de loi pour la consultation (Décembre 2002)
- Concept pour l'introduction d'IPSAS et l'étude de faisabilité (Juillet 2003)
- Projet de loi (Janvier 2004)
- Début du projet d'introduction d'IPSAS (Juillet 2004)
- Votation de la loi par le parlement cantonal (prévue pour 2005)
- Introduction d'IPSAS (2007)

IPSAS: un sujet politique ?

- Est-ce que des normes comptables ont quelque chose à faire avec la politique ?
- Oui !
 - la dimension de la gestion politique
 - la dimension de l'organisation de l'Etat
 - la dimension législative
 - des questions légitimes de la politicienne/du politicien

Des questions « politiques » (1)

- Que font les autres ?
- Est-ce que l'introduction d'IPSAS est faisable pour un canton suisse ?
- Faut-il introduire les normes IPSAS telles quelles ou faut-il les adapter ?
- Que faut-il régler dans la législation cantonale ?
- Que faire avec des entreprises publiques hors de l'administration centrale ?
- Y a-t-il un danger de désharmonisation dans les normes comptables entre les cantons ?
- Est-ce que le standard IPSAS remet en question l'autonomie financière d'un canton ?
- Pourquoi un standard international pour la Suisse ?

Des questions « politiques » (2)

- Est-ce que IPSAS est compatible avec le système de milice ?
- Combien cela coûte-t-il ?
- Etant donné les problèmes avec les caisses de pensions est-il possible de faire le pas vers les normes IPSAS?
- Pourquoi introduire IPSAS dans le secteur public si IFRS ou US GAAP n'ont rien pu faire pour empêcher le cas „Enron“ ?
- ...

CONCLUSIONS

- L'adoption des normes IPSAS repose avant tout sur un choix politique
- Ces normes nécessitent un profond changement des mentalités (accroissement de la transparence, notion encore difficile « à vendre »)

CONCLUSIONS

Mais....

- Le développement de l'économie, la complexité des opérations financières, la mondialisation des marchés nécessitent le recours à des règles comptables permettant la production d'états financiers transparents et fiables
- Si l'Etat veut lever des fonds sur les marchés financiers et obtenir un bon rating, il se doit d'avoir des états financiers de qualité

Merci.

© 2004 PricewaterhouseCoopers. All rights reserved. PricewaterhouseCoopers refers to the network of member firms of PricewaterhouseCoopers International Limited, each of which is a separate and independent legal entity.



Loi D 1 05	PL 8932	Projet d'amendements du DF du PL 8932
<p>Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (LGAF) <i>du 7 octobre 1993</i> (Entrée en vigueur : 1^{er} janvier 1994)</p> <p>Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève, vu les articles 54, 56, 80, 81, 82, 83, 96 et 97 de la constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847, décrète ce qui suit :</p>	<p>Projet de loi D 1 05 modifiant la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (D 1 05)</p> <p>Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève décrète ce qui suit :</p> <p>Article 1 Modifications La loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève, du 7 octobre 1993, est modifiée comme suit :</p>	<p>Projet de loi modifiant la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (D 1 05)</p> <p>Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève décrète ce qui suit :</p> <p>Article 1 Modifications La loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève, du 7 octobre 1993, est modifiée comme suit :</p>
<p>Titre I Champ d'application Art. 1 Champ d'application ¹ Les dispositions de la présente loi traitent de la gestion des finances publiques, du budget, des subventions, des comptes de l'Etat et du bilan, ainsi que de l'organisation financière.</p> <p>² Les établissements cantonaux, les fondations cantonales de droit public ainsi que les institutions de droit privé dans lesquelles l'Etat possède une participation majoritaire au capital ou dans le financement de l'exploitation ou d'une représentation majoritaire au sein des organes supérieurs sont soumis aux normes comptables internationales (ci-après IAS : International Accounting</p>	<p>Art. 1, al. 2 à 4 (nouvelle teneur) ¹ inchangé</p> <p>² Les établissements cantonaux, les fondations cantonales de droit public ainsi que les institutions de droit privé dans lesquelles l'Etat possède une participation majoritaire au capital ou dans le financement de l'exploitation ou d'une représentation majoritaire au sein des organes supérieurs sont soumis aux normes comptables internationales <u>pour le</u> secteur public (ci-après IPSAS :</p>	<p>Art. 1, al. 2 à 4 (nouvelle teneur) ¹ inchangé</p> <p>² <u>L'Etat de Genève</u>, les établissements cantonaux, les fondations cantonales de droit public ainsi que les institutions de droit privé dans lesquelles l'Etat possède une participation majoritaire au capital ou dans le financement de l'exploitation ou d'une représentation majoritaire au sein des organes supérieurs sont soumis aux normes comptables internationales pour le secteur public intitulées International</p>

