

Date de dépôt: 9 janvier 2008

Messagerie

Réponse du Conseil d'Etat

à l'interpellation urgente écrite de M. Claude Marcet : IPSAS une réelle volonté de transparence ou, derrière un écran de fumée bienvenu, la poursuite d'un certain obscurantisme comptable

Mesdames et

Messieurs les députés,

En date du 13 décembre 2007, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une interpellation urgente écrite qui a la teneur suivante :

Lorsque les travaux parlementaires liés à l'introduction des normes IPSAS ont eu lieu, la volonté manifestée par les députés était de mettre en place un système comptable (enregistrement/évaluation/présentation) reconnu au plan international, système comptable permettant, en plus des comparaisons désormais possibles d'un/e état/ville à l'autre, d'être certain de l'établissement régulier et reconnu comme tel des comptes présentés par le Gouvernement.

Puis le temps a passé et j'apprends, entre autres :

- 1. d'un collaborateur de l'Etat, et pas des moindres, que le Gouvernement tente discrètement d'obtenir une certification « light », avec l'application des DiCoGe (directives comptables à la sauce genevoise) et surtout l'absence de prise en compte du problème des retraites publiques ;*
- 2. d'un membre du « Board » des IPSAS, que le Gouvernement genevois faisait partie des seuls opposants à la mise en application au plan international de la norme IPSAS 25 (équivalent de la norme 19 IFRS) qui traite des avantages au personnel, norme qui vient d'être adoptée et qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2008, avec une période de*

transition jusqu'en 2011. Ce même membre du « Board » des IPSAS en arrive donc à se poser la question : « est-ce qu'il y a un élément culturel que nous ne comprenons pas ? » ... ;

- 3. d'un collaborateur de l'Etat, lors d'une séance de commission regroupée (finances/contrôle de gestion), qu'il n'y a pas lieu de prendre en compte la problématique des retraites publiques dans les comptes de l'Etat !!!, car l'Etat est pérenne !!! Il est vrai que chaque fois que l'on vient sur le sujet des retraites publiques, « l'Etat pérenne » revient inéluctablement à la surface pour visiblement écarter ce problème difficile à gérer pour le Gouvernement genevois;*
- 4. d'un membre du gouvernement, en 2007, qu'il ne s'est jamais engagé sur la certification IPSAS, alors qu'une année plus tôt, ce même membre du gouvernement disait que l'on pouvait réduire le délai de mise en application des IPSAS à trois ans pour obtenir une certification (donc pour les comptes 2009, voire 2010). Il est vrai que dans l'intervalle la volonté du « Board » des IPSAS de rendre obligatoire une nouvelle norme, copie conforme de l'IFRS 19, a été annoncée, ceci expliquant peut-être cela ... Une demande d'explication sur le retournement de position du Gouvernement a été sollicitée, demande restée toujours sans réponse plus de deux mois après son envoi !!,*

on se dit que la volonté de transparence gouvernementale a bien évolué en très peu de temps.

Il est vrai que la valorisation des immobilisations aux normes IPSAS n'est déjà pas triste en soi, mais alors celle des retraites genevoises aux normes IPSAS, bonjour les dégâts dans les comptes, lorsque l'on sait que le déficit actuel actuariel global est de l'ordre de quelque +/- 4 milliards et que chaque année nous sommes en face d'un déficit structurel actuariel annuel à hauteur de nombreux millions. Pour résumer : l'insuffisance structurelle actuarielle annuelle correspond à ce qui n'est pas calculé et comptabilisé chaque année pour les retraites – budget / comptes, on oublie !! – sur la base des salaires enregistrés, pour assurer, au temps zéro de la retraite, le montant nécessaire pour couvrir lesdites retraites en relation avec le dispositif réglementaire en vigueur ; ce léger petit oubli est précisément ce qui a conduit au « trou global » actuel de quelque +/- 4 milliards que l'on tente actuellement de dissimuler par tous les moyens, en laissant aux générations futures le soin de régler le problème, donc la note !!

Il est aussi vrai que lorsque la Cour des Comptes, dans un récent rapport ose prétendre que l'obligation d'établir des comptes aux normes IAS (Fondval) n'est pas vraiment obligatoire (avec au passage quelques bizarreries comptables très vite oubliées pour rester dans le « politiquement correct »), dès lors que cette obligation apparaît au 3ème paragraphe d'un article de loi, on peut raisonnablement admettre que le Gouvernement sait déjà qu'il pourra se cacher derrière des yeux bienveillants pour éviter de montrer au bon peuple le véritable endettement de ce canton (qui avoisine son PIB sur la base des statistiques fédérales) et son véritable résultat annuel, ce véritable résultat annuel qu'il se fait toujours fort, par contre, de réclamer aux contribuables lorsqu'il convient de les taxer (fais ce que je te dis, mais pas ce que je fais).

