

*Date de dépôt: 4 mai 2005*

*Messagerie*

**Rapport du Conseil d'Etat**  
**au Grand Conseil sur la motion de M<sup>me</sup> 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 concernant la mise sur pied d'un système de gestion centralisé des liquidités au sein de l'Etat de Genève**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

En date du 25 octobre 2002, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une motion qui a la teneur suivante :

*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.*

## **Réponse du Conseil d'Etat**

### **Préambule**

La présente réponse du Conseil d'Etat à la motion 1483 a pour objectif de répondre non seulement aux invites y relatives, mais aussi de présenter l'ensemble des travaux réalisés au sein de l'administration jusqu'à ce jour en matière de gestion des liquidités.

Elle décrit de façon exhaustive le concept de gestion des liquidités qui doit être mis en œuvre au sein de l'administration, afin de réguler et d'optimiser l'ensemble des flux de trésorerie. Elle doit aussi, in fine, aboutir à l'élaboration d'un protocole de règles et de directives en matière de gestion des liquidités, protocole applicable à l'ensemble de l'administration.

Ce protocole de « Gestion des liquidités » sera finalisé et mis en œuvre pour le 30 septembre 2005. Il faut souligner que les premières règles et directives ont d'ores et déjà été intégrées, de façon progressive, au sein de l'administration, et ceci parallèlement à la mise en place des nouveaux outils de gestion.

L'étape du 30 septembre 2005 est à considérer comme une première étape vers un concept de gestion global des liquidités qui doit aboutir en 2006. Ce concept est présenté ci-dessous sous la dénomination « Caisse centralisée ».

Enfin, l'élément le plus important réside dans le fait que la « Gestion des liquidités » est apparue comme un élément indissociable de la gestion de la dette. Il convient donc, avant d'entrer au cœur du sujet, de rappeler la stratégie développée, au cours des années 2000-2004, à l'Etat de Genève.

### **Gestion de la dette de l'Etat de Genève**

La stratégie en matière de gestion de la dette de l'Etat de Genève, sur la période 2000 à 2004, peut se décomposer en deux étapes majeures.

**2000 – 2002** : Cette période est caractéristique d'une gestion orientée sur le court terme, à laquelle viennent s'ajouter des opérations ponctuelles d'opportunité. L'année 2002 a connu une pointe en matière d'emprunts à court terme, compte tenu de l'évolution des taux du marché. La période 2000 à 2002 a aussi été une période de réflexion et de révision des méthodes de travail de la Trésorerie générale en matière de gestion de la dette et de gestion des liquidités. Les réflexions touchaient les outils de gestion, les ressources humaines, les méthodes de travail au sein de l'administration et avec les partenaires de l'Etat (BCGe, instituts financiers, communes, Confédération, etc...).

Fin 2002, une réflexion sur une modification de la stratégie a été lancée, compte tenu de l'évolution des taux d'intérêts à moyen et long termes et de la volonté croissante d'optimiser les flux de liquidités au sein de l'administration.

**2003 - 2005** : Cette période est marquée par une modification importante de stratégie en matière de gestion de la dette et par l'introduction d'une stratégie de gestion des liquidités.

Après plus de 24 mois de travaux en la matière, voici les résultats obtenus en matière d'économies réalisées tant dans le domaine de la gestion de la dette que dans le domaine de la gestion des liquidités :

### **Bilan économique sur les marges et les commissions**

Dès 2003, la Trésorerie générale a mis en place une nouvelle stratégie de négociation, tout particulièrement sur les marges et les commissions, avec pour objectif de réduire ces dernières de plusieurs points de base (1 point de base = 0,01% d'intérêts).

Les principales économies engendrées par la gestion de la dette au cours des années 2003-2004 sont les suivantes (il s'agit d'économies réelles calculées sur une base minimum) :

**a) sur les opérations à moyen et long terme (volume traité: CHF 4'487.41 mios)**

Les négociations sur les marges et les commissions sur l'ensemble des emprunts à long terme (sur une période moyenne de 7,5 ans) représentent une économie réelle de plus de **50 mios** (pour les 10 prochaines années), soit environ 15 points de base (0.15%) en moyenne par transaction. Ces économies viennent en non-dépenses sur la nature « 32 » - charges d'intérêts passifs sur la période 2004 - 2014.

**b) sur les opérations à court terme (volume traité : CHF 25'000 mios)**

Les négociations sur les marges et commissions sur l'ensemble des emprunts à court terme représente une économie réelle de l'ordre de **5 mios**, 2 points de base en moyenne par transaction, soit une économie de plus de **2,5 mios** par année (sur 2003 et 2004). Ces économies viennent en non-dépenses sur la nature « 32 » - charges d'intérêts passifs sur la période 2003 – 2004.

**Bilan économique sur la gestion des liquidités**

Les principales économies engendrées par les outils de gestion au cours des années 2003-2004 peuvent se chiffrer de quelques centaines de francs (résiliation d'un compte) à plusieurs centaines de milliers de francs (planification des décaissements via la Comptabilité Financière Intégrée, introduction des BVRB, gestion des liquidités en flux tendus, introduction du cash-pooling, renégociation des conditions de gestion avec les institutions financières, etc.....).

L'économie réalisée se monte à environ **3 mios** pour l'année 2004. Ce montant va s'accroître et devrait atteindre **6 à 8 mios pour 2005**. Ces économies se retrouvent sur les natures « 31 », « 32 » et « 36 », et sont pour partie déjà intégrées dans le Budget 2005.

Plus la Trésorerie générale traitera un volume de liquidités important au moyen des outils de gestion, plus les possibilités d'optimisation de la gestion des liquidités seront importantes.

