

Date de dépôt : 3 mai 2022

Rapport

de la commission des finances chargée d'étudier le projet de loi de M^{mes} et MM. Adrien Genecand, Patrick Malek-Asghar, Yvan Zweifel, Beatriz de Candolle, Véronique Kämpfen, Alexis Barbey, Jean-Pierre Pasquier, Helena Rigotti, Serge Hiltpold, Murat-Julian Alder, Fabienne Monbaron, Charles Selleger, Jacques Béné, Pierre Nicollier modifiant la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF) (D 1 05) (Pour que l'Etat reste un créancier responsable, fiable et solidaire)

Rapport de majorité de M^{me} Dilara Bayrak (page 1)

Rapport de minorité de M. Serge Hiltpold (page 45)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M^{me} Dilara Bayrak

Mesdames et
Messieurs les députés,

La commission des finances a traité cet objet lors de ses séances des 15 septembre et 6 octobre 2021 ainsi que lors de ses séances des 19 janvier et 2 mars 2022 sous la présidence de M. Jacques Béné. Les procès-verbaux ont été rédigés par M. Gérard Riedi. La commission a été assistée dans ses travaux par son secrétaire scientifique, M. Raphaël Audria.

Que toutes ces personnes soient remerciées du soutien apporté à la commission.

Récapitulatifs des travaux de la commission :

- 15 septembre 2021 : audition de M. Adrien Genecand, premier signataire.
- 6 octobre 2021 : audition de M. Pierre Béguet, directeur général des finances, de M^{me} Alicia Calpe, directrice CCA, et de M. Frédéric Reitz, chef du service de comptabilité de l'Etat.
- 19 janvier 2022 : audition de M^{me} Carole Gueorguiev, directrice générale de l'OCBA, et de M. Olivier Debieve, chef de service à l'OCBA.
- 2 mars 2022 : discussion interne et vote.

15 septembre 2021 : audition de M. Adrien Genecand, premier signataire

M. Genecand signale que ce projet de loi vise à pérenniser une mesure décidée par l'administration fédérale puis par l'administration cantonale et qui a permis, pendant la crise et le premier confinement en mars 2020, de payer à vue les factures. Cela signifie que, lorsque la prestation est envoyée pour paiement à l'Etat par l'entreprise, l'Etat n'attend pas les fameux 30 jours, 60 jours ou 90 jours pour payer, mais règle à réception de la facture. Cela nécessitera certainement des mesures que l'Etat a déjà commencé à prévoir dans le PL 12978 (traité en commission des travaux pour 10 millions de francs pour moderniser l'équipement informatique de tous les services). Pour l'instant, M. Genecand a constaté que tous les services avaient des *modus operandi* différents. Toutefois, c'est l'OCBA qui est le principal concerné puisqu'il est le plus grand récipiendaire des factures externes. Cet office a un logiciel qu'il a lui-même confectionné et qui est à disposition des entreprises.

La logique serait probablement d'arriver à une digitalisation relativement complète où les entrepreneurs pourraient envoyer leurs factures de façon électronique. Cela passerait probablement par une modernisation du site de l'Etat et la création d'un identifiant unique pour les entreprises. L'office n'aurait plus qu'à contrôler et valider la facture à payer. Ce qui a été constaté en mars 2020, c'est que les factures arrivaient sous format papier dans les offices qui, pour certains, n'avaient personne pour aller relever le courrier. Quand quelqu'un relevait le courrier, il fallait le numériser puis l'envoyer à la bonne personne. Quelque part, dans la pratique, tout le monde a évolué. M. Genecand remarque que c'est le cas dans le domaine bancaire et ça a conduit à numériser tous les courriers qui sont envoyés directement aux bonnes personnes. Cela permet déjà de gagner cinq ou six jours. Le sous-jacent à cela est que, aujourd'hui, l'Etat fonctionne comme une banque vis-à-vis des entrepreneurs au sens très large.

M. Genecand estime que, quand l'Etat ne paie pas une facture, s'il fonctionne en déficit, cela lui fait de l'intérêt à payer en moins, là où l'entrepreneur qui a un crédit doit payer de l'intérêt jusqu'à recevoir de l'argent de l'Etat. Quelque part, comme l'Etat a un taux d'intérêt qui est très faible et que l'entrepreneur a généralement un taux d'intérêt plus élevé, l'Etat gagne une différence sur l'intérêt. Ce n'est pas très juste que l'Etat gagne de l'argent sur le différentiel des taux entre lui et les entrepreneurs dans la mesure où, a priori, l'Etat n'est que l'émanation de tous les citoyens. Ainsi, à partir du moment où l'entrepreneur a travaillé et facturé, il devrait être payé immédiatement. C'est tout le sens du projet de loi qui est soumis aux commissaires.

Questions des députés et des députées

Un député (MCG) estime que les entreprises n'ont pas à subir les conséquences des problèmes de l'Etat. Il constate cependant qu'il y a un problème : les douzièmes provisoires. Dans un tel cas, les services de l'Etat n'ont pas les budgets nécessaires. Un fonctionnaire, avec certaines charges à l'Etat, aurait demandé au député, il y a quelques années, de voter un budget, sinon il n'arriverait pas à verser leur dû aux entreprises qui ont travaillé pour l'Etat ou il devrait les faire patienter. Le député adhère au projet de loi, mais demande si M. Genecand a examiné cette problématique ou si la commission pourrait éventuellement amender le texte pour qu'il tienne compte de cette réalité. M. Genecand laisse la question des amendements à la sagacité de la commission et sous le contrôle du département. Pour lui, ce n'est pas un enjeu. Si une facture est émise et qu'elle est à payer, ce n'est pas parce qu'on décide qu'elle est payée à réception, comme le demande le projet de loi, que cela change du *modus operandi* habituel avec un délai de paiement à 30, 60 ou 90 jours. Il y a le même problème pour les douzièmes provisoires que l'on soit avec un paiement à réception ou avec le modèle classique, si c'est un problème qui est juste. Ce n'est pas ce qui va changer le problème décrit par le député MCG, s'il existe.

Un député (PDC) remercie M. Genecand pour le dépôt de ce projet de loi qui va dans une bonne direction. Le député (PDC) pense que ce projet est peut-être une urgence à reprendre à la commission des travaux. Il estime que les délais sont longs parce qu'il y a des contrôles qui se mettent en place : des factures passent par les bureaux d'ingénieur et par un architecte. Il y a même un fiduciaire qui contrôle encore que le bureau d'architecte a émis des situations correctes. Souvent, cela passe encore par un pilote. En fait, travailler pour l'Etat, ce n'est pas être payé à 30 jours. C'est être payé entre

60 et 90 jours. La seule entité qui a fait de gros efforts, c'est la Ville de Genève qui paie régulièrement à 30 jours.

Un député (EAG) a une question concernant le fait que, après 15 jours, lorsque les services de l'Etat n'ont pas pu gérer la facture, ils doivent la transmettre à une fiduciaire privée. Il se demande si ce n'est pas un peu rigide et un peu excessif de fixer dans la loi des délais avec aussi peu de souplesse. Il comprend l'idée d'avoir un principe consistant en ce que l'Etat doit payer les factures le plus rapidement possible. Selon lui, le député (PDC), qui connaît le monde des petites et moyennes entreprises mieux que lui, dit que cela va bien à la Ville de Genève parce qu'ils sont payés en 30 jours. Si 30 jours c'est acceptable, le député (EAG) demande pourquoi fixer un délai aussi court et aussi rigide dans la loi. Il trouve cela un peu bureaucratique. M. Genecand estime qu'on peut discuter de la question des 15 jours. C'est la moitié du fameux délai de 30 jours. Pour M. Genecand, l'idée était de dire que, quand l'entrepreneur émet la facture et qu'elle arrive sur le bureau de l'Etat, 15 jours ça paraît une durée raisonnable pour traiter et valider le paiement. Si l'Etat pense qu'il n'est pas capable de le faire en deux semaines, il y a probablement des domaines dans lesquels il a intérêt à externaliser. C'est le sens de cet alinéa. M. Genecand peut vivre sans. C'est plutôt une solution de sortie pour dire à l'Etat que, quand il n'arrive pas à le faire, c'est qu'il y a un problème dans la façon dont il fonctionne sur le traitement de ces factures et qu'il ferait probablement mieux de l'externaliser.

M. Genecand demande quel est le sens d'avoir du personnel administratif sur le traitement d'une facture de façon très bureaucratique si cela lui prend 45 à 60 jours pour faire les aller-retour vers l'architecte, faire les validations, vérifier si ce sont bien les bonnes personnes inscrites au registre du commerce et qui peuvent valablement engager la société qui ont signé sur le bulletin, etc. Tout d'un coup, cela revient en arrière parce que l'étape d'après du contrôle du fonctionnaire, c'est le contrôle des finances, qui est l'audit interne des départements et qui dit que la personne qui a signé n'a pas la compétence pour engager l'entreprise. M. Genecand pense que, dans ces domaines, il vaudrait mieux externaliser la prestation. Cela coûterait probablement moins cher. Si l'Etat n'arrive pas à tenir ce délai, il faudra qu'il fasse un gros changement.

M. Genecand voit les 15 jours comme étant l'assurance que l'Etat, ne voulant pas dépenser plus et externaliser, mettra quelque chose en place qui tienne sous 15 jours et cela passera vraisemblablement par une solution numérique. L'enjeu est d'inscrire que l'Etat doit normalement payer tout de suite ce qu'il doit et qu'il n'est pas là pour faire 90 jours de thésaurisation et

d'intérêts dont il bénéficie sur le dos d'un entrepreneur qui paie son intérêt, qui sera déductible de ses impôts et qui revient donc en déduction.

Un député (S) est d'accord que l'Etat est plutôt connu comme étant un des plus lents payeurs du canton et que c'est problématique quand on une PME qui a fourni une prestation à l'Etat et qui attend 30, 60, voire 90 jours. Cependant, il peine à comprendre la mise en application. On imagine une facture qui arrive à l'Etat où quelqu'un la réceptionne, l'enregistre et l'envoie au service comptable. Celui-ci regarde que la personne ayant sollicité la prestation, donc le premier niveau de validation, puisse signer. Ensuite, il y a un deuxième niveau de validation et, parfois, un troisième ou un quatrième en fonction des sommes. Tout le monde se couvre de plus en plus avec les différents niveaux de contrôle interne, de contrôle financier, de la Cour des comptes, etc. On arrive ainsi à ce genre de délais. La problématique du projet de loi est que, dès lors que l'on arrive à ces 15 jours (à discuter, si c'est 15, 20 ou 25 jours), il est demandé une externalisation de la saisie administrative et financière, donc une fiduciaire privée, sous contrôle et validation de l'administration cantonale.

Le député (S) ne voit pas en quoi cela va régler la problématique du temps : il faudra envoyer la facture à la fiduciaire qui devra trouver la bonne personne pour pouvoir contrôler puis pour valider. Le député (S) demande comment cela se passe pour le paiement et quelle sera la marge de manœuvre de la fiduciaire pour procéder au paiement ou pour forcer l'Etat à le faire. M. Genecand indique que cet article sert à ce que l'Etat fasse en sorte que tout soit validé en 15 jours. Il faut voir qu'il faut quand même un sacré nombre d'aller-retour pour que cela prenne 15 jours. Ce qui se passe dans l'immense majorité du monde des paiements, en tout cas dans les grandes entreprises, c'est qu'elles émettent les factures directement. L'Etat de Genève le fait d'ailleurs aujourd'hui vis-à-vis de tous ses administrés en envoyant, à travers le système eBill, les acomptes provisionnels et le citoyen n'a plus qu'à viser. Ainsi, entre le moment où l'Etat fait l'envoi et celui où le citoyen clique, il y a théoriquement 24 heures, voire moins. M. Genecand pense qu'il est possible d'avoir le même genre de système dans l'autre sens. Les entrepreneurs auront de plus une espèce d'identité numérique qui leur est propre vis-à-vis du canton avec un système dans lequel ils passent pour saisir ce qui leur est dû. Cela évitera tout le travail de contrôle propre au manuel dans lequel la personne qui contrôle à l'administration ouvre le courrier, le tamponne pour signaler à quelle date il a été reçu, etc. Il y a ainsi toute une série d'étapes de l'ordre de la vérification pour savoir qui envoie la facture, ce qui pourrait être traité par l'entreprise elle-même. A partir du moment où elle est connectée dans son espace entreprise du canton, celui-ci sait que c'est

la bonne personne qui lui envoie la facture. M. Genecand pense que cela prend déjà trois jours actuellement. Le fait d'avoir ces 15 jours, M. Genecand le voit comme un couperet qui obligera l'administration à trouver un système pour cette activité, qui tiendra en 15 jours et qui nécessitera des investissements ou une révision complète de la façon de fonctionner.

M. Genecand relève que les offices envoient encore plusieurs millions de courriers papier. A une époque où l'urgence climatique a été votée, l'Etat de Genève en est encore à envoyer plusieurs millions de courriers. Là, on ne parle que de l'Etat, mais le projet de loi vise également à faire tomber tous les délais que l'on ne voit pas et pour lesquels les gens n'osent pas se plaindre. Avec l'évolution technique, toute l'administration au sens très large, y compris les entités subventionnées pour autant qu'elles soient sur la même plateforme bancaire, devrait pouvoir, en 15 jours, régler son dû.