Ma question est donc simple : Dès lors que le canton a décidé la mise en application des normes IPSAS pour établir et présenter ses états financiers, quand (date exacte requise) les contribuables de ce canton pourront enfin être certains que les états financiers dudit canton correspondront enfin exactement aux principes d'enregistrement des normes IPSAS (notamment et principalement l'IPSAS 25) et qu'il sera donc possible de les comparer avec des entités publiques correspondantes au plan national et international –, ou faut-il déjà admettre que toutes sortes de dérogations (DiCoGe et autres artifices de la même veine) sont d'ores et déjà et définitivement envisagées pour ne pas montrer ce que l'on n'a pas envie de montrer et que dès lors les futurs états financiers ne vaudront pas mieux que ce que l'on connaît actuellement, notamment en ce qui concerne les immobilisations et les retraites publiques. Je rappelle qu'en matière de normes internationales, une certification ne peut être obtenue que si toutes les normes sont respectées et non pas seulement celles qui ne posent pas de problème.

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

Sans faire référence au contenu des débats qui se sont déroulés dans le cadre de l'étude du projet de loi n°8932, le Conseil d'Etat souhaite rappeler que les sujets soulevés dans l'interpellation urgente ont depuis fait l'objet de plusieurs courriers à l'intention des commissions spécialisées du Grand Conseil – le dernier en date du 22 novembre 2007 – ainsi que d'informations précises notamment dans le cadre d'une formation spécifique organisée à l'intention des membres de la Commission des finances et de la Commission de contrôle de gestion. Le Conseil d'Etat entend saisir l'opportunité offerte par cette interpellation urgente pour rappeler les lignes directrices voulues par le Grand Conseil. Par ailleurs, le Conseil d'Etat souhaite rassurer les députés du Grand Conseil par rapport à sa ligne de conduite dans la phase de mise en œuvre des normes comptables internationales du secteur public (ci-après, normes IPSAS) au sein de l'Etat de Genève.

Le Grand Conseil a inscrit dans la loi sur la gestion administrative et financière que l'Etat de Genève devait utiliser les normes IPSAS comme référentiel pour la tenue et la présentation de ses états financiers. En toute connaissance de cause, le Grand Conseil a accepté l'idée que dans des cas bien déterminés, des dérogations aux normes IPSAS étaient possibles mais que celles-ci devaient être annoncées et justifiées. Le Grand Conseil a enfin choisi de déléguer la compétence de dérogation au Conseil d'Etat.

C'est à la lumière de ce cadre légal que le Conseil d'Etat a engagé les travaux d'introduction des normes IPSAS à l'Etat de Genève en confiant au centre de compétence IPSAS la mission de rédiger des directives d'application des normes IPSAS (ci-après, DiCo-GE). Le Conseil d'Etat a validé les travaux du centre de compétence IPSAS par extrait de procès-verbal de façon à donner aux DiCo-GE un statut « d'officialité » dépassant celui de la technique comptable et à garantir également l'application de l'esprit de la loi sur la gestion administrative et financière. Au terme de ce processus, le Conseil d'Etat estime que l'Etat de Genève respecte le cadre imposé par les normes IPSAS à l'exception de trois dérogations faisant l'objet d'une information explicite dans les états financiers. Grâce à cette transparence, le Conseil d'Etat constate que toute l'information nécessaire aux lecteurs est disponible dans les états financiers de l'Etat.

Ainsi, le Conseil d'Etat estime que le mandat fixé par la loi sur la gestion administrative et financière est rempli. Dans le même temps, le Conseil d'Etat est tout à fait conscient qu'en raison des dérogations retenues, l'Etat de Genève ne peut se prévaloir d'une certification IPSAS, certification qui n'a jamais été ni un objectif à atteindre, ni une contrainte, lors de la mise en œuvre des normes.

Concernant la certification de ses états financiers, le Conseil d'Etat souhaite relever qu'elle sera réalisée conformément à l'application de la loi sur la gestion administrative et financière, c'est-à-dire par rapport aux directives d'application des normes IPSAS (DiCo-GE).