**Gestion des liquidités et Comptabilité financière intégrée (CFI)**

Au cours de l'année 2002, les travaux de développement de la CFI identifiaient des opportunités nouvelles en matière de gestion des liquidités, de gestion des emprunts et de mise en œuvre d'une plate-forme centralisée de trafic des paiements dont l'ampleur et le périmètre n'avaient pas été envisagés en 1998 lors de la rédaction du cahier des charges.

La motion 1483 venait donc renforcer la nécessité de réévaluer les outils prévus dans le périmètre initial de la CFI.

Dans un premier temps, et parce que la priorité résidait dans la mise en oeuvre du nouveau système budgétaire et comptable de l'Etat, le projet CFI entreprit de mettre en place des outils ponctuels visant à répondre aux besoins les plus immédiats: gestion des liquidités entrantes (encaissements sur factures débiteurs) et sortantes (décaissements sur factures fournisseurs et paiements des salaires, des allocations et des subventions), gestion de la Dette, gestion des « Petites Caisses », gestion des « Comptes Décentralisés ».

Toutefois, il apparaissait clairement que ces actions ponctuelles ne suffiraient pas à donner à l'Etat de Genève l'ensemble des moyens nécessaires pour répondre, dans la lettre comme dans l'esprit, aux demandes élargies formulées par le Grand Conseil dans sa motion 1483 ; une refonte homogène et cohérente, en termes de règles de gestion comme d'outils, s'imposait.

## **Descriptif**

### **A. Les fonctionnalités de la CFI**

Le projet CFI, dans son périmètre initial voté par le Grand Conseil en août 2000, couvrait un ensemble de fonctionnalités liées à la gestion des « métiers » de l'Etat :

- budgets et plans financiers,
- approvisionnement (demandes d'achats, commandes, factures, référentiel fournisseurs),
- allocations et subventions (ordres de paiements, référentiels bénéficiaires de prestations et tiers subventionnés),
- facturation clients (factures et notes de crédits, arrangements, référentiels débiteurs),
- investissements et immobilisations,
- liquidités entrantes et sortantes liées aux activités «métier».

Si la gestion de la trésorerie fut prise en compte dans ce périmètre initial en tant que métier spécifique, elle ne représentait que la contrepartie des modules métiers de la CFI alimentant les comptes collectifs débiteurs, fournisseurs et créanciers.

Ces modules « métiers » créent des opérations qui sont comptabilisées dans les charges et revenus du compte de fonctionnement ou dans les dépenses et recettes du compte d'investissement, mais laissent de côté la gestion des comptes de trésorerie au sens large (liquidités, actifs financiers,

emprunts), qui sont tous des comptes de bilan. C'est donc bien ce complément de fonctionnalités qui est visé dans les pages qui suivent.

## **B. Les nouvelles exigences et opportunités de la gestion de la trésorerie**

La convergence de fond sur l'importance nouvelle d'une gestion centralisée de la trésorerie, formalisée par la motion 1483 et par le besoin de fonctionnalités nouvelles identifiées en cours de développement de la CFI, provient de deux démarches indépendantes visant un même objectif : l'une a été menée dans une perspective de management des finances publiques par le Grand Conseil, l'autre découle des processus techniques de développement de la CFI.

L'augmentation de la dette apparaît toujours comme l'indicateur majeur du déséquilibre entre les ressources financières propres de l'Etat et les besoins réels découlant de l'exécution de ses missions. La question de l'efficacité de la gestion de la dette et de celle des outils informatiques dont l'Etat dispose pour gérer et contrôler ses revenus et ses charges et les flux de trésorerie qui en découlent, a retenu l'attention du Conseil d'Etat.

### **La transversalité de la CFI, un identificateur d'axes d'améliorations**

La CFI a fait émerger la nécessité d'améliorer les outils de management financier de l'Etat dans le but de renforcer la maîtrise des flux financiers de dépenses et d'encaissements.

- Multiplicité des pratiques

Il est apparu que de nombreux services de l'Etat disposaient d'applications métier gérant des facturations et des paiements par le biais de comptes bancaires ou postaux. Il devenait difficile d'assurer la concordance entre les écritures comptables centralisées dans la CFI et les mouvements de liquidités qu'elles représentaient. En outre, la multiplicité de flux financiers qui se déroulaient ainsi en dehors du spectre de gestion de la Trésorerie générale, gelait des actifs de trésorerie dont l'Etat dans son ensemble aurait pu bénéficier.

- Non couverture applicative de tous les flux

Les besoins exprimés par les départements en matière de gestion des « petites caisses », de « guichets », auxquels la CFI a ajouté la notion de « comptes décentralisés » dans l'optique du Cash Pooling, ne pouvaient être satisfaits en standard par la CFI qui ne comporte pas d'utilitaires pour ces fonctionnalités « métier ».

Par ailleurs, l'existence de protocoles normalisés suisses (BVR, DTA, OPAE) laisse le champ libre à la création d'une gestion centralisée des

paiements et encaissements par voie électronique, qui a abouti à la mise en place d'une « plate-forme du trafic des paiements (PFTP) ».

Sur le plan de la gestion des actifs et passifs financiers, la CFI propose un module spécialisé qui apporte des possibilités conformes aux bonnes pratiques applicables dans ce domaine.

Enfin, l'Etat de Genève est gestionnaire, à titre fiduciaire, de liquidités appartenant à diverses entités tierces, avec ou sans personnalité juridique. Outre le fait qu'il n'existait jusqu'à présent que peu d'outils informatiques pour en rationaliser la gestion, ces fonds sont comptabilisés au bilan de l'Etat, alors qu'en principe ils ne devraient pas y figurer.

## **La nécessité d'un projet structuré**

Tous ces éléments ont contribué à l'émergence du concept de Caisse centralisée, qui fait l'objet du présent document. Les travaux d'analyse de ce concept ont fait apparaître d'autres possibilités, notamment dans l'extension possible aux flux financiers générés par des institutions paraétatiques ou encore dans la manière d'adapter le versement des subventions à ces institutions en fonction des besoins réels de liquidités.