Loi D 1 05	PL 8932	Projet d'amendements du DF du PL 8932
<p>³ Le Conseil d'Etat édicte les principes comptables applicables aux institutions dont le volume des comptes ne justifie pas la soumission aux normes IAS. Il en fixe la limite.</p> <p>⁴ Des entités bénéficiant de prestations cantonales (garantie de déficit, caution, prêt, etc.) peuvent être soumises aux normes IAS à la demande du Conseil d'Etat.</p> <p>⁵ Restent réservées les dispositions du droit cantonal, des conventions intercantionales et du droit fédéral.</p> <p>Art. 1A Modalités d'application</p> <p>¹ Dans le cadre des principes généraux énoncés par les normes IAS et pour des règles non précisées dans le détail, le Conseil d'Etat prévoit des modalités d'application, notamment les taux d'amortissement, à l'intention des entités</p>	<p><u>Standards).</u></p> <p>³ Le Conseil d'Etat édicte les principes comptables applicables aux institutions dont le volume des comptes ne justifie pas la soumission aux normes <u>IPSAS</u>. Il en fixe la limite.</p> <p>⁴ Des entités bénéficiant de prestations cantonales (garantie de déficit, caution, prêt, etc.) peuvent être soumises aux normes <u>IPSAS ou</u> IAS à la demande du Conseil d'Etat.</p> <p>⁵ inchangé</p> <p>Art. 1A Modalités d'application (nouvelle teneur)</p> <p>¹ Dans le cadre des principes généraux énoncés par les normes <u>IPSAS</u> et pour des règles non précisées dans le détail, le Conseil d'Etat prévoit des modalités d'application, notamment les taux</p>	<p><u>IFRS.</u></p> <p>³ <u>Pour répondre à certains besoins spécifiques des collectivités publiques suisses, des dérogations aux normes IPSAS peuvent être admises. Le Conseil d'Etat édicte les normes et directives communes applicables.</u></p> <p>⁴ <u>Les comptes mentionnent de manière explicite les informations fondées sur les normes et directives dérogeant aux normes IPSAS.</u></p> <p>⁵ Le Conseil d'Etat édicte les principes comptables applicables aux institutions dont le volume des comptes ne justifie pas la soumission aux normes IPSAS ou IFRS. Il en fixe la limite.</p> <p>⁶ Des entités bénéficiant de prestations cantonales (garantie de déficit, caution, prêt, etc.) peuvent être soumises aux normes <u>IPSAS ou</u> IFRS à la demande du Conseil d'Etat.</p> <p>⁷ alinéa 5 du PL 8932 inchangé</p> <p>Art. 1A Modalités d'application (nouvelle teneur)</p> <p>¹ Dans le cadre des principes généraux énoncés par les normes <u>IPSAS ou IFRS</u> et pour des règles non précisées dans le détail, le Conseil d'Etat prévoit des modalités d'application., notamment les taux d'amortissement, à l'intention des</p>

