

Date de dépôt: 4 octobre 2004

Messagerie

Rapport

de la Commission des finances chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat ratifiant la charte d'éthique de la Banque cantonale de Genève

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Robert Iselin

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission des finances s'est réunie le 1^{er} septembre pour examiner le projet de loi du Conseil d'Etat PL 9074-A sous la présidence de M. Renaud Gautier. Ont assisté partiellement ou à l'ensemble de ces débats. M^{me} Martine Brunschwig Graf, présidente du Département des finances, M. Jean-Paul Pangallo, directeur du budget, M. Marc Perut, secrétaire scientifique ainsi que M. Blaise Goetschin, président de la direction générale de la Banque Cantonale de Genève.

Le président rappelle liminairement que le projet de loi 9074 figure au début de l'ordre du jour, trois membres du Conseil de la BCGE siégeant au sein de la commission et ne pouvant pas, de ce fait, assister et participer aux échanges de vue et aux décisions portant sur cet objet. Le président, après avoir rappelé ensuite que l'établissement de la charte proposée à l'approbation du Grand Conseil représente un travail de longue haleine, assumé notamment par les membres du Conseil d'administration et destiné à être soumis à l'assemblée générale de la BCGE après approbation par le

Grand Conseil, suggère à M. Goetschin, dont il salue la disponibilité, de s'exprimer sur le projet de loi et le texte de la charte, travaillé également sur le plan interne par un groupe de collaborateurs.

M. Goetschin, après avoir relevé les variations sémantiques que peut subir le terme éthique, rappelle que la BCGE, conçue comme la banque cantonale d'une ville et d'un canton étroitement liés à l'économie, est soucieuse de fonctionner comme une institution locale certes mais qui soit à même d'offrir des services aux sociétés et personnes physiques actives internationalement depuis notre cité dont elles assurent, il faut bien le rappeler, par leurs engagement une part de sa prospérité. Cela signifie qu'elle se doit d'offrir, à ces intéressés, les services dont ils peuvent avoir besoin dans leurs activités internationales notamment.

Parmi celles-ci, le financement du négoce international, et notamment du négoce du pétrole, joue un rôle important, à telle enseigne que la banque doit pouvoir offrir à quelque 350 sociétés engagées dans le financement du commerce de marchandises un service impeccable. Ayant développé et accumulé au cours des ans des expériences précieuses dans ces champs d'activité, la BCGE a donc décidé, en dépit de l'incident du Prestige, de continuer dans ce secteur, en dépit du fait, par exemple, qu'un établissement voisin six fois plus important en termes de fonds propres, se soit retiré de ce domaine bancaire.

Le côté original de la décision de la banque réside, de l'avis du rapporteur, dans le fait que, tirant la leçon de l'épisode du Prestige, qui ne lui a pas été bénéfique sur le plan local du moins, la BCGE s'est fixée comme politique de faire accepter la charte par l'ensemble de ses clients et contreparties et ce avant tout par ceux d'entre eux engagés internationalement.

Seules les entreprises y ayant souscrit ou bénéficiant de chartes équivalentes auront accès à l'avenir à ses services financiers. Il ne s'impose ainsi pas de rejeter systématiquement et indistinctement les transactions pétrolières ou le transport de gaz, d'éthanol ou de soja. De toute manière, comme l'a rappelé à fort juste titre le président, le financement du commerce international porte sur les instruments financiers représentant les marchandises et non sur ces marchandises elles-mêmes ou les outils de leur transport.

En ce qui concerne le contenu de la charte, il sied de rappeler qu'elle doit simplement codifier certains principes moraux qui devraient inspirer toute l'activité bancaire. Il y a un demi-siècle, ces principes allaient de soi. Leur prévalence s'est notablement atténuée. Ils doivent donc être proclamés haut et fort afin que les générations actuelles s'en inspirent et qu'il leur soit

inculqué une philosophie qui n'est visiblement plus très répandue, et cela sans que la charte, comme l'a relevé un commissaire, devienne un frein à l'activité économique de la banque.

L'effort fourni par la banque cantonale de Genève dans ce secteur mérite d'être souligné et admiré, quand bien même aucune sanction ne vienne accompagner la charte, ce qu'un commissaire a relevé, cette absence résultant de la difficulté d'établir une loi pénale éthique interne. L'existence du texte constitue néanmoins, en tant que tel, un élément de pressions non négligeable, pouvant être invoqué subsidiairement dans d'éventuels différends légaux.