Les constituants de la Caisse centralisée sont abordés dans l'ordre suivant :

### **1. Les comptes financiers passifs et actifs à court, moyen et long terme :**

- a) passifs financiers
- b) actifs financiers
- c) cautions et garanties

### **2. Les comptes de liquidités**

- a) le « Petit Etat »: la gestion des liquidités de l'Administration Cantonale
- b) étapes de mise en œuvre de la centralisation des liquidités :
  - Première étape : le « Cash Pooling » à la Banque Cantonale de Genève (ci-après BCGe)
  - Deuxième étape : les comptes financiers internes à la Caisse centralisée
  - Troisième étape : les comptes financiers internes élargis au « Grand Etat »

### **3. Les guichets, « petites caisses » et comptes bancaires ou postaux décentralisés**

### **4. La plate-forme du trafic des paiements.**

5. **La vision prévisionnelle de la gestion de la trésorerie de l'Etat.**
6. **L'impact de la Caisse centralisée sur la gestion des subvention allouées.**
7. **La comptabilité des Tiers En Gestion Fiduciaire (TEGF).**

### **Périmètre fonctionnel de la Caisse centralisée**

En complément à la CFI qui met en œuvre les moyens informatiques pour gérer des événements comptables imputés dans le compte de fonctionnement ou le compte d'investissement, la Caisse centralisée intègre les outils nécessaires à la gestion des comptes de bilan liés directement à la liquidité (par exemple les emprunts), et leurs conséquences en terme de charges ou produits de fonctionnement (par exemple les intérêts passifs).

#### **1. Comptes financiers passifs et actifs à court, moyen et long terme**

##### a. Passifs financiers

Les comptes financiers passifs à court, moyen et long terme recouvrent ce que l'on a coutume d'appeler la "Dette de l'Etat".

Cette dette est souscrite par l'Etat auprès des prêteurs de diverses manières qui mettent en jeu autant de techniques financières, de devises, d'échéances, de types de frais et de modalités de calculs des intérêts.

Les principaux instruments de financement à plus d'un an utilisés par l'Etat de Genève sont, à l'heure actuelle :

- emprunts long terme francs suisses (y compris emprunts privés)
- emprunts long terme monnaies étrangères (y compris emprunts privés)
- emprunts par obligations publiques
- emprunts long terme auprès de caisses de pensions
- interest rate swaps (IRS)
- IRS Swaps en devises
- Swaption (caps short, caps long ; floor short, floor long).

En financement à court terme, les principaux moyens mis en œuvre au cours des dernières années par l'Etat de Genève pour lever des ressources financières ont été :

- les emprunts court terme en francs suisses
- les emprunts court terme en monnaies étrangères
- les créances comptables à court terme (avant 2005)



La CFI a déjà développé et mis en service l'ensemble des fonctionnalités qui permettent de gérer ces différentes modalités de financement et leur comptabilisation correcte au passif du bilan. Des tableaux de bord détaillés et de synthèse sont produits deux fois par mois et donnent à la Présidence du département des finances une vue précise de la situation d'endettement de l'Etat. Toutefois, la gestion prévisionnelle à court et moyen terme reste à développer. On parviendra ainsi à mieux déterminer, en fonction d'hypothèses d'évolution des taux et des coûts liés, le niveau de risque attaché à la structure de financement de l'Etat à un moment donné.

#### b. Actifs financiers

L'Etat accorde des prêts et effectue des placements qui sont comptabilisés sous différentes natures à l'actif du bilan. Certains de ces prêts et placements ne sont pas encore couverts dans les fonctionnalités actuelles de la CFI, par exemple les prêts conventionnés et/ou hypothécaires aux propres établissements, aux sociétés d'économie mixte et aux institutions privées ou également les placements et dépôts à terme.

Une attention particulière sera apportée aux multiples prêts accordés par l'Etat à des allocataires sociaux. Un renforcement du contrôle des conditions d'octroi, de facturation des charges d'intérêt et d'amortissement par les emprunteurs est nécessaire. Pour ce faire, la Caisse centralisée encouragera la mise en place de nouvelles procédures de gestion :

- en organisant et répartissant les compétences et responsabilités (cellules techniques, cellules financières, etc...),
- en renforçant l'analyse de la capacité financière des bénéficiaires de prêts,
- en proposant la création d'une cellule transversale de gestion des prêts,
- en définissant les critères et modalités d'engagement de l'Etat (montage et gestion des dossiers, cautionnement d'emprunts auprès d'établissements financiers spécialisés, bonifications d'intérêt...).

En apportant les fonctionnalités appropriées, la Caisse centralisée offrira des moyens de réduction des risques de recouvrement des créances de l'Etat et limitera donc les incidences négatives sur le compte de résultat.

L'identification des tiers soumis à la gestion des prêts revêt une importance fondamentale. Une double problématique se pose :

- la garantie d'identification unique d'un tiers donné,

- la différenciation d'un tiers dans sa qualité de débiteur ordinaire ou d'emprunteur.

La mise en place d'un identifiant unique de chaque tiers revêt donc une importance essentielle dans cette gestion.

### c. Cautions et garanties

L'Etat de Genève agit également en qualité de tiers gageur en accordant des cautions et garanties. Bien que ces éléments ne soient pas comptabilisés au bilan, un inventaire permanent des engagements pris par l'Etat est indispensable. En effet, seule une gestion précise des cautions et garanties données permet de limiter le risque induit par ces positions de débiteur potentiel que l'Etat devrait assumer en cas de défaillance des organismes bénéficiaires.