Loi D 1 05	PL 8932	Projet d'amendements du DF du PL 8932
<p>mentionnées à l'article 1, alinéa 2.</p> <p>² Dans la présentation de leurs comptes annuels, les entités mentionnées à l'article 1, alinéa 2, indiquent les règles et modalités pratiquées, ainsi que toute information permettant de répondre aux exigences des normes comptables internationales.</p> <p>[...]</p> <p>Art. 11 Principes et définitions</p> <p>¹ Le budget et les comptes doivent donner une situation claire, complète et véridique de la gestion financière, des patrimoines et des dettes. La planification financière, le budget, les comptes, le bilan et la statistique financière sont établis dans ce but.</p> <p>² Le budget et les comptes sont établis selon les principes de l'annualité, de l'antériorité du vote, de la publicité, de la sincérité, de l'exactitude, de la clarté et de la continuité, de l'intégralité, du produit brut, des spécialités qualitative, quantitative et temporelle ainsi que de l'échéance.</p> <p>³ Les comptes consistent à enregistrer chaque transaction financière sous forme d'une écriture comprenant un débit et un crédit (comptabilité en partie double).</p>	<p>d'amortissement, à l'intention des entités mentionnées à l'article 1, alinéa 2.</p> <p>² Dans la présentation de leurs comptes annuels, les entités mentionnées à l'article 1, alinéa 2, indiquent les règles et modalités pratiquées, ainsi que toute information permettant de répondre aux exigences des normes <u>IPSAS</u>.</p> <p>Art. 11 Principes et définitions (nouveau teneur)</p> <p>¹ Le budget et Les comptes doivent donner <u>une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et des résultats, en conformité avec les normes IPSAS.</u></p> <p>² <u>Le respect des normes IPSAS doit garantir la transparence à travers une information complète et fournir une présentation fidèle de l'information utile pour les besoins de la prise de décision.</u></p> <p>³ <u>La planification financière, le budget et la statistique financière sont établis dans le respect des principes prévus par les IPSAS.</u></p>	<p>entités mentionnées à l'article 1, alinéa 2.</p> <p>² Dans la présentation de leurs comptes annuels, <u>l'Etat de Genève et</u> les entités mentionnées à l'article 1, alinéa 2, indiquent les règles et modalités pratiquées, ainsi que toute information permettant de répondre aux exigences des normes <u>IPSAS ou IFRS</u>.</p> <p>Art. 11 Principes et définitions (nouveau teneur)</p> <p>¹ <u>La planification financière, le budget et les comptes</u> sont établis dans le respect des principes prévus par les <u>normes IPSAS ou IFRS</u>.</p> <p>² <u>La planification financière, le budget et les comptes</u> doivent donner une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et des résultats, en conformité avec les normes IPSAS <u>ou IFRS</u>.</p> <p>³ Le respect des normes IPSAS doit garantir la transparence à travers une information <u>immédiatement compréhensible et</u> complète et fournir une <u>présentation fidèle de la situation financière afin de faciliter de l'information utile pour les besoins de la prise de</u></p>

Loi D 1 05	PL 8932	Projet d'amendements du DF du PL 8932
<p>Art. 15 Sincérité La comptabilité ne doit contenir aucune donnée dénaturée ou fictive.</p> <p>Art. 16 Exactitude Les divers montants inscrits au budget doivent être estimés rigoureusement.</p> <p>Art. 17 Clarté et continuité ¹ La clarté réside dans la classification harmonieuse des chapitres et des rubriques ainsi que dans la rédaction non équivoque et compréhensible de leurs libellés. ² Les méthodes d'évaluation, de présentation et de publication du budget et des comptes doivent être les mêmes que celles appliquées pour les exercices comparatifs. ³ Tout changement dérogeant à ce principe doit être justifié et exposé dans les états publiés.</p>	<p>⁴ <u>Les caractéristiques qualitatives des comptes tenus conformément aux normes IPSAS sont notamment l'intelligibilité, la pertinence, la comparabilité et la fiabilité qui se base sur les principes de l'image fidèle, de la prééminence de la substance sur la forme, de la neutralité, de la prudence et de l'exhaustivité.</u></p> <p>⁵ <u>Pour le surplus, le budget et les comptes sont établis selon les principes de l'annualité, de l'antériorité du vote, de la publicité et des spécialités qualitatives, quantitatives et temporelles.</u></p> <p>Art. 15 (abrogé)</p> <p>Art. 16 (abrogé)</p> <p>Art. 17 (abrogé)</p>	<p>décision.</p> <p>⁴ Les caractéristiques qualitatives de <u>la planification financière, du budget et des comptes</u>, tenus conformément aux normes IPSAS <u>ou IFRS</u>, sont notamment l'intelligibilité, la pertinence, la comparabilité et la fiabilité qui se base<u>nt</u> sur les principes de l'image fidèle, de la prééminence de la substance sur la forme, de la neutralité, de la prudence et de l'exhaustivité.</p> <p>⁵ Pour le surplus, le budget et les comptes sont établis selon les principes de l'annualité, de l'antériorité du vote, de la publicité, des spécialités qualitatives, quantitatives et temporelles <u>et de l'échéance sont applicables.</u></p> <p>Art. 15 (abrogé)</p> <p>Art. 16 (abrogé)</p> <p>Art. 17 (abrogé)</p>

