



*Date de dépôt : 28 mai 2025*

## **Rapport**

**de la commission des finances chargée d'étudier le projet de loi de 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 Diane Barbier-Mueller (page 3)*

## **Projet de loi (12793-B)**

**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 :

## **Chapitre VIIA    Gestion des créanciers et des débiteurs (nouveau)**

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

L'administration cantonale procède au paiement des créances dans les 30 jours  
après réception des factures. Sont notamment réservés les litiges portant sur la  
prestation, les prix ou les volumes facturés, et les normes professionnelles qui  
dérogent à ce délai.

### **Art. 2      Entrée en vigueur**

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

## Rapport de Diane Barbier-Mueller

La commission des finances a traité cet objet à 7 reprises durant ses séances des 14 et 28 février 2024, des 6, 13 et 27 mars 2024, puis des 8 janvier et 5 février 2025, sous les présidences de M. François Baertschi puis de M. Jacques Béné.

Les procès-verbaux ont été pris successivement par M. Lucas Duquesnoy, puis par M<sup>me</sup> Pauline Ley. La commission a été assistée dans ses travaux notamment par le secrétaire scientifique de la commission, M. Raphaël Audria.

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

### Historique et récapitulatif du projet de loi

Ce projet de loi (ci-après PL) a été traité une première fois à la commission des finances en 2021 et 2022. Il a fait l'objet d'un rapport déposé le 3 mai 2022 et rédigé par M<sup>me</sup> Dilara Bayrak. Nous ne répéterons pas ici les travaux qui ont fait l'objet du rapport PL 12793-A, ce dernier étant complet et parfaitement clair. Lors de la session plénière des 25 et 26 janvier 2024, un amendement proposé (demandant un allongement du délai de 15 jours) a suscité la volonté de renvoyer ce PL en commission.

Ce PL demande que l'Etat, les communes et les entités publiques s'acquittent du paiement de leurs factures dans un délai initialement demandé de 15 jours, sous peine de sanction. Après plusieurs auditions d'entités publiques et autonomes concernées, il en est ressorti que le délai était trop court et pouvait nuire à la bonne gestion de nos institutions et que les conditions exigées ne tenaient pas compte de la complexité de certains établissements. Les auditions et les débats ont permis de faire ressortir que tous les établissements de droit public, l'Etat et les communes n'avaient pas la même gestion de leurs créances, et que certains étaient meilleurs que d'autres. Il peut en résulter une insécurité pour certaines entreprises. Le Conseil d'Etat, tenant compte des clarifications apportées par les différentes auditions, a proposé un amendement qui a été accepté par une large majorité des partis. Le projet de loi, tel que modifié et accepté par la commission, est celui présenté dans ce rapport.

## Table des matières des auditions

La direction des Hôpitaux universitaires de Genève (ci-après HUG) (le 28 février 2024) .....	4
Le secrétaire général de la Fédération genevoise des métiers du bâtiment (ci-après FMB) (le 6 mars 2024) .....	6
La présidente et le directeur financier de l'Association des communes genevoises (ci-après ACG) (le 13 mars 2024) .....	8
Le président, le directeur général et la directrice des achats aux Services industriels de Genève (ci-après SIG) (le 27 mars 2024) .....	10
Le directeur général et la directrice financière de l'Aéroport international de Genève (le 8 janvier 2025) .....	12
La conseillère d'Etat, le directeur général des finances et le secrétaire général adjoint du département des finances (ci-après DF) (le 5 février 2025) .....	14

### **Audition de M. Bertrand Levrat, directeur général/HUG, de M. Remy Mathieu, directeur des finances/HUG, et de M. Christophe Vaselli, adjoint de direction et responsable du pôle des comptabilités/HUG**

M. Levrat explique en préambule que, pour les HUG, les délais d'envoi sont de 6 jours, et que par conséquent ils ne comptabilisent pas ces délais à la réception des factures, mais à la date d'envoi.

M. Mathieu parcourt la présentation (annexe ci-jointe). Les HUG ont traité 159 000 factures en 2023 pour un montant total de 1,3 milliard de francs (fonctionnement et investissements). Cela représente 3000 factures par semaine. Les HUG se trouvant sur 8 sites hospitaliers et 2 cliniques, une gestion centralisée des commandes et des suivis ne leur paraît pas appropriée. Ils ont 4000 fournisseurs, dont 63% en Suisse et 26% à Genève. Le volume des paiements est en moyenne de 110 millions. 56% de factures concernent les fournisseurs, hors TVA. Le délai de paiement est un sujet de préoccupation de la direction. Le délai moyen en 2021 était de 40 jours et a baissé à 34 jours aujourd'hui, dont 6 jours pour acheminer la facture, et une médiane de 28 jours. Donc, 50% des factures sont payées à moins de 28 jours et 25% à moins de 20 jours, en comptant toujours les 6 jours d'envoi.

Le flux fournisseur se compose de 4 phases :

1. L'acheminement de la facture : de sa date d'émission jusqu'à son arrivée. On compte en moyenne 6 jours de délai.

2. La phase de confirmation et de contrôle qualité : vérification de la facture et de la bonne réception de la prestation.
3. La phase de traitement comptable : réconcilier les factures et les commandes. Il faut environ 12 jours. Elles sont saisies dans l'ERP, en prenant en compte la complexité des HUG avec des factures multi-commandes et des commandes multi-factures.
4. Le paiement : tous les mardis, pour environ 300 actes par semaine.

Les HUG participent à une centrale d'achat commune avec les hôpitaux vaudois, la CAIB. Pour chacune de ces phases, il y a évidemment des risques.

Les HUG ont entrepris un certain nombre d'actions pour améliorer les délais de paiement, actions qui se déclinent autour de trois axes :

- a. La dématérialisation des processus : en travaillant au maximum avec des factures PDF ou PDI. Ainsi, ils ont pu passer de 80% de factures papier à 5% en 3 ans et beaucoup réduire les délais. Les factures arrivent de façon centralisée, les « workflows » ont également été automatisés avec un logiciel de pré-lecture et de pré-saisie. Ils travaillent aussi à une automatisation de certaines tâches.
- b. La simplification des processus : comme la diminution du nombre de visas et de signatures. Un travail est entrepris pour décentraliser les factures en rejet.
- c. L'automatisation des contrôles : et remplacer certains contrôles par des « reporting » ou des contrôles par sondage.