## 2. Comptes de liquidités

### a. **Le "Petit Etat": la gestion des liquidités de l'administration cantonale**

L'une des propositions majeures de la Caisse centralisée est la gestion en un point unique de l'ensemble des flux de liquidités générés par les services de l'Etat, avec pour objectif l'optimisation des excédents et des besoins de trésorerie.

Aujourd'hui, outre les comptes bancaires ou postaux sous gestion dans la CFI par la Trésorerie générale, on a découvert plusieurs centaines d'autres comptes bancaires ou postaux ouverts par les services de l'Etat, sans que le Trésorier général n'en ait connaissance.

Les inconvénients liés à cette situation sont multiples :

- manque de visibilité,
- pas de vraie gestion à flux tendus, par la dispersion de la liquidité sur des centaines de comptes d'actifs de trésorerie,
- manque d'anticipation et de tableaux de bord prévisionnels,
- absence d'outils de gestion,
- multiples identifiants de tiers,
- inventaire difficile à établir,
- coûts élevés en frais de gestion et en perte de dates de valeur,
- récupération de l'impôt anticipé compliquée.

La concentration de la liquidité détenue sur l'ensemble de ces comptes bancaires et postaux au sein de la Trésorerie générale de l'Etat offre des avantages incontestables :

- les comptes bancaires ou postaux ouverts au nom de l'Etat de Genève le seront exclusivement par la Trésorerie générale et les opérations d'encaissement et de décaissement traitées par des professionnels de la trésorerie. On permettra ainsi de s'assurer qu'ils reflètent correctement les instructions données pour les paiements (notamment en évitant d'anticiper des dates de paiements) et que les recettes attendues ont été reçues.
- Les paiements et les recettes de nature récurrente, comme les paiements mensuels aux communes, les recettes fiscales ou encore le versement des salaires du personnel de l'Etat permettront à la Trésorerie d'avoir une vision sur environ 12 mois pour plus de 80% des paiements et des recettes.
- En ce qui concerne les mouvements financiers tels que le remboursement de prêts (mouvements de capitaux) ou le paiement des charges d'intérêt, les besoins liés aux opérations financières seront connus le jour de la conclusion des transactions.
- Des économies d'échelle (par l'industrialisation des échanges d'information) et un pouvoir accru de négociation vis-à-vis des établissements financiers.

Ces informations, regroupées dans un plan de trésorerie, permettront la prévision consolidée des recettes attendues et le programme de paiements, par jour, sur les douze prochains mois, avec un coefficient de confiance sans doute proche de 100 % à trente jours, et en moyenne de 80% pour les 12 mois suivants.

La gestion de la trésorerie pourra donc être optimisée en évitant des situations de "suremprunt" par simple manque d'informations sur l'évolution probable de la liquidité de l'Etat au cours des semaines et mois à venir.

Il convient d'insister sur un élément essentiel : dans le mode d'organisation qu'implique la Caisse centralisée, la séparation des fonctions clarifie les rôles et responsabilités des services de l'Etat, d'une part, et de la Trésorerie générale, d'autre part :

- aux premiers, il incombe de déterminer le budget de l'exercice puis, une fois approuvé, de le mettre à exécution;

- à la seconde, il revient la responsabilité de l'exécution des paiements et de l'encaissement des recettes, et donc de la gestion des ressources en liquidités nécessaires.

La Caisse centralisée introduit donc une frontière stricte et claire entre les éléments de gestion budgétaire (élaboration et exécution) et ceux de gestion financière. En résumé, contrairement à une idée répandue aujourd'hui, le fait d'avoir un disponible budgétaire ne signifie pas que la liquidité correspondante est "réservée" à son utilisation. A l'inverse, la centralisation de l'ensemble de la liquidité à la Trésorerie générale n'empêche en rien les paiements d'un service.

#### **b. Etapes de mise en œuvre de la centralisation des liquidités**

La mise en œuvre de la centralisation des liquidités est une opération quantitativement et qualitativement complexe.

Trois pré-requis conditionnent la mise en œuvre de la centralisation des liquidités :

- l'identification de tous les comptes bancaires ou postaux ouverts par des services de l'Etat,
- la qualification des modalités d'utilisation de ces fonds, notamment en relation avec des applications métier,
- l'identification du propriétaire des fonds (l'Etat ou un tiers en gestion fiduciaire).

Une fois ces informations récoltées, on peut mettre en place la centralisation de la liquidité. Elle cumule deux étapes successives:

- la fermeture d'un certain nombre de comptes et le rapatriement des liquidités soit dans le compte principal de l'Etat auprès de la Banque Cantonale de Genève (pour les fonds appartenant à l'Etat) ou dans des sous-comptes de ce compte principal "Cash Pooling", lorsque l'explication des fonds rapatriés doit être maintenue (si les fonds déposés appartiennent à un/ou des tiers),
- une fois, la Caisse centralisée mise en production, il conviendra d'intégrer l'ensemble de ces comptes dans une gestion des "comptes financiers internes".

Le nombre de comptes bancaires ou postaux actuellement hors du périmètre de gestion de la Trésorerie générale est élevé : on en dénombre plus de 670 au mois de décembre 2004 (contre plus de 1000 à fin 2002). On en dénombre encore plusieurs centaines en cours de liquidation ou de mise en conformité aux principes de la Caisse centralisée.

Enfin, certains comptes bancaires ou postaux doivent rester en activité, car ils dépendent d'une application informatique qui ne peut pas encore être reliée, via la plate-forme du trafic des paiements (voir plus bas), à la gestion centralisée des liquidités ou tout simplement par l'existence de transactions passées, qui doivent encore être traitées par ces applications (par exemple, BVR non encore payés par les débiteurs).

