



COUR DES COMPTES

Fondation de valorisation des actifs de la BCGE

Rapport

concernant l'audit de légalité des activités

relativement aux normes comptables IAS/IFRS
mentionnées à l'art. 21 de la loi 8194 mais non appliquées

Genève, le 26 juin 2007

Rapport no 3



LA COUR DES COMPTES

La Cour des comptes est chargée du contrôle indépendant et autonome des services et départements de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire, des institutions cantonales de droit public, des organismes subventionnés ainsi que des institutions communales.

La Cour des comptes vérifie d'office et selon son libre choix la **légalité** des activités et la **régularité** des recettes et des dépenses décrites dans les comptes, et s'assure du **bon emploi** des crédits, fonds et valeurs gérés par les entités contrôlées. Elle organise librement son travail et dispose de larges moyens d'investigation. Elle peut notamment requérir la production de documents, procéder à des auditions, à des expertises, se rendre dans les locaux de l'entité contrôlée.

Sont soumis au contrôle de la Cour des comptes:

- les départements,
- la chancellerie et ses services,
- le Pouvoir judiciaire,
- le Service du Grand Conseil,
- les institutions cantonales de droit public,
- les autorités communales et les institutions et services qui en dépendent,
- les institutions privées où l'Etat possède une participation financière majoritaire,
- les organismes bénéficiant de subventions de l'Etat ou des communes.

Les rapports de la Cour des comptes sont rendus **publics**: ils consignent ses observations, les conclusions de ses investigations, les enseignements qu'il faut en tirer et les recommandations conséquentes. La Cour des comptes prévoit en outre de signaler dans ses rapports les cas de réticence et les refus de collaborer survenus lors de ses contrôles.

La Cour des comptes publie également un **rapport annuel** comportant la liste des objets traités, celle de ceux qu'elle a écartés, celle des rapports rendus avec leurs conclusions et recommandations et les suites qui y ont été données. Les rapports restés sans effets ni suites sont également signalés.

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'Etat en contactant la Cour des comptes.

Toute personne, de même que les entités soumises à son contrôle, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement de ses tâches.

Contactez la Cour par courrier postal ou par le formulaire disponible sur Internet :

<http://www.geneve.ch/cdc>



SYNTHESE

La Cour des comptes a examiné la communication d'un **citoyen** indiquant que la **Fondation de valorisation des actifs de la BCGE n'appliquait pas les normes comptables** prévues par la loi 8194 qui la régit.

CONSTATS

Au terme de cet **audit de légalité**, la Cour conclut que **l'art. 21 de la loi 8194 n'est pas violé** par le fait que la Fondation n'a pas adopté les normes comptables internationales IAS/IFRS et que les principes d'évaluation découlant de la LGAF ne sont pas appliqués.

En effet, la loi 8194 a expressément conféré à la Fondation la faculté de tenir une comptabilité adaptée à la nature et à l'étendue de ses activités, partant, de pouvoir déroger à la LGAF d'une part et de ne pas appliquer au sens strict les normes IAS/IFRS d'autre part.

En ce qui concerne la **LGAF**, la dérogation porte uniquement sur les modalités de présentation des actifs transférés à la Fondation et du risque de perte afférent, et ce dans les comptes de l'Etat et de la Fondation. **La Cour ne relève pas le moindre enjeu ayant un impact monétaire** direct ou indirect pour l'un ou l'autre.

En ce qui concerne la référence aux normes **IAS/IFRS**, la Cour constate que celles-ci étaient prévues comme cadre de référence, c'est-à-dire comme « lignes directrices » là où leur application est pertinente. **Cela n'implique aucunement une soumission stricte.**

En outre, la Cour estime que les **normes IAS/IFRS sont particulièrement peu adaptées** à la nature d'activité de la Fondation.

Ainsi, la Cour considère dès lors que la manière adoptée par la Fondation pour tenir et présenter ses comptes est conforme à la législation qui lui est applicable.