M. Levrat conclut sur le fait que les HUG travaillent déjà pour réduire les délais de traitement des factures, qui sont effectivement trop longs. Mais le projet de loi soulève d'autres problématiques : comme l'implication d'une fiduciaire pour le contrôle de la qualité ou des visas, qui pourrait nuire à la saine gestion de l'entreprise et amener des difficultés complémentaires.

En réponse à une déclaration d'un député du Centre qui indique qu'un amendement a été déposé en plénière pour corriger le projet de loi initial, M. Levrat estime que le délai de 30 jours doit être défini soit comme une moyenne, soit comme une médiane. Mais certaines factures sont contestées et la loi prévoit alors un mécanisme pour les litiges. Par ailleurs, des délais peuvent être plus importants pour des factures provenant de fournisseurs à l'étranger. Ce qui compte c'est de ne pas fixer un cadre trop dogmatique, mais de prévoir des cibles raisonnables. Un autre aspect dont il faut tenir compte c'est que les HUG sont la cible de plus de 30 000 cyberattaques par tranche de 24 heures, notamment avec l'envoi de fausses commandes. Les outils de contrôle sont là pour garantir contre des dérapages et peuvent donc engendrer

de dépasser le délai des 30 jours. En permettant des dérogations, par exemple en inscrivant « en principe », cela permet un meilleur contrôle en cas de factures problématiques.

MM. Mathieu et Levrat reviennent sur la délégation à une fiduciaire en cas de retard et confirment que cette requête risquerait d'augmenter les erreurs et les factures payées à tort. Comment permettre d'avancer les fonds à la fiduciaire pour payer les factures, alors que les HUG dépensent 6 millions de francs par jour, samedi et dimanche compris. Ils estiment donc que cette proposition serait nuisible à la bonne gestion des paiements et complexifie les processus et les coûts.

Un député PLR explique que le recours à la fiduciaire ne se ferait pas de façon automatique, mais pour les cas de problèmes récurrents avec une institution. En l'occurrence, les HUG ont un délai de paiement de 38 jours en moyenne et de 28 jours si on prend la médiane. Il demande si les 1000 factures recensées pour un paiement supérieur à 60 jours ne concernent que des cas de litige. M. Mathieu confirme que la grande majorité de ces factures concernent des litiges, en particulier pour des travaux.

En réponse à un député S, M. Levrat indique que le recours à une fiduciaire après un délai de 30 jours créerait une pression sur les services financiers des entités, en faisant porter une responsabilité sur les épaules des collègues responsables des prestations. Ce ne serait donc pas un bon remède.

### **Audition de M. Nicolas Rufener, secrétaire général de la Fédération genevoise des métiers du bâtiment**

M. Rufener indique que le délai de paiement est un sujet qui anime les milieux de la construction depuis de nombreuses années, mais que depuis la dématérialisation des factures, les plaintes ont diminué. Les collectivités publiques prévoient un délai de paiement autour des 60 jours, ce qui peut mettre à mal les liquidités de certaines entreprises, qui ont des charges mensuelles. Les entreprises s'appliquent à facturer plus régulièrement et pas en une fois. Il peut arriver que des retards de traitement des factures soient pris dans certaines entités publiques en cas d'absence au sein de l'administration. L'Etat devrait être irréprochable. Par ailleurs, la relation contractuelle est mise à mal dans certains cas, lorsqu'il est demandé aux entreprises des garanties de plus en plus exigeantes et contraignantes. Par exemple, si la collectivité publique demande des garanties à première réquisition, cela va coûter plus cher à l'entreprise qui va devoir entamer ses liquidités et les lignes de crédit qu'elle possède auprès des banques. Dans un système normal, il y a un cautionnement solidaire où le maître d'ouvrage va demander à une entreprise d'effectuer des

prestations. Si l'entreprise est défaillante pour effectuer ces prestations, à ce moment-là, on peut aller chercher la caution qui vient remplacer la défaillance de l'entreprise. Avec la garantie à première réquisition, il est possible d'appeler la garantie en tout temps qui doit être payée. Le souci de liquidité des entreprises est le fond du problème, c'est pourquoi il est nécessaire de rappeler aux administrations que les délais de paiement sont là pour permettre aux entreprises de vivre. S'il est important de vérifier l'avancée des travaux menés par une entreprise, il faut aussi que le maître d'ouvrage remplisse ses obligations et paie les factures qui lui sont adressées pour autant qu'elles correspondent à des travaux effectués.

La FMB considère que ce projet de loi, avec un amendement raisonnable, a le mérite de rappeler certaines réalités et de rappeler les administrations à leurs obligations en la matière. La fédération a plutôt une appréciation bienveillante sur ce projet de loi. Par ailleurs, elle estime que la solution proposée d'avoir recours à des prestataires externes pour le paiement des factures n'est pas forcément une mauvaise solution.

En réaction à la question d'un député MCG, M. Rufener explique qu'il n'est pas courant pour les entreprises d'aller se plaindre auprès de la FMB. Mais les délais de 45 jours pour le paiement restent gérables. Ce qui pose problème, c'est l'allongement des délais contractuels, alors qu'à son sens les collectivités publiques devraient s'engager à payer sous 30 jours. Les vérifications nécessaires doivent se faire dans les temps et le système de paiement pourrait être simplifié, car la lourdeur administrative est préoccupante.

Après l'interrogation d'un député S, M. Rufener explique que le recours à une fiduciaire est intéressant parce qu'il implique une remise en question. Il est demandé beaucoup de garanties aux prestataires de l'Etat et il serait normal d'en demander aussi au maître d'ouvrage (donc, aux entités publiques). Le fonctionnement actuel n'est pas toujours satisfaisant, certaines entreprises terminant des travaux, avec des plus-values, sans avoir été payées sur une partie de leur travail et se retrouvant en attente du versement. M. Rufener proposerait de payer à 30 jours, sauf la facture finale qui pourrait être payée à 60 jours, avec le recours à des pénalités éventuelles. M. Rufener n'a pas connaissance de collectivités qui appliquent la solution proposée par le projet de loi.

M. Rufener répond à un député du Centre que le principe d'une centrale d'achat, bien que dévolue à des acquisitions plus qu'à des prestations, pourrait résoudre certains problèmes. Toutefois, le défaut d'un tel système serait de ne prêter attention qu'au prix, ce qu'il a pu observer avec certaines collectivités.