Loi D 1 05	PL 8932	Projet d'amendements du DF du PL 8932
<p>Art. 18 Intégralité Le budget et les comptes doivent enregistrer de manière exhaustive toutes les opérations financières et économiques.</p> <p>Art. 19 Produit brut Les opérations de compensation dans les comptes sont interdites.</p> <p>Art. 23 Echéance</p> <p>¹ Les dépenses sont comptabilisées au moment où elles sont engagées et les recettes lorsqu'elles sont exigibles.</p> <p>Délimitation des exercices ² L'usage des comptes transitoires doit assurer une délimitation correcte des exercices comptables. [...]</p> <p>Art. 32 Amortissements ¹ Les amortissements sont calculés sur la valeur d'acquisition (ou initiale) de chaque actif inscrit au bilan. Le montant des amortissements figure chaque année au budget de fonctionnement. ² Les taux d'amortissement des actifs sont fixés en fonction de leur dépréciation effective ou selon leur durée d'utilisation et ils figurent dans un règlement d'application. Restent réservées les dispositions du droit cantonal ou fédéral, ainsi que des cas spéciaux non prévus par</p>	<p>Art. 18 (abrogé)</p> <p>Art. 19 (abrogé)</p> <p>Art. 23 (abrogé)</p> <p>Art. 32, al. 2 (nouvelle teneur) ¹ inchangé</p> <p>² Les taux d'amortissement des actifs sont fixés en fonction de leur dépréciation effective ou selon leur durée d'utilisation et ils figurent dans un règlement d'application. Restent réservées les dispositions du droit cantonal ou fédéral, ainsi que des cas spéciaux non prévus par</p>	<p>Art. 18 (abrogé)</p> <p>Art. 19 (abrogé)</p> <p>Art. 23 Echéance (alinéa 1, nouveau ; alinéas 2 et 3 correspondant aux alinéas 1 et 2 de la loi actuelle) <u>¹ Les comptes sont tenus selon la méthode de la comptabilité d'engagement.</u> ² Les dépenses sont comptabilisées au moment où elles sont engagées et les recettes lorsqu'elles sont exigibles.</p> <p>Délimitation des exercices ³ L'usage des comptes transitoires doit assurer une délimitation correcte des exercices comptables.</p> <p>Art. 32, al. 2 (nouvelle teneur) ¹ Les amortissements sont calculés sur la valeur d'acquisition (ou initiale) de chaque actif inscrit au bilan. Le montant des amortissements figure chaque année au budget de fonctionnement. ² Les taux d'amortissement des actifs sont fixés en fonction de leur dépréciation effective ou selon leur durée d'utilisation et ils figurent dans un règlement d'application. Restent réservées les dispositions du droit cantonal ou fédéral, ainsi que des cas spéciaux non prévus par le règlement d'application, et qui sont</p>