Un député (Ve) note que, il y a quelques années, le Conseil d'Etat avait mis en place un règlement ou en tout cas une directive ordonnant un paiement à 30 jours. Il serait intéressant de faire un bilan sur ce point. Par ailleurs, quand on a un mandat important, on peut demander des avances ou un paiement échelonné. Un fournisseur peut demander un tiers à la commande, un tiers à la livraison et un tiers à un certain nombre de jours. Il faudrait aussi vérifier comment cela se fait, si le paiement à la commande se fait réellement à la commande, à la livraison, etc. Le député (Ve) estime que cela a le mérite d'ouvrir une discussion et obligera à avoir des réponses plus conséquentes. Il pense que les délais sont peut-être trop courts, mais il faut voir si on peut réellement améliorer les processus avec les niveaux de validation. M. Genecand parle du tout-numérique, mais le député (Ve) voit mal la fiduciaire qui prendrait le lead sur l'Etat pour valider et, le cas échéant, accéder au programme de factures Fex et engager le paiement pour le compte de l'Etat. Cela ne va peut-être pas jouer, mais l'objectif du paiement le plus vite possible et, au plus tard, à 30 jours, cela a le mérite d'exister. M. Genecand estime qu'il ne faut pas se cacher derrière le fait d'effectuer des vérifications, etc. Selon lui, le député (Ve) part du principe que quand une mission a été commandée auprès d'un entrepreneur, on doit révéifier qu'on a bien donné cette mission au moment où l'on reçoit la facture et qu'il y a de nouveau une nouvelle étape qui se crée. Vous allez par exemple commander des menuiseries pour l'opéra et, à un moment donné, vous avez fait ce travail de vérification. La centrale d'achats a travaillé. Elle a fait l'appel d'offres et les vérifications nécessaires. Là, on parle du moment où l'on reçoit la facture finale, où le travail a été commandé, où il a fait le cas échéant l'objet d'un appel d'offres, etc. A priori, quand la facture arrive, le

contrôle est déjà fait, surtout s'il y a quelqu'un dont le cahier des charges est de faire l'administratif du service.

M. Genecand estime qu'il n'y a pas de discussions sur la revérification de multiples fois, à part des éléments qui sont de l'ordre technique, soit de savoir si l'entreprise est valablement engagée et si, à l'Etat, les gens qui libèrent les montants sont valablement munis des droits. Si on veut aller vite, cela ne passera que par des questions de numérisation. M. Genecand pense que la vraie question est de savoir combien l'Etat gagne ou paie d'intérêts en moins. La vraie question est de savoir si l'Etat est capable de dire, en le calculant de façon très précise, tous les jours qu'il a gagné sur chaque paiement et, en fonction du taux moyen d'intérêt qu'il payait sur sa dette, ce que cela lui a permis d'économiser.

Un député (PLR) remercie M. Genecand d'avoir déposé ce projet de loi. Il estime que l'on touche à un problème qui est le nerf de la guerre des PME : la gestion de l'échéancier de paiement. Il faut déjà se battre pour avoir du travail, puis il faut le réaliser et, enfin, il faut se faire payer. Le député (PLR) ne va pas être trop critique par rapport à la plateforme Fex. Au départ, elle est assez complexe. Il y a un certain nombre d'éléments qui sont demandés sur l'entreprise et c'est franchement fastidieux à faire la première fois. Une fois que l'on est dans le système, ce qui est long, ce n'est pas la libération du paiement, mais les étapes et leur suivi. Le député (PLR) pense qu'il faudrait demander à l'Etat s'il n'y a pas des paliers, par exemple jusqu'à 50 000 francs, il y a un premier principe, etc.

Le député (PLR) estime que ce projet de loi est d'autant plus nécessaire qu'il y a un serrage de vis sur l'achat des fournitures. Si on prend un temps moyen dans une industrie où vous fabriquez : vous achetez le matériel, vous le transformez, vous le posez et vous le faites facturer, dès le moment où vous le facturez, vous avez déjà réglé le matériel. De toute façon, il y a une inertie. C'est pourquoi un fonds de roulement est indispensable. Le grand problème est que les liquidités ne tombaient plus et qu'ils étaient en cessation de paiement pour commander le matériel juste parce qu'ils n'avaient pas reçu la trésorerie nécessaire. Ce ne sont certes pas des modèles vertueux en termes de gestion, mais le problème est qu'il y a la question des opérateurs. Si vous faites un échéancier de paiement et que vous savez qu'untel ne vous paie pas, vous n'allez pas sur le chantier. On sait en effet qu'untel paie un taux moyen à 30 jours et que cela ne vaut alors pas la peine. Ce qui est intéressant, c'est que certains mandataires proposent un rabais supplémentaire pour paiement à 30 jours. En fait, ce n'est pas cela. La loi prévoit qu'il faut payer à 30 jours. Le rabais supplémentaire, c'est si vous payez à 0 jour. Il y a un débat que l'on peut avoir à ce sujet. Il y a de bons clients privés dont on sait que, dès le

moment où l'on fait la facture, on est payé à deux jours. A ces gens, on leur fait des conditions supplémentaires parce qu'ils paient tout de suite. Cela peut faire partie de la réflexion.

Le député (PLR) imagine que le système de cash-pooling de l'Etat permettrait de faire les avances nécessaires en cas de douzièmes provisoires. Les entités qui ramènent tous les soirs des montants importants avec le cash-pooling permettraient d'avoir ce fonds de roulement immédiat.

M. Béguet indique que, à partir du moment où un département obtient 12 000 francs par mois pour dépenser et qu'il commande, il peut la prendre. Si c'est annualisé sur 12 mois, avec 12 000 francs par mois, il peut payer. Il n'y a pas de problème. Il faut rappeler que le budget est une autorisation de dépenser. C'est donc une charge. Il faut bien distinguer cela des flux de trésorerie qui sont complètement différents.

Le député (PLR) comprend que, pour M. Genecand, il faudrait une plateforme très performante pour améliorer les délais de paiement. La menace avec ce projet de loi est que, si l'Etat n'est pas capable de le faire, le privé fera une plateforme. M. Genecand estime qu'il n'est pas normal que l'Etat ait une plateforme, que l'UNIGE en ait une autre et que la Ville de Genève en ait une encore différente. Il y a des gains de communautarisation évidents entre toutes les entités publiques pour faire une plateforme commune. Cela permet aussi de régler la question des autorisations et de savoir qui a les droits sur cette plateforme. Cela étant, le fait de développer une seule fois une plateforme et de ne pas avoir chaque entité qui paie un informaticien pour développer sa propre plateforme – l'informatique fait partie des gros coûts pour toutes les entreprises depuis une vingtaine d'années –, il y a là une façon d'économiser un peu si tout le monde ne fait pas l'exercice d'avoir une plateforme propre.

Un député (PDC) remercie le premier signataire pour ce projet. Il a bien compris le délai de 15 jours. Le but serait de ne pas avoir la nécessité de mettre une fiduciaire parce qu'on ajouterait une couche. L'essentiel est d'être payé à 30 jours puisque c'est la règle absolue et l'Etat, encore plus que les autres, doit la respecter. M. Genecand confirme que 30 jours c'est le délai légal. 15 jours c'est quelque chose qui semble raisonnable en termes d'immédiateté. Plus rapidement, cela serait mieux, mais M. Genecand conçoit que diviser le délai légal par deux est déjà un travail qui va nécessiter quelques adaptations.

Une députée (MCG) pense que le processus de validation en 15 jours est un peu trop court. Il y a souvent plusieurs intervenants qui doivent valider. Elle pense que la digitalisation est une bonne idée, mais que cela va prendre

encore un certain temps pour que tout soit digitalisé à l'Etat. Quant aux 15 jours, ils sont un peu utopiques. Par contre, l'avantage est que cela ouvre la discussion et que l'on peut aller de l'avant avec ce projet de loi. M. Genecand note que, si on va jusqu'au bout de l'exercice, on imagine volontiers l'administration encore plaider que c'est 15 jours ouvrables, ce qui se rapproche de 3 semaines par rapport aux 4 semaines du délai légal. M. Genecand trouve qu'il est ainsi très modeste en proposant 15 jours.

6 octobre 2021 : audition de M. Pierre Béguet, directeur général des finances, de M^{me} Alicia Calpe, directrice CCA, et de M. Frédéric Reitz, chef du service de comptabilité de l'Etat

M. Béguet rappelle que la commission des finances avait demandé d'expliquer les processus et les statistiques de paiement pour voir s'il y a des leviers de réduction des délais de paiement. Le département a procédé à une analyse objective de la situation de manière à ce que les commissaires puissent établir un diagnostic fidèle de la situation et éventuellement agir sur les leviers qui pourraient les intéresser.

En ce qui concerne le contexte, il faut savoir que les achats effectués par l'Etat s'établissent à environ 900 millions de francs par an (fonctionnement et investissements). On entend par là les dépenses brutes d'investissement auxquelles s'ajoute la nature 31 (toutes les dépenses générales hormis tout ce qui est non monétaire). Ces achats sont majoritairement décentralisés, pour 800 millions de francs, dans les départements directement auprès des fournisseurs. C'est donc sur le budget des départements. Par exemple, l'OCBA investit pour lui-même. Ensuite, il y a une exception avec des achats centralisés de fournitures et services par la centrale commune d'achats (CCA) pour environ 100 millions de francs sur les 900 millions de francs. C'est peu de volume, mais c'est beaucoup parce que ce sont des plus petits achats à la CCA. Toutefois, la CCA n'a pas un budget de 100 millions de francs. Ces budgets sont dans les départements. La CCA n'est qu'un intermédiaire (un centre de prestations interne). Les autres acteurs du processus sont la comptabilité de l'Etat qui gère les factures fournisseurs de l'Etat (environ 172 000 factures en 2019 et 155 000 en 2020). L'essentiel est traité par la comptabilité avec quelques exceptions. M. Béguet précise que la comptabilité générale de l'Etat ne gère pas que les factures fournisseurs. Elle gère les bénéficiaires de prestations, les subventions, les tiers subventionnés (par exemple, tout ce qui est les cas de rigueur COVID). C'est ainsi un service qui n'a pas qu'à gérer les fournisseurs et qui a parfois des pics. Enfin, il y a la trésorerie générale de l'Etat. La mise en paiement étant assez simple et vu

que cela ne dure pas très longtemps, ce n'est pas là qu'il y a un levier pour réduire les délais de paiement de l'Etat.

Au niveau des conditions de paiement, dans la grande majorité des cas, les conditions convenues avec les fournisseurs sont de 30 jours. Il faut savoir que, dans le paramétrage du système d'information, la facture ne peut être mise en paiement que lorsque tous les contrôles ont été effectués. Si le paramétrage fixe un délai de 30 jours à partir de la date d'émission de la facture pour l'ensemble des fournisseurs, cela implique une moyenne d'au moins 30 jours. Si des validations n'ont pas eu lieu dans les 30 jours, la moyenne sera forcément supérieure à 30 jours. Dès lors, si on voulait que l'Etat ait des délais moyens de paiement inférieurs à 30 jours, il faudrait fixer des conditions de paiement ou des échéances inférieures à 30 jours. En effet, il y aura toujours de cas de contestation, des problèmes de réception, etc.

Au niveau de la pratique actuelle, l'Etat de Genève paie en immédiat. En 2019, l'Etat s'est retrouvé dans une situation où il avait tellement de liquidités durant le premier semestre qu'il a enlevé le paramétrage à 30 jours selon les échéances des factures et il a payé en immédiat. Il faut savoir que, dans le premier semestre, l'Etat de Genève reçoit l'IFD et le paiement des contribuables et sa dette diminue fortement à ce moment. Ainsi, le premier semestre est toujours une période où l'Etat de Genève a trop de trésorerie. Il ne sait pas où la mettre et il ne veut pas payer d'intérêts négatifs. Contrairement à ce qui a été dit, ce n'est pas que l'Etat cherche à retarder des paiements pour diminuer sa dette. Au contraire, depuis quelques années, les prévisions de trésorerie que leur adresse l'administration fiscale pour l'année suivante sont systématiquement dépassées, y compris cette année. Cela a été présenté comme une mesure COVID en mars 2020, mais ils ont remis tout cela parce qu'il y avait à nouveau ce problème. L'Etat ne veut pas payer des intérêts négatifs et il a donc intérêt à payer tout de suite ses fournisseurs, dès que les factures sont validées.

M. Béguet propose de donner la parole à M. Reitz pour présenter les trois différents chemins qui existent pour les factures à l'Etat.

M. Reitz explique qu'il y a trois grands flux pour le traitement des factures fournisseurs. Ils se distinguent fondamentalement l'un de l'autre par les modalités d'envoi desdites factures par les fournisseurs. Il y a ainsi deux grands flux et un flux d'ampleur moindre qui est dédié à un secteur d'activité, à savoir la construction.

