

*Projet présenté par les députés:*

*MM. Claude Marcet, Jacques Pagan, Gilbert Catelain, Jacques Baud, Yvan Galeotto, André Reymond, Georges Letellier et Robert Iselin*

*Date de dépôt: 15 avril 2003*

*Messagerie*

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

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. 1 Champ d'application (nouvelle teneur)**

<sup>1</sup> Les dispositions de la présente loi traitent de l'organisation et de la gestion  
comptable et financière.

<sup>2</sup> Les entités qui sont tenues d'appliquer les dispositions de la présente loi  
sont les suivantes : l'Etat de Genève, ainsi que tous les départements et  
services qui le constituent ou qui en dépendent, directement ou indirectement,  
les communes, les établissements autonomes, les fondations et corporations  
cantonales de droit public, les personnes morales de droit privé dans  
lesquelles l'Etat et/ou les communes possède/nt une participation majoritaire  
au capital ou dans lesquelles l'Etat et/ou les communes assure/nt un  
financement prépondérant des activités, sous la forme de subventions  
directes, indirectes ou d'une autre manière, ou dans lesquelles le Conseil  
d'Etat, et/ou le Grand Conseil et/ou les communes peuvent individuellement

ou conjointement nommer la majorité des membres des organes assurant la haute direction.

<sup>3</sup> Les entités autres que celles énoncées à l'alinéa précédent qui bénéficient de prestations cantonales, soit notamment tous cautionnements et garanties de tous genres, prêts ainsi que tous autres avantages pour lesquels l'Etat est ou pourrait être engagé :

- a) doivent accepter d'appliquer les dispositions de la présente loi et être soumise au contrôle de l'Etat, qu'elles aient ou non un organe de révision interne et/ou externe, si lesdites prestations viennent à excéder cinq millions de francs au terme d'un exercice civil ;
- b) lorsque lesdites prestations sont supérieures à un million de francs, mais inférieures à cinq millions au terme d'un exercice civil, les entités bénéficiaires ne sont pas tenues d'appliquer les dispositions de la présente loi mais soumettent leurs comptes annuels aux dispositions du Code des obligations applicables aux sociétés anonymes ; la désignation de leur organe de révision, particulièrement qualifié au sens du droit fédéral, doit en outre être approuvée par le Conseil d'Etat.

<sup>4</sup> Restent réservées les dispositions applicables du droit fédéral.

## **Chapitre II            La gestion comptable, principes et définitions (nouvelle teneur de l'intitulé)**

### **Art. 11            Conseil cantonal de la comptabilité (nouvelle teneur)**

<sup>1</sup> Un conseil cantonal de la comptabilité (CCC) est chargé d'établir, de tenir à jour et de mettre à disposition des entités désignées à l'article 1, alinéa 2, et alinéa 3, lettre a, de la présente loi :

- a) des directives comptables internes d'ordre général, traitant du plan comptable, des méthodes d'imputation, des méthodes d'évaluation, des méthodes de présentation ;
- b) des directives comptables internes d'ordre général, traitant de la comptabilité analytique, notamment des mesures de technique et/ou d'organisation comptable/s à prévoir et mettre en place pour permettre en tout temps et rapidement d'obtenir par centre de coûts ou de profits une information pertinente et fiable ;
- c) des directives d'ordre général traitant du contrôle interne (méthodes et procédures visant à protéger le patrimoine, à garantir l'exactitude et la fiabilité de la comptabilité et à assurer le respect des normes légales).

<sup>2</sup> Les entités désignées à l'article 1, alinéa 2, et alinéa 3, lettre a, de la présente loi appliquent les directives établies et qui leur sont transmises par le

Conseil cantonal de la comptabilité (CCC) (ci-après, dans le cadre de la présente loi : les directives) ; elles ont force de loi pour ce qui les concerne.

<sup>3</sup> Le Département des finances fait appliquer sous sa responsabilité les directives dans tous les services comptables de l'Etat qui d'un point de vue hiérarchique lui sont fonctionnellement subordonnés ; il veille à ce que l'application des directives soit effective dans les autres entités mentionnées à l'article 1, alinéa 2, et alinéa 3, lettre a. Le Département des finances peut ordonner que des contrôles soient effectués pour s'assurer de l'application des directives.