Plusieurs commissaires ont déploré que la charte ne comprenne pas des règles à observer lors de l'octroi de financements : interdiction de participer à des opérations utilisant des navires à simple coque, ou encore portant sur les exportations de bois tropicaux ou d'organismes génétiquement modifiés. L'absence de dispositions dans la charte (certains ont parlé de frilosité) portant sur le développement durable et « les concepts d'économie sociale » a également été déplorée, comme celle de la mention de la mission de la banque dans la charte, ou encore des conditions d'accord des prêts hypothécaires.

C'est oublier qu'il s'agit d'une charte d'éthique et non d'un règlement interne fixant les principes à observer dans chaque catégorie d'affaires (par exemple, dans un crédit en compte courant accordé à une société commerciale, la proportion de l'actif circulant par rapport aux fonds propres) ou encore, sur le plan interne, par exemple l'égalité homme – femme. Tous ces problèmes et leur solution relèvent de dispositions internes et de l'observation d'innombrables lois et règlements émis par la Commission fédérale des banques, l'Association suisse des banquiers ou encore par la direction générale de la banque dans le cadre de la politique qu'elle entend suivre. Le sujet est d'ailleurs devenu si vaste et si compliqué que la plupart des établissements bancaires ont dû créer un poste de « compliance officer », par quoi il faut entendre une instance qui assure que toutes les dispositions susceptibles de s'appliquer, et il y en a une myriade qui constituent une véritable jungle, sont bien observées.

Mis aux voix, le projet de loi 9074 est accepté par 8 suffrages (1 UDC, 2 L, 2 PDC, 1 R et 2 Ve) contre 4 (1 AdG et 3 S).

Conclusion

Au bénéfice de ces explications, la majorité de la Commission prie, Mesdames et Messieurs les députés, de réserver un accueil favorable au présent projet de loi, la Commission dans son ensemble exprimant au surplus ses remerciements à M^{me} la conseillère d'Etat Brunshwig Graf ainsi qu'à M. J.-P. Pangallo, directeur, Marc Perut, secrétaire scientifique et Blaise Goetschin, directeur général de la BCGE pour leur coopération et leur disponibilité.

Projet de loi (9074)

ratifiant la charte d'éthique de la Banque cantonale de Genève

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève,
vu l'article 11, alinéa 2, lettre f, de la loi sur la Banque cantonale de Genève,
du 24 juin 1993, dans sa teneur modifiée par la loi N° 8244 du 9 juin 2000,
entrée en vigueur le 1^{er} août 2000;

vu la décision de l'assemblée générale des actionnaires de la Banque
cantonale de Genève, prise le 20 mai 2003 en assemblée générale ordinaire,
approuvant le contenu de la première charte d'éthique de la banque ci-
annexée,

décète ce qui suit :

Art. 1 Ratification

La charte d'éthique de la Banque cantonale de Genève, annexée à la présente
loi, adoptée le 20 mai 2003 par l'assemblée générale ordinaire des action-
naires, est ratifiée.

Art. 2 Entrée en vigueur

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

Charte d'éthique – Banque Cantonale de Genève

Préambule

Le présent document rappelle la mission de la Banque Cantonale de Genève (BCGE) telle que fixée par la loi, en précisant les valeurs et principes qui inspirent la Banque dans la gestion de ses affaires, et dans la conduite de ses relations avec ses clientes et clients, ses collaboratrices et collaborateurs, ses fournisseurs et ses actionnaires.

1. Mission et principes éthiques

La Banque Cantonale de Genève a pour mission de contribuer au développement de Genève et de la région, en proposant à tous ses résidents et à toutes ses entreprises ou institutions des services bancaires compétitifs et conformes aux spécificités et aux capacités d'un établissement régional.

Au-delà du respect des dispositions légales et réglementaires qui vont de pair avec la pratique d'une activité irréprochable, la conduite des affaires de la BCGE s'exerce en s'inspirant des principes éthiques suivants: intégrité, équité, loyauté, indépendance et transparence.

