

Date de dépôt: 17 août 2005

Messagerie

- a) M 1239-B** **Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la motion de M^{me} et MM. Loly Bolay, Bernard Clerc, Christian Grobet, Jean Spielmann, Pierre Vanek sur les opérations à gros risques de la Banque cantonale**
- b) M 1319-B** **Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la motion de M^{mes} et MM. Bernard Annen, Charles Beer, Claude Blanc, Marie-Françoise De Tassigny, Jean-Pierre Gardiol, Janine Hagmann, Chaïm Nissim, Jean-Marc Odier, Christine Sayegh, Walter Spinucci, Alberto Velasco, Georges Krebs, Philippe Glatz pour la définition des attentes du Conseil d'Etat dans le rôle et la gestion des priorités de la Banque Cantonale de Genève**
- c) M 1450-B** **Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la motion de M^{me} et MM. Alain Charbonnier, Véronique Pürro, Antonio Hodggers, Ueli Leuenberger, Jean-Claude Dessuet, Jean-Michel Gros relative à la composition du conseil d'administration de la BCGe**
- d) RD 355-B** **Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le rapport de la Commission d'enquête parlementaire « Banque Cantonale de Genève » chargée d'étudier les affaires « Stäubli » et Sécheron de la BCG**

Mesdames et
Messieurs les députés,

1. Introduction

Les réponses aux motions susvisées sont traitées, séparément, mais dans un même rapport, étant donné leurs liens étroits. Ces trois motions mettent en effet en évidence les préoccupations du parlement quant au passé de la Banque cantonale genevoise (ci-dessous BCGe) et à son avenir.

A ces requêtes, 3 lois ont principalement répondu aux attentes des motionnaires.

La première est la loi du 19 mai 2000 (PL 8194) accordant une autorisation d'emprunt de CHF. 246 200 000.- au Conseil d'Etat pour financer l'acquisition d'actions nominatives et au porteur de la BCGe. Elle ouvre également un crédit extraordinaire d'investissement pour la constitution d'un capital de dotation de CHF. 100 000.- en faveur de la Fondation de valorisation des actifs de la Banque afin d'assurer l'augmentation requise des fonds propres de celle-ci et de répondre aux exigences de la loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne. Cette loi permet d'augmenter le capital et, par la création de la Fondation de valorisation, de soulager le bilan de la banque en reprenant 5 milliards d'actifs.

La deuxième loi est celle modifiant la loi sur la Banque cantonale de Genève du 9 juin 2000 (PL 8244). Cette loi introduit un comité de contrôle. Elle renforce ainsi le contrôle sur les activités de la banque et permet au Conseil d'Etat d'assumer son devoir de surveillance (voir Mémorial 2000 page 4802 et suivantes).

La troisième loi (PL 9412) a pour but une réorganisation de la BCGe visant à adapter ses structures aux principes de la «Corporate Governance». Cette expression anglo-saxonne peut être définie comme l'ensemble des principes et des règles d'organisation, de comportement et de transparence devant assurer - dans l'optique de la protection des actionnaires - l'équilibre entre la direction et le contrôle de l'entreprise à l'échelon le plus élevé, tout en respectant la capacité de décision et l'efficacité de la conduite des affaires (Anne Héritier Lachat, «Corporate Governance, quo vadis ?» dans Semaine judiciaire août 2002 no 8, page 207). En Suisse, les principes de «Corporate Governance» sont codifiés depuis 2002 dans le "Code suisse de bonne pratique" publié par Economiesuisse ainsi que dans des directives régissant la Bourse suisse. Ce projet de loi vise à supprimer le comité de banque dont les activités sont reprises par le conseil d'administration dont le nombre de membres diminue dans le but d'assurer une gestion plus opérationnelle de l'établissement. Le comité de contrôle, quant à lui, ou «Audit Committee»

dans le cadre de la «Corporate Governance», est un organe spécifique à la BCGe puisqu'il comporte un membre désigné par le Conseil d'Etat, dont une des tâches est d'assurer la surveillance de la banque. Cet organe voit son contrôle s'étendre aussi aux filiales. Il a un rôle de coordinateur puisqu'il transmet les informations qu'il reçoit des réviseurs interne et externe au conseil d'administration pour permettre à ce dernier de prendre des décisions en toute connaissance de cause.