Un député MCG souhaite connaître les délais de paiement dans le privé. M. Rufener répond que cela varie en fonction du secteur, mais qu'il observe un allongement. Les délais peuvent être plus long lorsque le maître d'ouvrage est une banque ou une assurance, alors que les régies paient même parfois en avance. Mais il tient à corriger l'idée selon laquelle les marchés publics seraient une aubaine pour les entreprises.

**Audition de M<sup>me</sup> Karine Bruchez, présidente de l'ACG, et de M. Alexandre Dunant, directeur financier**

M<sup>me</sup> Bruchez précise que les communes ne sont pas concernées par la LGAF. La loi équivalente qui permet de toucher les communes est la LAC. Après consultation des communes, il apparaît que leurs factures sont en général payées sous 30 jours. Si certains prestataires ont besoin d'être payés plus vite, il est possible d'accélérer le paiement ou de verser des acomptes à de petits artisans. Mais ce projet de loi pose problème aux communes puisqu'elles doivent appliquer tout un suivi de validation des factures avant de les payer et qu'il serait impossible de s'acquitter des paiements dès réception. Le recours à une fiduciaire privée n'exempterait pas les communes de ce suivi et ne ferait que rallonger le processus de paiement. En conséquence, les communes s'opposent à ce projet pour leur application, car elles ne souhaitent pas être assujetties à la LGAF et ne sont pas favorables au recours à une fiduciaire privée.

Un député MCG demande si une commune a déjà été dénoncée ou poursuivie pour des factures impayées. M. Dunant répond qu'il n'en a pas eu connaissance, en dehors des factures faisant l'objet d'un litige. Les communes étant majoritairement de taille plutôt restreinte, elles ont une plus grande visibilité sur leurs paiements. M<sup>me</sup> Bruchez explique que, en cas de contestation, les communes ne paient pas la facture jusqu'à la résolution du litige.

En réponse à un député PLR, M<sup>me</sup> Bruchez indique que les communes ont un système de contrôle interne impliquant des vérifications. Les communes de moins de 3000 habitants ont rarement un comptable à 100% et les paiements sont alors effectués en moyenne deux fois par mois. Elles ne sont pas toutes organisées pour gérer des paiements de factures tous les jours. M. Dunant complète que, tout en limitant le paiement à deux fois par mois, les factures peuvent tout de même être acquittées sous 30 jours. En augmentant la fréquence des validations, on augmente aussi les vérifications nécessaires et donc les ressources nécessaires pour respecter les demandes. Les fournisseurs n'ont pas émis de demande pour augmenter les paiements qui sont aujourd'hui

faits tous les 15 jours et des saisies manuelles sont possibles en cas de demande pour des cas particuliers.

Un député du Centre rappelle la genèse du projet de loi et indique que des amendements sont prévus. M<sup>me</sup> Bruchez relève que le recours à une fiduciaire n'enlèvera pas la nécessité de procéder à des contrôles par les magistrats. Le délai de 30 jours voulu est une pratique courante dans les communes.

En réaction à une question d'une députée PLR, M. Dunant relève que la définition du contentieux sur le plan technique doit être précisée : notamment en prévoyant la nécessité d'une procédure ou non ou en définissant le moment où le contrôle doit intervenir. Pour lui, la notion est encore floue. Pour la députée PLR, une différence apparaît tout de même entre une facture non contrôlée et une facture contestée. M<sup>me</sup> Bruchez répond que l'application n'est pas claire, et que, pour pouvoir appliquer la loi, il est nécessaire que les communes comprennent les aspects techniques et les conséquences en cas de non-respect. Pour elle, les communes sont déjà bonnes élèves et n'ont pas besoin de cette loi.

Un député S rappelle que la commission s'accorde sur le fait que l'objectif de 30 jours est un minimum. Il entend que cet objectif correspond déjà à la pratique des communes. Dans sa compréhension, les cas visés font surtout référence à des factures d'investissement où les chefs de projet étaient absents, laissant les factures en suspens faute de vérification. M<sup>me</sup> Bruchez rétorque qu'aucune commune n'a porté ce type de problème à la connaissance de l'ACG.

Le député s'interroge sur les conséquences du projet de loi pour les communes, notamment en cas de recours automatique à une fiduciaire. M<sup>me</sup> Bruchez rappelle que beaucoup de communes n'ont pas de comptable à plein temps, mais que la validation des paiements reste de la responsabilité des magistrats. M. Dunant souligne qu'il faudrait prévoir des contrats avec une seconde fiduciaire en cas de retard, ce qui impliquerait des coûts supplémentaires.

Un député PLR s'étonne de la position de l'ACG, puisqu'une commune travaillant déjà avec une fiduciaire ne verrait pas ses moyens augmenter pour autant, à moins de devoir externaliser toute sa gestion financière. M<sup>me</sup> Bruchez réfute cette idée, rappelant que les budgets sont équilibrés et qu'il n'y a pas de problèmes de paiement. M. Dunant précise que le recours à une fiduciaire vise à rationaliser les coûts, mais qu'en cas de problème il faudrait en changer et prévoir des contrats spécifiques, bien que ces situations ne se produisent pas. Le député PLR propose de mutualiser les mandats entre communes pour réduire les coûts en cas de dysfonctionnements. M<sup>me</sup> Bruchez souligne à

nouveau que les communes n'ont pas de difficulté à payer à 30 jours et qu'elles souhaitent garder la maîtrise de leur gestion.

**Audition de M. Robert Cramer, président des SIG, de M. Christian Brunier, directeur général, et de M<sup>me</sup> Daniela Sauter, directrice achats**

M. Cramer commence par annoncer que le texte original et le texte amendé sont inapplicables pour les SIG, car ils demanderaient de payer des factures non contrôlées. Pour le président, les entreprises émettent des factures à 60 jours dans la majorité des cas.