### **Première étape: le "Cash Pooling" à la Banque Cantonale de Genève**

Le "Cash Pooling" désigne l'organisation mise en place depuis 2003 par la Trésorerie générale pour rapatrier les fonds déposés dans des comptes ouverts par des services de l'Etat.

En collaboration avec la BCGe, la Trésorerie générale a ouvert un compte principal auquel peuvent être rattachés des sous-comptes identifiant les fonds rapatriés depuis des comptes bancaires ou postaux auparavant gérés indépendamment. Ces sous-comptes ne sont ouverts que pour les services qui sont autorisés à dépenser ou à donner des instructions de paiement sur un compte spécifique. Ces comptes peuvent avoir des soldes créanciers ou débiteurs.

Une fonctionnalité spécifique a été développée par la BCGe qui solde automatiquement les sous-comptes et crédite le compte principal. Le compte principal profite alors de la position liquide totale de l'ensemble des sous-comptes. Basée sur ce solde net du compte principal, la Trésorerie générale peut prendre les mesures nécessaires pour optimiser la position nette du disponible financier. Les services concernés gèrent leurs paiements comme ils ont l'habitude de le faire. Néanmoins, leurs instructions de paiement sont prises et traitées par le système de paiement central de la Trésorerie (voir plate-forme du trafic des paiements) afin de donner une visibilité globale de l'activité financière de l'État.

### **Deuxième étape : les comptes financiers internes à la Caisse centralisée**

La deuxième étape de la centralisation des liquidités consiste dans l'internalisation, au sein de la Caisse centralisée, des opérations de tenue des sous-comptes du Cash Pooling. Ceux-ci seront fermés et les services suivront leurs positions dans les comptes internes de la Caisse centralisée, appelés comptes financiers internes.

Bien qu'en apparence, on pourrait en rester au système du Cash Pooling, cette évolution répond à deux critères :

- renforcer la confidentialité vis-à-vis de la Banque, qui tiendra toujours le compte principal de la Trésorerie générale, mais ignorera le détail de l'affectation à des entités particulières,

- permettre des opérations inter-comptes sans devoir passer par une institution financière externe. L'objectif est, outre une rapidité de traitement et des gains potentiels de « jours valeur », de diminuer l'affectation à ces opérations de fonds empruntés à court terme sur le marché financier, et de minimiser les frais et intérêts qui y sont attachés.

### **Troisième étape : les comptes financiers internes élargis au "Grand Etat"**

C'est un mécanisme de "chambre de compensation" étendu au Canton qui est ici projeté. Cette notion élargit le champ d'application de la gestion des liquidités par la Trésorerie générale à d'autres entités du secteur public que l'administration cantonale stricto sensu.

En effet, l'Etat a des relations financières importantes avec des collectivités et établissements de droit public ou privé dont les ressources financières proviennent, directement ou indirectement, des fonds publics d'origine cantonale ou fédérale (Hospice Général, Hôpitaux Universitaires de Genève, Université, mais aussi de nombreuses autres entités subventionnées par l'Etat).

L'intégration des flux financiers de ces organismes dans la gestion des comptes financiers internes de la Caisse centralisée produirait trois effets majeurs :

- le premier est la mutualisation des liquidités à une échelle plus large que celui du périmètre de l'administration cantonale stricto sensu, dès lors que l'ensemble de leurs flux financiers entrants et sortants transiteraient par la Caisse centralisée,
- le deuxième est l'organisation des relations financières qui se déroulent entre l'Etat et ces autres entités ou directement entre ces mêmes entités, au travers de simples opérations de compte à compte à l'intérieur de la "chambre de compensation" de la Caisse centralisée (par exemple, un paiement de l'Hôpital à l'Université ne nécessite plus le recours à une institution financière extérieure),
- le troisième est l'extension de cette organisation aux relations de subventionnement de l'Etat avec ces entités. Par une gestion adéquate des prévisions d'entrée et des échéanciers de décaissement des tiers subventionnés, on sera alors en mesure de gérer les subventions de l'Etat en flux tendus d'un point de vue liquidité. Cet aspect de la Caisse centralisée est exposé plus loin, dans le chapitre "Impact sur la gestion des subventions".

En conclusion, l'intégration élargie de la gestion des liquidités constitue le cœur même de la nouvelle organisation mise en place autour de la Caisse centralisée. L'utilisation, dans un premier temps, du Cash Pooling qui, par la suite, fera place aux comptes financiers internes, débouchera sur une gestion de la trésorerie de l'Etat optimisée et assortie d'un contrôle renforcé. La mise en œuvre de ces nouvelles règles de gestion recourt à des dispositifs informatiques qui, pour la plupart, existent déjà. Leur mise en liaison globale constitue le principal défi technologique à atteindre.

### **3. Guichets, petites caisses et comptes bancaires ou postaux décentralisés**

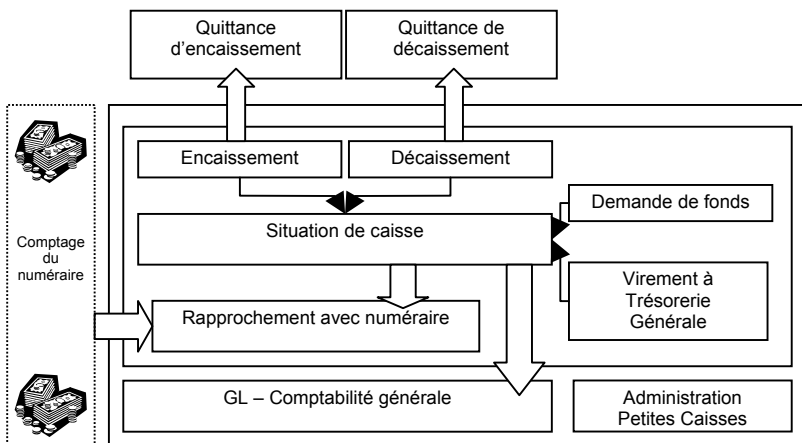
Le développement du concept de gestion centralisée des liquidités a fait découvrir une nouvelle catégorie d'utilisateurs qui, bien que n'ayant pas une activité liée à la comptabilité (et donc ne faisant pas partie du périmètre des utilisateurs "naturels" de la CFI), sont appelés à manipuler des liquidités en numéraire. Ce sont les gestionnaires des "petites caisses" des services, les responsables des comptes financiers hors bilan (et donc hors "Cash Pooling") et des appointés aux guichets, dont la Caisse de l'Etat représente le prototype. Dans ce contexte, la Direction de projet CFI a fait développer des applicatifs dans une technologie différente de celle utilisée par la CFI, dans le but de les rendre le plus aisément utilisable par ses utilisateurs : c'est ce que l'on appelle la technologie web.