2. Réponses aux motions

2.1. M 1239

Le Grand Conseil a renvoyé cette motion le 13 octobre 1998 au Conseil d'Etat. Sa teneur est la suivante :

*"Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
invite le Conseil d'Etat*

*à lui présenter un rapport sur les structures de contrôle mises en place par la
BCG par rapport aux opérations à gros risques de la banque."*

Les réponses à cette motion, comme indiqué ci-dessus, se trouvent dans la loi du 9 juin 2000, modifiant la loi sur la banque cantonale, qui introduit un "comité de contrôle" en son article 14 A et un organe de contrôle interne (audit interne) en son article 16 A. Le comité de contrôle et l'audit interne doivent renforcer le contrôle sur les activités de la banque et permettre au Conseil d'Etat d'assumer son devoir de surveillance (voir Mémorial 2000 page 4802 et suivantes).

Le PL 9412, quant à lui, modifie la loi sur la Banque cantonale de Genève (D 2 25). Il répond aussi à cette motion en complétant l'article 12, relatif aux compétences du conseil d'administration. Il donne à ce dernier les compétences en matière de gestion des gros risques qui sont traités aux alinéas 5 à 8 de l'article 12 du projet. Dans sa teneur actuelle, l'article 14 A de la loi, relatif au comité de contrôle est complété de manière à préciser les charges de ce comité d'audit spécifique à la BCGe qui contrôle aussi les filiales (alinéa 3). En effet, la surveillance du Conseil d'Etat au sens de l'article 5 de la loi, engage sa responsabilité sur toutes les activités de la banque, y compris celles de ses filiales.

2.2. M 1319 et RD 355

Le 4 janvier 2000, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat la motion 1319, issue des travaux de la commission d'enquête qui a rendu le RD 355 à cette même date. Cette motion a la teneur suivante :

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

- le rôle indispensable d'une banque publique dans le développement de l'économie locale, en raison notamment du désengagement des banques commerciales ;*
- la loi sur la Banque Cantonale de Genève (D 2 05) du 24 juin 1993 et en particulier l'alinéa 1 de l'article 2 : « La banque a pour but principal de contribuer au développement économique du canton et de la région » ;*
- les risques financiers importants liés aux activités bancaires en général et aux activités des banques publiques en particulier ;*
- les débats récurrents au sein de ce Grand Conseil sur les activités et la gestion de la Banque Cantonale de Genève ;*
- le rapport de la commission d'enquête parlementaire sur la Banque cantonale de Genève et les affaires Stäubli et Gaon (M 1234-A),*

invite le Conseil d'Etat

- à présenter sa vision du rôle de la BCGe, banque publique, pour la décennie à venir ;*
- à exposer sa position d'une part sur la gestion des différentes priorités de la BCGe, à savoir :*
 - contribuer au développement économique du canton et de la région notamment par son action en faveur des PME*
 - assurer le rôle d'une banque de proximité*
 - assumer ses responsabilités en terme de crédibilité vis-à-vis de ses actionnaires ;*

et concernant l'opportunité de la diversification de ses activités :

- à déterminer les critères qui permettent de fixer les limites des risques et les limites éthiques des activités de la BCGe ;*
- à proposer les moyens à mettre en œuvre pour éviter le mélange de la défense des intérêts partisans et des intérêts de la banque, et donc l'atteinte à sa crédibilité ;*
- à déterminer les moyens qui lui permettent de s'assurer que l'évolution et le développement de la BCGe sont bien en adéquation avec les orientations fixées par les autorités politiques ;*
- à maintenir un lien d'information et d'évaluation direct et régulier avec les administrateurs désignés au sein du conseil d'administration de la banque et à inciter les autres actionnaires publics à en faire de même."*

Le rôle de la BCGe dans la décennie à venir est redéfini dans le PL 9412 déjà mentionné. La gestion de ses priorités, son rôle sur le développement économique du canton et de la région, sa tâche de banque de proximité ainsi que sa crédibilité vis-à-vis des actionnaires sont examinés ci-après.