TABLE DES MATIERES

1.	CADRE ET CONTEXTE	5
2.	MODALITES ET DEROULEMENT	5
3.	ANALYSE	6
3.1	Contexte	6
3.1.1	Bref rappel historique de la Fondation.....	6
3.1.2	Les normes comptables auxquelles la Fondation est soumise	6
3.1.2.1	La loi sur la gestion financière et administrative (LGAF) en vigueur lors de la création de la Fondation	6
3.1.2.2	Les modifications apportées à la LGAF en 2005.....	7
3.1.3	Cadre pour la mise en place des normes IAS/IFRS.....	7
3.1.4	Les rapports de l'organe de révision de la Fondation	9
3.2	Constats	10
3.2.1	Introduction	10
3.2.2	Constat 1 : la formulation de l'art. 21 est peu contraignante	10
3.2.2.1	<i>Observation de la Fondation</i>	11
3.2.3	Constat 2 : l'arrêté du Conseil d'Etat du 7 juin 2000 n'intègre pas la Fondation.....	11
3.2.3.1	<i>Observation de la Fondation</i>	11
3.2.4	Constat 3 : la non-application de la LGAF concerne uniquement des aspects de présentation des comptes.....	11
3.2.4.1	<i>Observation de la Fondation</i>	11
4.	CONCLUSION	12
5.	DIVERS.....	13
5.1	Remerciements	13



1. CADRE ET CONTEXTE

L'origine de cet audit de légalité est une communication citoyenne

Par courrier d'un citoyen, la Cour des comptes (ci-après la Cour) a été saisie d'une communication relative aux **normes comptables appliquées par la Fondation de valorisation des actifs de la Banque Cantonale de Genève** (ci-après la Fondation).

Dès lors que la communication concerne une disposition relative à la comptabilité, et qu'il appartient à la Cour notamment de s'assurer de la légalité des activités, de la régularité des comptes et du bon emploi des crédits, fonds et valeurs mis à disposition d'entités publiques, la Cour est compétente (art. 1 al. 2 loi D 1 12).

Ainsi, **la Cour a accepté d'entrer en matière** sur l'examen de l'art. 21 al.1 de la loi 8194, article qui traite des normes comptables applicables à la Fondation.

Il convient toutefois de préciser que la Cour n'a pas procédé à un audit de gestion, ni de régularité des comptes, ni de légalité des activités, et cela pour l'ensemble de la Fondation, mais uniquement à un **audit de légalité portant sur l'art. 21 al.1 de la loi 8194**.

2. MODALITES ET DEROULEMENT

Aux mois de mai et juin 2007, la Cour a rencontré les représentants de l'Etat et de la Fondation concernés par le dossier et a examiné différents documents (rapports, procès-verbaux de séances, comptes, etc.) produits par les intéressés.

3. ANALYSE

3.1 Contexte

3.1.1 Bref rappel historique de la Fondation

La Fondation, déclarée de droit public, a été créée par la loi 8194 votée le 19 mai 2000 par le Grand Conseil (cf. ROLG 2000 pp. 404ss), avec clause d'urgence. Il s'agissait en effet de sauver la Banque Cantonale de Genève (BCGE), dont le bilan contenait de nombreuses créances difficilement recouvrables et insuffisamment provisionnées. Selon les débats devant le Grand Conseil, il est vraisemblable que la BCGE eût été mise en faillite si l'Etat n'était pas intervenu à brève échéance.

La Fondation est **soumise au contrôle de la Commission du Grand Conseil** créée à cet effet. La Commission a pour but, notamment, de veiller au respect des dispositions légales et réglementaires applicables à la Fondation, de contrôler la gestion de la Fondation et d'examiner les rapports de gestion et les comptes annuels de la Fondation qui sont ensuite proposés à l'approbation du Grand Conseil par le Conseil d'Etat (art. 24 de la loi 8194).