En ce qui concerne plus spécifiquement le thème des engagements de prévoyance de l'Etat de Genève et de leur reconnaissance dans les états financiers, le problème des caisses de pensions publiques a été pris en compte par le Conseil d'Etat dans le cadre de la rédaction des directives d'application des normes IPSAS. Il y est clairement indiqué qu'en l'absence de norme IPSAS traitant du sujet *« il a été décidé d'appliquer en ce qui concerne les avantages postérieurs à l'emploi (caisses de pension), la norme IPSAS 19 « Provisions, passifs éventuels et actifs éventuels », ainsi que la norme Swiss GAAP RPC 16 « Engagements de prévoyance ». Les prescriptions de la norme IAS 19 concernant les engagements de prévoyance sont vivement critiquées par les experts en prévoyance suisses. C'est pourquoi la norme Swiss GAAP RPC 16, qui s'éloigne des prescriptions prévues par IAS 19, a été développée. »*

Aujourd'hui, la norme IPSAS 25 vient d'être adoptée par l'IFAC et sa mise en application doit être effective au 1^{er} janvier 2011. Malheureusement, cette norme reprend l'essentiel de la norme IAS 19 sans tenir compte des spécificités des caisses publiques suisses et notamment de l'argumentaire développé par le Conseil d'Etat lors de la consultation par l'IPSAS Board. La position du Conseil d'Etat relatif à l'IPSAS 25, est disponible en toute transparence sur le site de l'IFAC (voir annexe). Elle correspond en tout point aux éléments développés par le Conseil d'Etat et par certains hauts fonctionnaires lors d'auditions ou de formations organisées à l'intention des membres des commissions des finances et de contrôle de gestion. Elle rejoint par ailleurs la position de l'organisme suisse de normalisation comptable (Fondation pour les recommandations relatives à la présentation des comptes – FER) puisque sa norme RPC 16 reprend les mêmes conclusions. Force est de constater, qu'il y a donc bel et bien un élément technique (et non « culturel ») qui n'a pas été pris en compte par ce même Board dans le cadre des caisses de pensions publiques suisses au bénéfice de la garantie de l'Etat et appliquant le système de répartition.

En conclusion, le Conseil d'Etat est convaincu que le traitement comptable retenu par les DiCo-GE reflète de manière plus adéquate la réalité économique engendrée par le système de prévoyance professionnelle des collectivités publiques suisses. Dans le même temps, le Conseil d'Etat ne nie pas qu'il s'agira d'une dérogation aux normes IPSAS dès le 1^{er} janvier 2011. Cette dérogation est justifiée et fera l'objet d'une annonce explicite dans les états financiers. Le cas des caisses de pension est ainsi un excellent exemple de l'esprit dans lequel les normes IPSAS ont été mises en œuvre à l'Etat de Genève.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à prendre acte de la présente réponse.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

Le chancelier :
Robert Hensler

Le président :
Laurent Moutinot

- Annexes :*
- *Courrier du 22 novembre 2007 du Conseiller d'Etat en charge du département des finances à la commission de contrôle de gestion*
 - *Argumentaire développé par le Conseil d'Etat et envoyé à l'IPSAS Board lors de la consultation sur la norme « Employee benefits » en date du 21 février 2007*



REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE
Département des finances
Le Conseiller d'Etat

DF
Case postale 3860
1211 Genève 3

Service du Grand Conseil
Commission de contrôle de gestion
M. Jacques Follonier
Président
Rue de l'Hôtel-de-Ville 2
Case postale 3970
1211 Genève 3

Nréf. : DH/MFR/OF
Vréf. :

Genève, le 22 novembre 2007

Concerne : Certification IPSAS - votre courrier du 30 août 2007

Monsieur le Président,

Depuis les auditions devant votre commission auxquelles vous vous référez dans votre courrier, le contexte relatif à la mise en place des normes IPSAS a quelque peu évolué. Nous parviendrons, en effet, à appliquer les DiCo-Ge dès le 1^{er} janvier 2008, à l'exception de la directive No 3 relative à la consolidation.

En ce qui concerne la certification, selon les normes d'audit publiées par la chambre fiduciaire suisse, elle consiste à donner une « opinion positive selon laquelle les états financiers ont été établis, dans tous leurs aspects significatifs, conformément à un référentiel comptable applicable ».