2. Responsabilités envers l'ensemble des partenaires

La Banque Cantonale de Genève considère que sa mission lui confère des responsabilités envers quatre groupes d'intérêts en particulier:

A l'externe:

- **Ses clientes et clients**, auxquels elle propose des services financiers adaptés à leurs besoins de manière optimale, des conseils de haute qualité et clairement indépendants, ainsi qu'un réseau d'agences et de moyens techniques favorisant la proximité, offrant un accueil et une écoute à tous les clients, quel que soit leur statut économique, en leur garantissant la protection de leur sphère individuelle.
- **Ses fournisseurs**, en favorisant les relations d'affaires avec les fournisseurs et partenaires qui privilégient les principes d'éthique similaires à ceux auxquels la Banque souscrit.

A l'interne:

- **Ses collaboratrices et collaborateurs**, en s'efforçant d'être reconnu comme un employeur attractif et responsabilisant, notamment en valorisant leurs compétences et en favorisant leur esprit d'entrepreneur.
- **Ses actionnaires** publics et privés, genevois ou tiers, auxquels elle entend offrir une information la plus large possible sur ses activités et

ses résultats et pour lesquels elle s'efforce de créer une valeur ajoutée sur une base régulière et dans le long terme.

Les valeurs et principes exposés dans la présente Charte guident l'action de notre établissement. Ils ne sauraient toutefois fonder de prétention dans aucune affaire particulière ou de droit d'action devant une quelconque juridiction.

3. Gestion de la Banque dans le respect du principe du développement durable

La BCGE s'est prononcée en faveur du concept de développement durable pour trois secteurs essentiels de ses activités:

- **Ecologie d'entreprise** – réduction des conséquences environnementales directes de ses activités par la diminution de la consommation d'énergie et de matière ainsi que la gestion de déchets.
- **Gestion active des risques** – intégration de l'identification et de la qualification des risques environnementaux et sociaux dans ses procédures d'analyse et de gestion.
- **Produits et prestations bancaires** – mise à disposition d'un libre choix de prestations et de produits financiers respectant des critères d'analyse financière, d'une part, environnementaux et sociaux, d'autre part, favorables à l'environnement.

4. Information et communication

La BCGE rend compte régulièrement des mesures prises et des résultats enregistrés en faveur de l'intégration de ses valeurs et principes d'organisation à ses activités. Cette information est diffusée publiquement dans le cadre du rapport annuel ainsi que de rapports thématiques réguliers.

La BCGE mène une politique de communication la plus ouverte possible. Elle rend compte de ses activités dans le respect des règles imposées par la loi, le secret bancaire et les obligations des sociétés cotées, notamment, ainsi qu'en observant la plus grande neutralité dans ses prises de position, afin de respecter l'opinion de chacun de ses clientes et clients, fournisseurs, collaboratrices et collaborateurs et actionnaires.

Date de dépôt : 5 octobre 2004

Messagerie

RAPPORT DE LA PREMIÈRE MINORITÉ

Rapport de M. Souhail Mouhanna

Mesdames et
Messieurs les députés,

Lorsque le Grand Conseil a décidé, en 1993, de fusionner la Caisse d'épargne et la Banque hypothécaire afin de créer la Banque cantonale du canton de Genève, de nombreuses questions ont été posées en commission sur la gestion de ces deux établissements bancaires et leur politique commerciale, ainsi que sur leur solidité financière.

Ces débats ont amené les députés à considérer que la future Banque cantonale devait être dotée d'une charte éthique dont l'adoption par l'assemblée générale des actionnaires est expressément prévue à l'article 11, alinéa 2, lettre f, de la loi sur la Banque cantonale du canton de Genève du 24 juin 1993.

Lorsque le Grand Conseil a été saisi au début de l'année 2000 du projet de loi portant sur le refinancement de la BCGE, menacée de banqueroute, la population genevoise et les députés ont été effarés de constater les pertes colossales subies par la BCGE ainsi que la gestion désastreuse de la Banque par ses dirigeants qui ont trompé la population et caché la réalité sur l'état catastrophique d'endettement de celle-ci avec des bilans mensongers, très loin de la réalité.