M. Brunier explique que les SIG souhaitent payer leurs fournisseurs au plus vite. Mais il est surpris par ce projet de loi, puisque les SIG reçoivent peu de plaintes sur les délais de paiement. Ils ont récemment reçu la FMB qui les a félicités de respecter le délai de 60 jours et de tendre à 45 jours. Il souhaite rappeler que les SIG traitent de très grosses factures et des factures complexes, qui nécessitent une vérification poussée auprès des différents métiers SIG, et pas de laisser le service d'achat se gérer seul. Les SIG sont favorables aux factures intermédiaires. Aujourd'hui, le délai de 60 jours est une responsabilité partagée avec les entreprises. Ils ont mis en place un service d'e-factures, à ce jour encore peu utilisé. Mais vouloir réduire le délai à 30 jours sous peine de sous-traiter la gestion des factures serait compliqué et ferait au contraire perdre du temps. Les SIG ont l'objectif de 45 jours de traitement et ne communiqueront dessus que lorsque cet objectif sera atteint. M. Brunier a pensé à plusieurs solutions, comme favoriser les PME au détriment des grosses entreprises ou se doter de plus de ressources humaines, qui risquerait de faire doublon avec le service centralisé. Mais ces propositions ne sont pas satisfaisantes et la bonne solution n'est pas facile à trouver. Pour M. Brunier, aucune entreprise avec une diversité de métiers de l'envergure des SIG ne peut se permettre de payer à 30 jours. Le seul moyen d'accélérer les délais serait de passer aux factures numérisées.

M<sup>me</sup> Sauter indique que peu de fournisseurs contactent les SIG pour des paiements en avance, alors que l'entreprise donne cette possibilité. Mais il est nécessaire de contrôler en amont les factures reçues. M<sup>me</sup> Sauter explique ne pas avoir connaissance de plainte pour des délais non tenus. Toute entreprise ayant des problèmes de liquidité a pu être payée en avance. Seules deux entreprises sur les 1600 des SIG ont adhéré aux factures numériques.

Un député LJS indique que l'objectif mené avec ce projet de loi est de conduire à une prise de conscience sur les difficultés de l'institution à honorer ses délais. Mais il est surpris d'entendre que les SIG ont un délai de 60 jours alors que les autres entités entendues approchent plutôt des 30 jours, avec des

paiements réguliers par semaine. Ce n'est ainsi pas la facturation qui pose problème, mais le bon de commande, soit la digitalisation de tout le processus de commande. Il aimerait alors savoir où en sont les SIG. M<sup>me</sup> Sauter lui répond que le bon de commande est établi avant la facture, donc avant le début des travaux. Avec un ERP digitalisé, les factures sont dématérialisées et partent dans les départements pour validation selon l'avancement des travaux et la réalisation des différentes étapes du chantier. Ce n'est pas la facturation ou le paiement des factures qui prend du temps, mais la vérification que ce qui part en paiement chez les fournisseurs correspond aux quantités établies par le contrat en place. Pour la digitalisation, les SIG sont tenus d'avoir un certain suivi papier avec des signatures manuscrites sur certains documents. Les SIG ont les moyens de répondre rapidement, mais il leur est difficile d'aller plus vite sur les vérifications d'avancement.

Un député S relève que le recours à une fiduciaire – ou à plusieurs – dans le cas où les délais ne seraient pas respectés rallongerait les délais de traitement tout en augmentant les coûts. M. Brunier répond que, si les SIG étaient contraints de ne pas dépasser le délai de 30 jours, ils s'y plieraient, quitte à dégrader la qualité des contrôles. Il rappelle que les SIG dépensent 300 millions en investissement chaque année, ils sous-traitent beaucoup de choses et il existe des relais avec les sous-traitants pour les vérifications. En demandant d'internaliser plus, il faudrait alors augmenter l'effectif des 1700 collaborateurs. M. Cramer estime que ce seront les consommateurs qui devront payer la différence alors que l'objectif est de maintenir un système équilibré. M<sup>me</sup> Sauter rappelle à nouveau que ce n'est pas le paiement des factures qui prend du temps, mais bien de s'assurer que les fonds mis à disposition pour contribuer aux projets du canton de Genève sont dépensés dans la bonne quantité et auprès des bonnes personnes. Ce n'est pas une fiduciaire privée, sans la connaissance du métier, qui permettra d'aller plus vite. Elle n'ira pas sur les chantiers et n'ira pas contrôler avec les métiers l'adéquation des montants facturés. Par ailleurs, il est important de dire que les SIG effectuent des paiements deux fois par semaine.

Une députée PLR demande pourquoi les SIG qui demandent à leurs clients de payer sous 30 jours n'appliquent pas la même politique à leurs fournisseurs. M. Brunier répond que les factures d'énergie sont simples par rapport à celle d'un chantier, où les documents nécessitent du temps pour être traités. Il fait une comparaison avec la Ville de Genève qui emploie 40 personnes pour le contrôle des factures, ce qui n'est pas le cas des SIG. Il reconnaît qu'il est important de réduire les délais, et les SIG souhaitent tendre vers 45 jours, mais il n'est pas possible de passer à 30 jours avec ce niveau d'investissement.

M<sup>me</sup> Sauter répond à la députée que le délai moyen de paiement d'une facture est de 58 jours.

Un député du Centre rappelle que ce projet de loi est issu de la période covid. Il explique les réflexions et les amendements qui seront probablement proposés. Le député entend la complexité des SIG, mais rappelle qu'il peut y avoir des acomptes et des décomptes finaux. Globalement, toute la population est contrainte de payer ses factures dans les temps et il faudrait que tout le monde s'y tienne aussi. M. Cramer est sensible à la problématique, et pense qu'il faudrait introduire une clause dérogatoire pour les cas complexes, en parlant d'un paiement en principe sous 30 jours avec des exceptions pour les gros dossiers et une limite absolue à 60 jours. Les SIG auraient besoin d'une telle dérogation, ce sans quoi il pourrait y avoir des conséquences juridiques dommageables.

Un député LJS estime qu'aujourd'hui, la tendance des SIG à payer sous 60 jours est dommageable pour l'économie et il pense qu'ils devraient différencier les factures complexes des petites factures courantes simples. M. Brunier abonde dans le sens que traiter les factures plus simples serait une bonne idée, mais pour lui cela reviendrait à négliger les grosses factures. Il pense que la solution serait d'engager plus de monde, mais cela remettrait en cause le bon équilibre. M<sup>me</sup> Sautter ajoute qu'un certain nombre de factures sont payées sous 30 jours, comme les souscriptions et les maintenances sur certains produits.

### **Audition de M. Gilles Rufenacht, directeur général, et de M<sup>me</sup> Aline Vaglio, directrice financière de l'Aéroport international de Genève (AIG)**

M<sup>me</sup> Vaglio présente la situation actuelle de l'aéroport en matière de délais de paiement des fournisseurs. Les conditions générales prévoient un règlement à 60 jours, mais, dans la pratique, les délais sont souvent réduits à 30 jours, notamment dans les marchés publics, après négociation contractuelle permettant à l'aéroport d'obtenir des avantages techniques en contrepartie d'une réduction des délais, ou encore pour les petites dépenses. Au regard de la situation globale, le délai moyen de paiement est de 22 à 23 jours. Elle souligne que toute réduction généralisée de ces délais poserait des enjeux pour la gestion de la trésorerie, qui dépend d'un équilibre entre encaissements (notamment les taxes facturées aux compagnies aériennes) et dépenses, dont les paiements fournisseurs et salaires.