Au niveau des deux flux principaux, l'un s'appelle le flux décentralisé et l'autre le flux centralisé. Décentralisé, cela veut dire que le fournisseur a la possibilité d'adresser sa facture où il veut au sein de l'Etat, en l'occurrence

au service pour lequel il a effectué sa prestation. Aujourd'hui, le flux décentralisé est devenu minoritaire au sein de l'Etat, mais il représente encore près de 40% des factures (un petit tiers en valeur des montants acquittés). C'est un flux qui est traditionnel. Il ne s'accompagne que d'un envoi par mode papier. A partir du moment où il est adressé au sein de l'Etat, il transite dans les divers services qui le réceptionnent. Il est précisé dans la présentation remise aux commissaires qu'il n'y a pas de commande initiale nécessaire. En fait, il y a toujours une commande effectuée à l'Etat, mais elle peut être faite par le biais du téléphone ou d'internet. Ce qu'ils appellent une commande initiale qui leur soit utile en amont pour traiter les factures, c'est une commande qui est saisie dans leur système comptable et financier (CFI). Ce flux est ainsi très traditionnel dans la mesure où il n'est pas très encadré au niveau de la commande qui est minoritairement saisie dans la CFI. Au final, le délai est le plus long de ceux qu'il y a à l'Etat puisqu'il s'élève à 32,2 jours en 2021, quand bien même il est en paiement immédiat.

Le deuxième flux, désormais majoritaire, est le flux centralisé qui représente un peu plus de 60% des factures. C'est un flux qui est ouvert depuis une dizaine d'années à CCA. Aujourd'hui, il intègre l'ensemble des factures du DI. Ce flux est beaucoup plus strict sans que cela pose de difficultés à qui que ce soit. C'est un flux qui demande aux fournisseurs d'adresser leurs factures à un seul point d'entrée au sein de l'Etat, en l'occurrence la comptabilité. Pour que les comptables puissent effectuer les travaux nécessaires, une demande doit être saisie préalablement dans la CFI. Cette transmission peut se faire, soit par un mode papier, soit par un mode dématérialisé. Aujourd'hui, le mode dématérialisé, c'est exclusivement par e-mail (par PDF). Ils n'ont pas de factures natives électroniques envoyées par les fournisseurs. De toute façon, ils ne sont pas en mesure de les recevoir, en tout cas au niveau de la comptabilité. Le délai de paiement est globalement plus rapide. A la CCA, le délai descend à un peu plus de 22 jours. Au sein du DI, c'est une dispersion assez large aussi avec 26,3 jours pour l'OCBA, mais, sur l'ensemble des autres offices et services de ce département, cela monte à 36 jours. M. Reitz précise qu'il y a un potentiel d'amélioration étant donné que le processus n'est pas encore mature au DI.

Le dernier flux est celui de la facture express (Fex). C'est un flux utilisé par les fournisseurs de la construction en lien avec l'OCBA. C'est un flux relativement limité en termes de volume puisque c'est moins de 4% des factures, mais la part est plus importante en valeur puisqu'elle est de 11%. Le mode de transmission des factures est différent, dans ce cas, puisque ce sont les fournisseurs qui saisissent les factures sur un portail. Ensuite, il faut cinq jours à l'Etat, à partir du moment où la facture est créée, pour la payer. La

grande question est en amont puisque le fournisseur émet un avis de situation, qui subit un certain nombre de contrôles et de validations au sein de l'Etat. Ce n'est qu'au terme de cette validation que la facture est créée. Toutefois, une fois qu'elle est créée, il faut ensuite cinq jours pour qu'elle soit réglée.

Au niveau du flux décentralisé (cf. p. 8 de la présentation), il y a quatre acteurs. Le premier acteur, ce sont les fournisseurs qui adressent les factures au département. C'est un envoi papier et le délai entre la date qui figure sur la facture et la date de réception à l'Etat est quand même de sept jours. Si le fournisseur dit que sa facture date du 1^{er} septembre, le département va la recevoir le 8 septembre. Il y a donc quand même une semaine de délai qui court en moyenne. Quand la facture arrive au département, celui-ci effectue un certain nombre de contrôles. D'abord, il s'assure du bien-fondé de la prestation. Il la valide au niveau des services. Ensuite, cela va à la direction financière du département qui va s'assurer des imputations comptables qui sont portées et du respect des engagements dans la mesure où les personnes qui signent ces factures, pour qu'elles soient ensuite libérées, doivent bénéficier des autorisations nécessaires. Cela prend donc 16 jours en moyenne au sein des départements. Ensuite, cela arrive à la comptabilité, une fois que ces contrôles effectués. La comptabilité va effectuer d'autres tâches et d'autres contrôles plus formels. Elle va s'assurer des mentions légales, de la cohérence qui existe entre la raison sociale figurant sur la facture et le titulaire du compte ou l'identifiant TVA, mais ils ne reconstruisent pas les aspects comptables. Donc, ce sont des contrôles encore différents. Il n'y a pas de redondances avec leurs collègues des départements. Cela prend sept jours à la comptabilité.

L'importance de ces contrôles, c'est de lutter contre les risques de fraude. Au niveau de la comptabilité, ils s'assurent aussi que l'on ne va pas faire des paiements erronés parce que, une précipitation, ça pourrait amener à payer le mauvais fournisseur ou à payer des personnes de manière indue, ce qui engendrerait ensuite des processus de recouvrement qui sont toujours assez ardues. Ensuite, quand la comptabilité a terminé, elle adresse les factures pour paiement à la trésorerie générale où les délais sont de deux jours. Ce sont les deux jours nécessaires pour mobiliser les liquidités sur les marchés monétaires et pour articuler leurs systèmes d'information avec ceux de l'Etat.

Au niveau du flux centralisé, on trouve le même contrôle au niveau de la comptabilité et, éventuellement, des départements. Il y a toujours un envoi par le fournisseur en amont. Si cela suit un processus papier, c'est toujours sept jours. S'il rentre dans une boîte électronique, cela peut être instantané et jusqu'à deux jours puisqu'il peut y avoir un petit délai entre le moment où il

émet sa facture et le moment où il l'adresse par e-mail. Une fois que la facture arrive à la comptabilité (seul point d'entrée), on retrouve les sept jours de contrôle. Les tâches sont un peu différentes, mais, globalement, on va retrouver les mêmes modalités de contrôle et la même durée. Si, lorsqu'ils se rapprochent de la comptabilité, par rapport à la facture à la commande, il n'y a pas d'écart, à ce moment, on gagne un temps précieux puisqu'on peut passer directement à la trésorerie générale. En revanche, s'il y a un écart ou s'il y a un besoin de réconciliation entre ce qui a été commandé et ce qui a été facturé, une notification automatique est envoyée au département. Celui-ci va procéder aux contrôles nécessaires pour réconcilier ces étapes en seulement sept jours alors que, lorsqu'il reçoit les factures en amont de la comptabilité, dans le processus précédent, il lui faut 16 jours. On voit ainsi qu'il y a quelque chose qui permet de suivre et de mieux orienter les travaux dans les départements. Au final, une fois que les départements ont procédé au contrôle, on arrive à la trésorerie générale où il y a ces deux jours de délai. On est donc sur un flux centralisé qui va globalement plus vite. Pour le DI, la moyenne est de 31,7 jours. C'est une moyenne très évolutive, en plus d'être actuellement assez disparate entre les offices. C'est aussi une moyenne qui devrait normalement tendre vers celle de la CCA quand le processus sera plus mature au sein du département.

Le flux Fex est un peu différent. Le fournisseur saisit un avis de situation, où il indique les travaux effectués avec les montants à acquitter en regard, sur le portail de l'Etat. Ensuite, cet avis de situation est contrôlé par le mandataire principal et est validé au sein de l'OCBA. C'est à ce moment que la facture est générée. A partir de là, cela prend cinq jours pour qu'elle soit payée. Donc, le débat sur ce flux se situe entre le moment où l'avis de situation est émis par le fournisseur et le moment où la facture est effectivement créée et est disponible pour le paiement. Pour le détail, M. Reitz renvoie les commissaires vers l'OCBA. M. Béguet précise que le DF n'a pas accès au système d'information de l'OCBA. Ils n'ont donc pas accès aux informations en amont.

M. Béguet relève que sept jours ça peut paraître long, mais il y a des pics d'activité au cours de l'année. Par exemple, il y a beaucoup de factures en janvier. Les délais de traitement ne sont alors pas les mêmes qu'au mois d'avril où il y a très peu de factures. Il remarque qu'il a été expliqué, lors de l'audition du premier signataire, qu'il y avait des cas avérés de paiements très tardifs. Il s'agit de présenter les durées enregistrées dans le système.

M^{me} Calpe indique que le délai de paiement moyen pour l'ensemble de l'Etat est de 29 jours en 2021 (état au 21 septembre) (cf. p. 12 de la présentation). On voit une amélioration dans le temps puisque ce délai était

de 33,7 en 2019 puis de 32,1 en 2020. Cette amélioration est liée au fait que l'Etat de Genève est passé en paiement immédiat en 2019 en raison d'un excédent de liquidités. En 2020, il s'est ajouté des paiements immédiats supplémentaires par rapport au COVID. Enfin, en 2021, le DI a commencé ce processus centralisé. C'est ce qui produit cette amélioration dans le temps.

Il faut noter que, depuis juin 2021, l'OCSIN est passé de 60 à 30 jours de délais avec ses fournisseurs en termes de conditions générales.

Au niveau de la dispersion (cf. p. 13 de la présentation), qui montre comment sont traitées les factures au sein de l'Etat, pour le flux décentralisé, on constate un pic assez fort qui est au-delà de 30 jours. Les départements travaillent par lot et amènent des lots de factures à la comptabilité générale pour traitement, ce qui génère automatiquement un pic de travail au niveau de la comptabilité générale. Au contraire, dans le flux centralisé, on est comme en flux tendu. La facture arrive directement à la comptabilité générale et elle est tout de suite traitée. Si tout est en ordre et qu'il n'y a pas d'écart facture, elle est directement mise en paiement. Il peut seulement y avoir une rétention s'il y a des écarts, que cela soit des écarts de quantité ou des écarts de montants.

En termes de répartition de ces délais par département (cf. p. 14 de la présentation), on constate une amélioration de tous les délais de manière générale. A la chancellerie, il y a une petite augmentation, mais elle est bien en dessous des 30 jours. Sinon, il y a une amélioration dans le temps. Après, on peut voir le nombre de factures qui correspond à chaque département avec le fait que la CCA représente peut-être 32% des factures qui sont gérées, mais ce sont pour des petits montants puisqu'ils ne sont pas dans le cadre de la construction où une facture peut avoir un montant très élevé.

M. Béguet propose d'aborder maintenant les leviers de réduction des délais de paiement.

M. Reitz explique qu'il y a des grands axes. Il s'agit tout d'abord de renforcer les processus dématérialisés. On a vu que cela a amené un gain important au niveau de tout ce qui est réception, ou en tout cas envois. Mettre à disposition des fournisseurs le moyen d'adresser leurs factures sans passer par la voie postale, c'est un gain de temps pour eux et pour l'Etat. Cela peut se faire par le biais d'une réception d'un e-mail ou par la mise à disposition d'un portail (comme Fex). Les départements ont aussi la possibilité de coupler ce processus dématérialisé avec un passage en mode centralisé sur le modèle de ce qu'a fait le DI. On a vu que cela fait non seulement gagner un délai important, mais, en plus, cela oblige les départements à passer

commande, ou en tout cas à la signifier, dans la CFI, ce qui est une excellente chose par rapport au respect de la politique des engagements.

Un deuxième axe est le travail sur l'efficacité des outils. Une fois que les factures ont été réceptionnées de manière rapide, il faut encore les traiter. Au niveau de la comptabilité, il y a plusieurs possibilités. D'abord, il s'agit de rendre plus efficace et plus efficace l'outil actuellement utilisé. Ils souhaiteraient que les processus soient plus automatisés, ou en tout cas que la gestion des tâches soit plus automatisée avec moins d'interventions humaines. Il y a un travail important à faire à ce niveau. Il s'agit par exemple de passer de 10 clics à 2 clics.

M. Béguet confirme qu'il y a concrètement encore beaucoup de clics. A ce niveau, il y a un énorme potentiel de réduction des délais.

M. Reitz signale que, comme la comptabilité est face aux fournisseurs au niveau de la réception, le portail fournisseurs est un outil qui serait très pratique pour aller « récolter » les factures en question et travailler en flux tendu plutôt que par pics.

Un autre axe est la FTA. C'est un mode qui n'est pas encore développé à l'Etat, sauf erreur. Il pourrait permettre, pour les tâches les plus répétitives, de disposer d'un robot. C'est un programme informatique qui va venir effectuer les tâches les plus répétitives et, donc, les moins valorisantes pour les collaborateurs. Cela libérerait du temps et permettrait d'en gagner sur le processus.

Une fois que tout cela a été mis à plat, il faut également travailler sur les contrôles qu'on peut alléger. Au niveau de la comptabilité, on doit pouvoir travailler davantage par seuil et, éventuellement, par sondages. Au niveau des départements, il y a tout un processus de la demande d'achat jusqu'au paiement des factures qui va être revu bientôt. Pour la CCA, il y a une dimension un peu technique. En effet, il ne suffit pas que la commande soit effectuée dans la CFI. Pour qu'ils puissent travailler, il faut aussi qu'elle soit réceptionnée.

