RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

COUR DES COMPTES

Etat de Genève
Ville de Genève
Commune de Plan-les-Ouates
Services industriels de Genève (SIG)
Aéroport international de Genève (AIG)
Palexpo SA (anciennement Fondation du palais des expositions et Fondation pour la halle 6)
Université de Genève

Rapport

concernant l'audit de gestion

relatif à la trésorerie (liquidités et dette)

Genève, le 24 février 2009

Rapport no 16

Cour des Comptes ● 8 rue du XXXI-Décembre ● CP 3159 ● 1211 Genève 3
Tél. +41 (22) 388 77 90 ● Fax +41 (22) 388 77 99
http://www.ge.ch/cdc

LA COUR DES COMPTES

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

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

Sont soumis au contrôle de la Cour des comptes:

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

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

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

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'Etat en contactant la Cour des comptes.
Toute personne, de même que les entités soumises à son contrôle, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement de ses tâches.

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

http://www.ge.ch/cdc

SYNTHESE

Pour mener à bien les politiques publiques, leurs missions ou leurs activités, le canton, la plupart des communes et les établissements publics autonomes (EPA) doivent recourir à la dette pour financer leurs investissements et leurs fonds de roulement. Rares sont les entités publiques qui parviennent à autofinancer l'ensemble de leurs sorties de fonds sur de longues périodes.

Même si le niveau optimal de l'endettement ne peut être déterminé scientifiquement, la principale conséquence de l'endettement public réside dans la charge liée au paiement des intérêts passifs et dans les obligations de remboursements, qui restreignent la marge de manœuvre budgétaire provenant des produits de l'Etat (recettes fiscales principalement, taxes d'usage, émoluments et loyers).

Etant donné que la **dette financière du canton de Genève, des communes et des établissements publics autonomes s'élève à plus de 16.6 milliards de francs au 31 décembre 2007**, soit près de 40'000 francs par habitant, une variation du taux d'intérêt moyen de la dette de 0.1% peut avoir un impact de plusieurs millions de francs sur le compte de fonctionnement des entités considérées, selon la structure d'endettement.

Dans une approche de contrôle des risques portant sur l'ensemble des collectivités publiques genevoises, **la Cour a examiné la situation des sept entités représentant près de 90% de la dette totale et 71% du total des liquidités** au 31 décembre 2007, à savoir :

- Etat de Genève (dette de 12'257 millions et liquidités de 233 millions)
- Ville de Genève (dette de 1'840 millions et liquidités de 49 millions)
- Commune de Plan-les-Ouates (dette de 161 millions et liquidités de 14 millions)
- Aéroport International de Genève (AIG) (dette de 237 millions et liquidités de 5 millions),
- Services Industriels de Genève (SIG) (dette de 220 millions et liquidités de 127 millions),
- Palexpo SA (dette de 153 millions et liquidités de 23 millions)
- l'Université de Genève (dette de 2 millions et liquidités de 220.5 millions).

L'audit de la Cour a pour objet principal de :

- S'assurer que la gestion de la dette est régie par des conditions-cadres.
- S'assurer que les risques principaux liés à la dette sont identifiés et traités par l'application de principes de gestion généralement reconnus.
- S'assurer de la tenue d'une comptabilité adaptée, fondée sur des méthodes rigoureuses.
- S'assurer que les contrôles nécessaires à la gestion de la dette et des liquidités soient en place.

Hormis les éventuels manquements constatés sur des aspects de conformité (légalité, comptabilisation), l'audit de la Cour porte essentiellement sur la **gestion opérationnelle** (le « métier de trésorier ») de l'entité en vertu des bonnes pratiques de gestion. En particulier, les améliorations concernent les moyens permettant la minimisation des risques de taux et de volume de la dette, l'exhaustivité et la qualité de l'information transmise à la hiérarchie ainsi que le dispositif réduisant le risque de fraude.

Il résulte des investigations de la Cour que pour chacune des entités auditées la gestion opérationnelle est dans l'ensemble suffisante. Les améliorations les plus importantes encore à apporter sont les suivantes :

- à **l'Etat de Genève** : la mise en place d'un système de reporting conforme aux bonnes pratiques ;
- à la **Ville de Genève** : la définition de limites minimales et maximales de l'endettement variable et fixe ainsi que la mise en place d'un système de reporting conforme aux bonnes pratiques ;
- à la **Commune de Plan les Ouates** : le respect du principe d'unité de caisse en réduisant les dettes par une utilisation des liquidités et la mise en place d'un système de reporting conforme aux bonnes pratiques ;
- aux **SIG** : la flexibilité de la dette et une meilleure utilisation des liquidités à disposition (réduction de la dette ou caisse centralisée) ;
- à **l'AIG** : le lissage de l'échéancier afin de réduire les risques d'abondance de liquidités et la mise à jour de la charte de trésorerie ;
- à **Palexpo SA** : l'élaboration d'une charte de trésorerie déclinant les instruments financiers autorisés et la mise en place d'un système de reporting conforme aux bonnes pratiques.

En complément de cette analyse de la gestion opérationnelle propre au métier de trésorier, la Cour a traité de certains éléments conceptuels relatifs à la **caisse centralisée** mise en place par l'Etat de Genève et la BCGe. En particulier, la Cour recommande à l'Etat d'étendre le périmètre de la caisse centralisée aux principaux établissements publics autonomes non subventionnés ainsi qu'aux communes en situation de liquidités nettes importantes, et d'appliquer un taux créditeur sur les liquidités placées. L'économie globale pour l'ensemble des entités concernées pourrait ainsi s'élever jusqu'à deux millions de francs par an.

Finalement, compte tenu de l'obligation de mettre en place un système de contrôle interne adapté aux missions et à la structure de l'Etat, des établissements publics autonomes, et, dans une moindre mesure, des communes, la Cour des comptes a évalué le **niveau de maturité du système de contrôle interne** relatif au processus de gestion de la trésorerie auprès des entités auditées. De manière générale, la Cour constate que les activités de contrôle ne sont pas définies à l'aide d'un cadre conceptuel et ne sont pas formalisées. Seuls les SIG et l'AIG présentent un niveau de maturité adéquat.

TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS

Dans le cadre de ses missions légales, la Cour doit effectuer un suivi des recommandations émises aux entités auditées, en distinguant celles ayant été mises en œuvre et celles restées sans effets.

A cette fin, la Cour a invité les entités auditées à remplir le "tableau de suivi des recommandations et actions" qui figure au chapitre 4, et qui **synthétise les améliorations à apporter** et indique leur niveau de **priorité**, le **responsable** de leur mise en place ainsi que leur **délai de réalisation**.

Relativement à **Palexpo SA**, le tableau de suivi des recommandations n'a pas été rempli de manière adéquate. Les commentaires de l'entité auditée et de la Cour à ce sujet figurent aux points 4.6.5. à 4.6.7.

OBSERVATIONS DE L'AUDITE

Sauf exceptions, la **Cour ne prévoit pas de réagir aux observations de l'audité**. La Cour estime qu'il appartient au lecteur d'évaluer la pertinence des observations de l'audité eu égard aux constats et recommandations développés par la Cour.

Compte tenu de la teneur de certaines observations de la **Ville de Genève** et de **Palexpo SA**, la Cour a considéré utile pour le lecteur de réagir à cet égard. Sa position figure à la suite des observations des entités auditées aux points 4.2.6. et 4.6.6.