Elle explique que les délais de recouvrement varient : environ 55 jours pour les compagnies aériennes, 35 jours pour les concessionnaires, et un paiement comptant pour les parkings (marginal). Réduire les délais fournisseurs en

dessous de 30 jours nuirait au fonds de roulement de l'aéroport, financé par la dette, ce qui engendrerait des coûts supplémentaires. Si l'aéroport peut accepter un délai de 30 jours, déjà largement pratiqué, un délai inférieur à 15 jours serait, selon elle, irréalisable en raison des contraintes techniques et des délais incompressibles liés au traitement des factures. Elle conclut en disant que l'aéroport respecte déjà des délais courts et qu'il n'y a que peu de retards, sauf en cas de litige.

Un député PLR soulève la question des délais de paiement appliqués par les entités publiques, souvent plus longs que ceux exigés dans le secteur privé, mettant en lumière le cas de l'aéroport de Genève. Il déplore que certains prestataires doivent régler leurs propres fournisseurs à 30 jours, alors qu'ils ne sont eux-mêmes payés qu'à 60 jours, ce qui les place dans une position de « banque » difficilement acceptable. Il interroge également sur les délais appliqués par l'aéroport lorsqu'il facture des PME locales. M<sup>me</sup> Vaglio indique que, si les conditions générales prévoient un délai de 60 jours, ces délais sont souvent écourtés : 55 jours pour les compagnies aériennes ou 35 jours pour les concessionnaires. Elle se dit favorable à un alignement à 30 jours, jugé raisonnable, mais rejette l'idée de délais plus courts. M. Rufenacht ajoute que les 60 jours constituent un levier de négociation utile dans les accords commerciaux, et qu'une obligation légale les supprimerait, réduisant la flexibilité de l'aéroport dans ses relations contractuelles. En raccourcissant les délais, l'aéroport perdrait cette marge de manœuvre. M<sup>me</sup> Vaglio complète que les paiements sous 60 jours s'appliquent surtout aux grandes entreprises disposant d'équipes d'achat. Lorsqu'une PME locale demande un paiement plus rapide, l'aéroport fait preuve de flexibilité.

Un député socialiste interroge sur les charges de fonctionnement et sur l'implication des acteurs de la construction, particulièrement concernés par le projet de loi, et demande à l'aéroport de préciser le montant moyen de ses investissements annuels. M<sup>me</sup> Vaglio indique viser un niveau moyen de 180 millions de francs par an à l'horizon 2040, bien que ce chiffre ne soit pas toujours atteint. Le député soulève ensuite des inquiétudes sur un mécanisme prévu dans le projet initial : la transmission automatique des factures en retard de plus de 15 jours à une fiduciaire. Il questionne le coût de ce dispositif, son financement, ainsi que les risques juridiques qu'il pourrait engendrer en cas de litige. M<sup>me</sup> Vaglio juge ce mécanisme inadapté à son fonctionnement autonome et potentiellement contre-productif, mais reconnaît qu'il pourrait avoir du sens dans certains projets communs impliquant plusieurs parties, où une fiduciaire indépendante garantirait une gestion neutre et transparente. D'une façon générale, M<sup>me</sup> Vaglio est défavorable au recours à une fiduciaire, qui risque de déresponsabiliser les entreprises, et, dans le cas de l'aéroport, les

chefs de projet. Un recours automatique à une fiduciaire peut diminuer leur vigilance et entraîner des conflits injustifiés.

Une députée PLR rappelle que le projet de loi, tel que présenté lors des précédentes auditions, a été jugé trop extrême, en particulier à cause du délai de 15 jours jugé irréaliste. Elle suggère que des cas spécifiques, comme celui de l'aéroport, soient pris en compte dans les réflexions de la commission, notamment en excluant les factures contestées du recours automatique à une fiduciaire. Suite aux précédentes auditions, la commission envisage de supprimer le recours systématique à une fiduciaire, d'allonger les délais, d'exclure les factures légitimement contestées et d'intégrer certaines exceptions, notamment pour les spécificités du secteur aéronautique. M. Rufenacht préfère une approche souple, sans mention explicite du domaine aéronautique dans la loi, afin de préserver la flexibilité contractuelle. La députée PLR rappelle enfin que l'objectif central du projet est de protéger les petites entreprises, en particulier dans la construction, souvent confrontées à des paiements très tardifs de la part d'entités publiques ou de grandes entreprises. M. Rufenacht estime qu'une règle générale de paiement à 30 jours pourrait résoudre une grande partie des retards, tout en ayant un impact mineur sur les activités de l'aéroport. M<sup>me</sup> Vaglio soutient également l'idée de délais raisonnables pour les partenaires locaux.

**Audition de M<sup>me</sup> Nathalie Fontanet, conseillère d'Etat, de M. Pierre Beguet, directeur général des finances, et de M. Olivier Fiumelli, secrétaire général adjoint**

M<sup>me</sup> Fontanet annonce avoir préparé une présentation retraçant l'historique du projet et souhaite présenter une proposition d'amendement du Conseil d'Etat.

M. Beguet rappelle que le projet de loi date du 2 octobre 2020. Ce texte visait initialement à pérenniser une mesure adoptée par l'administration fédérale, puis par l'administration cantonale, afin de permettre, durant la crise sanitaire et le premier confinement de mars 2020, le paiement immédiat des factures. Un second objectif concernait la digitalisation du processus, avec la possibilité pour les entreprises de soumettre leurs factures en ligne via un portail dédié, ainsi que la mise en place d'un identifiant unique pour les entreprises. Le projet de loi prévoyait que son champ d'application couvre l'administration cantonale, les communes et les entités liées. Il imposait le paiement des créances à réception, une notion qui a suscité de nombreuses incompréhensions, notamment quant à savoir si cette réception concernait la facture ou la marchandise. En Suisse, selon l'usage des branches, le délai de 30 jours est généralement comptabilisé à partir de la réception de la

marchandise ou de la prestation. De plus, le projet stipulait que, si les services administratifs ne parvenaient pas à respecter les délais de paiement, la gestion administrative et financière des créances serait confiée à une fiduciaire privée.

