

*Proposition présentée par les députés de la Commission des finances:
M^{me} et MM. Philippe Glatz, Souhail Mouhanna, Alberto Velasco, Bernard Lescaze, Dominique Hausser, Alain Meylan, Robert Iselin, Claude Blanc, Jean-Marc Odier, Morgane Gauthier, Pierre Weiss et Renaud Gautier*

*Date de dépôt: 8 octobre 2002
Messagerie*

Proposition de motion sur la mise sur pied d'un système de gestion centralisé des liquidités au sein de l'Etat de Genève

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

- l'importance des flux financiers au sein de l'Etat de Genève et leur impact en termes de coûts financiers,
- les risques susceptibles d'être liés à un éparpillement des compétences et à un manque de transparence en matière de gestion des liquidités,
- que l'autonomie juridique des établissements et corporations de droit public formant l'administration cantonale décentralisée et celle des établissements subventionnés n'entrent pas en contradiction avec le fait que ces entités accomplissent des tâches d'intérêt public et fonctionnent largement grâce aux deniers publics,

invite le Conseil d'Etat

- à veiller à la bonne application de la directive du département des finances sur l'ouverture de comptes,

- à faire un état des lieux des flux financiers concernant l'Etat de Genève ou transitant par les services étatiques afin d'en acquérir une vision globale et de présenter, avec le compte d'Etat, un rapport relatif à la gestion des liquidités,
- à mettre sur pied un système de gestion centralisé des liquidités qui en garantisse un caractère efficace et autonome, étant entendu que l'Etat ne peut contester ou restreindre les couvertures financières demandées,
- à formaliser les procédures en matière d'engagement et de contrôle financiers,
- à examiner dans quelle mesure le système de gestion des liquidités à mettre sur pied peut impliquer d'autres collectivités publiques genevoises que l'Etat de Genève ainsi que des entités privées subventionnées,
- à proposer s'il y a lieu les modifications législatives avalisant les mesures à mettre en œuvre à ces fins.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

Au cours de l'année écoulée et plus particulièrement lors de l'examen du projet de budget 2002, votre commission des finances a eu l'occasion, à répétition reprises, d'aborder la question de la gestion des liquidités en relation avec la problématique relative à la gestion de la dette. En effet, il lui apparut paradoxal et peu rationnel de constater souvent que les caisses des différents services, unités ou institution de l'Etat étaient parfois fort bien dotées en liquidités alors que dans le même temps l'Etat de Genève devait emprunter ces mêmes liquidités à des taux bancaires non négligeables. Cette préoccupation est partagée par Madame notre ministre des finances de longue date déjà. En conséquence, et à la demande de votre commission des finances, le 26 juin dernier, Madame la présidente du département des finances, M^{me} Micheline Calmy-Rey, accompagnée du directeur de l'Administration des finances de l'Etat (AFE), M. Moreno Sella, a présenté devant la commission un projet de gestion centralisée des liquidités pour l'Etat de Genève (ci-après désigné aussi par les termes « cash pooling »). Soulignons en préambule que ce principe de gestion centralisée a déjà pu être expérimenté avec quelques unités de l'Etat. Il pourrait donc être concrétisé rapidement.

1. Contexte général

Réduire la dette de l'Etat est une priorité unanimement reconnue par l'ensemble des groupes politiques siégeant au Grand Conseil genevois. Il suffit pour se convaincre de l'absolue nécessité de cette tâche de se souvenir que le service de la dette se montait à 350 millions nets aux comptes 2001!

La gestion des liquidités constitue à cet égard un axe d'action particulièrement important, tant son impact sur la dette est immédiat et important. Partant de ce constat, le département des finances a fait plusieurs découvertes:

- au fil des ans, plus de 450 comptes ont été ouverts – à la BCGe ou à la Poste – par des services ou institutions étatiques, des organismes subventionnés. Ceci parfois même au mépris de la directive émanant du département des finances et soumettant toute ouverture de compte à

autorisation de l'autorité concernée (en l'occurrence le département des finances);

- il est difficile de savoir ce que recouvrent exactement ces comptes, dans la mesure où leur intitulé n'est pas toujours clair et parce que La Poste a refusé à l'Etat l'accès à sa base de données;
- il est constaté une absence totale de politique en matière de gestion des liquidités. Lorsque des besoins se sont fait sentir, l'Etat y a pourvu au « coup par coup », parce que sans aucune vision globale. Des emprunts à court, moyen ou long terme ont ainsi été conclus sans se soucier de l'impact de cette « stratégie » sur la dette globale de l'Etat. Pour mémoire, il convient en effet de rappeler que, si les emprunts, à court terme, peuvent généralement être remboursés généralement rapidement dans le cours de l'année, le remboursement anticipé d'emprunts contractés à plus long terme coûte, lui, toujours extrêmement cher.