TABLE DES MATIERES

1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT 7
2. MODALITES ET DEROULEMENT 12
3. BONNES PRATIQUES DE GESTION DES RISQUES RELATIVES A LA GESTION DE LA DETTE ET DES LIQUIDITES 14
3.1 Introduction 14
3.2 Les risques propres à la dette et aux liquidités 15
3.3 Eléments du dispositif de gestion des risques 16
3.3.1 Cadre légal et réglementaire 17
3.3.2 Outils et principes de gestion 17
3.3.3 Manuel de procédures, comptabilisation 20
3.3.4 Rapport de gestion interne (spécifique à la gestion de la trésorerie) 20
3.3.5 Charte de trésorerie 22
3.3.6 Centralisation de la trésorerie 23
4. ANALYSE 24
4.1. Etat de Genève 25
4.1.1. Contexte 25
4.1.2. Constats 29
4.1.3. Risques découlant des constats 31
4.1.4. Recommandations 32
4.1.5. Observations de l'Etat de Genève 34
4.2. Ville de Genève 36
4.2.1. Contexte 36
4.2.2. Constats 40
4.2.3. Risques découlant des constats 41
4.2.4. Recommandations 42
4.2.5. Observations de la Ville de Genève 43
4.2.6. Position de la Cour relativement aux observations de la Ville de Genève 44
4.3. Commune de Plan-les-Ouates 45
4.3.1. Contexte 45
4.3.2. Constats 48
4.3.3. Risques découlant des constats 50
4.3.4. Recommandations 50
4.3.5. Observations de Plan-les-Ouates 52
4.4. Services Industriels de Genève (SIG) 53
4.4.1. Contexte 53
4.4.2. Constats 56
4.4.3. Risques découlant des constats 57
4.4.4. Recommandations 58
4.4.5. Observations des SIG 59
4.5. Aéroport international de Genève (AIG) 60
4.5.1. Contexte 60
4.5.2. Constats 63
4.5.3. Risques découlant des constats 64
4.5.4. Recommandations 65
4.5.5. Observations de l'AIG 66
4.6. Palexpo SA (anciennement Fondation du palais des expositions et Fondation pour la halle 6) 67
4.6.1. Contexte 67
4.6.2. Constats 71
4.6.3. Risques découlant des constats 71
4.6.4. Recommandations 72
4.6.5. Observations de Palexpo SA 73
4.6.6. Observations du département de la solidarité et de l'emploi (DSE) 73
4.6.7. Position de la Cour relativement aux observations de Palexpo SA et du DSE 73
4.7. Université de Genève 74

4.7.1. Contexte 74
4.7.2. Observations de l'Université 75
5. CAISSE CENTRALISEE 76
5.1. Contexte 76
5.2. Constats 77
5.3. Risques 78
5.4. Recommandations 78
5.5. Observations de l'audité 82
6. NIVEAU DE MATURITE DU SYSTÈME DE CONTRÔLE INTERNE RELATIF A LA GESTION DE LA TRESORERIE 84
6.1. Introduction 84
6.2. Contexte 84
6.3. Constats 85
6.4. Risques 86
6.5. Recommandations 86
6.6. Observations de l'audité 87
7. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS 88
8. AUTRES AUDITS PORTANT SUR LE MEME THEME 95
9. DIVERS 96
9.1. Glossaire des risques 96
9.2. Glossaire des termes techniques 98
9.3. Remerciements 105

NB : les mots figurant en *italique* dans le rapport sont définis dans le glossaire des termes techniques au point 9.2.

1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT

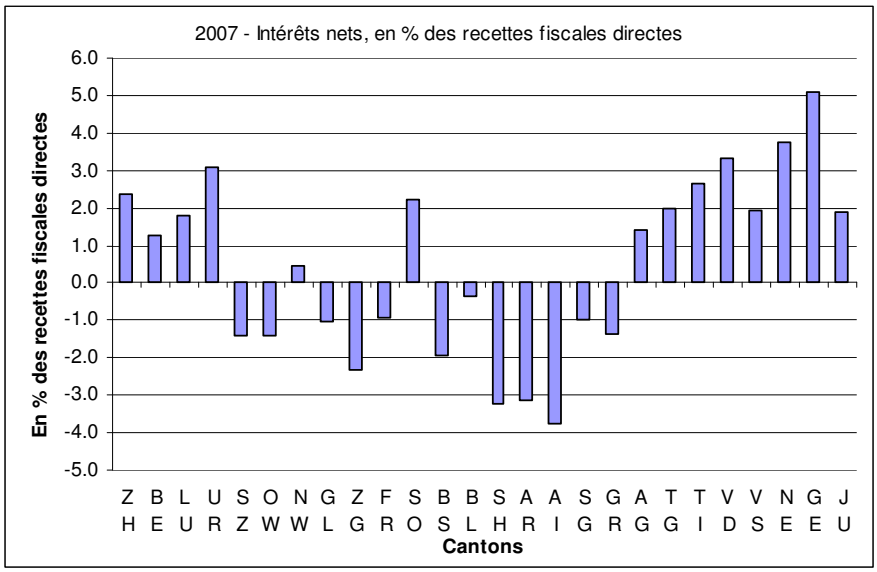
Introduction

A fin 2007, la dette[1] du canton, des établissements publics autonomes (EPA) et des communes s'élevait à plus de 16.6 milliards de francs :

- Endettement du **canton** : 12'257 millions, soit 28'000 F par habitant (moyenne suisse[2] : 8'300 F par habitant)
- Endettement des **établissements publics autonomes** (EPA[3]) : 1'755 millions, soit 4'000 F par habitant
- Endettement des **communes** : 2'629 millions, soit 6'000 F par habitant (identique à la moyenne suisse[4] de 6'000 F par habitant)

La principale **conséquence de l'endettement public** réside dans la charge liée au paiement des intérêts passifs et dans les obligations de remboursements qui restreignent la marge de manœuvre budgétaire provenant des produits de l'Etat (recettes fiscales principalement, taxes d'usage, émoluments et loyers).

Sur ce plan, Genève apparaît comme le canton suisse dont les intérêts de la dette sont les plus élevés en proportion des recettes fiscales[5] (plus de 5% en 2007), alors même qu'il est plus cher que la moyenne suisse sur le plan de l'imposition du travail et de la fortune[6] dès un certain niveau. En conséquence, les charges d'intérêts empiètent de manière significative sur ses choix budgétaires.



[1] Dans le présent rapport, la Cour reprend la définition de la dette couramment utilisée par l'Etat (dette brute financière). A noter que dans sa statistique financière (notamment utilisée dans les comparaisons intercantonales), la Confédération fait appel à une autre définition de la dette brute qui inclut notamment les engagements envers les institutions de prévoyance (près de 3 milliards au 31.12.2007 pour le canton de Genève).

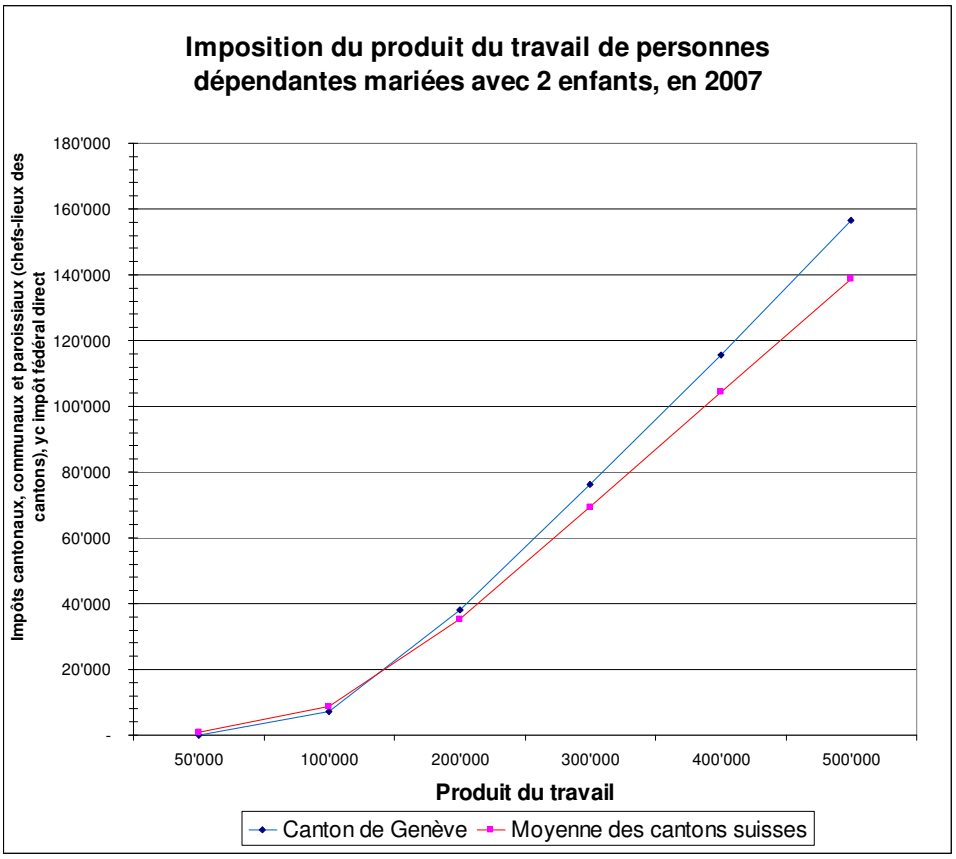
[2] Source : Administration fédérale des finances (ajustement effectué pour Genève compte tenu du changement de définition)