En mars 2022, la commission a rejeté le projet de loi à une large majorité, par 11 voix contre 4. Ce texte a ensuite été soumis au Grand Conseil en janvier 2024. A cette occasion, une modification visant à porter le délai de paiement de 15 à 30 jours a été adoptée à la majorité, au motif que ce délai s'applique à l'ensemble des acteurs économiques et que l'Etat se doit d'être exemplaire en la matière. Par ailleurs, un renvoi en commission a été voté afin d'auditionner les communes, les entités concernées et les associations professionnelles.

La commission a ainsi entendu les représentants des HUG, de l'ACG, des SIG, de l'AIG et de la FMB. S'agissant du transfert des créances à une fiduciaire, les auditionnés ont unanimement jugé le dispositif inadapté et contre-productif. Ils ont souligné l'impossibilité de payer les factures dès leur réception, les établissements publics étant tenus d'effectuer des contrôles préalables. Ainsi, que ce soit les HUG, les SIG, l'aéroport ou les communes, tous ont expliqué qu'il n'était pas envisageable d'effectuer des paiements sans vérification préalable. De plus, le recours à une fiduciaire ne dispenserait pas ces entités de leurs obligations de contrôle, allongeant ainsi le processus de paiement au lieu de le raccourcir. Une telle mesure irait donc à l'encontre de l'objectif initial de réduction des délais de paiement et risquerait d'accroître la complexité des litiges.

Concernant le délai de paiement, les auditions ont confirmé que, dans la majorité des cas, les factures sont réglées dans un délai de 30 jours. Seuls les SIG ont indiqué un délai moyen de 45 jours. Les HUG ont affirmé que le délai de 30 jours leur convenait, en excluant toutefois les cas litigieux. L'aéroport a précisé que son délai moyen est actuellement de 22 à 23 jours, bien que ses conditions générales prévoient un délai maximal de 60 jours, notamment dans le secteur de la construction. Toutefois, les fournitures courantes sont généralement réglées sous 30 jours. La FMB a relevé que les délais de paiement des collectivités publiques peuvent parfois atteindre 60 jours et a insisté sur la nécessité d'adopter un délai standard de 30 jours, qu'elle juge plus adapté et rationnel. L'ACG a fait valoir que la fixation des délais de paiement ne relève pas de la LGAF, mais de la LAC, cette dernière n'étant pas soumise à la LGAF. Concernant les solutions technologiques évoquées, toutes les parties auditionnées ont mis en avant la nécessité de généraliser la facture numérisée pour réduire les délais de paiement.

Les auditions menées précédemment auprès de la DGFE et de l'OCBA en 2021 avaient déjà permis de préciser que, dans la majorité des cas, les

conditions convenues avec les fournisseurs fixent un paiement sous 30 jours. Elles avaient également révélé que les factures ne sont mises en paiement qu'après la réalisation des contrôles requis, notamment pour s'assurer du bien-fondé de la prestation, de la conformité comptable et légale, ainsi que de la correspondance entre l'entité émettrice de la facture et le titulaire du compte bancaire ou de l'identifiant TVA. L'office cantonal des bâtiments avait, pour sa part, rappelé que la norme SIA 118 distingue les factures intermédiaires, qui doivent être réglées sous 30 jours, et les factures finales, qui bénéficient d'un délai de 60 jours. Il avait également évoqué la mise en place de la plateforme « Facture Express », dont la première version a été utilisée jusqu'en 2021, avant d'être remplacée par « Facture Express II ». Ce nouvel outil a permis une nette réduction des délais de paiement grâce à la dématérialisation du flux de facturation et à la validation simplifiée des différentes étapes.

M<sup>me</sup> Fontanet souligne le consensus des parties auditionnées autour de la nécessité d'assurer des paiements dans des délais acceptables. Elle présente les modifications proposées, notamment la limitation du champ d'application à l'administration cantonale, en raison des spécificités des établissements publics. Le Conseil d'Etat recommande un délai standard de 30 jours, avec des exceptions possibles en cas de litige ou de situations particulières, en tenant compte notamment des normes professionnelles comme la SIA 118. Le paiement à réception n'est pas envisageable, car un contrôle préalable est nécessaire. Elle rejette le recours à une fiduciaire, jugeant la mesure inefficace et contre-productive. L'amendement s'inscrit dans une transition vers un processus de facturation dématérialisé, dont la mise en œuvre nécessite encore des ajustements techniques. M<sup>me</sup> Fontanet présente donc un amendement qu'elle a soumis au Conseil d'Etat qui l'a validé.

Une députée PLR s'interroge sur l'absence de sanction dans cet amendement. M<sup>me</sup> Fontanet rappelle que l'amendement vise à inscrire le principe d'un paiement sous 30 jours dans la loi, sauf exception, et qu'il s'agit d'une proposition soutenue par l'ensemble du Conseil d'Etat. Avant d'instaurer un système de sanction, elle préconise d'évaluer d'abord la mise en œuvre concrète et d'en tirer un bilan. En cas de dysfonctionnements, les fournisseurs les signaleront, ce qui permettra d'ajuster le dispositif. Elle juge donc prématuré d'introduire des sanctions dès maintenant, soulignant la volonté du Conseil d'Etat de progresser avec une approche structurée et équilibrée. Les communes ne sont pas soumises à la LGAF, il n'est donc pas possible de les contraindre dans ce cadre légal.

M. Béguet relativise les critiques sur les délais de paiement de l'Etat, rappelant qu'il était autrefois considéré comme un mauvais payeur, notamment à cause de l'office cantonal des bâtiments. Il précise que les statistiques

incluent le temps bancaire et que, dans les faits, le paiement intervient généralement moins de 30 jours après la réception de la marchandise. Il note les progrès depuis la mise à jour de la plateforme « Facture Express », avec un délai moyen actuel de 31 jours. Un suivi sera assuré dans les comptes 2025-2026. Selon lui, l'objectif d'un Etat exemplaire est déjà atteint, rendant inutile l'instauration de sanctions. M<sup>me</sup> Fontanet ajoute que la LGAF ne prévoit pas de sanctions en la matière et que le contrôle repose sur les rapports du SAI. Elle invite les conseillers municipaux à assurer le respect des délais dans leurs communes. Pour toucher les communes, un nouveau projet serait alors nécessaire pour modifier la LAC.