C'est ainsi que l'Etat a été amené à provisionner le montant colossal de 2,7 milliards de francs pour couvrir les pertes occasionnées par la gestion irresponsable de la BCGE, au détriment des prestations à la population et des finances publiques. Ces pertes, qui représentent un montant de 6750 francs par habitant de notre canton, ajoutées aux énormes cadeaux fiscaux offerts aux plus hauts revenus de notre canton, ont plongé l'Etat de Genève dans une grave crise budgétaire et accéléré le processus de démantèlement social engagé à travers le budget 2004, le projet de budget 2005 et le PFQ du Conseil d'Etat.

C'est lors de l'examen de la situation de la Banque que les députés ont constaté avec consternation que la charte éthique n'avait jamais été élaborée.

Il a fallu attendre encore trois ans pour que le Grand Conseil soit saisi du projet de charte faisant l'objet du présent rapport.

Ce document relativement bref se cantonne pour l'essentiel à des considérations de portée générale et des principes qui ne sont pas définis. Il est regrettable que ce document ne soit pas plus concret. Mais, surtout, les auteurs de ce projet de charte n'ont pas tiré dans sa rédaction les leçons du passé, pourtant si proche, à savoir les raisons pour lesquelles la BCGE s'est trouvée en situation de banqueroute.

La charte éthique devrait comporter les règles qui auraient dû être respectées pour éviter un tel désastre, à savoir :

- La sincérité, c'est-à-dire une présentation des comptes de la Banque qui soit conforme à la réalité, avec une indication précise des provisions requises pour les crédits à risque.
- La publication de comptes permettant de connaître la situation financière de la Banque (en lieu et place de comptes de perte et profit et de bilans beaucoup trop succincts).
- La mise en place d'organes de contrôle efficaces et sans complaisance.
- Une information complète du Conseil d'administration.
- Des règles précises en matière d'octroi de crédits, notamment les crédits commerciaux (en blanc) dont le montant doit être limité et les crédits hypothécaires qui doivent être consentis sur la base de la valeur de rendement des objets immobiliers et d'un apport correct de fonds propres.
- Le respect du principe de la prudence avec une appréciation réaliste des risques et le refus de financer des opérations spéculatives.
- La limitation des crédits par débiteurs.

Le refus de fonds d'origine douteuse, notamment de personnes associées à la gestion des affaires publiques.

Les règles précitées ne sont pas exhaustives mais constituent une indication sur les principes concrets que la BCGE devrait respecter. A ce sujet d'autres questions devraient être évoquées, à savoir l'égalité de traitement des clients, la priorité en matière de crédits commerciaux aux petites et moyennes entreprises locales délaissées par les grandes banques et des crédits hypothécaires aux logements répondant à l'intérêt général, sans oublier les associations à but non lucratif.

Il faudrait également favoriser la promotion des femmes au niveau du personnel, notamment par des horaires à temps partiel, y compris au niveau de la direction.

En conséquence, la minorité vous demande, Mesdames et Messieurs les députés, de renvoyer ce projet au conseil d'administration de la BCGE afin qu'il formule un autre projet de charte éthique.

Date de dépôt : 4 octobre 2004

Messagerie

RAPPORT DE LA SECONDE MINORITÉ

Rapport de M. Antoine Droin

Mesdames et
Messieurs les députés,

Ethique : science de la morale, art de diriger la conduite¹.

En cette matière comme dans bien d'autres, qui peut le plus peut le moins !

La présentation de M. Blaise Goetschin, président de la Direction Générale de la BCGE à la Commission des finances, n'allait pas intégralement dans ce sens. Je cite :

« Il pourrait être imaginé un code éthique BCGE, plus fourni, plus général ou plus ambitieux. Cependant, le rôle du Directeur général oblige à viser une action possible qui tient compte des réalités. La BCGE est en prise directe avec l'économie, les particuliers et les entreprises, qui présentent des risques et obligent un certain réalisme dans l'application des principes d'éthique. Cette philosophie est à la base du code travaillé en interne par un groupe formé de collaborateurs et revue par le Conseil d'administration ».

Il me plaît de relever que les mots utilisés ne sont pas innocents. M. Goetschin dans sa présentation parle de code, de principes éthiques, alors que le parlement doit se prononcer sur une charte. Une charte va sans conteste plus loin qu'un code. Elle est l'énumération de principes qui figent auprès de différents partenaires (en l'occurrence internes et externes) un idéal vers lequel il faut tendre le plus possible. Dès lors élaborer une charte éthique n'est pas un geste anodin mais bien la définition d'un document réfléchi et sensé. Il est certes l'expression d'un consensus entre acteurs, mais un

¹ Définition du Petit Robert.

consensus qui doit incontestablement être dynamique et tendre vers le plus et non pas vers le moins.