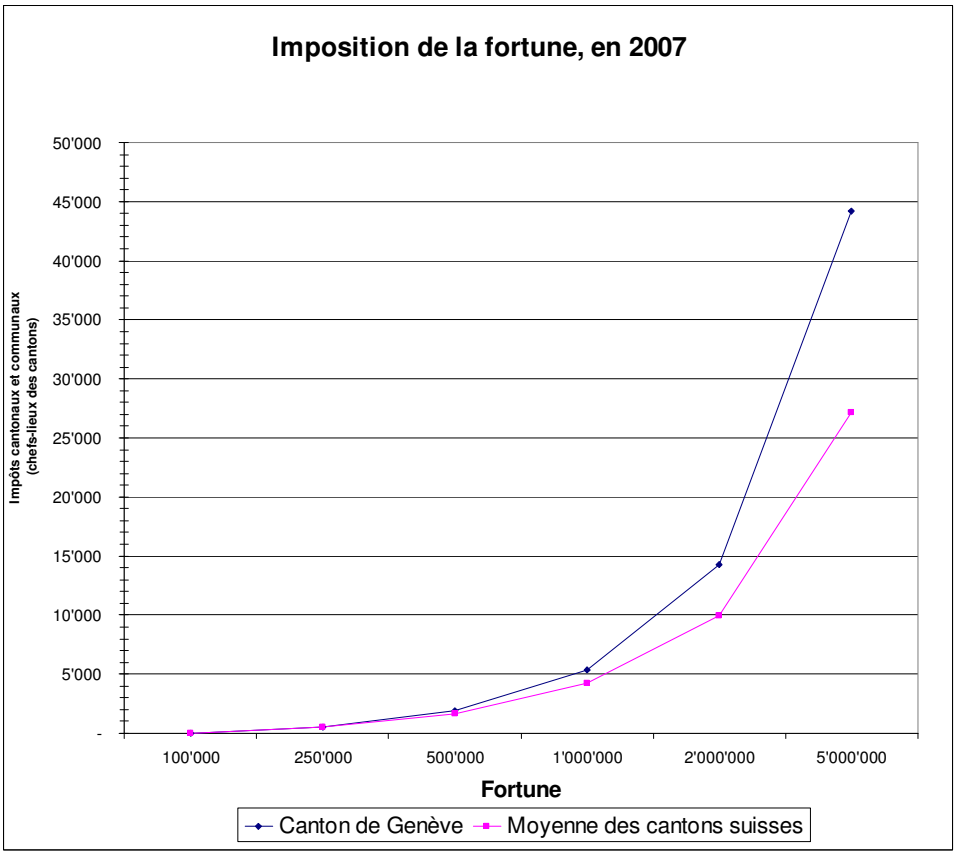
[3] Les établissements publics autonomes pris en compte dans le calcul correspondent uniquement aux 15 établissements du périmètre de consolidation de l'Etat.

[4] Source : Administration fédérale des finances (su-b-18.01-efv-D)

[5] Source : IDHEAP, Comparatif 2007 des finances cantonales et communales.

[6] Source : Administration fédérale des contributions, données T 18.2.2.3.4 (revenu) et T 18.2.2.3.7 (fortune).


Imposition du produit du travail de personnes dépendantes mariées avec 2 enfants, en 2007
Impôts cantonaux, communaux et paroissiaux (chefs-lieux des cantons), yc impôt fédéral direct
180'000
160'000
140'000
120'000
100'000
80'000
60'000
40'000
20'000
-
50'000
100'000
200'000
300'000
400'000
500'000
Produit du travail
Canton de Genève
Moyenne des cantons suisses


Imposition de la fortune, en 2007
Impôts cantonaux et communaux (chefs-lieux des cantons)
50'000
45'000
40'000
35'000
30'000
25'000
20'000
15'000
10'000
5'000
-
100'000
250'000
500'000
1'000'000
2'000'000
5'000'000
Fortune
Canton de Genève
Moyenne des cantons suisses

Dans un rapport relatif à l'évolution de la dette des administrations publiques[7], le **Conseil fédéral** indiquait au sujet des cantons et des communes : « L'augmentation en flèche, ces quinze dernières années, de l'endettement de la Confédération, des cantons et des communes, assurances sociales comprises, a de quoi inquiéter. […] Les impôts sur le revenu et les bénéfices constituent la principale source de recettes des cantons et des communes. Or les collectivités publiques ne peuvent augmenter leurs impôts à l'infini, pour des raisons de compétitivité fiscale. D'où la nécessité d'adopter une politique budgétaire durable et de fixer des coefficients aussi bas que possible. Une politique restrictive en matière de dépenses et l'établissement systématique de priorités entre les tâches auront à l'avenir un effet positif sur l'évolution des dettes. Des mesures plus incisives sont cependant nécessaires pour parvenir à stabiliser l'endettement absolu. »

Cette situation n'est pas ignorée par le **Conseil d'Etat**. Citons notamment un communiqué de presse du département des finances du 8 janvier 2008 indiquant « La diminution drastique du niveau d'endettement constitue une priorité de cette législature » et « Les gouvernements qui se succéderont seront appelés à tout mettre en œuvre pour ramener la dette à un montant égal au maximum à une année de revenus de fonctionnement courant. Cette œuvre de longue haleine exigera au moins une décennie, pour autant que les opérations de désendettement – telles que des cessions d'actifs détenus par l'Etat – aillent bon train. Car le seul maintien des futurs comptes de fonctionnement dans les chiffres noirs ne suffira de loin pas à atteindre cet objectif. »

La question de la détermination du **montant optimal de la dette** fédérale, cantonale ou communale, compte tenu des arbitrages possibles de financement des dépenses publiques par la création de monnaie, les impôts ou par le déficit (autrement dit l'endettement) ne trouve pas de réponse scientifique. Après analyse de la littérature économique et financière ainsi que des principales études sur le sujet qui n'offraient pas de démonstration concluante, la Cour a contacté des professeurs d'économie politique de l'Université de Genève et de Fribourg pour un éventuel mandat d'expertise académique à ce sujet. Ces derniers ont confirmé qu'il n'existait pas, à leur connaissance, de modèles théoriques éprouvés sur le plan pratique en lien avec le niveau d'endettement optimal d'une collectivité publique[8]. Ainsi, l'expertise éventuelle est devenue sans objet.

Cela étant, même si le niveau optimal de l'endettement ne peut être déterminé scientifiquement, la problématique de la gestion de la dette et les risques qui en résultent ne peuvent être ignorés. En effet, comme indiqué plus haut, la principale **conséquence de l'endettement public** réside dans la charge liée au paiement des intérêts passifs et dans les obligations de remboursements, qui réduisent la marge de manœuvre budgétaire provenant des produits de l'Etat (recettes fiscales principalement, taxes d'usage, émoluments et loyers). Par ailleurs, selon la structure de la dette de l'entité considérée, une variation du taux d'intérêt moyen de la dette de 0.1% peut avoir un impact de plusieurs millions de francs sur le compte de fonctionnement.