Deux applications ont déjà été développées et déployées dans la CFI :

- la gestion des petites caisses : *i Petites Caisses*
- la gestion des comptes financiers hors bilan : *i Comptes décentralisés*.

Ces deux applications jumelles fonctionnent sur les mêmes principes : les encaissements et décaissements de liquidités sont gérés et enregistrés dans des applications "web", journallement centralisés dans la Comptabilité générale de la CFI.

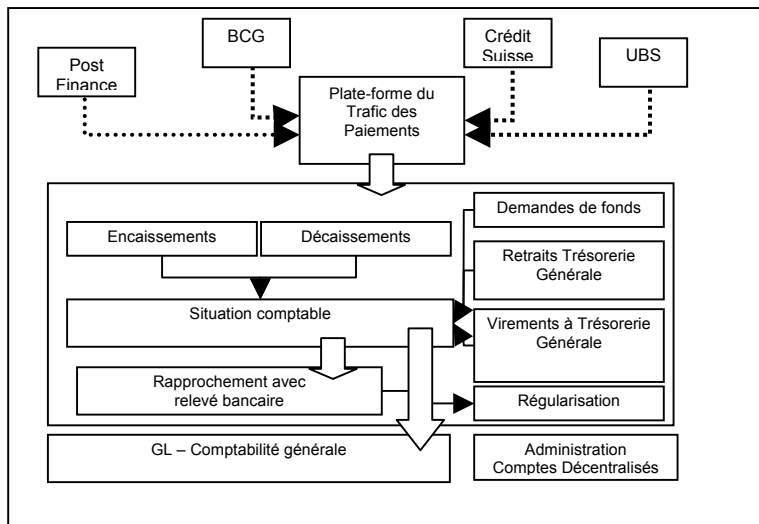
Le schéma de fonctionnement des **i Caisses** est le suivant :



Pour ce qui concerne les **i Comptes** décentralisés, la source de données provenant d'applications bancaires externes, le lien avec la CFI requiert la mise en place d'un outil d'interface: la Plate-Forme du Trafic des Paiements - PFTP (voir chapitre Plate-Forme du Trafic des Paiements).



En voici le schéma général :



En se fondant sur les technologies utilisées à l'occasion du développement de ces deux applications, la Caisse centralisée mettra également en place une application plus évoluée appelée "i Guichet".

Un guichet effectue des transactions d'encaissements (en numéraire, par chèque, par carte de débit ou de crédit) et de paiements (en numéraire exclusivement) avec des tiers.

Les règles de gestion applicables aux Guichets sont définies comme suit :

- paiement par un tiers débiteur d'émoluments ou de taxes sans facturation préalable : un guichet n'est pas habilité à délivrer des factures avec BVR. Les "factures" émises par un guichet sont des quittances délivrées contre paiement comptant, en numéraire ou avec un moyen électronique de paiement. Toutefois, les références du tiers, de son paiement et du CR bénéficiaire sont enregistrées pour transfert ultérieur dans la base de données débiteurs ad hoc,
- paiement par un tiers d'une facture avec BVR émise par un CR de facturation : les références du tiers et du BVR sont enregistrées pour transfert ultérieur dans la base de données débiteurs ad hoc,

- paiement à des tiers créanciers (hors fournisseurs, dont les factures sont payées exclusivement par voie d'ordre SOG ou DTA - sauf exceptions motivées par l'urgence) de leur créance sur l'Etat.

Pour ce faire, les guichets doivent permettre aux tiers concernés de consulter les comptes. Ceci suppose à nouveau l'existence d'un identifiant unique, pour éviter toute confusion comme pour communiquer rapidement aux services concernés les opérations enregistrées aux guichets. La problématique du respect des prescriptions de la LITAO prend ici toute son importance et rend la réalisation de cette application très délicate en matière d'accès aux bases de tiers.

Chaque guichet fait l'objet d'une clôture journalière qui produit la situation du jour, organise les versements d'excédents ou les demandes de réapprovisionnement en numéraire en liaison avec la Caisse de l'Etat. Chaque clôture est centralisée journalièrement dans la Comptabilité Générale de l'Etat et les mouvements sur tiers sont notifiés aux services concernés.

L'utilisation des moyens électroniques de paiement n'est pas réservée aux seuls guichets. En effet, d'autres applications informatiques font appel aux moyens électroniques de paiement : ce sont les sites web de divers services qui offrent, via Internet, l'accès à des prestations payantes. Ces applications sont appelées à connaître un essor important dans les prochaines années. Il est donc nécessaire de s'appuyer sur des outils informatiques adaptés pour recevoir et comptabiliser les flux des liquidités correspondant aux recettes enregistrées sur ces sites.

#### **4. Plate-Forme du Trafic des Paiements**

La CFI a déjà entamé le développement et partiellement implanté une application spécifique destinée à échanger les informations entre tous les ensembles applicatifs concernés par les flux financiers de tous types et de toutes origines ou destinations : il s'agit de la Plate-Forme du Trafic des Paiements ("PFTP").