Les objectifs de la Fondation sont de gérer, rentabiliser, valoriser et surtout de réaliser, au meilleur prix, les actifs qui lui ont été transférés par la BCGE en 2000 et 2001, pour une **valeur de transfert de 5.3 milliards** (valeur nominale et non valeur recouvrable) comptabilisée au bilan de la Fondation. Ces actifs étaient composés d'un peu plus de mille objets différents, essentiellement des créances garanties par des gages immobiliers ou des gages mobiliers.

Parallèlement, **l'Etat a constitué en 2000 une provision de 2.7 milliards dans ses comptes** pour couvrir le risque de perte prévu lors de la réalisation de ces actifs par la Fondation, ce qui correspondait à un taux de perte prévisible de 53% (ce taux de perte représentait la différence entre la valeur nominale des actifs de 5.3 milliards et la valeur recouvrable alors estimée à 2.6 milliards).

3.1.2 Les normes comptables auxquelles la Fondation est soumise

Selon l'art. 21 de la loi 8194, la Fondation est soumise à la loi sur la gestion financière et administrative de l'Etat.

3.1.2.1 La loi sur la gestion financière et administrative (LGAF) en vigueur lors de la création de la Fondation

En mai 2000, la LGAF avait la teneur suivante en ce qui concerne les **articles relatifs aux normes comptables internationales IAS** :

Art.1 al.2

« Les établissements cantonaux, les fondations cantonales de droit public ainsi que les institutions de droit privé dans lesquelles l'Etat possède une participation majoritaire au capital ou dans le financement de l'exploitation ou d'une représentation majoritaire au sein des organes supérieurs sont soumis aux

Par le montage effectué entre la BCGE, la Fondation et l'Etat, la perte prévisible de 2.7 milliards figure dans les comptes de l'Etat



normes comptables internationales, (ci-après IAS : International Accounting Standards). »

Art. 1 al.3

« Le Conseil d'Etat édicte les principes comptables applicables aux institutions dont le volume des comptes ne justifie pas la soumission aux normes IAS. Il en fixe la limite. »

Art. 72

« Les entités mentionnées à l'article 1, alinéa 2 doivent respecter, au plus tard pour l'exercice comptable 2001, les normes IAS. »

Ces articles 1 et 72 faisaient partie des modifications entrées en vigueur le 27 février 1999 (loi 7899) qui prévoyaient pour la première fois une référence aux normes comptables internationales IAS à l'Etat de Genève.

Le Conseil d'Etat a précisé quelles étaient les entités soumises aux normes IAS

Conformément à la loi, le Conseil d'Etat a promulgué un arrêté le 7 juin 2000 (folio 6848-2000) fixant **la liste des entités dont les états financiers sont soumis aux normes comptables internationales IAS** (établissements et fondations de droit public ; institutions de droit privé). La Fondation ne figurait pas dans cette liste.

3.1.2.2 Les modifications apportées à la LGAF en 2005

En 2005, plusieurs dispositions de la LGAF ont été modifiées avec une entrée en vigueur le 4 août 2005, à la suite de la publication d'une première série de normes comptables intitulées IPSAS (les normes IPSAS étant une adaptation pour le secteur public des normes IAS/IFRS). Ces modifications impliquent notamment que l'information financière fournie par l'Etat réponde à la notion de « **l'image fidèle** ».

Art. 11 al.2

« La planification financière, le budget et les comptes doivent donner une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et des résultats, en conformité avec les normes IPSAS ou IFRS. »

Art. 11 al.4

« Les caractéristiques qualitatives de la planification financière, du budget et des comptes, tenus conformément aux normes IPSAS ou IFRS, sont notamment l'intelligibilité, la pertinence, la comparabilité et la fiabilité qui se basent sur les principes de l'image fidèle, de la prééminence de la substance sur la forme, de la neutralité, de la prudence et de l'exhaustivité. »

En matière de patrimoine mobilier ou immobilier, par exemple, cette notion implique que les actifs soient portés au bilan à leur valeur recouvrable et non à leur valeur nominale.