[7] Source : rapport du Conseil fédéral relatif à l'évolution de la dette des administrations publiques, 23 août 2006

[8] A toutes fins utiles, la Cour renvoie le lecteur intéressé par la complexe problématique de l'endettement public à l'étude de l'IFF citée ci-avant et reprise par le Conseil fédéral dans son rapport d'août 2006 relatif à l'évolution de la dette des administrations publiques. Ce document est librement disponible à l'adresse suivante : http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00578/01051/index.html?lang=fr

C'est pourquoi la Cour des comptes a évalué le **risque financier** de cette situation comme étant **important** et justifiant un **contrôle du bon emploi des fonds publics.**

L'ouverture de l'audit de la Cour
L'audit de la Cour a pour objet principal de:

- S'assurer que la gestion de la dette est régie par des conditions-cadres.
- S'assurer que les risques principaux liés à la dette sont identifiés et traités par l'application de principes de gestion généralement reconnus.
- S'assurer de la tenue d'une comptabilité adaptée, fondée sur des méthodes rigoureuses.
- S'assurer que les contrôles nécessaires à la gestion de la dette et des *liquidités* soient en place.

La Cour a examiné pour son audit les six entités représentant près de 90% de la dette totale et 71% du total des liquidités en matière de fonds publics, à savoir au 31 décembre 2007:

- Etat de Genève (dette de 12'257 millions et liquidités de 233 millions)
- Ville de Genève (dette de 1'840 millions et liquidités de 49 millions)
- Commune de Plan-les-Ouates (dette de 161 millions et liquidités de 14 millions)
- Services industriels de Genève (SIG) (dette de 220 millions et liquidités de 127 millions),
- Aéroport international de Genève (AIG) (dette de 237 millions et liquidités de 5 millions),
- Fondation du palais des expositions et Fondation de la halle 6 (Palexpo SA[9]) (dette de 153 millions et liquidités de 23 millions)
- l'Université de Genève (dette de 2 millions et liquidités de 220.5 millions).

Toutefois, l'analyse de l'Université de Genève n'a pas été approfondie dans le cadre de cet audit pour des raisons décrites au point 4.7.

Dès lors que l'art. 174a al.1 de la Constitution genevoise (A 2 00) précise que « l'administration de l'Etat de Genève et des communes doit être fonctionnelle, efficace et structurée de manière à éviter des lenteurs, des travaux faits à double et, d'une manière générale, des dépenses sans relation avec le résultat recherché », que la Cour doit exercer ses contrôles conformément à cette disposition (art. 8 al. 1 loi D 1 12), et qu'il appartient à la Cour notamment de s'assurer du bon emploi des crédits, fonds et valeurs mis à disposition d'entités publiques (« audit de gestion »), la Cour est compétente (art. 1 al. 2 loi D 1 12).

Ainsi, la Cour a informé les autorités et directions des entités concernées de sa décision de procéder à un **audit de la gestion de la trésorerie**, sous l'angle de la conformité avec les normes internes et externes en vigueur et du bon emploi des fonds gérés, et ce tant pour la gestion des liquidités que de la dette.

[9] Pour des questions de lisibilité, la Cour utilise la dénomination « Palexpo SA » dans le présent rapport. Il convient toutefois de préciser que Palexpo SA n'existe que depuis juin 2008, par la fusion de la Fondation du palais des expositions et de la Fondation de la halle 6. La dette dont il est question trouve donc son origine dans les comptes de ces deux fondations (voir point 4.6), mais les recommandations s'appliquent à Palexpo SA.

Souhaitant être la plus efficace possible dans ses travaux, la Cour examine lors de ses investigations **l'ensemble des rapports d'audits préalables** effectués par des tiers, tant internes qu'externes, rapports de l'Inspection Cantonale des Finances, rapports de la Commission de Contrôle de Gestion du Grand Conseil, rapports de la Commission d'Evaluation des Politiques Publiques, etc.), de même que les **plans de mesures P1 / P2 / P+ du Conseil d'Etat**, portant sur les mêmes thématiques que le présent rapport.

La Cour précise au tableau comparatif présenté au chapitre 8 les constatations faites par les différentes instances et traitant de problématiques proches :

- Les analyses détaillées 14 et 16 du rapport d'Arthur Andersen de septembre 1996
- Les rapports 08-09, 07-20, 06-34 et 05-12 de l'Inspection Cantonale des Finances

En plus des rapports mentionnés au chapitre 8, les **rapports, études et ouvrages suivants** ont été analysés :

- Lignes directrices sur la planification et l'exécution d'une vérification des contrôles internes de la dette publique, INTOSAI, avril 2000
- Projet de termes de référence pour la mise en œuvre d'un audit de performance de la dette publique, INTOSAI, novembre 2007
- Lignes directrices sur la communication de la dette publique, INTOSAI, mai 2000
- Rapport du Conseil fédéral relatif à l'évolution de la dette des administrations publiques, août 2006
- Comparatif 2007 des finances cantonales et communales, IDHEAP, mai 2008
- Gestion de la dette cantonale, working paper de l'IDHEAP 15/2006
- Rapport de la Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la France sur la gestion de la dette de l'État dans le contexte européen, juillet 2005
- Les stratégies de désendettement du secteur public : enjeux économiques et enseignements des expériences étrangères, Bulletin de la Banque de France no 154, octobre 2006
- Gutachten über die Feststellung der "effektiven" Staatsschuld: Konzepte zur Aufstellung einer volkswirtschaftlichen Vermögensbilanz, Institut für Finanzwissenschaft und Finanzrecht (IFF), Université de St-Gall, 2006
- Politique d'endettement du canton de Genève de 1970 à 1995, Francesc Pujol, Département d'économie politique, Université de Genève, 1996
- Gestion de @trésorerie , Annie Bellier Delienne et Sarun Khath, Editions Economica , Paris, 2000
- Gestion de la trésorerie, Jack Forget, Editions d'organisation, Paris, 2005
- Derivations : Demystifying Risk Management Solutions, Global Financial Products Group (Bank of Montreal, Harris Bank, Nesbitt Burns), Vol. 15, 1999

En complément à l'étude de la documentation mentionnée ci-dessus, des entretiens avec des trésoriers de multinationales de la place genevoise et de banques ont eu lieu au sujet des bonnes pratiques de gestion de la trésorerie.

En outre, conformément à son souhait de **contribuer à une coordination efficace des activités des différentes instances de contrôle** actuellement à l'œuvre à l'Etat de Genève, la Cour a examiné la planification semestrielle des contrôles de l'Inspection Cantonale des Finances (ICF) et l'a informée de sa mission.

2. MODALITES ET DEROULEMENT

La Cour a conduit cet audit en s'entretenant entre le 15 mai et le 17 novembre 2008 avec chaque trésorier et direction financière des entités auditées, avec le Conseiller administratif en charge des finances à Plan-les-Ouates, avec le Directeur Général de l'Aéroport et de Palexpo, ainsi qu'avec le Recteur de l'Université de Genève.

Comme prévu par sa base légale, il est à relever que la Cour privilégie avec ses interlocuteurs une démarche constructive et participative visant à la **recherche de solutions améliorant le fonctionnement de l'administration publique**. De ce fait, la Cour a pu proposer aux intervenants rencontrés différentes possibilités d'amélioration de leur gestion, dont la faisabilité a pu être évaluée et la mise en œuvre appréciée sous l'angle **du principe de proportionnalité**.

La Cour a conduit son audit conformément aux **normes internationales d'audit** et aux **codes de déontologie** de l'International Federation of Accountants (IFAC) et de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI), dans la mesure où ils sont applicables aux missions légales de la Cour.

En pratique, la méthodologie de la Cour des comptes est la suivante :

1ère phase : Planification
Cette phase consiste à définir et à mobiliser les ressources et les compétences les mieux adaptées à la mission, que ce soit auprès des collaborateurs de la Cour des comptes ou auprès de tiers, et à déterminer les outils méthodologiques à utiliser.