M^{me} Calpe précise que les départements doivent réceptionner. C'est ce qu'ils appellent les écarts quantité. Ils doivent faire des réceptions. Quand une facture arrive, il n'y a pas que 15% qui ont été réceptionnés. Ils ont donc mis en place un système pour améliorer le tout qui est une réception automatique. Quand la facture arrive, cela va réceptionner automatiquement. Cela permet de libérer la facture et, dans ce cas, il y a 65% des commandes qui peuvent être payées immédiatement s'il n'y a plus d'écarts constatés. Cela rend le flux excessivement fluide et rapide et on ne le voit pas. En effet, tout est informatisé. Il n'y a pas d'action manuelle de qui que ce soit.

M. Béguet relève, par rapport aux délais présentés, que certains sont inférieurs et que d'autres sont supérieurs à ce que les commissaires pensaient. La distribution des délais a également été présentée aux commissaires, ce qui leur permet ensuite d'orienter l'administration s'ils souhaitent qu'elle aille dans un sens ou dans un autre, sachant qu'il y a des possibilités de réduire ces délais ou, éventuellement, de les augmenter, mais M. Béguet ne pense pas que l'on va aller dans le sens inverse de l'histoire.

M. Béguet aborde ensuite les questions et remarques sur le projet de loi. Au niveau du périmètre, le projet de loi serait applicable aux communes et aux entités liées par l'article 49A de la présente loi. Les communes et les entités de droit public seraient ainsi concernées par ce délai de 15 jours. Le département n'a pas de remarques sur le périmètre, mais il faudrait peut-être auditionner ces entités pour savoir ce qu'elles pensent, parce qu'elles n'ont peut-être pas les mêmes délais ou les mêmes contraintes que l'Etat qui peut agir via des leviers des délais de paiement.

L'alinéa 1 du nouvel article 49A prévoit que « l'Etat, les communes et les entités de droit public procèdent aux modifications nécessaires pour payer leurs créances à réception ». M. Béguet estime qu'il faudrait clarifier cet article pour savoir ce que signifie « payer à réception ». En effet, l'Etat de Genève est déjà en paiement immédiat. Il s'agit donc de savoir si cela signifie qu'il n'y a plus de contrôles. Si la commission devait aller de l'avant avec ce projet de loi, cela nécessiterait donc une clarification.

L'alinéa 2 du nouvel article 49A dit que « exceptionnellement, dans les cas où les services chargés des paiements des créances ne sont pas en mesure d'assumer la gestion administrative et financière desdites créances dans un délai de 15 jours,... ». Les commissaires ont vu que le délai pour la CCA est de 22 jours depuis la date d'émission de la facture. En revanche, depuis la date de réception de la facture, on est à 15 jours pour la CCA. Pour les autres départements, par exemple pour consultant qui est demandé par un secrétariat général et qui envoie sa facture puis, le temps que cela passe par les signatures, il y a 16 jours en moyenne dans un département. On est ainsi au total à 32 jours de délai en moyenne. Il faudrait donc véritablement diviser par deux ce délai. Cela veut dire que ce n'est plus « exceptionnellement », mais que cet article s'appliquerait généralement à l'Etat.

L'alinéa 2 du nouvel article 49A dit ensuite : « ...ces mêmes services confient sans délai lesdites tâches à une fiduciaire privée. Lesdits services demeurent responsables de l'exécution du mandat. » M. Béguet indique que le département a une question sur l'efficacité globale de l'organisation parce que, de leur avis et d'un point de vue purement technique, il est plus rationnel de prévoir un seul intervenant. Soit la comptabilité effectue les principales

tâches et joue la tour de contrôle de tout ce qui arrive de la CCA ou des départements, soit il faut prévoir un out-sourcing à des fiduciaires privées, mais on ne peut pas avoir le début du travail qui est effectué par l'Etat et, dès que ce dernier s'aperçoit qu'il n'est plus dans les délais, de redonner ce travail à une fiduciaire qui va recommencer le même délai. M. Béguet n'imagine en effet pas qu'il y aura des paiements sans contrôles. Les auditionnés pensent que, du point de vue technique, s'il y a un objectif politique de réduire les délais de paiement à 15 jours, il y a d'autres leviers qui ont été indiqués. Cela peut être fait soit par l'intermédiaire de l'Etat, soit par un out-sourcing à du privé, mais, à un moment donné, il faudra choisir. On ne peut pas mettre les deux, sinon cela poserait d'énormes problèmes de réconciliation et cela serait assez lourd. Cela pose aussi la question de la manière dont les transferts de liquidités seraient assurés. M. Béguet imagine que cela reviendrait ensuite à la trésorerie générale de l'Etat. Donc, cela deviendrait un flux encore plus compliqué. Il y a également la question des risques et de la confidentialité. En effet, l'Etat n'a pas d'outils ou de données sur le cloud pour des raisons de confidentialité. Il y aurait ainsi d'énormes problèmes à ce niveau.

L'alinéa 3 du nouvel article 49A indique que « l'Etat examine en outre toute autre solution concrète pour alléger temporairement la charge financière des entreprises et des particuliers ». M. Béguet indique que le département ne voit pas très bien ce que cela recouvre. Il demande si la mesure de paiement immédiat entre dans les actions visées par cet alinéa.

L'alinéa 4 du nouvel article 49A dit que « en cas de situation de crise, l'Etat met à disposition les garanties et règle les prêts et dotations sans délai ». On vient d'avoir une crise, et ce qui s'est passé en mars dernier, c'est que l'Etat a immédiatement levé les plafonds de la caisse centralisée pour tous les établissements qui étaient dans la caisse centralisée (notamment les TPG). Pour tous ceux qui ne sont pas dans la caisse centralisée (Palexpo, aéroport, etc.), ils ont préparé des projets de lois. Pour des privés, il en va de même et il faut des projets de lois. Cette disposition de l'alinéa 4 est donc totalement en contradiction avec une règle voulue par le Conseil d'Etat en 2014 avec le changement de la LGAF, c'est que tout prêt et toute garantie nécessitent une loi cantonale de manière à ce que le Conseil d'Etat ne puisse pas octroyer directement des prêts ou des garanties à des privés ou à des tiers.

En conclusion, il y a les aspects du paramétrage et du large spectre des délais de paiement (8 à 41 jours). Il existe aussi des leviers de réduction des délais de paiement, mais il faut alors investir. Les commissaires demandent toujours s'il y a des projets informatiques qui peuvent être rentables. M. Béguet peut assurer que, à la DGFE, tous les projets informatiques

développés ces 10 dernières années ont été rentables. Chaque fois, ils ont conduit à des gains de productivité. Dans le cas présent, ils pensent qu'il y aurait des gains de productivité et que cela pourrait être compatible avec la gestion sociale du personnel puisque, à la comptabilité, ils ont un effectif vieillissant. Il y a beaucoup de membres du personnel qui arrivent à la retraite et, si on investit dans ces outils, on pourrait ne pas remplacer ces postes. C'est éventuellement une opportunité pour faire des économies, mais cela nécessite d'investir et de pouvoir avoir les crédits d'investissement nécessaires. Pour le département, le gros problème de ce projet de loi, c'est de ne pas multiplier les acteurs. Une fiduciaire privée peut faire le travail de la même manière puisque c'est aligné sur les mêmes pratiques. Ils achèteront peut-être un outil encore plus efficace pour ne prendre que quatre jours au lieu des sept jours de la comptabilité. Toutefois, si on arrive à investir à la comptabilité de l'Etat, M. Béguet est sûr qu'ils arriveront aussi à aller plus vite.

Questions des députées et des députés

Un député (UDC) constate que, dans l'ensemble, le système fonctionne assez bien. On est à peu près dans les délais. Les auditionnés ont dit que les problèmes se posaient souvent en janvier parce qu'il y a beaucoup de factures à ce moment. Le député demande si les entreprises ne sont pas aussi un peu responsables en ayant un peu de retard dans leur facturation et en mettant tout cela plutôt sur la fin décembre. Il aimerait savoir si un levier d'action ne consisterait pas à avertir les entreprises d'envoyer leurs factures à temps pour diminuer ces problèmes de janvier. Le député souhaite également savoir quel genre d'investissement est nécessaire pour avoir ce traitement RPA. M. Béguet explique que les pics à la CCA ont lieu en novembre. En fait, les départements se dépêchent d'utiliser les budgets au cas où ils seraient perdus l'année suivante. Ensuite, les factures arrivent en janvier à la comptabilité. Dans ce cas, ce sont les fournisseurs de l'Etat qui se dépêchent de facturer tout ce qu'ils peuvent à l'Etat pour augmenter leur chiffre d'affaires. Pour le changer, cela va être compliqué. Il faut donc essayer de s'adapter aux pics. Concernant tout ce qui est RPA notamment, on ne parle pas de dizaines de millions de francs. On parle de centaines de milliers de francs. On n'est pas sûr de gros investissements, mais sûr de petits investissements qui pourraient être vite rentables.

Un député (PLR) retient de la présentation que, malgré tous les différents flux, cette problématique est infiniment plus complexe que pour une entreprise qui reçoit une facture et qui la paie. Il veut bien que, à un moment donné, il y ait des contrôles. C'est tout à fait légitime. Toutefois, quand on

s'amuse à contrôler le contrôleur du contrôle, le député (PLR) n'est pas certain que cela soit très efficace. Si ce projet de loi ainsi libellé devait s'avérer excessif, il se demande si on ne devrait pas se contenter d'une règle prévoyant que l'Etat paie ses factures dans un délai maximal de 30 jours et que, à partir de 31 jours, il y a un taux d'intérêt de 5% qui est applicable.

M. Béguet estime que, par rapport à la solution évoquée par le député, il faudrait modifier notamment toutes les conditions. Par ailleurs, M. Béguet ne pense pas qu'on puisse dire que c'est plus complexe par rapport à d'autres entreprises parce qu'ils utilisent les mêmes outils (SAP, Oracle ou autres). Ces entreprises ont aussi des départements. Si ce sont de grosses entreprises, elles ont aussi une comptabilité, une trésorerie et un contrôle de gestion. Toutes sont organisées de la même manière. Les auditionnés ont voulu être très transparents et donner aux commissaires les délais dans le détail. Ils ont par exemple indiqué deux jours pour la trésorerie parce que c'est la norme. Dans le privé, ils font pareil. Toutefois, l'Etat arrive parfois à le faire en un jour pour la trésorerie. Par exemple, en début d'année, lorsqu'il fallait payer les cas de rigueur à des entreprises qui en avaient véritablement besoin, l'Etat arrivait à le faire en un jour, pour autant que les banques ne renvoient pas les paiements. C'est la raison pour laquelle ils mettent deux jours, parce qu'il suffit par exemple qu'un nom d'entreprise avec un accent circonflexe ne plaise pas au système de la banque pour que le paiement revienne et on n'arrive alors pas à le faire en un jour. En tout cas, ils essaient de faire tout ce qui est dans leurs possibilités pour améliorer les paiements.

M. Reitz confirme les propos de M. Béguet. D'ailleurs, il a vu une statistique indiquant que, en Suisse, les entreprises paient à 31 jours. Dès lors, il pense qu'avec un délai de 28,62 jours, l'Etat est plutôt bien. Pour éviter toute ambiguïté, M. Reitz précise qu'ils ne font pas un re-contrôle du contrôle. Il y a bien entendu une chaîne de contrôle, mais, autant les départements vont s'attacher à des questions d'autorisations financières et d'exactitude comptable, autant la comptabilité va regarder les aspects plus formels et les mentions légales de manière à ce que le paiement soit effectué sans risque de fraude, de litige ou d'erreur. Cela étant, il est possible d'alléger les contrôles. On peut garder les mêmes contrôles, mais pas les faire de façon aussi systématique.

M. Béguet ajoute qu'ils ne font pas les mêmes contrôles que les départements. Après, il appartient à chaque département de vérifier s'il a besoin de plus de deux signatures. C'est une question interne aux départements. Le DF lui-même va revoir tous ses processus, mais il faut discuter avec la Cour des comptes et le SAI. En effet, s'il y a ces contrôles, c'est qu'ils résultent de rapports du SAI et de la Cour des comptes.

Maintenant, le département est en train de voir si ces entités vont revenir sur leur demande, parce qu'il veut simplifier pour avoir plus d'agilité et rendre le métier des comptables plus agréable. Ce n'est toutefois pas gagné. En effet, si on enlève les contrôles, la Cour des comptes pourrait faire un rapport cinglant en disant que cela ne va pas du tout, avec le risque d'image que cela représente. Quand on supprime des contrôles, on augmente notamment le risque de fraude. Ainsi, on ne peut pas avoir le beurre et l'argent du beurre. A un moment donné, il faut choisir.

M^{me} Calpe apporte un complément sur le processus qu'il y a à la CCA. En fait, il n'y a pas de contrôle manuel, hormis celui de la comptabilité générale. Tous les contrôles (vérification de l'émission du besoin, la disponibilité budgétaire, etc.) sont faits en amont avant de passer la commande.

M. Béguet fait remarquer que ce sont les leviers qui existent. Quand une commande est passée et que tout est entré dans le système, on sait globalement que l'on va devoir payer. Ce qu'on ne sait pas, c'est quand on découvre une facture élevée qui est passée dans le flux décentralisé. Il y a par exemple eu une facture à 15 millions de francs pour lesquels ils n'avaient pas été prévenus. Tout d'un coup, cette facture arrive à la comptabilité et, en plus, il faut la payer très rapidement. Derrière, cela veut dire qu'il faut trouver la trésorerie en un ou deux jours. C'est quelque chose qu'on ne voit pas arriver dans le flux décentralisé. Il faut alors véritablement s'adapter. Par contre, pour tout ce qui est le flux centralisé, non seulement il n'y a pas de problème, puisque tout est entré dès le départ, mais cela peut aussi aller très vite.