3.1.3 Cadre pour la mise en place des normes IAS/IFRS

Créé en 1973 par les instituts comptables de neuf pays, l'IASC (International Accounting Standards Committee) a pour objectifs d'élaborer et de publier des normes comptables internationales pour la présentation des états financiers ainsi que de promouvoir leur utilisation et leur généralisation à l'échelle mondiale. Dans



la pratique, on se réfère ainsi aux « **normes IAS** », qui ont été développées de manière continue depuis les premiers travaux de l'IASB.

A la suite d'une révision de l'organisation et du fonctionnement de l'IASB au début du siècle, ces normes internationales sont dorénavant appelées International Financial Reporting Standards (IFRS); toutefois, celles élaborées avant le 1er avril 2001 restent intitulées IAS.

L'objectif des états financiers selon IAS/IFRS est de fournir des informations sur la situation financière, la performance et les flux de trésorerie de l'entité qui soient utiles aux différents intervenants sur les marchés des capitaux ainsi que les autres utilisateurs de ces informations dans leur prise de décision économique.

Hypothèses de base des normes IAS/IFRS: comptabilité d'engagement et continuité d'exploitation

Une hypothèse de base est l'établissement des états financiers selon une **comptabilité d'engagement** (« accrual basis »). Cela signifie que les transactions et autres événements sont pris en compte dès qu'ils se produisent et non pas au moment de l'encaissement des créances ou du paiement des dettes correspondantes.

L'autre hypothèse de base est la **continuité d'exploitation** (« going concern ») qui postule que l'entité poursuivra ses activités dans un avenir prévisible. Cela signifie que l'entreprise n'a ni l'intention, ni la nécessité de mettre fin à ses activités, ni de réduire de façon importante la taille de ses activités.

En outre, les normes internationales impliquent des **caractéristiques qualitatives** qui rendent utiles pour les utilisateurs l'information fournie dans les états financiers. Les quatre principales sont l'intelligibilité, la fiabilité, la pertinence et la comparabilité.

« **L'intelligibilité** » présuppose que l'information fournie dans les états financiers est compréhensible immédiatement par les utilisateurs, ces derniers étant censés avoir une connaissance raisonnable des affaires, des activités économiques et de la comptabilité.

Caractéristiques qualitatives : intelligibilité, fiabilité, pertinence, comparabilité

L'information possède la qualité de « **fiabilité** » quand elle est exempte d'erreurs et de biais significatifs et que les utilisateurs peuvent lui faire confiance pour présenter une image fidèle de ce qu'elle est censée représenter.

La « **pertinence** » présuppose que l'information est pertinente lorsqu'elle influence les décisions économiques des utilisateurs en les aidant à évaluer des événements passés, présents ou futurs ou en confirmant ou corrigeant leurs évaluations passées.

La « **comparabilité** » présuppose que l'évaluation et la présentation de l'effet financier de transactions et d'événements semblables doivent être effectuées de façon cohérente et permanente pour une même entreprise (notion temporelle) et de façon cohérente et permanente par rapport à d'autres entreprises (notion d'espace).

Une des contraintes à respecter est le rapport qui existe entre les **coûts engendrés par l'application des normes internationales IAS/IFRS et les avantages qui en sont retirés**.



3.1.4 Les rapports de l'organe de révision de la Fondation

Pour les exercices **2001 à 2005**, les rapports de l'organe de révision de la Fondation indiquent « [...] la comptabilité et les comptes annuels sont conformes à la loi suisse et à l'acte de fondation sauf en ce qui concerne les normes comptables internationales IFRS qui n'ont pas été adoptées. Nous recommandons d'approuver les comptes annuels qui vous sont soumis [...]. »

Consécutivement aux modifications de la LGAF de 2005 introduisant le principe de l'image fidèle, le rapport de l'organe de révision de la Fondation pour l'exercice **2006** indique « [...] la comptabilité et les comptes annuels sont conformes à la loi suisse et à l'acte de fondation sauf en ce qui concerne les normes comptables internationales IFRS qui n'ont pas été adoptées et les principes d'évaluation découlant de la LGAF qui ne sont non plus pas appliqués. Nous recommandons d'approuver les comptes annuels qui vous sont soumis [...]. »

3.2 Constats

3.2.1 Introduction

La Fondation respecte-t-elle les normes comptables prévues par l'art. 21 de la loi 8194, sachant qu'elle n'a pas adopté les normes IAS/IFRS, ni appliqué (depuis 2006) les principes d'évaluation de la LGAF ?