<sup>4</sup> Le Conseil cantonal de la comptabilité (CCC) est composé de 12 membres permanents, soit deux membres nommés par le Conseil d'Etat, deux membres nommés par le Grand Conseil, deux membres nommés par les communes, le directeur financier de l'Etat, le directeur du service de révision interne de l'Etat et quatre directeurs financiers. Ces derniers sont choisis à raison de deux au sein des grands établissements ou corporations de droit public du canton et de deux au sein de deux des plus grandes communes du canton.

A l'exclusion du directeur financier de l'Etat et du directeur du service de révision interne de l'Etat qui siègent de manière permanente, les membres désignés le sont pour une période de quatre ans renouvelable. Les membres nommés par le Conseil d'Etat, le Grand Conseil et les communes doivent être des experts-comptables particulièrement qualifiés au sens des normes fédérales, ils sont rémunérés ; les directeurs financiers choisis au sein des grands établissements ou corporations de droit public du canton et des communes, s'ils ne peuvent être considérés comme experts-comptables particulièrement qualifiés au sens des normes fédérales, doivent être porteurs d'un titre de comptable-contrôleur-diplômé, d'expert-fiduciaire diplômé, ou être titulaires d'un titre universitaire ou professionnel reconnu au niveau fédéral en sciences commerciales ou équivalent.

<sup>5</sup> Le secrétariat administratif et juridique du Conseil cantonal de la comptabilité (CCC) est assuré par le Département des finances.

<sup>6</sup> Le Conseil cantonal de la comptabilité (CCC) facture des émoluments aux entités qu'il sert, que celles-ci soient de droit public ou de droit privé, en fonction des prestations fournies, de manière à couvrir son budget, notamment à assurer la rémunération de ses mandataires, ainsi que de ses collaborateurs lorsque la rémunération de ces derniers n'est pas déjà assurée par l'Administration.

<sup>7</sup> Le Conseil cantonal de la comptabilité (CCC) se charge lui-même de son organisation interne et détermine son propre budget.

Il rend compte annuellement au Grand Conseil de son activité et de son budget, lesquels sont soumis à un vote d'approbation.

## **Art. 12 Exigence de compréhension et de comparabilité (nouvelle teneur)**

<sup>1</sup> De manière à permettre une compréhension optimale et immédiate des documents présentés par les entités énoncées à l'article 1, alinéa 2, et alinéa 3, lettre a, et permettre une comparaison objective des documents présentés, d'une part au sein d'une même entité, d'un exercice sur l'autre, d'autre part entre deux entités différentes :

- a) Un plan comptable identique, par nature d'opérations, est établi ; le plan est suffisamment détaillé pour qu'au minimum toutes les natures principales d'opérations y soient prévues.
- b) Une présentation identique des documents de synthèse est prévue.  
Le principe de la présentation par nature des éléments que doivent contenir les documents de synthèse ne peut être transgressé. Les documents de synthèse sont ainsi suffisamment détaillés pour que des regroupements de natures fondamentalement différentes d'opérations ne puissent être envisagés sous un seul et même vocable.
- c) Une terminologie identique des termes comptables et financiers est prévue.
- d) Des principes et méthodes comptables ou de contrôle interne identiques sont prévus.

<sup>2</sup> Le Conseil cantonal de la comptabilité (CCC) éditte les directives applicables.

<sup>3</sup> La référence à des recommandations et/ou des normes nationales et/ou étrangères peut être retenue, de cas en cas, en fonction de la spécificité de certaines opérations. Lorsque, dans les directives internes établies il est fait référence à ces recommandations et/ou normes, il doit être précisé si celles-ci sont applicables en totalité ou partiellement. Lorsque les recommandations ou normes auxquelles il est fait référence dans une directive sont modifiées, ou que leur interprétation change, un réexamen de l'application de la directive doit être effectué.

## **Art. 13 Documents de synthèse (nouvelle teneur)**

<sup>1</sup> Les documents de synthèse doivent contenir au minimum, que cela soit pour les comptes annuels réels d'un exercice ou pour les budgets prévisionnels, un bilan, un compte de résultat, une annexe aux comptes détaillée et un tableau de flux de fonds. Tous les engagements hors bilan qui doivent figurer dans l'annexe aux comptes doivent faire l'objet d'un inventaire et les risques d'un

engagement de l'Etat doivent être identifiés et chiffrés. L'annexe aux comptes doit contenir tous les éléments indispensables évitant pour un tiers une interprétation erronée des éléments chiffrés présentés dans les comptes annuels et le budget.