a) Engagement de la BCGe dans l'économie locale et aide aux PME

Il s'exprime par un engagement de CHF. 8,6 milliards d'encours à la fin 2003. La BCGe a rappelé dans son rapport annuel 2003 (voir page 9) que la réduction du financement de la Fondation de valorisation a été en partie réorientée vers une hausse des encours à l'égard des collectivités publiques, des entreprises internationales, du secteur immobilier et de la construction. En 2004 notamment, elle s'est adressée aux petites et moyennes entreprises (PME) pour les assurer de sa disponibilité pour développer l'économie du canton, rappelant ainsi qu'elle est en relation avec environ 10'000 entreprises sur le sol genevois.

b) Banque de proximité

Au service de la population genevoise, la BCGe se veut avant tout une «banque de proximité», une «banque proche de chez vous» comme l'attestent ses 24 agences réparties dans le canton et son soutien à différentes manifestations locales. Proche de sa clientèle, elle est à même de prendre des décisions rapides et de répondre ainsi au mieux à la demande de sa clientèle.

c) Responsabilité vis-à-vis des actionnaires

Le PL 9412, on l'a déjà vu, a pour objet une réorganisation des structures en conformité avec les principes de la «Corporate Governance», fondements de toute société anonyme moderne qui ont pour but non seulement de doter la société de structures efficaces, mais aussi de protéger les actionnaires en

rendant l'entreprise transparente (voir ci-dessus la définition sous 1. Introduction).

d) Limites des risques et limites éthiques

L'article 12 alinéa 4 du PL 9412, relatif aux compétences du conseil d'administration précise que celui-ci : « adopte les normes qui prévalent en matière d'octroi de crédit, veille à leur application et exerce un droit de veto sur les gros risques au sens de l'article 21 alinéa 1 de l'ordonnance fédérale sur les banques et les caisses d'épargne, du 17 mai 1972. »

Quant aux limites éthiques de la banque, elles se trouvent inscrites dans la charte éthique, prévue par l'article 11, lettre f de la loi actuelle et dont le contenu a été ratifié par le Grand Conseil en mai 2005.

e) Conflits d'intérêt, atteinte à la crédibilité

L'article 12 lettre A du PL 9412 concernant les qualifications et la composition du conseil d'administration prévoit en son alinéa 1 in fine « ...*Les membres doivent exercer leur mandat de manière indépendante et ne pas avoir de conflits d'intérêts dans cette activité* ».

De plus, la loi dans sa teneur actuelle, à l'article 16 B mentionne les incompatibilités sous la forme suivante :

¹ *Les administrateurs, les membres de la direction générale et les membres de leur famille ayant un lien de parenté direct, tel que défini dans les statuts de la banque, ne peuvent pas, après leur entrée en fonction, bénéficier de nouveaux crédits de la banque si ce n'est pour des crédits lombards ou hypothécaires affectés à leur logement personnel, approuvés par le comité de banque.*

² *Le comité de banque établit et tient à jour un registre des liens d'intérêts des membres du conseil d'administration, de la direction générale et du comité de contrôle de la banque. Les statuts de la banque déterminent la nature des liens d'intérêts qui doivent être portés dans ce registre.*

³ *Les statuts de la banque déterminent également les règles applicables à l'octroi de crédits aux membres des organes de la banque cités à l'alinéa 2 et aux personnes ainsi qu'aux organismes entretenant des liens d'intérêts avec ceux-ci. Les conditions d'octroi de ces crédits ne peuvent en aucun cas différer des conditions usuelles appliquées par la banque. Leur octroi est soumis à la ratification du comité de contrôle.*

⁴ *Pour le surplus, la charte éthique peut prévoir d'autres conditions d'incompatibilités.*

f) Détermination des moyens permettant d'assurer le développement de la BCGe et adéquation avec les orientations fixées par les autorités politiques