2ème phase : Préparation de l'audit
Cette phase consiste à identifier auprès de l'entité auditée quelles sont ses bases légales et ses intervenants-clés, à comprendre son organisation et son fonctionnement, à collecter des données chiffrées et à procéder à l'analyse des risques qui lui sont propres. A ce stade, un plan de mission est rédigé avec notamment les objectifs de la mission, les moyens à disposition, les travaux dévolus à chaque intervenant de la Cour et les délais impartis dans le déroulement de la mission.

3ème phase : Récolte d'informations
Cette phase consiste à déterminer les sources de l'information pertinente, à savoir quelles sont les personnes-clés à contacter et quelles sont les informations qui sont nécessaires à l'atteinte des objectifs. Ensuite, les collaborateurs de la Cour et/ou les tiers mandatés procèdent à des entretiens et collectent les informations requises.

4ème phase : Vérification et analyse de l'information
Cette phase consiste d'une part à s'assurer que les informations récoltées sont fiables, pertinentes, complètes et à jour et d'autre part à les analyser et à les restituer sous la forme de documents de travail.

5ème phase : Proposition de recommandations
Cette phase consiste à établir les constatations significatives, à déterminer les risques qui en découlent et enfin à proposer des recommandations afin de rétablir la légalité des opérations, la régularité des comptes ou d'améliorer la structure ou le fonctionnement de l'organisation.

6ème phase : Rédaction du rapport
Cette phase consiste à rédiger le rapport conformément aux documents de travail et à la structure adoptée par la Cour des comptes.

7ème phase : Validation du rapport
Cette phase consiste à discuter le contenu du rapport avec l'entité auditée, avec pour objectif de passer en revue les éventuelles divergences de fond et de forme et de s'accorder sur les priorités et délais des recommandations.

La Cour qualifie les constats de ses audits en fonction d'une typologie des risques

Ainsi, chaque thème développé dans ce rapport fait l'objet d'une mise en contexte, de constats, de risques découlant des constats et de recommandations (numérotées en référence aux constats) soumis aux observations de l'audité.

Les risques découlant des constats sont décrits et qualifiés en fonction de la **typologie des risques encourus**, risques définis dans le Glossaire qui figure au chapitre 9.

Afin de faciliter le suivi des recommandations, la Cour a placé au chapitre 7 un tableau rempli par l'entité auditée qui **synthétise les améliorations à apporter** et indique leur niveau de **priorité**, le **responsable** de leur mise en place ainsi que leur **délai de réalisation**.

3. BONNES PRATIQUES DE GESTION DES RISQUES RELATIVES A LA GESTION DE LA DETTE ET DES LIQUIDITES

3.1 Introduction

Afin de mener à bien les politiques publiques, leurs missions ou leurs activités, le canton, la plupart des communes et les établissements publics autonomes doivent recourir à la dette pour financer leurs investissements et leurs fonds de roulement. Rares sont les entités publiques devant financer des infrastructures qui parviennent à autofinancer l'ensemble de leurs sorties de fonds sur de longues périodes.

La gestion de la dette et des liquidités (« trésorerie ») est l'activité consistant pour le trésorier d'une organisation à gérer les risques de liquidité, de taux d'intérêt et de taux de change; à placer les liquidités dans les meilleures conditions de rentabilité et de risque; et à pouvoir faire face tous les jours aux engagements de l'organisation en mobilisant les ressources financières à court ou à long terme nécessaires.

La finalité de l'activité de trésorerie dans les entités publiques consiste principalement à assurer le désintéressement en temps voulu des créanciers et autres parties prenantes - fournisseurs de biens et services, bailleurs de fonds, personnel, propriétaires - par le recours à l'endettement lorsque nécessaire, au moindre coût possible pour un niveau de risques connus et acceptés par l'entité, et ce quelle que soit la devise de facturation.

La dette peut être contractée auprès de différents bailleurs de fonds :

- auprès du public par le biais d'émissions obligataires ou de créances comptables ;
- auprès d'institutions privées, telles que des banques ou des compagnies d'assurances ;
- auprès de collectivités publiques telles que la Confédération ou cantons.

Les formes les plus courantes de la dette sont :

- les **emprunts** dont le montant est libéré selon un plan de tirage et de remboursement prédéfini, avec une échéance initiale en général supérieure à un an. Ils sont sujets soit à un taux d'intérêt fixe sur toute la durée de vie de l'emprunt soit à un taux variable ou flottant revu à intervalle régulier, tous les 3, 6 ou 12 mois par exemple.

- les **limites de crédits**, utilisables au gré des besoins, sous forme :
    a. d'avances à terme fixe de 1 semaine à 12 mois maximum avec un taux fixe sur la période
    b. de compte courant à des conditions moins avantageuses avec cependant la possibilité d'adapter le volume d'emprunts aux besoins dans les 24 heures.

  Ces limites sont dites confirmées ou non-confirmées selon que la banque s'est engagée ou non sans renonciation possible, à mettre les fonds à disposition de l'emprunteur.

Cette gestion dite traditionnelle de la dette peut être complétée par l'utilisation de produits dérivés et de produits structurés. Leur finalité du point de vue de l'emprunteur est principalement de gérer le taux d'intérêt en fonction de ses anticipations sur les taux, de se réserver des opportunités quant aux volumes d'emprunt et d'assurer un meilleur accès aux liquidités. Ces produits sont des contrats financiers dont la valeur dépend de l'évolution d'un sous-jacent tel que le taux d'intérêt.

L'activité de gestion de la dette et des liquidités comporte des risques spécifiques décrits au chapitre 3.2. La mise en place d'un système opérationnel de gestion des risques permet une meilleure maîtrise des risques. Ceci se traduit en pratique par des documents et outils dont le contenu est présenté au chapitre 3.3.

Les audits menés auprès des entités publiques sont présentés au chapitre 4 et au chapitre 6 pour la partie relative aux *activités de contrôle*.

Le chapitre 5 traite brièvement du projet de caisse centralisée en lien avec le présent audit.

3.2 Les risques propres à la dette et aux liquidités

L'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI), dans son rapport publié en novembre 2007 et intitulé Projet de termes de référence pour la mise en œuvre d'un audit de performance de la dette publique, identifie les risques spécifiques relatifs à la dette et aux liquidités et au recours aux marchés financiers :

- *« Risque de marché :* Il s'agit du risque lié à l'évolution des prix de marché : taux d'intérêt, taux de change, prix des produits de base, devises…, ayant une incidence sur le coût du service de la dette. »

- *« Risque de refinancement :* Il s'agit du risque que le renouvellement de la dette comporte des coûts inhabituellement élevés, ou, dans des cas extrêmes, qu'elle ne puisse pas être renouvelée. Lorsque l'Etat n'est pas en mesure de faire face à ses engagements, il est contraint de renouveler la dette; vu les difficultés qu'il rencontre, il se voit obligé d'accepter les conditions qui lui sont imposées. La seule façon d'atténuer ce risque consiste à négocier des échéances viables. »

- *« Risque de liquidité :* Il existe deux sortes de risques dans ce domaine : la faiblesse de la demande qui pénalise les émetteurs cherchant à placer des titres ; pour le débiteur, des engagements imprévus ou des besoins de trésorerie qui l'obligent à céder ses actifs liquides, ou des difficultés à obtenir des liquidités au moyen d'emprunts à court terme, ou les deux. Afin de bien apprécier ce risque, il est nécessaire de disposer d'une comptabilisation rigoureuse et ventilée des actifs liquides de l'Etat. »

- *« Risque de crédit :* Il est lié à l'impossibilité, de la part d'un émetteur ou d'une contrepartie, de vendre des actifs sur lesquels il comptait afin d'honorer des engagements, ou au rejet, par les marchés financiers, des titres émis par un Etat. Lorsque ces titres ne sont pas acceptés sur les marchés internationaux, c'est en général en raison de leur degré de risque élevé, ou au fait que les taux proposés ne sont pas suffisamment attractifs pour encourager les investisseurs à accepter ce risque. »

Selon la nomenclature de risques retenue par la Cour (voir chapitre 9.1.), ces risques sont :

- **financiers** puisqu'ils influenceront directement le compte de résultat de l'entité ;
- **opérationnels** puisque l'activité peut s'en trouver menacée, en particulier pour les risques de liquidité et des cas extrêmes de risques de refinancement.