Le même député (PLR) demande si les services des auditionnés ont reçu ou reçoivent, régulièrement et dans des quantités importantes, des réclamations de fournisseurs ou de prestataires de services qui ne seraient pas payés dans des délais convenables. M. Béguet répond qu'ils n'en reçoivent pas. Par contre, il y a actuellement un projet d'amélioration du fonctionnement de l'Etat où ils ont choisi le processus achat fournisseur pour commencer. C'est là où ils touchent beaucoup de gens qui font des commandes au sein de l'Etat, même si ce n'est que 900 millions de francs. Il s'agit d'aller voir combien de clics ils doivent faire, comment on peut simplifier leur travail, comment ils peuvent passer davantage de commandes directement pour ensuite gagner en délai, etc. Ils vont également voir un panel de fournisseurs de l'Etat pour comprendre globalement si, pour eux, travailler avec l'Etat est aisé ou non. La semaine prochaine, ils vont par exemple discuter avec le directeur financier du DIP pour aller dans les écoles voir comment les personnes chargées des commandes vivent cela. Ils vont

également aller voir des fournisseurs du DIP pour voir si, pour eux, il est facile de travailler avec l'Etat et regarder ce qui pourrait être amélioré.

Un député (PDC) note que, au niveau de l'OCBA, où il y a de gros volumes. A un moment donné, la norme SAI est très claire à ce niveau. Aujourd'hui, au sein de l'OCBA, on se rend compte qu'il y a le mandataire technique et le mandataire principal. A cela, il s'ajoute un pilote et, souvent, certaines fondations ont encore une fiduciaire qui vérifie pour que cela arrive au paiement. On a ainsi un processus très long. C'est aussi là qu'il y a souvent de très gros montants en jeu. Le député pense que, par rapport à l'échéancier de paiement en lien à un contrat SIA (il peut être défini à 10% ou 20% de la prestation réalisée), on peut diminuer les contrôles et les risques. Il estime important que la DGFE soit consciente de ces possibilités. En effet, dans la relation contractuelle, le contrat SIA a une incidence très forte parce que c'est un système normatif suisse dans lequel toute la construction et tout le génie civil sont formatés. M. Béguet et M^{me} Calpe confirment ces propos.

Un député (PLR) prend note de ce qui a été dit par rapport à la plateforme fournisseurs. En fait, il y a un bon de commande d'un certain montant qui est commandé puis payé. La plupart du temps, cela fonctionne bien. Le problème intervient dès qu'il y a des plus-values ou des différences de commande, par exemple quand l'entreprise va livrer 80 au lieu de 100 et que le différentiel dépasse 15%. Au niveau des leviers de performance, ce qu'il faut vraiment avoir maintenant, c'est une plateforme fournisseurs avec des saisies mises à jour tout le temps. Cela veut dire que l'Etat dispose des coordonnées des entreprises ainsi que des attestations de conformité. Le problème, c'est que le processus pour arriver à une certaine efficience, le tout est validé par un certain nombre de personnes. Le malheur est que, si la personne qui doit valider une facture ou une étape du processus est absente ou malade et qu'elle n'a pas transmis cette information, la facture va devoir attendre et l'entrepreneur n'a alors plus que les yeux pour pleurer. Le député demande s'il est possible de définir, dans une plateforme, que, si la personne responsable d'un bon de commande n'est pas là, il y a un sous-responsable. Du coup, le problème ne se pose pas. M. Reitz indique que c'est la notion du portefeuille automatisé. Il y a une adresse générique qui va être consultée par plusieurs personnes et, si on définit une personne, on va aussi inscrire un remplaçant dans le processus de manière automatisée à partir du moment où l'absence est renseignée. C'est un outil qui serait effectivement intéressant. M. Béguet précise que c'est quand même le cas pour l'OCBA par rapport à la question des mandataires principaux et des absences. On peut mettre en place des délais maximaux dans le système. Cela étant, M. Béguet préfère que ce

soit l'OCBA qui vienne donner ses délais. On entre en effet dans d'autres chiffres, parce que c'est un processus totalement différent. Pour ce qui concerne le DF, c'est-à-dire hors construction et hors mandataires, là où ils perdent du temps ce n'est pas en centralisé, mais lorsqu'il y a un écart de facture et qu'il faut aller demander au département si la marchandise est bien arrivée, pourquoi il y a cet écart et, s'il n'y a personne dans le département pour leur répondre, ils doivent attendre. Dans le processus centralisé, les paiements commencent à huit jours quand cela se passe bien. Par contre, dès qu'il y a des problèmes ou des écarts de volumes, il faut alors une justification.

Le même député (PLR) note que les seuils ont été évoqués. C'est un aspect intéressant parce qu'on peut dire que, jusqu'à un certain montant, on ne fait pas de contrôle s'il y a un écart inférieur à un certain pourcentage. Par contre, cela nécessite qu'on arrête la sur-réglementation et le sur-contrôle des personnes qui contrôlent. Du côté du fournisseur, dès le moment où il y a une différence de commande, il faut signaler la différence à l'acheteur qui faire un bon de commande supplémentaire. Cela va ainsi demander aux acheteurs de faire des commandes complémentaires. Le député aimerait avoir l'avis des auditionnés. Il doit dire que, par rapport à la paperasse que cela représente, les fournisseurs laissent parfois tomber la facture supplémentaire parce qu'ils vont perdre énormément de temps pour refaire un devis pour 150 francs. Ils font alors cadeau de la prestation parce que c'est trop long. M. Béguet répond qu'ils sont d'accord.

Un député (S) aimerait savoir, par rapport au flux décentralisé, pourquoi l'envoi est seulement sur papier. M. Reitz indique que c'est parce qu'il est envoyé à tous les services de l'Etat potentiels. Il n'y a qu'à la comptabilité qu'ils ont le moyen de traiter des factures au format e-mail. Il n'y a pas de gain pour eux. Par ailleurs, ils devraient définir avec leurs collègues des départements, mais, en règle générale, ce qui est nécessaire, c'est non seulement que l'envoi soit dématérialisé, mais qu'il soit aussi couplé avec une centralisation pour qu'il y ait une vraie efficacité. M. Reitz pense que cette piste pourrait éventuellement être étudiée, mais il ne sait pas si cela résoudrait davantage de problèmes que cela n'en créerait. L'idée est vraiment de tout passer en centralisé. M. Béguet confirme que leur politique est de passer progressivement en centralisé. On réduit ainsi les délais de paiement globalement. Après, il y aura toujours des gens dans les services qui commanderont et qui auront toujours leur facture selon le vieux modèle de transmission sur papier. On ne pourra pas y échapper. Il y aura toujours à régulariser ce type de situation.

Le même député (S) note que, si on envoie une facture, elle met sept jours à arriver dans un département ou dans un office. Si on envoie en même temps cette facture en PDF, il imagine que cela peut réduire un peu les délais. M. Béguet signale que c'est un des leviers. D'ailleurs, pour tout ce qui est factures électroniques, c'est zéro à deux jours pour le flux centralisé. Il estime qu'il faut peut-être trouver une méthode pour le flux décentralisé. Cela étant, ils vont l'imprimer dans le département parce que le flux décentralisé, c'est encore l'ancien flux. Il y a ainsi des signatures apposées sur la facture.

Le même député (S) fait remarquer que, même s'ils l'impriment, on gagne peut-être déjà cinq jours par rapport à l'envoi postal de la facture. M^{me} Calpe précise que les départements doivent mettre des documents supplémentaires pour pouvoir faire le scannage avec des étiquettes. C'est vraiment sur papier à 100%. C'est pour cela que le flux doit ensuite arriver sur papier à la comptabilité générale.

Le même député (S) relève qu'il y a un processus de centralisation au niveau des flux. Il aimerait savoir s'il y a eu un processus au niveau des employés de l'Etat avec des comptables qui étaient « décentralisés » et qui ont été centralisés à la comptabilité générale. M. Béguet fait savoir que cela a eu lieu il y a une dizaine d'années. Le service de M. Reitz est ainsi composé d'ex-comptables DIP et d'ailleurs. C'est la raison pour laquelle toute la comptabilité fournisseurs est maintenant centralisée. Il y a eu des transferts entre départements il y a environ 10 ans. M. Béguet ajoute qu'il n'y a pas de transferts prévus avec le processus de centralisation. L'idée est d'améliorer les outils pour fonctionner avec le personnel et pour avoir des gains de productivité permettant de fonctionner avec le personnel existant, voire en le réduisant s'il est possible d'investir.

Le même député (S) revient sur la remarque concernant le processus complexe par rapport aux entreprises. Il fait remarquer qu'il s'agit, à ce niveau, de gérer l'argent du contribuable, ce qui n'est pas le cas d'une entreprise. Il y a donc encore plus de cautions demandées. Les auditionnés ont parlé du SAI et de la Cour des comptes. On peut aussi imaginer que le Grand Conseil et les différentes commissions pourraient se pencher sur un certain nombre de problématiques de manque de contrôles. Le député aimerait savoir si les auditionnés pourraient envoyer à la commission des finances les recommandations de la Cour des comptes par rapport aux contrôles demandés à l'Etat et à la DGFE. M. Béguet estime qu'ils pourraient envoyer à la commission des finances le dernier rapport de la Cour des comptes. Toutefois, celui-ci ne dit pas de quels contrôles il s'agit. Ensuite, il y a toute une discussion avec la Cour des comptes pour savoir quel est le type de contrôles. En fait, ce n'est pas la Cour des comptes qui dit qu'il

faut instituer tel type de contrôles. Elle fait une recommandation générale et il s'ensuit une discussion pour savoir ce qui est acceptable ou quel est l'objectif qu'elle visait. Là, ils vont essayer de dégrader tout cela dans une mesure qui serait acceptable pour le SAI et la Cour des comptes. Cela veut dire que, s'ils dégradent les contrôles, cela augmente aussi un peu les risques. On aura alors forcément des risques de paiement erronés.

Le même député (S) aborde les questions posées par le département sur l'article 49A, alinéa 2 (cf. p. 19 de la présentation). Effectivement, cela pose la question de l'efficacité d'une telle mesure sachant que, après un délai de 15 jours, l'Etat devrait tout envoyer à des fiduciaires privées, ce qui paraît compliqué. Il demande quel serait le coût des prestations (même dans une fourchette large) par des fiduciaires, toutes choses étant égales par ailleurs, avec les mêmes processus qu'aujourd'hui. M. Béguet répond qu'ils n'en ont aucune idée. Tout d'abord, cela paraît difficile et inefficace d'avoir deux services où, si l'un n'y arrive pas, il passe le relais à l'autre. Cela nécessiterait une coordination beaucoup trop compliquée. En revanche, si c'est un out-sourcing, cela veut dire que l'Etat lancerait un appel d'offres pour une durée de cinq ans à des fiduciaires. Il faudrait donc aussi savoir si l'Etat met à disposition l'outil ou si c'est la fiduciaire qui vient avec son outil. Dans ce deuxième cas, cela serait dans le prix de la prestation, ce qui changerait tout. L'Etat amortit ses outils sur cinq ans, mais ils durent beaucoup plus longtemps. Si c'est un contrat de cinq ans, pour qu'une fiduciaire entre dans ses frais, elle devra amortir l'outil dans les cinq ans. M. Béguet indique que, si l'Etat devait passer immédiatement à ce projet de loi, c'est-à-dire à un délai de 15 jours, et qu'on prend la date d'émission de la facture comme référence (ce que l'Etat considère comme étant le délai puisqu'il ne prend pas la date de réception), il n'y arrive pas. Cela veut dire qu'on devrait complètement out-sourcer tout ce processus. M. Béguet précise que, si ce projet de loi était accepté, l'immense majorité des factures actuelles seraient en solution mixte out-sourcée au bout de 15 jours. Cela ne serait alors pas exceptionnel mais deviendrait la règle. Le problème est que, pour parvenir à 15 jours, la fiduciaire devrait investir dans un outil très performant. L'Etat a des outils qui ne sont pas très performants, mais il y a la possibilité de les améliorer avec des investissements somme toute raisonnables et qui seraient rentables avec un retour sur investissement certainement au bout de quelques années.

Un député (PDC) est largement « déçu en bien » avec les chiffres présentés. Par rapport à la précédente discussion sur ce projet de loi, il fait remarquer que les gens qui travaillent avec l'Etat de Genève, travaillent aussi avec le grand Etat. Souvent quand on leur dit que ce n'est pas normal, ce

n'est pas forcément au petit Etat que cela se passe. Dès lors, il faut intégrer les HUG, les SIG et les autres entités dans l'image globale.

19 janvier 2022 : audition de M^{me} Carole Gueorguiev, directrice générale de l'OCBA, et de M. Olivier Debieve, chef de service à l'OCBA

M^{me} Gueorguiev excuse M. Serge Jandea, directeur administration et finance OCBA, qui ne peut pas venir à cette audition. Elle est accompagnée par M. Debieve qui connaît bien la problématique.