L'art. 21 de la loi 8194 prévoit que « *la Fondation est soumise à la loi sur la gestion financière et administrative de l'Etat. Elle tient une comptabilité adaptée à la nature et à l'étendue de ses activités. Elle adopte comme cadre de référence les normes comptables internationales IAS (International Accounts Standards). Le Conseil de fondation veille à ce que les comptes annuels comprennent les bilans ainsi que les comptes de résultat et à ce que ceux-ci répondent aux exigences précitées* ».

3.2.2 Constat 1 : la formulation de l'art. 21 est peu contraignante

La formulation de cet article relatif aux normes comptables est inhabituelle et présente un caractère indéniable de souplesse.

En effet, si la **première phrase** soumet la Fondation à la LGAF, la **seconde** (« *Elle tient une comptabilité adaptée à la nature et à l'étendue de ses activités* ») permet aussitôt d'en relativiser la portée. La Cour estime que la nature particulière de la Fondation, destinée à procéder à des liquidations d'objets immobiliers, et ce dans un temps estimé à dix années, a justifié cette faculté de tenir une comptabilité adaptée à la nature et à l'étendue des activités.

Comme corollaire, cela permet au Conseil de fondation de justifier de possibles dérogations à la LGAF, applicables tant pour la période 2000 - 2005 (par rapport à la teneur de la LGAF modifiée en 1999) qu'à partir de l'année 2006 (par rapport à la teneur de la LGAF modifiée en 2005).

En outre, la référence aux normes IAS n'apparaît qu'à la **troisième phrase**, et au travers d'une formulation peu contraignante. La Cour estime qu'une volonté d'application stricte des normes internationales aurait dû prévoir « [...] est soumise aux normes [...] » et non pas « [...] adopte comme cadre de référence les normes [...] ».

Finalement, la **quatrième phrase** présente également une formulation plaidant dans le sens d'une tenue de la comptabilité qui soit adaptée à la nature et à l'étendue des activités de la Fondation. En effet, est mentionné comme devoir du Conseil de fondation le fait que les comptes annuels comprennent les bilans et comptes de résultat.

Or, ni le tableau de variation des fonds propres, ni le tableau des flux de trésorerie, ni l'annexe aux comptes (commentaires sur le fonctionnement et la stratégie, les principes comptables, les postes importants du bilan et du compte de résultat, les engagements et la gestion des risques, etc.) ne sont mentionnés, alors que ceux-ci sont des éléments fondamentaux de la présentation des comptes selon les normes IAS/IFRS.

La Fondation doit tenir une comptabilité adaptée à la nature et à l'étendue de ses activités

3.2.2.1 Observation de la Fondation

Pas de commentaires.

3.2.3 Constat 2 : l'arrêté du Conseil d'Etat du 7 juin 2000 n'intègre pas la Fondation

La Fondation ne figure pas dans la liste des entités soumises aux normes IAS

Dans la liste des entités dont les états financiers sont soumis aux normes comptables internationales IAS, on trouve différents **établissements et fondations de droit public**, tels que les SIG, l'Aéroport de Genève, les TPG, différentes fondations immobilières de droit public, etc., ainsi que des **institutions de droit privé**, tels les Ports-Francis et entrepôts de Genève SA, la Fondation SGIPA, etc.

La Fondation ne figurait pas dans cette liste.

La Cour estime que par ce choix de ne pas inclure la Fondation dans la liste des entités soumises aux normes IAS, le Conseil d'Etat a confirmé, moins de trois semaines après les débats du Grand Conseil instituant la Fondation, que la comptabilité de la Fondation pouvait être tenue d'une manière adaptée à la nature et à l'étendue de ses activités.

3.2.3.1 Observation de la Fondation

Pas de commentaires.