3.3 Eléments du dispositif de gestion des risques

Le modèle *COSO* est le cadre de référence en matière de gestion des risques. Ce modèle intègre un référentiel en cinq composantes :

- un **environnement de contrôle**
- une **gestion des risques**, composée des aspects suivants :
  - une définition des objectifs
  - une identification des événements
  - une évaluation des risques
  - un instrument de traitement des risques
- les **activités de contrôle**
- l'**information et la communication**
- le **suivi et le pilotage**

La Cour a recensé un certain nombre de documents et d'outils permettant d'encadrer les activités de gestion de la dette et des liquidités indépendamment du trafic des paiements, d'apporter une meilleure maîtrise des risques et de répondre ainsi également aux exigences du modèle COSO :

Les documents et outils proposés permettent de remplir les exigences d'un système de gestion des risques selon COSO

a. un **cadre légal ou réglementaire** (environnement de contrôle, définition des objectifs) afin de répartir les rôles et attributions entre les différents acteurs du législatif, de l'exécutif, et des autorités de surveillance et de préciser le référentiel comptable à respecter (cf. 3.3.1).

b. des **outils et principes de gestion** (identification des événements) utiles à une gestion de la dette et des liquidités (cf. 3.3.2),

c. un **manuel de procédures** (activités de contrôle, suivi et pilotage) d'exécution des transactions et de leur comptabilisation. Ces procédures couvrent la désignation des personnes autorisées à traiter et leurs limites de compétences, la description du protocole d'engagement de l'entité, de libération des paiements, leur comptabilisation ainsi que la réconciliation des extraits bancaires avec la comptabilité et les rapports de gestion ou des informations internes et externes (cf. 3.3.3).

d. des **rapports de gestion** (information et communication, suivi et pilotage) afin de rendre compte de l'activité par rapport aux exigences de la charte, au budget et à l'an passé (cf. 3.3.4).

e. une **charte ou politique de gestion** (environnement de contrôle, définition des objectifs, évaluation des risques) pour formaliser le système de gestion des risques et définir des objectifs (cf. 3.3.5).

f. un **système de caisse centralisée** qui concentre en un point les liquidités disponibles ou les dettes au sein d'un groupe d'entités (cf. 3.3.6). Dans le cas des entités possédant une autonomie de gestion de la trésorerie (établissement public autonome non subventionné, communes), la caisse centralisée n'est pas véritablement un outil de contrôle mais davantage un outil de bonne gestion de la trésorerie.

Ces éléments du dispositif de gestion des risques contribuent à la réalisation des objectifs de performance d'une organisation et à la minimisation des inefficiences. Ils contribuent aussi à la mise en place d'un rapport de gestion efficace et au respect de la conformité aux lois et réglementations. Ce faisant, ils protègent l'image de l'entité et lui épargnent les conséquences néfastes d'une perte de réputation. En bref, grâce au déploiement d'un tel dispositif, une entité est mieux armée pour atteindre ses objectifs et éviter les écueils et les impondérables.

3.3.1 Cadre légal et réglementaire

Pour chaque entité, il s'agit de déterminer les bases légales et réglementaires applicables, ainsi que le référentiel comptable, en vue de qualifier la légalité des opérations ainsi que la conformité de leur comptabilisation. Ces éléments font partie intégrante de l'environnement de contrôle de chaque entité.

3.3.2 Outils et principes de gestion

a) projections financières

Trois instruments permettent de cerner les besoins de financement ou les excédents de liquidités selon l'échéance considérée :

- les plans financiers à 4 ou 5 ans au moins selon la nature des activités avec une projection du bilan, du compte de pertes et profits ainsi que des flux de fonds et des besoins de trésorerie
- le budget de l'an prochain en cohérence avec les projections précitées
- les plans de trésorerie précis pour le mois en cours jusqu'à douze mois, et qui détaillent les entrées et sorties de fonds au quotidien ou sur base hebdomadaire.

Les projections sont l'élément indispensable à toute gestion de trésorerie

Les projections servent de base à la structuration de la dette en termes de volume et d'échéances des différents emprunts ou placements.

Afin d'assurer leur pertinence, les projections sont comparées aux chiffres réels des 2 à 3 dernières années, et les hypothèses majeures servant à les construire sont clairement explicitées, en particulier en cas de variations importantes. Les prévisions à long terme sont revues chaque année au moins.

Compte tenu de l'incertitude inhérente à toute projection, il convient d'assurer qu'une partie de la dette reste flexible c'est-à-dire qu'elle puisse être remboursée si les liquidités venaient à abonder ou que des limites de crédit soient disponibles pour couvrir des pics de besoins non prévus. Les limites de crédit confirmées soumises à des coûts de commission de mise à disposition sur la partie non utilisée, doivent être justifiées par leur utilisation occasionnelle voire régulière à un coût concurrentiel ou annulées.

Respecter le principe d'unité de caisse minimise le volume de la dette et donc son coût. Il s'agit de ne pas affecter de recettes à des buts spécifiques et de consacrer au remboursement de la dette les liquidités dont le rendement est inférieur au coût de la dette.

Le lissage des échéances permet de limiter les risques de marché et de refinancement

b) l'échelonnement des échéances de la dette

Selon une étude de l'IDHEAP[10], le but du *lissage* de l'échéancier, qui peut être nuancé selon les projections financières et les anticipations sur les taux (tout en gardant à l'esprit qu'il n'y a pas de certitudes dans ces domaines), est selon les cas :

- d'éviter un risque de marché et de refinancement trop important sur une année où les taux seraient tendus et les sources de financement rares
- ou inversement de pouvoir profiter d'une opportunité de taux particulièrement bas une année donnée
- ou encore de réduire le volume de dette si les liquidités venaient à abonder de manière imprévue.

Il est de ce fait recommandé de fixer l'échéance des emprunts de telle sorte que, puissent être remboursés ou renouvelés chaque année, des montants minimum et maximum représentant par exemple, et sauf justification particulière, entre 8 et 15% de la dette totale.

c) structure de la dette et profil de taux d'intérêts

Avant de prendre toute mesure de gestion, il convient d'établir un diagnostic de la structure de la dette et du profil des taux d'intérêt. L'approche consiste à décomposer la dette :

- pour la structure de la dette : en dette à court terme (part de la dette financée par des emprunts à moins d'un an) et dette à long terme (part de la dette financée par des emprunts à plus d'un an)
- pour le profil des taux d'intérêt : en dette fixe (part de la dette financée à taux fixe) et dette flottante (part de la dette financée par des emprunts à taux variable) en tenant compte des dérivés contractés et qui peuvent rendre variable un taux fixe (floor, swap receveur de taux fixe et payeur de variable) ou à l'inverse transformer un taux variable en taux fixe (swap payeur de taux fixe) ou limiter le taux variable à la hausse (cap)

De plus, dans le processus de décision conduisant au renouvellement ou à une augmentation d'emprunt, le montant des emprunts échéant à moins de 12 mois devrait être pris en compte, au même titre que la dette à taux variable, dans l'analyse de l'exposition au risque de marché.

Selon la même étude de l'IDHEAP, un modèle développé par la Bank of Montreal[11] pour la gestion propose une composition optimale de la dette d'entreprises. Il montre que la composition optimale d'un portefeuille de dette géré de manière défensive consiste en 70-75% d'emprunts à taux fixe et 25-30% en taux variable.

En effet, les stratégies de gestion visant cette clé de répartition présentent le plus faible risque mesuré pour une période indiquée. Elles offrent aussi le meilleur rapport coût/risque compte tenu du profil de risque défensif à rechercher par défaut pour les collectivités publiques. Dans certaines situations, un profil de risque moins défensif est envisageable, il convient alors de le préciser explicitement dans la charte (voir point 3.3.5), en particulier sous l'angle des risques pris et des rendements espérés.