Loi D 1 05	PL 8932	Projet d'amendements du DF du PL 8932
<p>traités selon les principes généraux énoncés par les normes <u>IAS</u>.</p> <p>³ Les comptes annuels présentent, en annexe, une liste des principaux types d'actifs avec le taux d'amortissement pratiqué. Cette liste est audité chaque année par les organes de contrôle.</p> <p>Art. 33 Amortissements supplémentaires Des amortissements supplémentaires ne peuvent être effectués que s'ils figurent préalablement au budget. [...]</p> <p>Art. 43 Justification</p> <p>¹ Le budget est fondé sur la constitution, les lois et les règlements.</p> <p>² Toute rubrique inscrite au budget doit être justifiée.</p> <p>Art. 58 Comptes</p> <p>¹ Les comptes qui ont la même structure que le budget sont soumis, par analogie, aux mêmes principes.</p> <p>² Les comptes sont complétés par :</p> <p>a) la liste et la justification des crédits</p>	<p>traités selon les principes généraux énoncés par les normes <u>IPSAS</u>.</p> <p>³ inchangé</p> <p>Art. 33 (inchangé)</p> <p>Art. 43 (inchangé)</p> <p>Art. 58 (inchangé)</p>	<p>traités selon les principes généraux énoncés par les normes IPSAS <u>ou IFRS</u>.</p> <p>³ inchangé</p> <p>Art. 33 (abrogé)</p> <p>Art. 43 Justification (alinéa 1, nouvelle teneur) <u>¹ Le budget est établi conformément aux normes IPSAS ou IFRS. Demeurent réservés la constitution, les lois et les règlements en vigueur.</u></p> <p>² inchangé</p> <p>Art. 58 (alinéas 1 et 2, nouvelle teneur) <u>¹ Les comptes comprennent au minimum :</u></p> <p>a) <u>un bilan ;</u> b) <u>un compte de fonctionnement ;</u> c) <u>un compte d'investissement ;</u> d) <u>un tableau de financement</u> e) <u>un tableau de variation des capitaux propres ;</u> f) <u>un tableau de flux de trésorerie ;</u> g) <u>les notes annexes</u></p> <p><u>² Les annexes aux comptes de l'Etat de Genève comprennent :</u></p> <p>a) la liste et la justification des crédits</p>

Loi D 1 05	PL 8932	Projet d'amendements du DF du PL 8932
<p>supplémentaires;</p> <p>b) le bilan avec une situation de la fortune et des dettes, y compris les engagements conditionnels;</p> <p>c) la liste des crédits d'investissement utilisés et encore disponibles;</p> <p>d) la liste des prêts et participations permanentes;</p> <p>e) la situation des modes de financement pour l'ensemble des opérations financières;</p> <p>f) la classification fonctionnelle;</p> <p>g) le mouvement des fonds spéciaux;</p> <p>h) les comptes des établissements et fondations de droit public</p>		<p>supplémentaires;</p> <p>b) les engagements conditionnels le bilan avec une situation de la fortune et des dettes, y compris les engagements conditionnels;</p> <p>c) la liste des crédits d'investissement utilisés et encore disponibles;</p> <p>d) la liste des prêts et participations permanentes;</p> <p>e) la situation des modes de financement pour l'ensemble des opérations financières;</p> <p>e) la classification fonctionnelle;</p> <p>f) le mouvement des fonds spéciaux;</p> <p>g) les comptes des établissements et fondations de droit public.</p>
<p>Art. 66 Principes d'évaluation</p>	<p>Art. 66, al. 1 (nouvelle teneur)</p>	<p>Art. 66, al. 1 (nouvelle teneur)</p>
<p>¹ Les actifs figurant au bilan sont évalués de la manière suivante :</p>	<p>¹ Les actifs figurant au bilan sont évalués de la manière suivante :</p>	<p>¹ Les actifs figurant au bilan sont évalués <u>selon les normes IPSAS, sous réserve des dérogations prévues à l'article 1. de la manière suivante :</u></p>
<p>a) les actifs figurent au bilan au plus pour leur prix d'achat ou de revient, déduction faite des amortissements et des provisions commandés par les circonstances;</p>	<p>a) les actifs figurent au bilan au plus pour leur prix d'achat ou de revient, déduction faite des amortissements et des provisions commandés par les circonstances;</p>	<p>a) les actifs figurent au bilan au plus pour leur prix d'achat ou de revient, déduction faite des amortissements et des provisions commandés par les circonstances;</p>
<p>b) les actions et obligations cotées en bourse, figurant au patrimoine financier de l'Etat, sont évaluées à la juste valeur conformément aux normes IAS. Les plus ou moins-values sont enregistrées dans le compte de fonctionnement.</p>	<p><u>b) au cas où il ne serait pas possible de reconstituer le coût historique des actifs figurant au patrimoine administratif de l'Etat, ceux-ci sont réévalués au coût de remplacement conformément aux normes IPSAS ;</u></p>	<p>b) au cas où il ne serait pas possible de reconstituer le coût historique des actifs figurant au patrimoine administratif de l'Etat, ceux-ci sont réévalués au coût de remplacement conformément aux normes IPSAS ;</p>
	<p>c) les actions et obligations cotées en bourse, figurant au patrimoine financier de l'Etat, sont évaluées à la juste valeur conformément aux normes IPSAS. Les plus- ou moins-values sont enregistrées dans le compte de fonctionnement.</p>	<p>c) les actions et obligations cotées en bourse, figurant au patrimoine financier de l'Etat, sont évaluées à la juste valeur conformément aux normes IPSAS. Les plus- ou moins-values sont enregistrées dans le compte de fonctionnement.</p>