Si l'on s'en tient à cette définition, il n'appartient pas au Conseil d'Etat de se prononcer sur cette question. En effet, le référentiel comptable applicable aux états financiers de l'Etat de Genève, soit les normes IPSAS, a été déterminé par le Grand Conseil lors d'une modification de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF) qui prévoit également que le Conseil d'Etat peut déroger aux normes IPSAS pour autant que cela soit mentionné explicitement dans les états financiers et stipulé dans des règles générales édictées par le Conseil d'Etat.

A cet effet, le Conseil d'Etat a édicté des directives d'application plus communément appelées les DiCo-GE. Dans le cadre de l'élaboration de celles-ci, il est apparu que certains principes ne correspondaient pas à la présentation d'une image fidèle notamment en raison de spécificités des collectivités publiques suisses. Ces dérogations au nombre de trois, le non retraitement des exercices antérieurs, le provisionnement des coûts de démantèlement et l'information relative aux parties liées sont expliquées de manière détaillée dans l'exposé des motifs du projet de budget aux pages 54 et 55.

Quant à l'information sur la reconnaissance du découvert des caisses de prévoyance, il sied de rappeler qu'aucune norme comptable internationale IPSAS ne traite des caisses de pension. Les normes d'information financière IFRS prévoient que le déficit technique des caisses de pension, évalué selon les principes des unités de crédits projetées, doit être entièrement provisionné dans les états financiers de l'entité-employeur.

Toutefois, ces normes ne sont pas entièrement satisfaisantes d'un point de vue conceptuel. Elles ne prennent pas en considération les spécificités des caisses de pension publiques suisses en capitalisation partielle avec garantie de l'Etat basée sur sa pérennité.

Elles ne sont pas non plus satisfaisantes du point de vue de l'information délivrée qui ne correspond pas à la réalité économique (et donc au principe de l'image fidèle) ni au principe de la pertinence selon lequel l'information délivrée doit faciliter les décisions des dirigeants. Le provisionnement de l'entier du déficit technique revient à surévaluer les risques de la collectivité octroyant sa garantie car les difficultés financières d'une caisse sont réelles lorsque le taux de capitalisation franchit un taux planché (différent de 100%) correspondant à l'objectif de couverture, fixé par les statuts en fonction de la législation (objectif de couverture).

Enfin, les normes comptables internationales IPSAS indiquent qu'en cas d'absence de norme ou de traitement comptable spécifique, ce sont avant tout les dispositions et commentaires traitant de questions similaires dans le cadre des mêmes normes IPSAS qui doivent s'appliquer.

Pour ces raisons, les DiCo-GE reconnaissent les engagements découlant de la garantie de l'Etat accordée aux caisses de pensions publiques selon les principes des normes comptables internationales IPSAS relatifs aux provisions et passifs éventuels. Selon ces principes, une provision doit être comptabilisée lorsqu'il est plus probable qu'improbable qu'une sortie de ressources sera nécessaire. Si cela n'est pas le cas, l'engagement doit être indiqué en pied de bilan, comme actuellement dans la rubrique « passif éventuel ». Ces principes sont aussi ceux qui ont été retenus par les normes comptables suisses (Swiss GAAP RPC 16).

La nécessité d'une provision est affaire de jugement, sur la base des informations existantes relatives aux projections de santé financière des caisses de pension et de rapports d'experts indépendants. Ce jugement est fondé sur des critères objectifs et stables dans le temps. Dans tous les cas, la baisse du degré de couverture d'une caisse publique en dessous de son objectif de couverture est une indication qu'une provision doit être comptabilisée.

Toutefois, en fonction des décisions qui seront prises au niveau fédéral sur ce dossier, le Conseil d'Etat se reposera la question de savoir s'il y a lieu de modifier cette façon de faire. Le cas échéant, le bilan d'entrée sera modifié.

En conclusion, la décision de certifier ou non que les états financiers de l'Etat ont été établis conformément aux IPSAS appartient à l'organisme à qui la loi a confié cette tâche et non pas au Conseil d'Etat. Selon l'article 20 de la loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques, c'est l'inspection cantonale des finances qui est chargée de la révision des comptes annuels de l'Etat et d'en recommander l'approbation avec ou sans réserves, ou leur renvoi au Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat n'entend pas s'immiscer dans le travail de l'organe de révision de l'Etat qui doit pouvoir délivrer son opinion d'audit en toute indépendance.

J'aimerais encore souligner que, pour la première fois, dans le cadre de l'exercice budgétaire 2008, les états financiers de l'Etat de Genève ont été préparés conformément aux DiCo-GE. Il s'agit là d'un réel saut qualitatif dans le principal instrument de pilotage de l'Etat.