[10] Voir à ce sujet : Gestion de la dette cantonale, working paper de l'IDHEAP 15/2006
[11] Voir à ce sujet Derivations : Demystifying Risk Management Solutions, Global Financial Products Group (Bank of Montreal, Harris Bank, Nesbitt Burns), Vol. 15, 1999

d) les instruments financiers autorisés et les conditions d'utilisation

Il convient d'établir et exiger :

- une liste positive et exhaustive de dérivés et d'instruments financiers autorisés
- un adossement systématique des dérivés à une dette en montant, devise, date de départ et en échéance
- une connaissance des risques de chaque transaction sur dérivés et produits structurés. Les risques sont explicités, compréhensibles, prévisibles selon des hypothèses simples et supportables pour l'entité.

Ceci permet d'encadrer la nature et l'étendue des risques pris par l'activité de trésorerie, et de s'assurer que des opérations ne sont pas contractées sans besoins provenant des activités, mais qui le seraient à des fins de spéculation financière pure.

e) la part de dette minimum et maximum par bailleurs de fonds

Dès un certain volume de dette, il convient de fixer le nombre de bailleurs de fonds (idéalement au moins 3) et de déterminer des montants minimum et maximum par bailleur (dans la plupart des cas, de 5% à 40% de la dette).

Le but est de limiter le risque de marché et de refinancement en ne dépendant pas d'un seul bailleur de fond ou inversement de ne pas multiplier inutilement les interlocuteurs, ce qui nécessite le plus souvent un travail administratif inefficient.

f) un ou plusieurs taux benchmark

Un taux *benchmark* est un taux d'intérêt de référence utilisé pour juger de la performance réalisée. Le taux benchmark est basé sur les taux de marché réels observés durant une période. Il reflète soit les objectifs de la stratégie de financement retenue et est déterminé selon la structure de la dette en taux fixe et variable souhaitée et selon l'échéance pondérée de la dette à taux fixe ou *duration* (exemple : 70% en taux fixe swap pour une durée moyenne de 10 ans et 30% des taux LIBOR à 6 mois), soit la stratégie de financement alternative (par exemple 100% fixe à 20 ans, ou 100% variable), soit le taux de financement de pairs (par exemple le canton ou une autre entité publique). Ainsi, l'utilisation de plusieurs taux benchmark est possible.

Le but est de veiller à ce que les écarts trop importants par rapport aux objectifs, au marché ou aux pairs soient analysés, justifiés et de prendre le cas échéant les mesures correctrices.

g) l'analyse de sensibilité à une variation de taux d'intérêt ou «stress test »

Cette analyse évalue l'impact d'une variation de taux d'intérêt, à court terme par exemple 1% de variation tant à la hausse qu'à la baisse, sur la charge d'intérêts compte tenu de la structure de la dette, des dérivés et des produits structurés. Plus la dette est à taux fixe à long terme, moins l'impact est fort.

Le but est de cerner les risques encourus compte tenu de la stratégie retenue.

L'analyse de sensibilité doit être entreprise à chaque *reporting* et idéalement pour l'évaluation de toute proposition de financement. L'objectif est de cerner l'impact en termes de risque de tout nouvel emprunt dans le portefeuille de financement.[12]

h) relativement à la gestion des liquidités : la répartition minimum et maximum des investissements alloués par nature d'actifs (« asset allocation »)

Il s'agit de définir une fourchette avec un minimum et un maximum de la part de chaque type de placements possibles (actions, obligations et marché monétaire, immobilier, placements alternatifs) par marché et par devises.

Le but est de gérer au mieux le couple rendement/risque en fonction de la stratégie choisie.

Mise à part l'Université, les entités publiques qui ont fait l'objet de cet audit ne gèrent pas un portefeuille diversifié d'actifs mais uniquement des liquidités placées auprès de banques.

3.3.3 Manuel de procédures, comptabilisation

Un manuel de procédures pour organiser l'exécution des opérations et les contrôles

Le manuel de procédures décrit les marches à suivre et les actions à entreprendre, les documents à établir et les personnes habilitées à contracter une dette ou à effectuer un placement. Il décrit notamment :

- les procédures de mise en concurrence des dettes et placements (notamment approbations internes pour effectuer des offres, offres écrites de chaque banque, etc.)
- les personnes autorisées à contracter des dettes et effectuer des placements, à libérer les paiements
- les procédures de réconciliations entre les extraits bancaires, la comptabilité et le rapport de gestion et annuel.

Le but de ce manuel est de limiter le risque de fraude, renforcer les activités de contrôle et assurer une efficience des processus par l'attribution des rôles et responsabilités.

3.3.4 Rapport de gestion interne (spécifique à la gestion de la trésorerie)

Le rapport de gestion est établi au minimum sur base trimestrielle et idéalement mensuelle, et comprend pour la dette une présentation succincte de :

a) la composition de la dette : emprunts existants, limites de crédits disponibles et utilisées, liquidités disponibles
b) le taux d'intérêt moyen sur la dette et sur les placements
c) la structure de la dette fixe et variable
d) l'échéancier de la dette
e) une image de la dette par source de financement
f) un résumé du nombre et des montants des sous-jacents des contrats de dérivés et produits structurés en cours avec les *justes valeurs*

[12] Voir à ce sujet : Gestion de la trésorerie, Jack Forget, Editions d'organisation, Paris, 2005

g) les charges d'intérêts totales et leur détail en séparant les intérêts faciaux, les résultats sur dérivés aux pertes et profits, les commissions de mise à disposition, les charges relatives aux remboursements anticipés ainsi que les justes valeurs des produits dérivés et leur variation
h) un calcul a posteriori des charges financières qui auraient pu être évitées par une gestion optimale de la trésorerie qui vise des liquidités proches de zéro[13]
i) l'analyse de sensibilité à une variation des taux d'intérêt de 1% à la hausse et de 1% à la baisse sur les charges d'intérêts de la dette (« stress test »)
j) une analyse des écarts de charges d'intérêts en distinguant les écarts de volume et de taux, et de change si applicable, en comparant les chiffres réalisés cumulés avec ceux de 3 axes :
    - du budget dont la construction repose sur des hypothèses a priori de volume et de taux transparentes quant à la partie du financement existant et à prendre et cohérentes avec le plan à 5 ans
    - du réalisé de l'an passé
    - du taux benchmark déterminé pour la période sous revue
k) une certification de la direction que chaque point de la charte a été et est bien respecté pendant la période considérée ou, le cas échéant, signaler et justifier les déviations tout en en soulignant les enjeux et les mesures correctrices prises ou envisagées
l) les transactions importantes traitées pendant la période considérée et à traiter pour la période à venir
m) le nom, le but et le coût d'un éventuel appel à des consultants, courtiers ou conseillers
n) les divers et autres cas particuliers dignes d'attention.

Le rapport de gestion permet de mesurer la performance et de contrôler l'activité de la période écoulée

Si une entité gère un portefeuille d'actifs important, alors un rapport de gestion comportant les mêmes points est établi en partant de *l'asset allocation* et de la performance sur chaque classe d'actifs.

Le but du rapport de gestion sur la dette et les liquidités est de maîtriser et contrôler l'activité sur base régulière et selon un format qui liste au minimum un certain nombre d'informations quels que soient les résultats et les événements. Ces derniers peuvent faire l'objet d'un complément d'informations spécifiques le cas échéant.

Le rapport de gestion vise aussi à mesurer la performance, cerner les risques relatifs aux fluctuations des taux et faire état des opérations effectuées et à effectuer.

La charte définit la fréquence d'envoi (au minimum trimestrielle) et les destinataires du rapport de gestion. Un format standard du rapport de gestion est annexé à la charte (cf. 3.3.5).

[13] Par exemple : calcul quotidien du *solde des liquidités (coût d'emprunt réel – rémunération des liquidités)* et somme sur la période de ces montants quotidiens.

3.3.5 Charte de trésorerie

La charte, scindée en deux parties, une sur la dette, l'autre sur les liquidités, permet d'encadrer les activités de gestion de la dette et des liquidités. Plus la charte est explicite quant aux contraintes à respecter, plus les risques peuvent être maîtrisés.