Loi D 1 05	PL 8932	Projet d'amendements du DF du PL 8932
<p>Art. 67A Réserve conjoncturelle ¹ Il est créé une réserve conjoncturelle. ² La réserve conjoncturelle est alimentée par le 50% de l'excédent de revenus de fonctionnement avant dotation à la réserve conjoncturelle. ³ Elle sert à réduire les éventuels déficits de fonctionnement. ⁴ La dissolution, partielle ou totale, de la réserve conjoncturelle doit faire l'objet d'une loi. Elle ne peut générer un excédent de revenus de fonctionnement. ⁵ La dotation ou la dissolution de la réserve conjoncturelle est inscrite au budget ainsi que dans le compte d'Etat.</p> <p>Art. 72 Disposition transitoire Les entités mentionnées à l'article 1, alinéa 2 doivent respecter, au plus tard pour l'exercice comptable 2001, les normes IAS.</p>	<p>Art. 67A (inchangé)</p> <p>Art. 72 (nouvelle teneur) ¹ Les entités mentionnées à l'article 1, alinéa 2, doivent respecter, au plus tard pour l'exercice comptable 2001, les normes <u>IPSAS</u>. ² Les comptes de l'Etat doivent se conformer aux normes IPSAS au plus tard pour l'exercice comptable 2005.</p>	<p>Art. 67A <u>abrogé</u></p> <p>Art. 72 (nouvelle teneur) ¹ <u>L'Etat de Genève et les entités mentionnées à l'article 1, alinéa 2, doivent respecter, au plus tard pour l'exercice comptable 2004 2008, les normes IPSAS ou IFRS.</u> <u>alinéa 2 du PL 8932 abrogé</u></p> <p>² <u>Les entités visées à l'article 72, alinéa 1 qui, à l'entrée en vigueur de la présente loi, appliquent les normes IAS/IFRS ou d'autres normes, restent soumises aux dites normes, jusqu'à l'application par celles-ci des normes IPSAS ou IFRS.</u></p> <p>³ <u>Les entités visées à l'article 72, alinéa 1 qui, à l'entrée en vigueur de la présente loi, n'appliquent pas encore les normes IAS/IFRS, sont soumises aux dispositions constitutionnelles légales et réglementaires en vigueur, jusqu'à</u></p>