Un député S rappelle que le projet de loi initial visait à imposer des délais stricts de paiement pour l'administration, notamment un paiement à réception des factures et un transfert automatique à une fiduciaire après 15 jours. Ces mesures ont été abandonnées, car jugées inapplicables et coûteuses. Le texte amendé se limite désormais à un engagement pour l'administration cantonale à payer ses factures dans un délai de 30 jours, sans mécanisme de sanction. M<sup>me</sup> Fontanet précise que des dispositifs de contrôle existent déjà, notamment via le service d'audit interne. Des retards ponctuels ne posent pas de problème, mais des écarts structurels déclencheraient une réaction des organes de contrôle. M. Béguet rappelle que l'Etat paie généralement ses factures dans les délais grâce aux efforts de dématérialisation. Un portail interne de traitement est en cours de développement pour 2025-2027, suivi d'un portail externe pour les fournisseurs. A terme, l'utilisation de l'intelligence artificielle permettra un traitement automatisé, réduisant les délais moyens de paiement de 5 à 6 jours. M. Béguet précise encore que le délai prévu se comptabilise en 30 jours calendaires. Le délai de 30 jours est comptabilisé à partir de la réception effective de la marchandise ou de la prestation, non de la date de la facture. Certaines statistiques surestiment les retards en raison d'un décalage entre la facturation et la livraison. La formulation actuelle est jugée suffisante, mais un suivi des délais sera assuré dans le cadre des comptes 2025-2026.

L'introduction d'un intérêt de retard de 5%, proposée par un député LJS, a été écartée par le Conseil d'Etat, qui préfère observer les effets de la réforme avant toute mesure contraignante. M<sup>me</sup> Fontanet insiste sur le fait que l'Etat est une administration publique et que tout montant versé en tant qu'intérêt de retard est une somme qui ne pourra pas être utilisée pour financer des prestations aux usagers. Elle rappelle que le SAI effectuera des contrôles et que des tableaux de suivi permettront d'analyser les délais de paiement.

M. Béguet rappelle qu'une analyse de la dispersion des paiements avait été présentée, montrant qu'en 2021 certains flux centralisés des paiements pouvaient atteindre 40 jours. Il propose de réanalyser la dispersion des

paiements pour vérifier si les dépassements des 30 jours sont marginaux ou significatifs. Il estime la situation maîtrisée et anticipe des améliorations grâce au futur portail de facturation. Des mesures pourraient être envisagées si les retards devenaient fréquents.

En réponse à une question d'un député du Centre, M<sup>me</sup> Fontanet explique que la première étape de la dématérialisation est prévue en 2027. M. Beguet précise les étapes du processus. La première phase concerne la réorganisation interne des processus au sein des départements et le déploiement d'un portail interne permettant la saisie et la validation des factures. Cette phase débutera en mars 2025 et s'étalera sur une période de deux ans. Ce portail interne reposera sur un outil de visualisation des factures, où les opérateurs des départements devront valider la pré-saisie avant toute transmission pour paiement. Une fois ce portail interne opérationnel, la question du portail externe sera abordée. Deux options sont envisagées pour les fournisseurs. La première consiste à leur permettre de s'inscrire sur une plateforme dédiée, à l'image d'une e-démarche, via un identifiant. La seconde, privilégiée par la majorité des entreprises, repose sur l'envoi des factures par e-mail à une adresse générique sous un format prédéfini. Une intelligence artificielle traiterait ensuite ces factures en les pré-saisissant automatiquement, avec un simple contrôle de cohérence à effectuer par les services concernés. Seule la première phase, axée sur la numérisation interne des factures, est en cours. La transition vers une transmission directe des factures via un portail ou par e-mail n'a pas encore été mise en œuvre. L'automatisation devrait permettre de réduire les délais de traitement d'environ cinq jours, contribuant ainsi à garantir le respect des délais de paiement.

Une députée Ve aimerait savoir si l'amendement nécessitera plus de ressources en raison d'une augmentation de la charge de travail. M<sup>me</sup> Fontanet affirme que la dématérialisation facilitera le traitement des factures et ne nécessitera pas de personnes en plus. Mais la coordination entre les différents acteurs est indispensable. M. Beguet complète que l'objectif de la dématérialisation est d'accélérer le traitement des factures tout en simplifiant les processus internes. Avec la première phase de pré-saisie des factures, les agents de département n'auront qu'à valider ces pré-saisies, c'est donc un changement de tâche et pas une augmentation. La deuxième phase implique la mise en place d'un portail externe permettant la transmission directe des factures sous format électronique et permettra alors un gain en plus important de temps.

## Fin des auditions et discussion interne entre commissaires

Le PLR estime que la proposition d'amendement du Conseil d'Etat répond aux préoccupations soulevées lors des auditions et apporte une solution pragmatique. Le PLR se réjouit d'entendre que la numérisation va constituer un levier d'amélioration. Ils approuveront le projet de loi tel qu'amendé.

Le Centre relève que le périmètre a été clarifié et que les points problématiques ont été retirés. Un suivi des résultats sera nécessaire. Ils accepteront l'amendement.

Le PS critique le projet initial, dont il juge l'approche idéologique. Ils voteront l'amendement, mais s'abstiendront lors du vote final en signe de contestation.

Le MCG soutiendra l'amendement présenté par le Conseil d'Etat.

LJS approuvera l'amendement général, le jugeant souhaitable, et ainsi modifié ils approuveront le projet de loi.

L'UDC votera aussi en faveur de l'amendement et pour le projet de loi amendé. Ils estiment nécessaire d'aller plus loin en incluant les communes. Ils pourraient aussi envisager un prochain projet de loi pour également inclure les établissements publics autonomes.

Les Ve soulignent qu'ils n'auraient pas accepté le projet de loi dans sa version initiale. L'amendement général représente une avancée, même si l'impact sera limité puisqu'ils comprennent que la pratique actuelle est déjà proche. Ils suivront l'évolution des indicateurs dans les prochains comptes. Ils s'abstiendront lors du vote final.