Au niveau de la volumétrie du fonctionnement de l'OCBA, l'office est à plus de 13 000 demandes d'achats par année, dont 12 500 concernent le service travaux et entretiens. Il a également environ 3000 commandes par an qui sont relatives à des contrats (nettoyage, entretien et sécurité). Ces deux éléments représentent 65 millions de francs pour 21 000 factures par an sur commandes. A côté de cela, il y a chaque année 1700 factures sans commande qui concernent principalement les loyers et les énergies pour un total d'environ 70 millions de francs. Il faut savoir que les loyers sont payés par trimestre en avance. Ce ne sont donc pas les fournisseurs de loyers qui seraient lésés par l'OCBA. M^{me} Gueorguiev rappelle que les loyers représentent 50 millions de francs de coûts de fonctionnement. Au total, l'OCBA comptabilise plus de 22 500 factures pour un montant incompressible de 135 millions de francs de coûts de fonctionnement.

M. Debieve indique que, pour la partie investissement, on est dans une proportion quasiment équivalente, puisque l'on mesure en moyenne 125 millions de francs d'investissement par année. Cela se traduit par une moyenne entre 6000 et 7000 situations (c'est-à-dire des factures présentées). Il faut savoir que ce volume d'investissement et ces factures d'investissement font l'objet d'un traitement particulier à travers le portail Facture express (Fex) depuis plus de dix ans. 98% du flux d'investissement passent ainsi par cette plateforme, sachant que les 2% restants se retrouvent dans le flux traditionnel GED lot 3 ou sur commande (ce sont par exemple des honoraires d'assurance ou des artisans que l'on peut avoir parfois un peu de difficultés à enrôler dans cette authentification et dans ce processus Fex).

M^{me} Gueorguiev aborde la manière dont est gérée la facturation. Pour toutes les commandes réalisées, les factures des fournisseurs sont envoyées à l'office qui les réceptionne et les contrôle. Ensuite, elles sont envoyées à la DGFE qui va traiter les factures. S'il n'y a pas de réception, il y a une notification à l'office et la réception dans la CFI, puis il est possible de passer au paiement. S'il y a un écart entre la commande et la réception, il y a, à nouveau, une notification à l'office pour la résolution des écarts, sinon le

paiement est réalisé. Ce mode transitoire est effectif au sein de l'OCBA pour toutes les directions sauf le fonctionnement des demandes d'interventions de travaux et d'entretien. Il est en production depuis le 1^{er} juillet 2021.

En ce qui concerne la dématérialisation des factures sur commande, la communication a été faite, au mois d'août 2020, à tous les fournisseurs et mandataires, afin de leur demander d'envoyer à l'avenir de manière électronique toutes les factures afin de pouvoir gagner du temps dans le processus de paiement.

M. Debieve précise que c'est le processus qui a été présenté à la commission des finances par le DI.

M^{me} Gueorguiev signale que, à partir du deuxième semestre 2022, voire fin 2022, il est préconisé que le fournisseur envoie la facture directement à la comptabilité générale et que tout puisse être traité de manière électronique dans le flux et que les paiements soient effectués.

M. Debieve fait savoir que la plateforme Fex a été développée spécifiquement pour l'OCBA. C'est lié au fonctionnement propre du milieu du bâtiment et à sa facturation. En effet, cela nécessitait parfois la validation de deux ou trois intermédiaires, c'est-à-dire des mandataires techniques ou principaux, et il a fallu structurer ce workflow pour que chacun puisse commenter, sur la base de la situation qui est présentée, c'est-à-dire quels montants ils souhaiteraient se faire facturer, et sur lequel une pratique, que l'on essaie de faire progresser, serait que, sur la base de ce qui est proposé par un prestataire, le mandataire ou le maître d'ouvrage venait commenter (ajouter à la main) une validation de ce qui a été entrepris ou non. C'est ce qui a nécessité ces deux phases successives originellement. Il y a donc un avis de situation qui est successivement déposé, commenté et validé. Ensuite, il y a, à nouveau, la dépose de la facture finale pour paiement, ce qui rejoint le flux traditionnel du « sur commande ». C'est ce qu'il y avait à l'origine.

Depuis le 20 novembre 2021, il y a eu le passage à Fex v2. Du coup, on considère et on tente de faire progresser le système pour qu'il n'y ait plus deux dépôts, mais qu'il y ait bien la situation initiale qui soit une facture validée, déjà préparée et amendée par les différents prestataires, de manière à éviter la deuxième étape et à gagner du temps sur le processus total. Au niveau du flux que cela représente, c'est environ 4000 DA puisque tout est fait sur commande. On voit que la grande majorité ce sont des flux inférieurs à 300 000 francs avec les procédures idoines, mais certaines dépassaient potentiellement le million de francs.

Au niveau du temps de traitement, les commissaires sont peut-être au courant que tout ce processus, pour le domaine de la construction, est encadré

par la norme SIA 118. Celle-ci précise qu'une facture présentée doit être validée dans les 30 jours en respectant une règle de 10/10/10. Il s'agit de 10 jours pour que l'entreprise s'accorde avec un mandataire. Ensuite, le mandataire a 10 jours pour la commenter, valider et faire des retours. Enfin, le maître d'ouvrage a 10 jours pour interagir avec le tout, puis pour que la facture soit transmise et réglée. Tout cela est encadré par la SIA et la majorité (70 à 80%) des factures entrent dans ce processus à 30 jours. Pour le restant, il est admis, pour des factures finales, que des interactions complémentaires soient menées et cela peut aller jusqu'à 45 ou 60 jours, mais tout cela est déjà encadré. On a pu tracer que, quand ces interactions dépassent le délai des 30 jours, c'est principalement dû à ces interactions entre mandataires et prestataires. Le 20 novembre 2021, quand cela a été mis en service, ils ont communiqué auprès des organisations faitières et des prestataires en leur précisant quels étaient les intérêts de la nouvelle plateforme ainsi qu'en les sensibilisant au fait que les mandataires sont invités à bien respecter ces 10 jours, parce qu'on s'aperçoit que ce sont eux qui, potentiellement, entraînent un dépassement du délai total.

M^{me} Gueorguiev précise qu'une communication spécifique a été faite aux mandataires pour leur rappeler que c'était un traitement de 10 jours, sauf pour les factures finales qui seraient au-delà de 30 jours.

Pour le traitement des factures en fonctionnement, 80% des factures sont payées dans les 30 jours. Pour rappel, les loyers (71% des montants facturés sans commandes) sont payés par trimestre d'avance. En ce qui concerne les factures sur commande, au cours de la phase test durant les trois derniers mois de 2021, les factures sont payées en moyenne à 26 jours. En 2020, la moyenne était de 32 jours.

Au niveau des actions en cours, la mise en place de la GED lot 3 avec la dématérialisation des factures montre une amélioration du temps de paiement des factures de fonctionnement. Aujourd'hui, ils sont encore dans un processus d'apprentissage, puisqu'ils ont une expérience de trois mois au sein de l'office. Ainsi, il y a un accompagnement au changement à faire auprès des collaborateurs. M^{me} Gueorguiev indique qu'ils sont convaincus que, d'ici quelques mois, ils devraient se trouver avec des chiffres qui risquent encore de baisser.

M. Debieve signale qu'un enjeu de Fex se situe au niveau de 80% à 85% des transactions. Ce Fex v2 a été mis en place parce qu'ils ont pu constater que la majorité des situations déposées ne faisaient pas l'objet d'itérations. Ils ont donc cherché à optimiser uniquement le dépôt d'un seul élément et non des deux. Il reste toutefois toujours un flux pour lequel il y a des discussions et des recadrages de la proposition ou de la demande faite par le prestataire

initial. Ce délai de 10 jours est encore à travailler avec tous les prestataires quand il y a ces validations intermédiaires.

M^{me} Gueorguiev signale que, en conclusion, ils aimeraient souligner que la majorité des factures est payée dans les délais. Il peut arriver que des factures soient payées hors du délai de 30 jours, mais c'est une minorité des cas. Aujourd'hui, ils sont dans des adaptations organisationnelles et informatiques pour étendre au maximum la proportion des factures payées dans les délais. Les acteurs partenaires de l'office, notamment la DGFE, la CGE et les mandataires, sont sensibilisés à la problématique. Les collaborateurs sont également sensibilisés à la problématique. Il leur est régulièrement rappelé l'importance, notamment pendant le COVID, de pouvoir soutenir les entreprises et les payer rapidement compte tenu des difficultés qu'il y avait. M^{me} Gueorguiev indique que l'objectif de paiement à 30 jours est raisonnable et qu'ils souhaiteraient le consolider. Ils font un suivi par rapport aux prochains mois et ils vont suivre régulièrement l'évolution de ce délai de paiement afin de voir dans quelle mesure ils arrivent à le diminuer.

Questions des députés et des députées

Une députée (PDC) comprend que ce processus concerne exclusivement des factures reliées à des investissements. M. Debieve répond qu'ils ont montré les deux processus, d'une part pour le fonctionnement et, d'autre part, pour les investissements, dans la présentation. Ce dont la députée parle en termes de budget, c'est si c'est sur commande ou non. En effet, que cela soit en fonctionnement ou en investissement, tout cela est cadré par des budgets, sur des budgets des projets de lois pour les investissements ou sur les budgets de charges par nature pour le fonctionnement. Effectivement, par rapport à la question, pour quelques cas seulement, ils ont indiqué « factures sans commande ».

La même députée (PDC) constate qu'une grande partie des problèmes de retard est attribuée aux mandataires, mais il subsiste 33% qui sont dû à l'OCBA. Les auditionnés ont expliqué que l'office était dans un processus de numérisation. Apparemment, ce sont souvent des informations manquantes ou un numéro manquant qui faisaient que la facture revenait. La députée (PDC) aimerait savoir si la numérisation a permis d'agir à ce niveau, par exemple en mettant des champs obligatoires dans les formulaires pour réduire ce type d'erreurs humaines. M. Debieve comprend que la députée fait référence aux champs obligatoires dans les factures. Il explique que c'est le travail qu'ils font avec les fournisseurs, mais il a une limite. Même en dématérialisant par exemple un PDF, aujourd'hui, c'est plutôt un traitement

de lecture d'une information sur un PDF qui est ensuite rapproché de la commande passée, mais tout cela n'est pas automatisable pour l'instant. Cela étant, dans les notifications qu'ils reçoivent, en fonctionnement ou en investissement, les collaborateurs sont chargés, à différents niveaux, de mesurer ces paramètres de la facture. Pour le moment, ils ne sont pas capables de faire du traitement numérique où toutes les informations de la facture seraient lues et comparées à des champs, mais c'est un projet d'avenir. C'est ce qui est envisagé avec la DGFE et le DI, mais ils n'y sont pas encore.

Un député (PDC) note que les auditionnés ont donné les quantités de factures avec des montants indicatifs. On voit qu'il y avait environ 4000 factures inférieures à 300 000 francs en 2019. Il aimerait savoir si, à l'OCBA, il y a beaucoup ou peu de petites factures récurrentes sur des prestations régulières qui ne font pas l'objet d'un contrat. M. Debieve répond qu'il y en a beaucoup. Que cela soit en fonctionnement ou en investissement, ce sont beaucoup de petites factures. Toutefois, des contrats-cadres sont par exemple faits pour des prestations de contrôle électrique. Cela fait ainsi l'objet d'un contrat-cadre et d'une prestation particulière suite à un appel d'offres. Aujourd'hui, une expertise d'amiante fait également l'objet d'un contrat-cadre suite à un appel d'offres. Toutefois, il y a encore beaucoup de prestations qui ne sont pas cadrées systématiquement par des appels d'offres pluriannuels et qui font ensuite l'objet de contrats d'engagement annuels, mais c'est une piste.

Le même député (PDC) fait remarquer que, dans un secteur qui ne concerne pas l'OCBA, un prestataire fournit tous les jours à l'hôpital, sans appel d'offres, une prestation avec une facture informatisée de A à Z. Cette facture arrive à l'hôpital et il se trouve que l'on est, dans ce cas, plus près des 60 jours que des 30 jours. La question se pose ainsi pour des montants de l'ordre de 1000 à 3000 francs par jour, ce qui fait quand même pas mal à la fin de l'année. Le député demande si l'OCBA est aussi confronté à cela. M. Debieve répond qu'ils y sont aussi confrontés. A part le service travaux et entretien qui gère les demandes d'intervention, il y a 12 500 demandes d'interventions, qui ne font pas exactement l'objet de 12 500 factures, pour de petits montants. Des interventions pour une serrure ou une vitre cassée font l'objet d'une demande d'intervention. Il y a une application spécifique connectée à la CFI et qui déverse dans la CFI. On garantit toutefois que, via ce flux, on maîtrise les budgets, les délais ainsi que la qualification des prestations réalisées. Il est toutefois vrai que c'est tendu. Ce n'est pas à 60 jours (on sait qu'elles sont dans les délais), mais cela ne dépasse pas 30 jours.

2 mars 2022 : discussion interne et vote

Le président rappelle que la commission a auditionné l'auteur du projet de loi, le DF, la centrale commune d'achats et l'OCBA. Il demande si les commissaires ont des déclarations à faire avant de voter l'entrée en matière.