<sup>2</sup> Les documents présentés reprennent les éléments de deux exercices précédents en regard des éléments de l'exercice (comptes annuels réels ou budgets).

<sup>3</sup> Le budget et les comptes annuels sont établis pour l'année civile, les principes comptables à la base de leur élaboration sont identiques.

<sup>4</sup> Le Conseil cantonal de la comptabilité (CCC) édite les directives applicables.

<sup>5</sup> La référence à des recommandations et/ou des normes nationales et/ou étrangères peut être retenue, de cas en cas, en fonction de la spécificité de certaines opérations. Lorsque dans les directives internes établies il est fait référence à ces recommandations et/ou normes, il doit être précisé si celles-ci sont applicables en totalité ou partiellement. Lorsque les recommandations ou normes auxquelles il est fait référence dans une directive sont modifiées, ou que leur interprétation change, un réexamen de l'application de la directive doit être effectué.

#### **Art. 14 Principes comptables impératifs (nouveau, l'art. 14 ancien devenant l'art. 15)**

<sup>1</sup> La comptabilité et les documents de synthèses, ainsi que les budgets, doivent notamment être établis selon les principes et règles de régularité suivants :

- a) L'intégralité des comptes annuels, à savoir que toute opération financière ou comptable, doit figurer dans la comptabilité de la période correspondante.
- b) L'exactitude et la véracité des comptes annuels, à savoir que tous les faits et événements à comptabiliser sont clairement et exactement exprimés dans les différents comptes et états, notamment selon les principes de la délimitation par nature et dans le temps.
- c) La justification, à savoir que pour toute opération il existe un document reflétant un fait économique probant.
- d) La clarté et le caractère essentiel des informations, à savoir que la description des chapitres, des groupes et des rubriques doit être compréhensible et non ambiguë, tant dans le budget que dans les comptes publiés. Les enregistrements comptables doivent être lisibles, avoir une désignation claire et précise des faits et opérations enregistrés et faire clairement et précisément renvoi aux justificatifs concernés.

- e) La sincérité, à savoir que la comptabilité ne doit contenir aucune donnée dénaturée ou fictive.
- f) La prudence, et tous les principes connus directement liés qui en découlent (imparité, valeur la plus basse, etc.), à savoir qu'en cas d'incertitude dans l'évaluation, c'est la valeur déterminée avec le plus de prudence qui doit être retenue parmi deux valeurs possibles. La comptabilisation de provisions pour risques et charges, dès lors que des faits connus rendent impérative la constitution de telles provisions, fait partie intégrante du principe de prudence.
- g) La continuité dans la présentation et l'évaluation, à savoir que l'on ne peut modifier la présentation des comptes ou les principes d'évaluation, d'un exercice sur l'autre, sans que le lecteur en soit informé et qu'il lui soit remis les éléments qui lui permettent d'analyser les conséquences des modifications envisagées.
- h) L'interdiction de compensation, à savoir que les opérations de compensation entre actifs et passifs, d'une part, et entre les dépenses et les recettes, d'autre part, sont interdites. Les exceptions ne sont justifiées que si la pratique comptable l'autorise (provisions pour dépréciation et amortissements, notamment) ou si des corrections sont apportées lors d'opérations mal comptabilisées.
- i) L'échéance, à savoir que toutes les opérations doivent être analysées, enregistrées et, le cas échéant, comptabilisées dès leur naissance juridique.
- j) L'organisation systématique, à savoir que tous les principes d'organisation appropriés sont appliqués ou contraints de l'être par le système de traitement mis en œuvre.
- k) L'organisation rationnelle, à savoir l'introduction et la mise en œuvre de mesures nécessaires de contrôle interne (séparation des fonctions, moyens techniques, déroulement contraignant d'opérations, contrôles programmés, etc.).
- l) La vérification ultérieure, à savoir une relation ininterrompue entre la saisie des faits relevant de la comptabilisation à l'appui des pièces de base et le résultat final de l'information.
- m) Le coût réel de facturation interne, à savoir que chaque entité définie à l'article 1, alinéa 2, et alinéa 3, lettre a, de la présente loi doit se voir facturer, dans ses relations avec les autres entités précitées, les coûts qui lui incombent selon le principe du coût complet ; il en va de même entre les services de l'Etat.

<sup>2</sup> Le Conseil cantonal de la comptabilité (CCC) édite les directives applicables.