Les autorités exécutive et législative se partagent le soin de préparer puis d'approuver les lois qui doivent leur permettre de réaliser leurs orientations politiques. Pour s'assurer de la situation financière de la banque, les autorités ont à leur disposition les rapports, les comptes, etc. A ce sujet, on remarquera que la situation de la banque a bien changé depuis 1999, année de dépôt de ladite motion. Jusqu'en 2002, la BCGe affichait des chiffres rouges. La loi du 19 mai 2000 accordant une autorisation d'emprunt de CHF. 246 200 000.- au Conseil d'Etat pour financer l'acquisition d'actions nominatives et au porteur de la BCGe et ouvrant un crédit extraordinaire d'investissement pour la constitution d'un capital de dotation de CHF. 100 000.- en faveur de la Fondation de valorisation des actifs de la Banque afin d'assurer l'augmentation requise des fonds propres de celle-ci et de répondre aux exigences de la loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne est une première réponse des autorités pour assainir la BCGe : d'une part, un apport d'argent sous forme d'une augmentation de capital et d'autre part, la création de la Fondation de valorisation qui soulage le bilan de la banque en reprenant CHF. 5 milliards d'actifs sous forme de crédits avec des rendements variables.

Si en 2002 encore le résultat net de la BCGe est de CHF. -28 millions (CHF. 3 millions par rapport au 31 décembre 2001 : voir rapport annuel BCGe 2002 page 4), en 2003, la banque affiche un bénéfice net consolidé positif de CHF. 7,2 millions et un bénéfice brut consolidé en hausse de CHF. 76 millions. Le résultat net consolidé entre dans les chiffres noirs. (voir rapport annuel 2003, pages 6 et 7 notamment). Au premier semestre 2004, le bénéfice net est de CHF. 8,7 millions. Il est donc supérieur à celui réalisé pour toute l'année 2003 (CHF. 7,2 millions). Les mauvais résultats du début tiennent aussi au fait de sa modernisation qui à un certain moment freine la progression de sa rentabilité. En effet, les services centraux se regroupent, l'informatique est complètement revue avec l'introduction de nouveaux instruments de gestion et l'intégration des sociétés du groupe sur la même plate-forme.

La loi du 9 juin 2000, introduisant notamment un «comité de contrôle» dans lequel le Conseil d'Etat désigne un représentant, permet aux autorités de connaître la situation et le développement de la banque, ses forces et faiblesses et donne la possibilité d'une intervention rapide du conseil d'administration ou de la direction, voire des autorités elles-mêmes, si la situation l'exige. Le PL 9412 en réorganisant la banque, permet par la

circulation permanente des informations entre le comité de contrôle, les auditeurs internes et le réviseur externe, une meilleure information du conseil d'administration, organe assurant la haute direction et haute surveillance de la banque.

g) Maintien d'un lien d'information et d'évaluation direct et régulier avec les administrateurs et les actionnaires publics

Le PL 9412, au sens de ce qui vient d'être affirmé ci-dessus, répond à cette attente. De plus, les principes de «Corporate Governance» ont pour but d'entretenir une transparence permanente entre les organes de la banque, les administrateurs et les actionnaires publics.

2.3. M 1450

Cette motion a été renvoyée au Conseil d'Etat le 10 avril 2002. Sa teneur est la suivante :

«Proposition de motion relative à la composition du conseil d'administration de la BCGe

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève

invite le Conseil d'Etat

- à examiner, en accord avec le Conseil d'administration de la BCGe, l'opportunité d'une réforme de celui-ci dans le sens d'une plus grande efficacité;*
- à examiner si une réduction des membres du Conseil d'administration, associée à une suppression du Comité de banque, telle que définie par la lettre du président de la BCGe du 16 novembre 2001, ne serait pas une solution;*
- à garantir toutefois au sein du Conseil d'administration les diverses tendances de la vie économique et politique du canton (article 12, alinéa 3, LBCGe);*
- à introduire dans l'éventuel futur projet de loi la notion de compétence en matière juridique, économique, bancaire et financière dans la désignation des membres du Conseil d'administration de la BCGe.»*

Le PL 9412, modifiant la loi sur la Banque cantonale de Genève répond une nouvelle fois à toutes les invites de cette motion. Le Conseil d'Etat souligne en outre que si le PL 9412 est son projet, il n'en n'a pas moins été étudié en étroite collaboration avec la BCGe.