Un député (S) note que, dans toutes les auditions, la commission a pu se rendre compte que c'était plutôt une fausse bonne idée, même du point de vue du PLR, étant donné que cela va alourdir les choses, voire que cela serait quasiment impossible à mettre en œuvre, et que ce n'est surtout pas viable, au bout de 30 jours, de transférer les dossiers à des fiduciaires privées, que cela va coûter énormément plus cher et que cela va être matériellement quasiment impossible à mettre en œuvre. Le groupe socialiste refusera l'entrée en matière sur ce projet de loi, mais il aimerait savoir si le PLR compte le maintenir au vu de la teneur des auditions.

Un député (PLR) signale que les commissaires PLR se sont engagés à aller devant leur caucus pour savoir ce qu'il en était. Le débat a été nourri et une majorité a souhaité maintenir le texte. Ils sont conscients des avancées qui ont été faites, mais il n'en demeure pas moins que leurs relais dans l'économie privée disent qu'il y a encore de trop nombreux cas où, même si c'est un peu un cliché, alors que l'on doit payer l'Etat dès que l'on reçoit la facture sinon on se fait taper dessus, quand c'est l'Etat qui doit nous rembourser on peut toujours attendre un moment. Il y a une part de vrai et une part de faux, mais il n'en demeure pas moins qu'il y a quand même une petite part de vrai. Ne serait-ce que pour mettre une pression et que l'Etat se comporte comme les administrés envers lui, le PLR maintient le projet.

Un député (EAG) annonce que le groupe EAG refusera l'entrée en matière sur ce projet de loi. Il peut concevoir la préoccupation du PLR, mais les auditions ont démontré de manière assez claire que c'est irréalisable et que le risque est de construire une usine à gaz. Il regrette que le PLR ne se préoccupe pas davantage de l'efficacité de l'Etat. C'est visiblement un cliché qui est faux. En revanche, le PLR se préoccupe des intérêts privés des entreprises. Le député ne comprend pas que le PLR maintienne un projet de loi inutile, inefficace et coûteux, mais c'est son droit.

Un député (Ve) regrette que le PLR maintienne son projet de loi en l'état pour qu'il soit voté maintenant parce que le fond est juste. Il est important que l'Etat réponde dans les délais aux paiements, notamment pour les PME. Il y a en effet des entreprises qui tombent parce qu'elles ne sont pas payées dans les délais. Le député aurait suggéré au PLR de reprendre son projet de loi et de l'amender par rapport à toutes les informations que la commission des finances a pu obtenir. En l'état, ce projet de loi ne peut pas être voté,

parce que les commissaires ont vu qu'il y a une part de vrai et une part de faux. Le député se demande si on ne devrait pas avoir un texte plus constructif qui permette de réaliser le but escompté. Sauf erreur, il y a une directive de l'Etat qui est le paiement à 30 jours et toute l'usine à gaz proposée avec ce projet de loi ne va pas améliorer la situation. En effet, si on transfère à un tiers la responsabilité de payer, on va multiplier les acteurs. En tout cas, ça ne joue pas. Par contre, l'Etat a la responsabilité de payer dans les délais.

Un député (UDC) pense que c'est une fausse bonne idée. Le principe est bon, mais la réalisation semble compliquée. Il va refuser l'entrée en matière.

Un député (MCG) estime que l'on pourrait peut-être garder une partie de ce projet de loi, voire l'amender pour trouver quelque chose de praticable. Confier cela à une fiduciaire poserait toutefois déjà le problème de l'attribution de ces mandats à des fiduciaires externes. Le député sait que, actuellement, on pourrait se poser des questions sur la façon dont certains mandats de l'Etat sont attribués à des fiduciaires. Parfois, on pourrait déjà se poser des questions sur la situation actuelle. On va donc partir sur quelque chose qui, déjà maintenant, ne satisfait pas le MCG. Le député pense qu'il y a largement une majorité du parlement qui est favorable à ce que les fournisseurs de l'Etat soient payés dans les meilleurs délais, mais il ne faut pas faire une loi qui ne sera pas appliquée. D'un autre côté, la solution du deuxième alinéa de l'article 49A n'est pas pertinente. En effet, on va créer un problème qui n'existait pas jusqu'à maintenant au lieu d'essayer de résoudre le problème actuel. Le groupe MCG va donc refuser l'entrée en matière, mais il soutiendrait un amendement, peut-être en plénière, pour aller dans le sens de paiements rapides, mais avec une méthode efficace et pertinente.

Un député (PDC) rejoint les propos du député (Ve). En l'état, le PDC ne va pas soutenir ce projet de loi. Tel qu'il est libellé, c'est alourdir l'appareil pour quelque chose qui n'est visiblement pas un problème réel.

Un député (PLR) indique que le groupe PLR prend acte qu'une majorité se dégage en défaveur de ce projet de loi. Néanmoins, il se réjouit d'avoir pu l'étudier, notamment en auditionnant les acteurs concernés. Il y a des éléments de réponse très intéressants pour les entrepreneurs qui s'interrogent parfois sur certains délais de paiement. Il fait remarquer que l'idée de ce projet n'est rien d'autre que de créer une base légale qui se veut l'exemple que l'Etat doit donner et que chacun doit ensuite suivre dans le paiement de ses propres créances. Le PLR n'y voit pas une usine à gaz. Ce n'est rien d'autre qu'un principe élémentaire de saine gestion de la part de l'Etat, mais aussi pour les entreprises de ce canton.

Un député (S) constate que c'est aussi l'occasion de remercier l'Etat et de souligner que l'administration cantonale n'est pas indifférente à ces questionnements et qu'elle ne fait pas rien en se disant qu'elle paiera quand elle paiera et que c'est égal pour les entreprises mandatées. Au contraire, on a présenté aux commissaires de manière très convaincante toutes les réflexions, les réformes de processus et autres qui sont en cours au niveau de l'Etat. On voit que l'administration prend cette problématique à bras-le-corps. Selon le député, elle fait au mieux pour pouvoir réduire un maximum les délais de paiement avec les différentes contraintes de contrôle de ces différents mandats, de ces différents paiements et de ces différents achats. On peut saluer tout le travail qui est fait au niveau de l'administration cantonale sur ce sujet.

Vote

1^{er} débat

Le président met aux voix l'entrée en matière du PL 12793 :

Oui : 4 (4 PLR)

Non : 11 (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 2 PDC, 1 UDC, 2 MCG)

Abstentions : –

L'entrée en matière est refusée.

Au vu de ces explications, la commission vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à refuser ce projet de loi.

Projet de loi (12793-A)

modifiant la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF) (D 1 05) *(Pour que l'Etat reste un créancier responsable, fiable et solidaire)*

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève décrète ce qui suit :

Art. 1 Modifications

La loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, du 4 octobre 2013, est modifiée comme suit :

Art. 3, al. 1, lettre f (nouvelle)

¹ La présente loi est applicable :

f) aux communes et entités liées, pour l'article 49A de la présente loi.

Art. 49A Créances de l'Etat à ses fournisseurs et à des tiers (nouveau)

¹ L'Etat, les communes et les entités de droit public procèdent aux modifications nécessaires pour payer leurs créances à réception.

² Exceptionnellement, dans les cas où les services chargés des paiements des créances ne sont pas en mesure d'assumer la gestion administrative et financière desdites créances dans un délai de 15 jours, ces mêmes services confient sans délai lesdites tâches à une fiduciaire privée. Lesdits services demeurent responsables de l'exécution du mandat.

³ L'Etat examine en outre toute autre solution concrète pour alléger temporairement la charge financière des entreprises et des particuliers.

⁴ En cas de situation de crise, l'Etat met à disposition les garanties et règle les prêts et dotations sans délai.

Art. 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.

PL 12793 modifiant la LGAF - pour que l'Etat reste un créancier responsable, fiable et solidaire

Commission des finances

Délais de paiement des fournisseurs de l'Etat

Audition DGFE – 6 octobre 2021



REPUBLIQUE
ET CANTON
DE GENÈVE

Département des finances et des ressources humaines
Direction générale des finances de l'Etat
Page 1

Sommaire

1. Contexte

- 1.1 Les différents acheteurs
- 1.2 Conditions de paiements de l'Etat

2. Flux

- 2.1 Trois flux de traitement des factures fournisseurs
- 2.2 Flux décentralisé avec commande ou sans commande
- 2.3 Flux centralisé
- 2.4 Flux Fex (consulter l'OCBA)

3. Statistiques

- 3.1 Délais de paiements globaux
- 3.2 Distribution des délais de paiement
- 3.3 Délais par entités

4. Leviers de réduction des délais de paiements

5. PL 12793 – Questions et remarques

6. Conclusion



REPUBLIQUE
ET CANTON
DE GENÈVE

Département des finances et des ressources humaines
Direction générale des finances de l'Etat
Page 2

1.

Contexte

Département des finances et des ressources humaines
 Direction générale des finances de l'Etat
 Page 3

1.1 Les différents acheteurs

Les achats effectués par l'Etat s'établissent à environ 900 millions par an (fonctionnement et investissements)

- Achats décentralisés

Environ 800 millions par les départements, sur leur budget, répondant à leurs besoins ou ceux de leurs bénéficiaires : construction OCBA, systèmes d'information OCSIN, etc.

- Achats centralisés de fournitures et services

Environ 100 millions par la Centrale commune d'achats (CCA) sur les budgets des départements
 Périmètre CCA: consommables de bureau, aménagement des espaces, équipements, systèmes d'information, matériel pédagogique, mobilité, assurances

Autres acteurs du processus

- Comptabilité générale de l'Etat (CGE)

Factures fournisseurs de l'Etat: 172'000 factures en 2019; 155'000 en 2020 (pandémie) -> 85 % de ce volume est traité à la CGE (15% par les autres pouvoirs)

Subventions : bénéficiaires de prestations (150'000 paiements)

Tiers subventionnés (dont aides Covid)

- Trésorerie générale de l'Etat (TGE)

Mise en paiement

1.2 Conditions de paiements de l'Etat

Conditions convenues avec les fournisseurs	% des fournisseurs EGE
30 jours net	72.0%
Immédiat	20.2%
Autres	7.8%
Total	100.0%

Paramétrage du système d'information financier (CFI) de l'Etat :

- La facture ne part au paiement que lorsqu'elle a été intégralement validée
- Si le paramétrage fixe le délai de paiement à 30 jours (date de facture) pour l'ensemble des fournisseurs, ceci implique une moyenne d'au moins 30 jours pour les délais de paiements
L'Etat ne peut payer plus rapidement que s'il modifie les conditions générales de paiement
- Pratique actuelle : de manière spécifique durant le premier semestre 2019 (excédents de liquidités), puis à partir de mars 2020 (mesure Covid), un paramétrage en paiement immédiat a été instauré pour tous les fournisseurs, indépendamment des conditions contractuelles

2.

Flux

2.1 Trois flux de traitement des factures fournisseurs

Flux décentralisé -> 38.5% des factures fournisseurs, 31.5% francs

- Essentiellement sans commande initiale
- Mode papier, transit des factures par les départements de l'Etat bénéficiaires de la prestation facturée
- **Délai de paiement 32.2 jours sur l'année 2021**, paiement immédiat après validations

Flux centralisé -> 57.8 % des factures (actuellement 32.2% CCA et 25.6% DI, prochainement 4.2% DT), 57.2% francs

- Commande nécessairement faite au préalable
- Transmission papier et dématérialisée, adressée par le fournisseur à un point d'entrée et de saisie unique (CGE)
- **Délai de paiement 22.1 jours pour la CCA, 26.3 jours pour l'OCBA, 36.0 jours sur le reste du DI sur l'année 2021**, paiement immédiat après validations

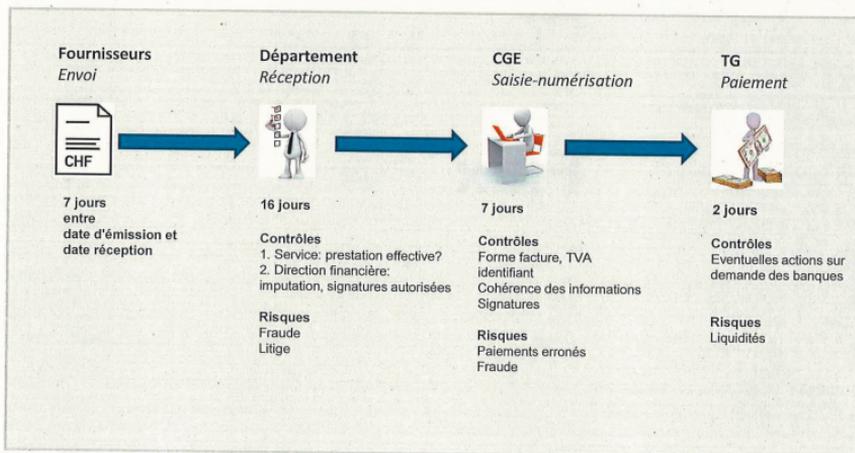
Flux "Facture express" (Fex) OCBA -> 3.7% des factures, 11.3% francs

- Saisie directe par le fournisseur sur portail Fex, intégration automatique des données dans CFI
- Délai entre l'émission de l'avis de situation par le fournisseur, la validation par des mandataires, puis la création de la facture
- **Délai de paiement 5.2 jours après la création de la facture en 2021** (statistique amont à demander à l'OCBA)