Dès lors, prétendre qu'il est utile d'avoir un certain réalisme dans l'application des principes d'éthique est dangereux et laisse la porte ouverte au nivellement par le bas, ce qui manifestement anime ce projet de loi.

Si l'exigence de la BCGE envers chaque client est (entre autres critères économiques), la signature de la charte, on peut comprendre que la banque préfère une charte pouvant être signée les yeux fermés, sans engagement contraignant, qu'une charte qui demande réflexion voire changement de comportement. Nous comprenons à contrario qu'il serait néfaste pour la BCGE d'avoir des exigences de trop haut niveau faisant fuir les clients vers la concurrence, mais la fin justifie-t-elle les moyens ? Assurément non !

L'activité bancaire en Suisse est réglementée pour réguler le comportement des banquiers, ce qui est une contrainte mais aussi un argument de valeur non négligeable dans les relations extérieures des établissements bancaires. Le respect de l'éthique est donc fondamental. Le dispositif légal genevois y fait référence. La charte de la BCGE fixe donc des règles complémentaires aux normes obligatoires.

Le refus minoritaire en commission de ce projet de loi est justifié par le manque d'ambition de la charte présentée et n'est donc nullement à mettre en relation contre le principe même d'une telle démarche.

La proposition de charte qui est soumise au législatif a, dans la séance de la commission des finances du 24 mars 2004, fait l'objet de critiques de la part de la droite et de la gauche. Il a été rappelé le sens grec du mot éthique qui renvoie à la morale et qui montre, qui démontre toute l'importance des mots et des idées lorsque l'on aborde le contenu d'une « charte éthique » telle que le veut la BCGE. Il a été relevé que la problématique liée à l'évasion fiscale et au blanchiment d'argent, à la spéculation immobilière et la réalisation de crédits sans garantie, à l'égalité homme et femme, à la responsabilité face au chômage par le soutien notamment des PME, sont des thèmes non abordés.

Quant au développement durable, l'article 3 en fait état mais sort ce dernier de sa substance et de son principe. Il aurait été important d'une part, de faire référence à la loi genevoise sur le développement durable (A 2 60) et d'autre part, de rappeler le but (chapitre I, art. 1) du développement durable que je reproduis ci-après pour mémoire :

Art. 1 But

1 L'ensemble des activités des pouvoirs publics s'inscrit dans la perspective d'un développement de la société, à Genève et dans sa région, qui soit

compatible avec celui de l'ensemble de la planète et qui préserve les facultés des générations futures de satisfaire leurs propres besoins.

2 A cette fin, on recherchera la convergence et l'équilibre durable entre efficacité économique, solidarité sociale et responsabilité économique.

L'article 2 n'est pas moins important car il stipule :

Art. 2 Convergence des politiques publiques

Le Grand Conseil et le Conseil d'Etat veillent à la cohérence des objectifs poursuivis et des modalités adoptées, dans tous les domaines de l'action publique, avec la perspective d'un développement durable.

Il est donc de notre devoir de législateur de vouloir le plus, principalement en matière d'éthique et en l'occurrence de développement durable.

Le chapitre 3 de la charte : « Gestion de la Banque dans le respect du principe du développement durable » devrait donc incorporer intégralement dans sa dynamique, les buts du développement durable et particulièrement l'alinéa 2 de l'article 1 ci-dessus.

Enfin, il eut été important que des références soient dictées dans la charte sur les principes de contrôle et de suivi, éléments fondamentaux pour qui veut garantir, sur le long terme, la fiabilité et la pérennité de son action vis-à-vis de l'extérieur.

Rappelant une fois encore que le refus de ce projet de loi n'est pas en désaccord sur le principe d'une charte mais bien sur une partie de son contenu bien trop succinct pour les motifs évoqués plus haut.

En conséquence, la deuxième minorité vous recommande, Mesdames et Messieurs les députées et les députés, de bien vouloir rejeter ce projet de loi.