a) Renforcement de l'efficacité du conseil

L'exposé des motifs du projet de loi prévoit un renforcement, notamment par la suppression du comité de banque et le commente comme suit: *«Dans la loi actuelle, le comité de banque est composé de 7 administrateurs, membres aussi du conseil. En effet, tant les administrateurs, membres du comité de banque que ceux n'exerçant leur fonction qu'au sein du conseil considèrent cette double structure mauvaise. Il en ressort une information inégale entre les administrateurs, une faible participation des membres du comité aux discussions du conseil, une perte de temps en raison de répétitions, une difficulté à percevoir la responsabilité réelle des membres du conseil, une impossibilité du conseil de surveiller réellement l'activité du comité de banque et de ce fait de la direction générale, un manque d'efficacité et un coût élevé résultant de doublons»*

La nouvelle teneur de l'article 12 dans le PL 9412 est la suivante :

Article 12 Compétences du Conseil d'administration (nouvelle teneur)

¹*Le conseil d'administration détermine la politique générale de la banque et la nature de ses activités en fonction des objectifs définis par la loi, tout en veillant à la réalisation de son but, tel qu'il est défini à l'article 2.*

²*Il est chargé de la haute direction et de la haute surveillance de la banque.*

³*Il surveille la direction générale afin de s'assurer qu'elle agit conformément au droit fédéral et cantonal en la matière, aux statuts, règlements et procédures internes.*

⁴*Il adopte les règlements internes et les directives relatives à l'activité de la banque.*

⁵*Il adopte les normes qui prévalent en matière d'octroi de crédit, veille à leur application et exerce un droit de veto sur les gros risques au sens de l'article 21 alinéa 1 de l'ordonnance fédérale sur les banques et les caisses d'épargne, du 17 mai 1972. De plus, il doit approuver les décisions pour les affaires qui dérogent aux normes qu'il a fixées.*

⁶*Il fixe les principes du contrôle interne et de la gestion des risques. Le président du conseil, la direction générale, le comité de contrôle et l'organe de révision externe doivent lui fournir toute information lui permettant d'exercer sa haute surveillance, notamment sur la marche des affaires et activités des différents secteurs, y compris les filiales.*

⁷*Il peut désigner en son sein des comités permanents ou ad hoc, chargés d'examiner les diverses activités de la banque et de lui faire rapport. Leur cahier des charges fait l'objet d'une annexe au règlement de gestion et d'organisation de la banque.*

⁸*Il évalue périodiquement les moyens d'information, leur contenu et l'adéquation de ceux-ci à ses besoins. Il met en place un système d'information entre les organes de la banque dont le président du conseil est le garant».*

b) Réduction du nombre des membres du conseil

Le PL 9412 prévoit également une réduction du nombre des membres du conseil d'administration, passant de 15 membres dans la loi, teneur actuelle, à 9 membres dans le PL, à l'article 12 A (nouveau) alinéa 3 soit :

Article 12A Qualifications et composition du conseil d'administration (nouveau)

.....

³*Le conseil d'administration se compose de 9 membres et comprend :*

- a) 7 membres représentant l'actionnariat nominatif, dont 4 désignés pour le canton par le Conseil d'Etat et 3 désignés conformément à l'article 13 par les communes, dont 2 par la Ville de Genève et 1 par les autres communes;*
- b) 2 membres représentant l'actionnariat au porteur et élus par lui.»*

c) Garantie au sein du conseil des diverses tendances de la vie économique et politique du canton et compétence en matière juridique, économique, bancaire et financière dans la désignation des membres.

Ces deux propositions sont aussi transcrites dans le PL 9412 à l'article 12 A nouveau, alinéa 1, sous la forme suivante : *«¹Le conseil d'administration comprend des membres aux compétences spécifiques tant dans les domaines bancaire, économique que juridique. Sa composition doit refléter, dans la mesure du possible, les différentes tendances de la vie économique et sociale du canton....»*

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à prendre acte du présent rapport se rapportant aux différentes motions ayant un lien étroit entre elles et auxquelles le PL 9412, modifiant la loi sur la banque cantonale de Genève apporte une partie des réponses.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

Le chancelier :
Robert Hensler

La présidente :
Martine Brunschwig Graf