<sup>3</sup> La référence à des recommandations et/ou des normes nationales et/ou étrangères peut être retenue, de cas en cas, en fonction de la spécificité de certaines opérations. Lorsque dans les directives internes établies il est fait référence à ces recommandations et/ou normes, il doit être précisé si celles-ci sont applicables en totalité ou partiellement. Lorsque les recommandations ou normes auxquelles il est fait référence dans une directive sont modifiées, ou que leur interprétation change, un réexamen de l'application de la directive doit être effectué.

**Art. 15 à 23 (abrogés)**

## **EXPOSÉ DES MOTIFS**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

Comme tous les membres de ce Grand Conseil le savent fort bien, les comptes de l'Etat sont illisibles.

Le passif, pour commencer par lui, de l'Etat de Genève est inconnu, faute d'un bilan détaillé qui contienne l'ensemble des engagements, des cautionnements, des provisions pour risques et charges que supporte, ou devra supporter, l'Etat à raison de la loi.

Les exemples sont connus, parmi eux il convient de relever le cas particulièrement inquiétant des déficits techniques des caisses de pension garanties par l'Etat, mais aussi les autres cautionnements de l'Etat, voire son obligation d'éponger le déficit de la Fondation de valorisation des actifs de la BCGe.

### **Les charges de l'Etat ne sont pas plus claires**

En effet, faute d'un plan comptable uniforme, faute de normes uniformément appliquées, sous le contrôle d'organes compétents, dans l'ensemble des comptabilités des départements et des services de l'Etat, aucune consolidation fiable des charges par nature n'est actuellement possible.

Il résulte de cette situation que chaque chef de département, jonglant à sa guise avec les différents postes de ses charges, présente des budgets et des comptes dont ce Grand Conseil ne peut apprécier la véracité et encore moins l'opportunité des dépenses consenties.

Le présent projet de loi vise à pallier cet état de fait par deux modifications législatives :

Premièrement, préciser dans la loi, en les énumérant de façon claire et précise, l'ensemble des entités qui doivent être soumises aux normes régissant l'organisation et la gestion comptable de l'Etat, ainsi qu'au contrôle de ces normes qui devra être instauré.

Deuxièmement, fixer dans la loi non pas la référence à un standard comptable international particulier, lequel peut varier, mais bien des principes matériels reconnus et dont le respect peut être contrôlé efficacement, quels que soient les normes ou standards que l'on choisira d'appliquer, ce choix pouvant être laissé à un organe doté des compétences



techniques nécessaires, ici le Conseil cantonal de la comptabilité dont le présent projet de loi propose l'instauration.

Dans cette optique, un Conseil cantonal de la comptabilité (CCC) devra être mis sur pied, répondant directement au Grand Conseil de son activité.

Le fonctionnement du Conseil ne nécessitera pas de financement particulier pour le ménage étatique, et dès lors pas de ligne budgétaire supplémentaire à inscrire au budget de l'Etat. Le Conseil sera en effet composé pour une bonne part de cadres de l'Administration, dont le traitement émerge déjà au budget de l'Etat. Quant à la rémunération des collaborateurs non membres de l'Administration, elle sera assurée par les émoluments facturés par le Conseil aux entités qu'il est appelé de par la loi à servir.

Mesdames et Messieurs les députés, par ces deux modifications majeures de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (LGAF), vous doterez l'Etat de Genève des outils nécessaires à une gestion moderne de l'appareil étatique à une époque où les défis de rigueur et de précision qui s'imposent à l'Etat sont reconnus par tous.

Vous mettrez fin à l'amateurisme actuel qui caractérise un système qui tient plus du carnet du lait que d'une technique adaptée à la gestion d'un appareil qui compte quelque trente-cinq mille employés directs et assure une dizaine de milliers d'emplois supplémentaires par le biais des établissements autonomes et des organes subventionnés, brassant des milliards de francs de charges et gérant des actifs et des passifs à la fois colossaux et actuellement indéterminés dans leur quotité exacte.

Il va de soi que divers articles de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève devront être modifiés dans leur forme et/ou leur contenu en relation avec les nouvelles dispositions proposées. L'élaboration des autres modifications qui s'impose ne pourra toutefois intervenir qu'une fois clos le débat relatif aux dispositions contenues dans le présent projet de loi.

Au bénéfice des explications qui précèdent, nous vous prions, Mesdames et Messieurs les députés, de faire bon accueil au présent projet de loi.