Ce développement spécifique se divise principalement en 3 parties:

- gestion des fichiers d'ordres de paiements électroniques (protocoles DTA et SOG/OPAE),
- gestion des fichiers d'encaissements électroniques (protocoles BVR et BVRB),
- gestion des fichiers de relevés bancaires (protocole SWIFT940).

La Plate-Forme du Trafic des Paiements permet, notamment :

- de compléter les fichiers d'ordres de règlements venant des applications externes à la CFI dans un format standardisé selon les protocoles DTA, SOG ou OPAAE avec le compte bancaire/postal et la date de règlement choisis par le Trésorier (s'il s'agit de règlements en monnaie étrangère, le Trésorier pourra également saisir le taux de change désiré),
- de visualiser le détail des fichiers d'ordres de règlements quelle qu'en soit l'origine (application métier ou CFI),
- de suivre le statut de ces fichiers (reçu, traité, transmis),
- de lister les ordres de paiement rejetés, par le Trésorier ou lors de la transmission avec les institutions financières,
- de préparer la centralisation des écritures de règlement dans la Comptabilité Générale,
- de charger les informations d'encaissements venant de fichiers BVR (bulletin de versement référencé) fournis par Postfinance ou la BCGe, de les répartir entre applications d'origine et de lancer la centralisation des écritures correspondantes,
- de distribuer des informations de type relevé bancaire ou postal (protocole SWIFT 940 MT),
- de saisir des paramètres comptables par comptes bancaires utilisables par l'interface de la CFI.

Elle gèrera également les liaisons avec les comptes financiers internes, à savoir :

- la visualisation des mouvements financiers concernant un compte financier interne, la centralisation des écritures correspondantes et l'envoi d'un événement comptable vers le module de gestion des comptes financiers internes,
- la différenciation des ordres de paiements / encaissements qui concernent des comptes financiers internes, les mouvements entre comptes financiers internes ne devant pas transiter par des institutions financières externes.

## 5. La vision prévisionnelle de la gestion de la trésorerie de l'Etat

La mise en place de la Caisse centralisée vise avant tout à une maîtrise de l'existant, ainsi qu'à une connaissance précise des constituants financiers de la gestion de l'Etat de Genève. Elle contribue à renforcer la vision prévisionnelle de la gestion de l'Etat que la CFI poursuit comme objectif principal.

En effet, à travers de nouvelles règles de gestion appuyée par de nouveaux outils, la CFI cherche à promouvoir la prise en compte de l'évolution attendue des finances de l'Etat :

- l'application "budget" permet de mensualiser les charges et revenus votés sur une base annuelle par le Grand Conseil. Cette mensualisation est aujourd'hui réalisée par un algorithme de lissage automatique, mais elle intégrera, en fonction des données disponibles dans les services, une saisonnalisation des échéanciers de dépenses et de recettes,
- l'introduction la plus systématique possible d'une gestion des engagements ou encore d'échéanciers de paiements attachés à des factures client, permettra de cerner de manière encore plus précise les flux de décaissements et d'encaissements,
- enfin, la mise en œuvre d'outils multidimensionnels ("infocentres") ouvre la porte à des simulations d'évolution prévisionnelle de la trésorerie, que ce soit à long, moyen ou court terme (y compris à moins d'un jour), en se fondant sur les informations disponibles non seulement dans la CFI, mais sur toute plate-forme de gestion impliquant des flux financiers (applications métier avec comptabilité auxiliaire, application autonomes).

Tous ces éléments contribueront à réduire le risque lié à la gestion des liquidités, à en optimiser les ressources et les financements, et à minimiser l'impact sur la position bilantaire globale de l'Etat de Genève. Par cela, ils contribuent également à réduire les coûts de financement de l'Etat (intérêts + frais).

## 6. Impact de la Caisse centralisée sur la gestion des subventions allouées

Les subventions allouées constituent la part la plus importante des dépenses de l'Etat de Genève.

La CFI distingue deux catégories d'allocataires :

- les **bénéficiaires de prestations** : traités en grand nombre dans des applications métier, les transactions les concernant transitent par la CFI soit pour les enregistrer dans une comptabilité auxiliaire

"créanciers", soit pour traiter les fichiers de paiement via la Caisse centralisée,

- les **tiers subventionnés** : identifiés individuellement dans la CFI, gérés directement dans la CFI par les fonctionnalités dites de "paiements alloués".

La création de comptes financiers internes dans la Caisse centralisée permettra de gérer les subventions allouées aux tiers subventionnés selon la méthode des "flux tendus", c'est-à-dire en tenant compte des besoins réels de subventionnement.

Pour ce faire, quatre conditions doivent être remplies :

- créer, pour les entités dont la gestion de la trésorerie sera intégrée à la Caisse centralisée, un compte financier interne dans la Caisse centralisée et faire transiter l'ensemble de flux de trésorerie entrante et sortante par la Plate-Forme du Trafic des Paiements,
- disposer des prévisions de décaissement et d'encaissement à 12, 3 et 1 mois pour les titulaires des comptes financiers internes,
- adapter les protocoles informatiques appliqués aux fichiers de décaissements et d'encaissements de ces tiers (par ex. les établissements autonomes) aux normes de la CFI,
- mettre en place une procédure d'appel à paiement du tiers subventionné avant le déclenchement de la transmission d'un fichier de paiement.

## **7. Comptabilité de Tiers En Gestion Fiduciaire (TEGF)**

Dans l'ensemble de ses activités ayant un impact sur les flux financiers, l'Etat se voit confier la gestion de fonds par diverses entités autonomes identifiées sous le vocable général de "tiers externes". Ces fonds sont aujourd'hui inscrits au bilan de l'Etat, alors que la seule responsabilité de l'Etat réside dans la gestion fiduciaire de ces fonds. Leur inscription dans ses comptes ne se justifie donc pas.