2. La gestion centralisée des liquidités

Pour pallier cette absence de stratégie en matière de gestion des liquidités, le département des finances a déjà élaboré un tableau de bord, afin de dresser l'inventaire intégral des mouvements de trésorerie, le but ultime étant de parvenir à une gestion de la dette à flux tendu.

Deux mesures ont déjà été prises pour favoriser une bonne introduction du système de gestion centralisée des liquidités :

- des lignes de crédits ont été ouvertes auprès d'établissements de crédit, afin de s'assurer que l'Etat pourrait obtenir de l'argent en suffisance et à court terme;
- un inventaire des différents comptes de l'Etat a été élaboré, de manière à en avoir une vision globale et pouvoir utiliser les éventuelles liquidités qui seraient déjà disponibles sur ces comptes afin donc d'éviter de recourir inutilement à l'emprunt.

Le système de gestion centralisée possède un certain nombre d'avantages par rapport à la situation présente:

- les services et/ou subventionnés n'ont plus le souci relatif à la gestion des disponibilités en caisse, ni, en cas de défaut de liquidité, à emprunter, puisque l'Etat s'engage mettre à leur disposition les sommes nécessaires, sous 48 heures et à de meilleures conditions que les établissements bancaires;

- l'Etat, qui a maintenant une vision globale, peut gérer au plus près l'ensemble des liquidités et ainsi éviter autant que faire se peut de recourir parfois très inutilement et coûteusement à l'emprunt.

Lorsque un système de « cash pooling » sera effectivement installé et généralisé, l'Etat disposera alors d'un compte principal, qui gèrera de façon centralisée les encaissements et décaissements.

Soulignons ici que « gérer les encaissements et décaissements » ne signifie absolument pas que les dépenses devraient être ou seront gérées de manière centralisée, puisque ce sont toujours les services et unités décentralisées qui possèdent les informations nécessaires pour se prononcer sur leur bien-fondé. Les services et/ou unités décentralisées gardent donc toujours la maîtrise de leurs dépenses en fonction de leur budget et en restent toujours responsables.

En revanche, la gestion centralisée des liquidités sera, elle, responsable de vérifier que les décaissements obéissent bien aux règles établies et qu'ils sont attestés par la double signature requise, avant de permettre la sortie de l'argent.

Une convention dans ce sens a d'ores et déjà été conclue avec le service de l'agriculture; des discussions sont en outre en cours avec le Palais de justice et l'Hospice général.

3. Des conditions cadres à réunir

Pour permettre cette gestion efficiente, un certain nombre de conditions-cadres doivent être réunies. Les plus importantes d'entre elles sont les suivantes:

- les organismes subventionnés devront fournir à leur département de tutelle des plans de trésorerie prévisionnels – pour le fonctionnement comme l'investissement – dans le but de planifier les décaissements à venir;
- la Caisse de l'Etat devra être restructurée afin d'assumer cette nouvelle mission et se doter pour cela du personnel et des moyens indispensables ;
- dans cette optique, la Comptabilité financière intégrée (CFI) a prévu la mise en place d'un module spécifique, module permettant de gérer tous les comptes courants et les emprunts à court, moyen et long terme;

- le délai prévu de 48 heures entre ordre de paiement et versement effectif des sommes attendues devra impérativement être respecté pour le bon déroulement des opérations.

4. Conclusion

A l'heure où la conjoncture semble s'essouffler, où les finances publiques doivent faire l'objet de toutes les attentions – en particulier dans un domaine aussi crucial et sensible que celui de la dette – la gestion centralisée des liquidités devrait permettre d'aller dans le sens d'une rationalisation efficace de la trésorerie.

Au vu de ce qui précède, votre commission des finances vous remercie, Mesdames et Messieurs les députés, de bien vouloir renvoyer cette motion au Conseil d'Etat.