Loi D 1 05	PL 8932	Projet d'amendements du DF du PL 8932
	<p>Article 2 Entrée en vigueur Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.</p>	<p><u>l'application par celles-ci des normes IPSAS ou IFRS.</u> ⁴ <u>A des fins de comparaison, le budget ainsi que les comptes de l'année précédente doivent également être établis selon les normes IPSAS ou IFRS.</u> Article 2 Entrée en vigueur Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.</p>

DEPARTEMENT DES FINANCES - CELLULE D'EXPERTISE FINANCIERE

MEMO

A : **Membres de la Commission de contrôle de gestion**
De : M. Alain Decosterd
Date : 4 octobre 2004

(CCO - dérogations IPSAS - IFRS)**Concerne : Dérogations possibles inscrites dans les normes IFRS et IPSAS****1. Résumé**

Les dérogations possibles déjà inscrites dans les normes IFRS et IPSAS sont extrêmement restreintes. En effet, et pour obtenir la certification, il est admis des dérogations uniquement si le fait de s'écarter d'une disposition de la norme (par exemple lors d'un traitement inapproprié) permet de présenter une image fidèle des états financiers.

Aucune autre dérogation n'est admise (ni même pour des raisons légales ou statutaires). Si toutefois, l'entité devait procéder à de tels écarts, elle devrait en informer les utilisateurs des états financiers et leur fournir toute l'information nécessaire pour qu'il puisse juger de la pertinence d'une telle dérogation et calculer les ajustements réalisés. Dans ce cas de figure, l'entité ne peut pas prétendre être conforme aux normes IPSAS / IFRS et ne peut donc pas être certifiée.

2. Principales dispositions IPSAS et IFRS/IAS traitant des dérogations§12 (IAS), §27 (IPSAS)

"Les traitements comptables inappropriés ne sont corrigés ni par l'indication des méthodes comptables utilisées, ni par des notes annexes ou d'autres textes explicatifs."

§13 (IAS), §28 (IPSAS)

"Dans les cas extrêmement rares où les dirigeants d'une entité estime que le fait de se conformer à l'une des dispositions d'une norme serait trompeur et qu'en conséquence il faut s'en écarter pour parvenir à la présentation d'une image fidèle, l'entité doit indiquer :

- (a) le fait que la direction estime que les états financiers donnent une image fidèle de la situation financière de l'entité, de sa performance financière et de ses flux de trésorerie ;*
- (b) que l'entité s'est conformée dans tous leurs aspects significatifs aux normes IPSAS / IAS applicables à l'exception d'une norme dont elle s'est écartée afin de parvenir à la présentation d'une image fidèle ;*
- (c) la norme dont l'entité s'est écartée, la nature de l'écart, y compris le traitement imposé par la norme, la raison pour laquelle ce traitement serait trompeur en la circonstance et le traitement appliqué ; et*
- (d) l'effet financier de cet écart sur le résultat net de l'entité, ses actifs, ses passifs, ses capitaux propres et ses flux de trésorerie pour chacun des exercices présentés."*

§14 (IAS), §30 (IPSAS)

"[...] l'existence d'un conflit avec des dispositions nationales (par exemple, lorsque le gouvernement a des exigences qui sont en conflit avec les normes) ne suffit pas en soi à justifier un écart dans les états financiers préparés conformément aux normes IPSAS / IAS."

§31 (IPSAS)

"S'écarter des normes IPSAS afin de se conformer à des dispositions légales ou statutaires de présentation des états financiers dans une juridiction particulière, ne constitue pas une dérogation à la présentation d'une image fidèle telle que mentionnée au paragraphe 28. Si de tels écarts sont matériels, l'entité ne peut pas prétendre être conforme aux normes IPSAS."

§18 (IAS), §35 (IPSAS)

"[...] il est important que les utilisateurs soient informés que l'entité ne s'est pas totalement conformée aux normes IPSAS / IAS dans la totalité de leurs aspects significatifs. Il est également important qu'ils aient suffisamment d'informations leur permettant de porter un jugement informé sur la nécessité ou non de s'écarter d'une norme et de calculer les ajustements qui seraient nécessaires pour se conformer à cette norme."