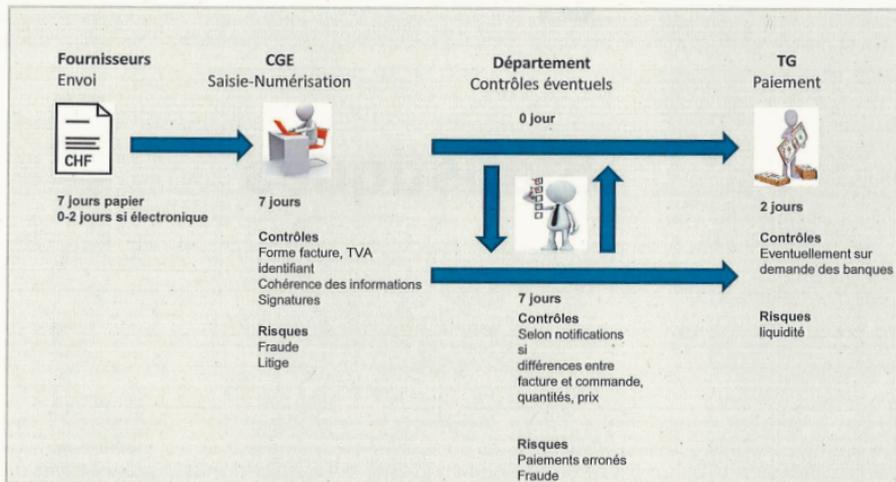
2.2 Flux décentralisé avec commande ou sans commande

Délai total : 32.2 jours en 2021



2.3 Flux centralisé

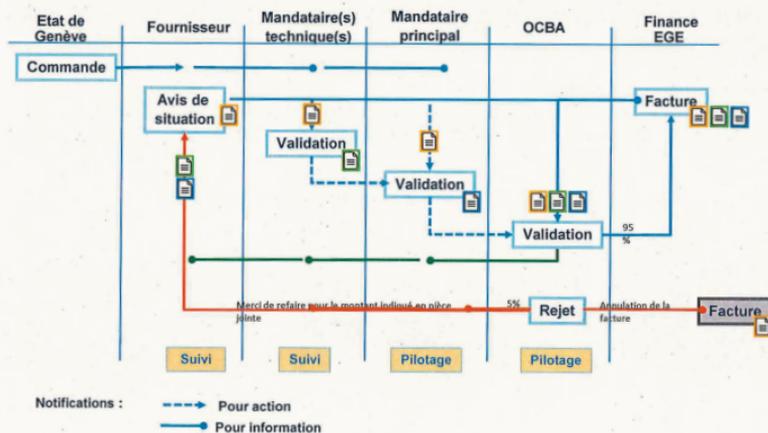
Délai total : 22.1 jours pour la CCA; 31.7* jours pour le DI (moyenne 2021)



*Intégration récente du DI – potentiel d'amélioration



2.4 Flux Fex (audition OCBA)



3.

Statistiques

Département des finances et des ressources humaines
Direction générale des finances de l'Etat
Page 11

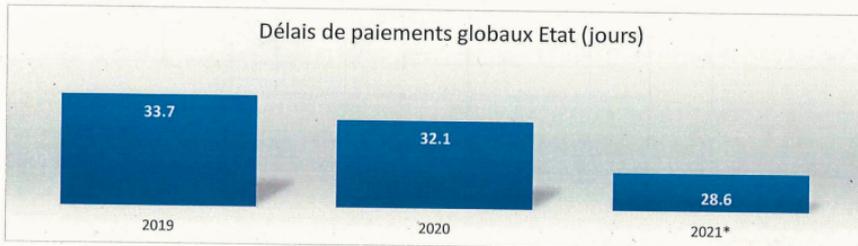
3.1 Délais de paiements globaux

Les délais de paiements des factures de l'Etat sont de moins de 29 jours en 2021

Ils sont orientés à la baisse grâce à :

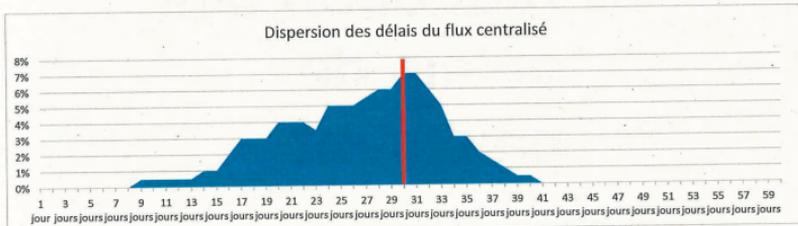
- l'instauration des paiements immédiats au premier semestre 2019 et depuis mars 2020
- la mise en œuvre d'un processus centralisé et dématérialisé élargi progressivement au DI depuis 2020

Délais de paiements globaux Etat (jours)



* Au 21 septembre 2021

3.2 Distribution des délais de paiement

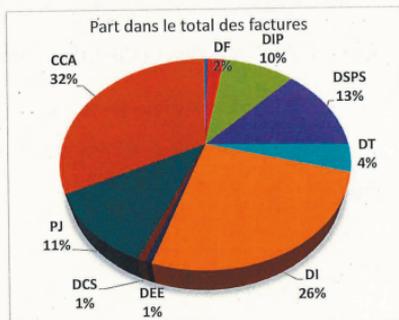
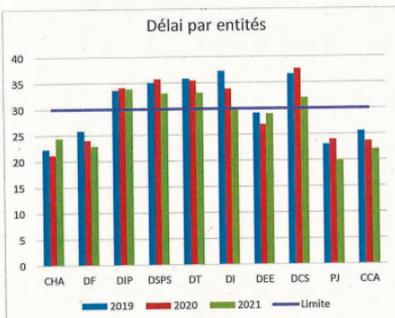


3.3 Délais par entités

Des disparités existent entre les entités de l'Etat

Elles trouvent leur source dans :

- l'organisation interne de chaque entité
- le choix du canal de traitement adopté



4.

Leviers de réduction des délais de paiement

Département des finances et des ressources humaines
Direction générale des finances de l'Etat
Page 15

Leviers de réduction des délais de paiement

Elargir les processus dématérialisés

Fournisseur

- ✓ Envoi dématérialisé, avec réception à un point unique d'entrée (CGE)
- ✓ Mise à disposition d'un portail fournisseurs par l'Etat

Départements

- ✓ Passage en mode centralisé (nécessite de passer préalablement une commande)

Augmenter l'efficience des outils (nécessite des investissements)

CGE

- ✓ Dématérialisation (automatisation du workflow)
- ✓ Portail fournisseur
- ✓ RPA ("Robotic Process Automation" -> pour les tâches répétitives à faible valeur ajoutée)

Simplifier les contrôles

CGE

- ✓ Contrôles par sondage/seuil

Départements

- ✓ Allègement des contrôles : revue du processus global achats-fournisseurs en cours

CCA

- ✓ Augmenter les réceptions automatiques



5.

PL 12793 Questions et remarques

Département des finances et des ressources humaines
Direction générale des finances de l'Etat
Page 17

PL 12793 – Questions et remarques

Art. 3, al. 1, lettre f (nouvelle)

Al 1 La présente loi est applicable :

f) aux communes et entités liées, pour l'article 49A de la présente loi.

Outre l'Etat, les communes et les entités de droit public sont concernées; doivent-elles être auditionnées ?

Art. 49A Créances de l'Etat à ses fournisseurs et à des tiers (nouveau)

Al 1 L'Etat, les communes et les entités de droit public procèdent aux modifications nécessaires pour payer leurs créances à réception.

Que signifie payer à réception ? Saisie et paiement immédiats, sans contrôle ?

PL 12793 – Questions et remarques

Art. 49A, Al. 2 Exceptionnellement, dans les cas où les services chargés des paiements des créances ne sont pas en mesure d'assumer la gestion administrative et financière desdites créances dans un délai de 15 jours, ces mêmes services confient sans délai lesdites tâches à une fiduciaire privée. Lesdits services demeurent responsables de l'exécution du mandat.

- 15 jours à la date de réception ou à la date d'émission ?
- Quelle efficience/efficacité si la gestion est confiée à deux intervenants CGE/fiduciaires ? Quel travail de contrôle serait alors effectué par les parties ? Quid de la réconciliation comptable ? Qui assure les transferts de liquidités et comment ? Quid des risques et de la confidentialité ?
- N'est-il pas plus rationnel de ne prévoir qu'un seul intervenant, soit la CGE, soit un outsourcing à des partenaires privés?
- Quel serait le coût des prestations par des fiduciaires en regard de celui actuellement supporté par l'Etat?



PL 12793 – Questions et remarques

Al. 3 L'Etat examine en outre toute autre solution concrète pour alléger temporairement la charge financière des entreprises et des particuliers.

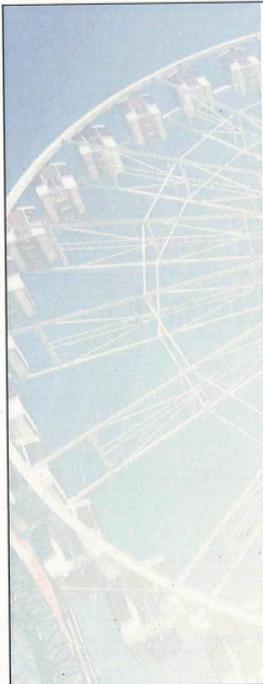
Alinéa à préciser.

La mesure de paiement de paiement immédiat entre-t-elle dans les actions visées par cet alinéa ?

Al. 4 En cas de situation de crise, l'Etat met à disposition les garanties et règle les prêts et dotations sans délai.

Disposition en contradiction avec les articles 46 à 48 LGAF. Un cautionnement, une garantie ou un prêt nécessitent une loi





6.

Conclusion

Département des finances et des ressources humaines
Direction générale des finances de l'Etat
Page 21

Conclusion

- Le paramétrage immédiat en place permet un délai de paiement moyen inférieur à 30 jours (30 jours = pratique en Suisse)
Mais large spectre des délais de paiement (8 à 41 jours), surtout pour le flux décentralisé.
- Il existe des leviers de réduction des délais de paiement, mais cela nécessite d'investir dans les systèmes d'information (avec économies en contrepartie des investissements)
- Recommandation de ne pas multiplier les acteurs

Date de dépôt : 3 mai 2022

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M. Serge Hiltbold

Mesdames et
Messieurs les députés,

Ce projet de loi traite d'un problème majeur pour une grande partie des PME de notre canton, à savoir la problématique des délais de paiement et les flux de trésorerie.

Le dépôt de ce projet de loi, en pleine pandémie de COVID-19, avait pour but de diminuer les délais de paiement de la part des collectivités publiques, afin que les entreprises puissent raccourcir les montants débiteurs ouverts, dans une situation tendue, provoquée par le ralentissement économique général et le blocage des flux de liquidités. Une réponse efficace mise en œuvre par la Confédération a été les prêts COVID via les institutions bancaires, mis en œuvre rapidement et donnant la bouffée d'air nécessaire à la poursuite des activités de certains secteurs.

Partant du principe que l'Etat et les collectivités publiques assument des services à la population, la postulation d'amélioration du traitement des factures semble être frappée du bon sens, permettant donc au secteur privé de bénéficier des fameuses prestations délivrées à la population, alors que bien souvent les PME subissent des tracasseries administratives plutôt qu'elles ne bénéficient d'une approche tournée vers le service de ses clients.

Les différentes auditions ont démontré que des plateformes de traitement des paiements telles que « Fex » fonctionnaient plutôt bien et qu'une majorité des paiements étaient traités dans un délai de paiement moyen de 30 jours pour 72% des factures d'acquisition dites « simples », mais que le DI avait des délais de paiement de 36 jours. Une amélioration est donc possible et éviterait aux PME de devoir utiliser des éventuelles lignes de crédits bancaires ou reporter sur leurs fournisseurs ces délais plus longs, impactant de facto toute la chaîne économique, du plus petit au plus grand.

Environ 8% des factures dépassent donc les 30 jours de date de paiement, étant entendu que, dans le domaine de la construction par exemple, les demandes d'acomptes et factures finales sont frappées d'une garantie de 10% jusqu'à la fin des travaux ; celle-ci n'est libérée que par la livraison d'une

garantie d'ouvrage ou de construction, une fois le décompte signé par les mandataires, le maître d'ouvrage et l'entreprise et la réception de chantier validé par un PV selon les normes SIA.

Ce qui représente des coûts financiers supportés entièrement par les PME, diminuant d'autant la marge bénéficiaire et impactant le flux de trésorerie et les conditions de paiement de leurs fournisseurs et de facto les conditions d'achats de marchandises.

Le travail de centralisation des flux sur une plateforme fournisseurs numérique performante est donc capital et **perfectible** afin de réduire drastiquement les délais de paiement à 15 jours, c'est le but essentiel de ce projet de loi, malheureusement refusé par la majorité de la commission des finances, peu préoccupée par la situation des PME, aussi peu représentées dans ce parlement que les doigts d'une main, comparativement aux membres de la fonction publique du petit et du grand Etat, disposant d'une majorité confortable et absolue.

Pourquoi sortir de sa zone de confort ? – Circulez, il n'y a rien à voir...