Toutefois, l'Etat a l'obligation de rendre compte des opérations qu'il mène, ainsi que de leurs conséquences financières, en application des conventions de gestion de ces fonds.

C'est pourquoi la Caisse centralisée englobe dans son périmètre la création d'outils permettant de donner une vue synthétique tant des opérations effectuées pour le compte de tiers que des flux de liquidité correspondants.

Ces outils mettent en oeuvre trois éléments distincts :

- la notion de tiers externe proprement dite,

- la création d'un environnement comptable séparé, adapté en distinguant la comptabilisation des opérations effectuées par l'Etat pour lui-même de celles effectuées pour le compte de tiers externes. Cet environnement comptable, basé sur les mêmes outils que la CFI, est appelé Tiers En Gestion Fiduciaire (TEGF).
- la gestion d'un environnement de comptes *vostro* enregistrant la contrepartie, en termes de liquidités, des opérations exécutées à titre fiduciaire par l'Etat.

Les deux premiers concepts sont définis ci-après, le dernier a été abordé dans le chapitre "Comptes de liquidités".

a. **Définition des tiers externes dans la Caisse centralisée**

Dans l'organisation générale de la Caisse centralisée, l'environnement TEGF comptabilise les opérations exécutées par l'Etat de Genève pour deux catégories de tiers externes :

- les tiers qui ont confié l'intégralité de leur gestion comptable et financière à l'Etat de Genève. Ces tiers sont communément appelés « fonds spéciaux »,
- des tiers qui ont confié partiellement leur gestion comptable et/ou financière à l'Etat sont inclus dans cette catégorie les tiers dont une part importante des revenus (par exemple supérieure à 50 %) dépend des subventions publiques, qu'elles soient d'origine communale, cantonale ou fédérale.

b. **Caractéristiques applicables à l'environnement comptable TEGF**

La création de l'environnement comptable TEGF doit répondre à trois principes fondamentaux, et l'Etat de Genève, en sa qualité de gestionnaire, est soumis à un certain nombre d'obligations de services rendus.

Les principes sont :

- Séparation des environnements comptables, la création de TEGF répond précisément à cette exigence,
- Concordance des comptabilités entre "Etat de Genève" et TEGF, toutes les écritures en charges et produits dans l'environnement "Etat de Genève" en relation avec un tiers inscrit dans TEGF doivent avoir leur concordance dans la comptabilité du tiers tenu dans TEGF,
- Restitution des opérations, toutes les écritures comptables exécutées sur ordres émis par le tiers en

gestion fiduciaire et ceux émis par l'Etat à l'encontre du tiers doivent apparaître dans une balance générale. Ces balances et les journaux comptables qui les accompagnent sont à disposition du tiers.

Parmi les obligations que l'Etat doit assumer dans son rôle de gestionnaire fiduciaire du tiers figurent entre autres :

- Saisie des pièces dans TEGF, le principe de séparation des comptabilités a pour conséquence de devoir gérer les pièces justificatives des écritures comptables de manière indépendante de celles de l'Etat de Genève. Les pièces justificatives appartiennent au tiers.
- Bouclage des comptes TEGF, la tenue et le bouclage des comptes doivent respecter l'ensemble des règles de gestion, normes et pratiques comptables suisses. De plus des règles et procédures particulières peuvent être établies par convention signée entre l'Etat de Genève et le tiers.
- Publication des comptes, toutes les opérations comptables réalisées par l'Etat de Genève doivent être restituées aux organes décisionnaires du tiers. La forme de cette restitution est conventionnelle entre le tiers et l'Etat de Genève.

### **c. Création de l'environnement TEGF**

L'environnement comptable TEGF est créé à partir d'une copie de l'entité comptable "Etat de Genève", avec néanmoins une forte simplification des fonctionnalités (les besoins de gestion comptables des tiers externes inscrits dans TEGF ne requièrent en effet que l'ordonnancement de paiements à des fournisseurs ou créanciers, ainsi que l'émission de factures clients). Toutefois, les règles de gestion majeures de la CFI, comme le principe d'échéance, la séparation des rôles entre les services et le Trésorier Général, la séparation des rôles entre la personne qui saisit et celle qui approuve, etc., seront applicables à cet environnement.

Les principaux modules de la CFI mis en œuvre sont donc, en principe, au nombre de quatre (Comptabilité générale, Comptabilité fournisseurs et créanciers, Comptabilité débiteurs, Réconciliation bancaire).

Enfin TEGF bénéficie de l'ensemble des processus de restitutions développés pour la CFI, de son architecture technique et de la formation dont les collaboratrices et collaborateurs de l'Etat ont bénéficié à l'occasion du déploiement de la CFI.

La liaison entre TEGF et les autres environnements de gestion comptable ou financière de la CFI sera réalisée au moyen d'interfaces développées selon les normes et les outils standard de la CFI.

## **8. Conclusion**

La Caisse centralisée est le prolongement logique et naturel, ainsi que le complément indispensable de la Comptabilité financière intégrée. Un projet de loi instituant une caisse centralisée est en cours de finalisation et sera déposé, à la fin du premier semestre de cette année.

En dotant la CFI d'un outil de gestion professionnel dans un domaine où le potentiel d'économies par l'intégration des flux est sans doute plus important que dans tout autre domaine, elle lui apporte le moyen de réalisation de l'objectif fondamental, à savoir une vision unique et transversale "Etat de Genève", en matière budgétaire, comptable et de trésorerie.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

Le chancelier :  
Robert Hensler

La présidente :  
Martine Brunshawig Graf