## Votes

### *1<sup>er</sup> débat*

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

Oui : 9 (2 UDC, 3 PLR, 1 LC, 2 MCG, 1 LJS)

Non : 3 (3 S)

Abstentions : 2 (2 Ve)

*L'entrée en matière est acceptée.*

### *2<sup>e</sup> débat*

Le président procède au vote du 2<sup>e</sup> débat :

Titre et préambule pas d'opposition, adopté

Le président met aux voix l'amendement général du Conseil d'Etat :

### **Chapitre VIIA Gestion des créanciers et des débiteurs (nouveau)**

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

*L'administration cantonale procède au paiement des créances dans les 30 jours après réception des factures. Sont notamment réservés les litiges portant sur la prestation, les prix ou les volumes facturés, et les normes professionnelles qui dérogent à ce délai.*

Oui : 14 (2 UDC, 3 PLR, 1 LC, 2 MCG 1 LJS, 2 Ve, 3 S)

Non : –

Abstentions : –

***L'amendement général est accepté.***

Art. 1 pas d'opposition, adopté

Art. 2 pas d'opposition, adopté

#### ***3<sup>e</sup> débat***

Le président met aux voix l'ensemble du PL ainsi amendé :

Oui : 9 (2 UDC, 3 PLR, 1 LC, 2 MCG, 1 LJS)

Non : –

Abstentions : 5 (2 Ve, 3 S)

***Le PL, tel qu'amendé, est accepté.***

Au vu des différents arguments ressortis des auditions et de la pratique présentée par le Conseil d'Etat et le département des finances, la majorité de la commission vous invite à accepter ce projet de loi.

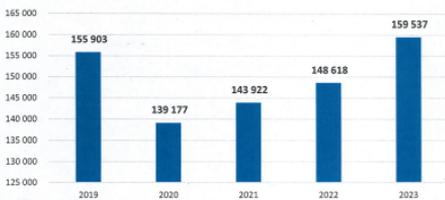
## Projet de loi modifiant la LGAF - PL 12793 A

### Audition des Hôpitaux Universitaires de Genève

Commission des finances  
Séance du mercredi 28 février 2024

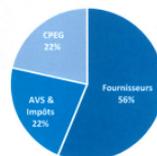
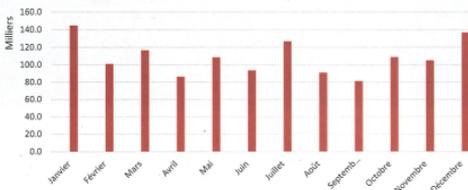
## VOLUME FOURNISSEURS

Evolution du nombre de factures annuels



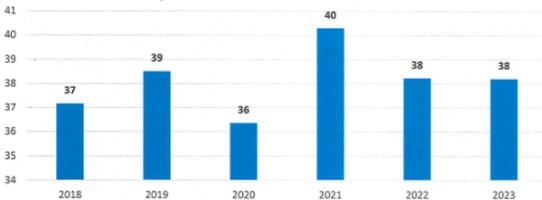
- 159'000 factures en 2023, représentant 1.3 milliards de francs (fonctionnement et investissements)
- 3'000 factures par semaine
  - 78% par E-mail (factures numériques)
  - 17% par factures électroniques EDI (Échange de Données Informatisées)
  - 5% par courrier (factures papier)
- 1 paiement fournisseurs par semaine (13 MCHF)
- Traitement décentralisé des commandes et visas (HUG: 8 hôpitaux et cliniques)
- 4'785 fournisseurs dont 63% provenant de Suisse et 26% du Canton de Genève

Paiements mensuels sur l'année 2023



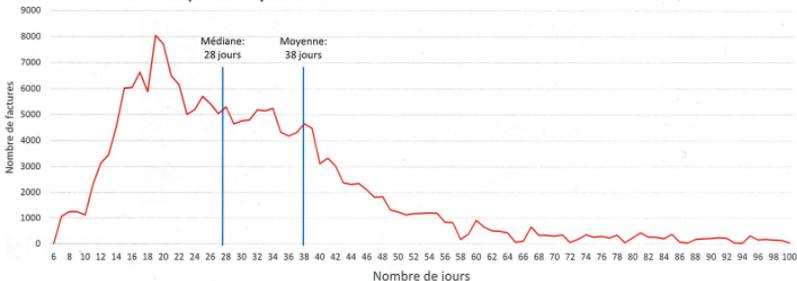
# DÉLAIS DE PAIEMENT

Evolution du délai de paiement

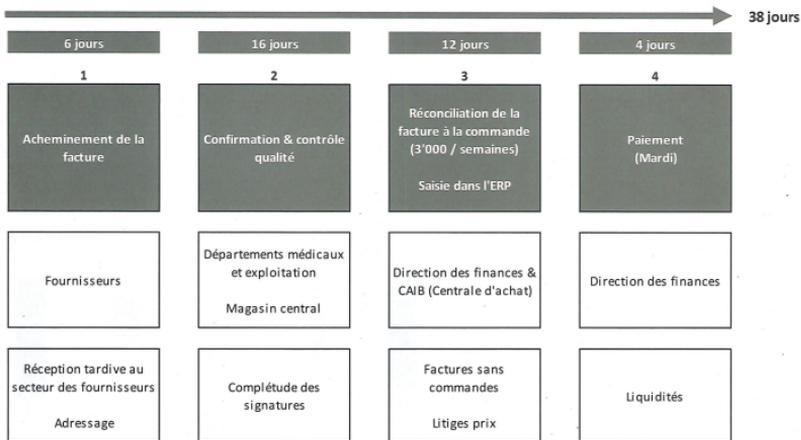


- Le délai de paiement est calculé à partir de la date de la facture à son paiement
- 50% des factures sont payées à moins de 28 jours
- 25% des factures sont payées à moins de 20 jours

Distribution du délai de paiement pour 2023



# FLUX FOURNISSEURS



# ACTIONS EN COURS AFIN D'AMÉLIORER LE DÉLAI DE PAIEMENT

## Axe 1: Dématérialisation

- Diminution des délais de réception de la facture (phase 1)
  - Dématérialisation des processus : factures numériques (Passage de 80% de factures papier à 5% en 3 ans)
  - Point d'entrée unique et centralisé pour les factures papier
- Automatisation des workflows
  - Investissement dans un logiciel de lecture et de pré-saisie des factures dans l'ERP (logiciel en phase de test)
  - Automatisation de certaines tâches par un process robotisé automatique (RPA)

## Axe 2: Simplification des processus

- Diminution du nombre de visas et signatures
  - Mise à jour de la directive des achats
  - Revue des signatures et compétences
- Gestion décentralisée des factures en rejets (répartition entre la direction des finances et les acheteurs)

## Axe 3: Automatisation des contrôles

- Remplacement de certains contrôles automatiques bloquants par des contrôles à posteriori (reporting et par sondages)
- Développement des réceptions automatiques des articles