

Date de dépôt : 2 mai 2008

Rapport

de la Commission des finances chargée d'étudier le projet de loi de MM. Claude Marcet, Jacques Pagan, Gilbert Catelain, Jacques Baud, Yvan Galeotto, André Reymond, Georges Letellier et Robert Iselin modifiant la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (D 1 05) (*Principes comptables*)

Rapport de M^{me} Mariane Grobet-Wellner

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission des finances, sous la présidence de M. Guy Mettan, a examiné ce projet lors de sa séance du 27 février 2008 en présence de M. David Hiler, conseiller d'Etat en charge du Département des finances.

L'excellent procès-verbal a été rédigé par M^{me} Mina-Claire Prigioni et M^{me} Frédérique Cichocki.

1. Présentation du projet de loi

Ce projet de loi a été déposé par le groupe UDC le 15 avril 2003 et renvoyé à la Commission des finances lors de la séance du Grand Conseil du 19 septembre 2003. Faisant état de l'illisibilité des comptes de l'Etat ainsi que l'absence de présentation d'un bilan détaillé avec indications claires de l'ensemble des engagements, des cautionnements et des provisions pour risques, il propose deux modifications de la loi, à savoir :

- L'énumération claire et précise de l'ensemble des entités soumises aux normes régissant l'organisation et la gestion comptable de l'Etat.
- L'indication des normes comptables précises applicables à l'ensemble des entités.

2. Examen du projet de loi par la Commission des finances

Le projet, déposé il y a 5 ans, est aujourd'hui désuet. Si la commission admet le bien fondé des invites à l'époque du dépôt, elle souligne les progrès apportés à la présentation des comptes, qui ont beaucoup gagné en lisibilité et transparence. Elle constate que la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (LGAF), régulièrement modifiée, contient actuellement des indications claires quant à la présentation des comptes.

3. Vote de la Commission des finances

L'entrée en matière est refusée par :

Pour : 3 (2 UDC, 1 MCG)

Contre : 8 (2 S, 2 Ve, 1 R, 2 PDC, 1 L)

Abstentions : 3 (1 S, 2 L)

4. Conclusion

Sans contester le bien-fondé du projet de loi au moment de son dépôt en 2003, la majorité de la Commission des finances refuse l'entrée en matière, compte tenu de l'amélioration sensible apportée à la présentation des comptes de l'Etat aujourd'hui, et vous invite, Mesdames et Messieurs les député-e-s, à faire de même.

Projet de loi (8991)

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)

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

² 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.

³ 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.

⁴ 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)

¹ 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).

² 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.

³ 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.

⁴ 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.

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

⁶ 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.

⁷ 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)

¹ 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.

² Le Conseil cantonal de la comptabilité (CCC) édite les directives applicables.

³ 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)

¹ 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.

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

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

⁴ Le Conseil cantonal de la comptabilité (CCC) édite les directives applicables.

⁵ 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)

¹ 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.

² Le Conseil cantonal de la comptabilité (CCC) édite les directives applicables.

³ 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)