En espérant avoir apporté une réponse satisfaisante à votre demande, je vous prie de recevoir, Monsieur le Président, mes plus cordiaux messages.



David Hiler

1.1.1.17



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

2269 - 2007

Genève, le 21 février 2007

Le Conseil d'Etat

2269 - 2007

The Technical Director
International Public Sector Accounting
Standard Board
International Federation of Accountants
545 Fifth Avenue, 14th Floor
New York 10017 USA

Subject : Exposure Draft 31 « Employee Benefits »

Dear Sir,

The State of Geneva does not support, in general, the above-mentioned Exposure Draft. The accounting treatments proposed do not correctly reflect the economic reality of public pension plans in Switzerland.

Many public pension plans in Switzerland are characterized by mixed funding, partially by capitalization of contributions paid by employers and employees, and partially by repartition, meaning that pensions paid today are also paid by current contributions. This system, based on complex mathematic models, is allowed in Switzerland only for public pension plans (on the federal, cantonal and communal levels), on the ground that states are perennial (contrary to private enterprises).

Assets of public pension plans with mixed funding usually cover between 60 to 90% of obligations, computed under actuarial methods used in Switzerland, which are different from the Projected Credit Unit method proposed in the Exposure Draft.

Public pension plans are always run by entities that are legally autonomous, but have a financial guarantee from the state to cover the payment of pensions in case of default. Forecasts at 12, 20 or more years are conducted regularly by public pension plans to guarantee their viability in the long term. When these forecasts show that difficulties are to be expected, public pension plans must take measures (rise of contributions, decrease of pensions, and so on...) that involve employer and employees. It is only when these measures have failed and that the public pension plan is in default that the financial guarantee of the state is called in.

We now have many years of experience in Switzerland with these types of plans and it has been proven that the system can be sound and sustainable. When some state plans have entered into difficulties, measures have usually been taken, involving employers (the state and other entities usually controlled by the state) and employees. Most examples show however that states did not have to pay the whole amount of obligations not covered by assets. The state guarantee has never been called in.

Under the proposed Exposure Draft, the public pension plans in Switzerland should be considered as defined benefit plans and amount of obligations not covered by assets should be accounted for as liabilities. This treatment does not reflect the reality of the obligations of states regarding public pension plans, as mixed funding by capitalization and repatriation has proven sustainable in the long term.

We believe that if there is one subject on which IPSAS should depart from IAS, it would be on pension plans, as the perennality of states does change the economic reality of obligations on this matter compared to the private sector.

In our opinion, obligations regarding public pension plans have the characteristics of contingent liabilities. That is:

- It is a present obligation arising from past events,
- But it is not probable that an outflow of resources embodying economic benefits or service potential will be required to settle down the obligation.

At each reporting date, an assessment should however be conducted on the probability of an outflow of resources embodying economic benefits or service potential. This would be the case:

- if there is a plan to reduce significantly the number of employees of the state (example : outsourcing or privatization of activities),
- if the covering of obligations by assets falls below legally permitted levels which depend on the long term solvability of the public pension plan,
- if forecasts at 12 or 20 years show that difficulties with the pension plan are expected.

In these cases, a provision should be accounted for. However, the provision should not amount to the entire value of obligations not covered by assets, but only to the value of the probable outflow of resources necessary to restore the long-term balance of the pension plan.

We believe that this accounting treatment will not only better reflect the economic reality of public pension plans in Switzerland, but also that it will give a better information to users of financial statements and decision makers. If the accounting treatment proposed by the Exposure Draft is adopted, a significant liability would be recognized once and for all in the financial statements of states. Its value would be adapted year after year through the Statement of Recognized Revenue and Expenses (Statement of Changes in Net Assets/Equity). However, financial statements would give no warning signs to users when a public pension plan experiences real financial difficulties.

- 3 -

If public pension plans were to be handled following the IPSAS 19 on provisions, the obligations would instead be disclosed as contingent liabilities. In case of financial difficulties, a provision would have to be recognized through profit and loss, giving therefore a strong signal to users of the financial statements.

For all these reasons, we believe that the IPSASB should depart from the accounting treatments set by the IASB on pension funds and develop an approach that takes into account the specificities of public pension plans and their relationship with State Communities.

Yours sincerely,

ON BEHALF OF THE STATE COUNCIL :

The Chancellor :



Robert Hensler

The President :



Charles Beer