3.2.4 Constat 3 : la non-application de la LGAF concerne uniquement des aspects de présentation des comptes

La loi 8194 a prévu que c'était à l'Etat de supporter la perte dans ses comptes, non la Fondation

Concernant la non-conformité aux principes d'évaluation découlant de la LGAF, il convient de préciser qu'elle concerne uniquement la notion « d'image fidèle ». En effet, comme exposé précédemment, la Fondation a porté à l'actif de son bilan les créances à leur valeur nominale et non à leur valeur recouvrable, dès lors que c'est l'Etat qui doit supporter les pertes sur la réalisation des actifs transférés (art. 12 de la loi 8194).

Cette non-conformité s'applique donc uniquement à la **présentation des actifs transférés à la Fondation et du risque de perte afférent, et ce dans les comptes de l'Etat et de la Fondation**. Bien qu'elle implique de considérer à la fois les comptes de la Fondation et de l'Etat pour avoir une vision d'ensemble, la présentation actuelle permet de suivre l'évolution des créances et des pertes liées à la réalisation des actifs transférés.

3.2.4.1 Observation de la Fondation

Pas de commentaires.

4. CONCLUSION

La Cour conclut que **l'art. 21 de la loi 8194 n'est pas violé** par le fait que la Fondation n'a pas adopté les normes comptables internationales IAS/IFRS et que les principes d'évaluation découlant de la LGAF ne sont pas appliqués.

En effet, la loi 8194 a expressément conféré à la Fondation la faculté de tenir une comptabilité adaptée à la nature et à l'étendue de ses activités, partant, de pouvoir déroger à la LGAF d'une part et de ne pas appliquer au sens strict les normes IAS/IFRS d'autre part.

En ce qui concerne la **LGAF**, la dérogation porte uniquement sur les modalités de présentation des actifs transférés à la Fondation et du risque de perte afférent, et ce dans les comptes de l'Etat et de la Fondation. **La Cour ne relève pas le moindre enjeu ayant un impact monétaire** direct ou indirect pour l'un ou l'autre.

En ce qui concerne la référence aux normes **IAS/IFRS**, la Cour constate que celles-ci étaient prévues comme cadre de référence, c'est-à-dire comme « lignes directrices » là où leur application est pertinente. **Cela n'implique aucunement une soumission stricte.**

En outre, la Cour estime que les **normes IAS/IFRS sont particulièrement peu adaptées** à la nature d'activité de la Fondation, car par rapport aux objectifs des normes celle-ci :

- ne publie pas des états financiers destinés à des intervenants traditionnels du marché des capitaux, étant financée quasi exclusivement par la BCGE et l'Etat ;
- n'a aucun besoin de comparabilité de ses états financiers avec des « concurrents » ;
- n'aurait pas avec les normes IAS/IFRS des états financiers plus pertinents qui pourraient influencer les décisions économiques de manière différente, puisque les principaux intervenants économiques (Direction, Conseil de fondation, Commission de contrôle, Grand Conseil) ont accès à l'information détaillée objet par objet ;
- ne retirerait aucun avantage des normes IAS/IFRS par rapport aux coûts occasionnés (retraitement de l'historique des bilans et comptes de résultat, établissement d'annexes détaillées et de tableaux de variation des fonds propres et des flux de trésorerie).



5. DIVERS

5.1 Remerciements

La Cour remercie la Direction de la Fondation, le Conseil de Fondation, la Commission de contrôle de la Fondation ainsi que la collaboratrice du Département des finances chargée du suivi de la Fondation pour la qualité des réunions et des informations transmises.

L'audit a été terminé le 15 juin 2007. Il a ensuite été transmis à l'entité contrôlée dont les observations remises le 22 juin 2007 ont été dûment reproduites dans le rapport.

La synthèse a été rédigée après réception des observations des entités auditées.

Genève, le 26 juin 2007

Antoinette Stalder
Présidente

Stéphane Geiger
Magistrat titulaire

Stanislas Zuin
Magistrat titulaire