La charte définit les principes et les outils de gestion de la dette

En préambule, la charte définit un objectif général à l'activité de trésorerie tel que celui proposé en introduction ; à savoir désintéresser en temps voulu tout créancier et parties prenantes (fournisseurs de biens et services, bailleurs de fonds, personnel, propriétaires) par le recours, si nécessaire, à l'endettement, **au moindre coût possible pour un niveau de risques connus et acceptés par l'entité** quelle que soit la devise de facturation. Les principes d'unité de caisse et de minimisation des disponibilités peu rémunérées peuvent aussi être rappelés en préambule.

La charte comprend également les éléments contenus dans les chapitres précédents :

- un rappel du cadre légal et réglementaire et des principes comptables à suivre (cf. 3.3.1)
- les outils et principes de gestion retenus avec leur fréquence d'établissement (cf. 3.3.2)
- le manuel de procédures en annexe (cf. 3.3.3)
- la fréquence et les destinataires du rapport de gestion dont un format standard est annexé (cf. 3.3.4).

La charte explicite encore :

- le principe de respecter la charte en tout temps en précisant que toute exception devrait être immédiatement justifiée ou corrigée auprès des mêmes personnes qui reçoivent le rapport de gestion. Le but est de contenir les risques à tout moment et de les mettre en adéquation avec ceux qui sont autorisés par la charte
- les acteurs qui élaborent et mettent à jour la charte (direction financière ou direction générale par exemple), ceux qui la valident (Conseil administratif, Conseil d'Etat ou Conseil d'administration ou comité d'audit par exemple) et ceux qui en sont informés (Commission des Finances, Conseil municipal par exemple), et la fréquence de cette information
- les conditions et les finalités de l'éventuel recours à des courtiers, conseillers et consultants.

3.3.6 Centralisation de la trésorerie

La gestion centralisée de la trésorerie est la concentration en un point unique des flux de liquidités sortants et entrants générés dans un groupe dans un but d'optimisation en économisant ainsi des frais financiers. De plus, elle donne à un groupe relativement important, mais constitué d'entités de faible taille, la possibilité d'accéder aux marchés financiers.

Centraliser la trésorerie pour regrouper les disponibilités en un point et réduire son endettement et son coût

La centralisation de la trésorerie permet la gestion d'une position globale de liquidité (unité de caisse), la concentration des ressources financières, la réduction des charges financières, le tout permettant ainsi de mieux gérer les risques financiers.

Pour le canton de Genève, la caisse centralisée présente d'autant plus d'avantages que la différence entre le taux prêteur et le taux emprunteur est grande. La gestion centralisée de la trésorerie à l'Etat de Genève est décrite au chapitre 5 du présent rapport.

4. ANALYSE

Dans le cadre du présent audit, la Cour a analysé la situation de chaque entité auditée par rapport aux éléments de bonnes pratiques décrits au paragraphe précédent, afin notamment de :

- S'assurer que la gestion de la dette est régie par des conditions-cadres.
- S'assurer que les risques principaux liés à la dette sont identifiés et traités par l'application de principes de gestion généralement reconnus.
- S'assurer de la tenue d'une comptabilité adaptée, fondée sur des méthodes rigoureuses.
- S'assurer que les contrôles nécessaires à la gestion de la dette et des *liquidités* soient en place.

Hormis les éventuels manquements constatés sur des aspects de conformité (légalité, comptabilisation), les constats et recommandations de la Cour portent essentiellement sur la **gestion opérationnelle** (le « métier de trésorier ») de l'entité en vertu des bonnes pratiques de gestion. En particulier, les améliorations concernent les moyens permettant la minimisation des risques de taux et de volume de la dette, l'exhaustivité et la qualité de l'information transmise à la hiérarchie ainsi que le dispositif réduisant le risque de fraude. La **performance** sur les taux d'intérêts n'est en soi pas qualifiée. Sauf exception, la Cour ne considère pas pertinent de porter un jugement a posteriori sur des décisions passées fondées sur des anticipations et hypothèses.

Les principaux chiffres permettant d'avoir une vision globale de la gestion de l'endettement de chaque entité sont présentés dans le tableau suivant [14] et sont commentés au cours de l'analyse propre à chaque entité (points 4.1 à 4.7) :

Chiffres-clés 2007	Etat de Genève	Ville de Genève	Plan-les-Ouates	SIG	AIG	Fondations pour Halle 6 et pour Palais Expo.
Normes comptables appliquées	NMC jusqu'au 31.12.2007 IPSAS/Dico-GE dès le 1.1.2008	LGAF, LAC + directives comptables du département du territoire	LGAF, LAC + directives comptables du département du territoire	IFRS	IFRS	LGAF + CO
Dette au 31.12.2007en MF	12'257	1'840	161	220	237	153
Taux d'intérêt 2007 publié*	2.9%	3.4%	2.8%	4.0%	2.8%	2.9%
Liquidités au 31.12.2007 en MF	233	49	14	127	5	23
Charges financières nettes en MF	353.2	58.9	5.2	11.1	6.5	4.1
Charges financières nettes en % des revenus totaux	4.6%	5.2%	9.1%	1.2%	2.3%	6.5%
Utilisation de produits dérivés	oui	oui	non	oui	oui	oui
Comptabilisation juste valeur des dérivés	non	non	n/a	oui	oui	non
Adhésion à la caisse centralisée	oui	non	non	non	non	non
Effectif (en ETP) dédié à la gestion de la trésorerie (hors trafic des paiements)	1.80	1.80	0.03	1.60	0.50	0.20
Coût de gestion externe en 2007	oui	oui	non	oui	non	oui
Total coût de gestion interne + externe (en MF)	1.34	0.26	0.01	0.72	0.08	0.27
Logiciel de reporting pour les emprunts	oui	oui	non	oui	non	oui

Note : les taux d'intérêt ont une valeur uniquement indicative. En effet, ils sont difficilement comparables en raison des moments différents d'endettement, des normes comptables suivies, etc.

[14] NMC : Nouveau modèle de compte ou Manuel de comptabilité publique édité en 1982 par la Conférence des directeurs cantonaux des finances. Depuis le 1er janvier 2008, l'Etat de Genève est passé aux normes comptables DICO-GE qui représentent des directives d'applications spécifiques des normes IPSAS (International Public Sector Accounting Standards) écrites par et pour l'Etat de Genève.
LAC : Loi sur l'administration des communes
LGAF : Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève

4.1. Etat de Genève

4.1.1. Contexte

a) Bases légales

La Loi établissant le budget administratif de l'Etat de Genève (D 3 70) autorise le Conseil d'Etat à émettre des emprunts, au nom de l'Etat de Genève, pour assurer l'exécution du budget administratif approuvé par le Grand Conseil (art. 10).

Le Conseil d'Etat peut renouveler les emprunts venant à échéance au courant de l'année ou ceux remboursés par anticipation.

Le Conseil d'Etat peut effectuer les emprunts nécessaires à l'exécution de la loi 8194 du 19 mai 2000 relative à la Banque cantonale de Genève (BCGe) et à la Fondation de valorisation des actifs de la BCGe pour assurer les avances de trésorerie et les remboursements liés aux pertes sur réalisations d'actifs.

Le Conseil d'Etat décide annuellement :

1. de déléguer à la Trésorerie générale la compétence de négocier les modalités des emprunts, quelle qu'en soit la durée, ainsi que leur renouvellement, à concurrence des montants figurant dans les lois budgétaires annuelles conformément à la politique d'emprunt définie par le Conseil d'Etat ;
2. d'habiliter les signataires autorisés de l'Administration des Finances de l'Etat (soit la Trésorerie générale et la Direction Générale) à conclure les opérations destinées à protéger l'Etat contre les fluctuations de taux de change et d'intérêts (par le biais de swaps et de contrats analogues) auxquels les emprunts sont soumis, si les conditions du marché le permettent et ceci dans l'intérêt de l'Etat ;
3. de déléguer aux signataires autorisés de l'Administration des Finances de l'Etat la signature des contrats nécessaires aux opérations susmentionnées.

Ces décisions sont consignées dans un procès-verbal de séance.

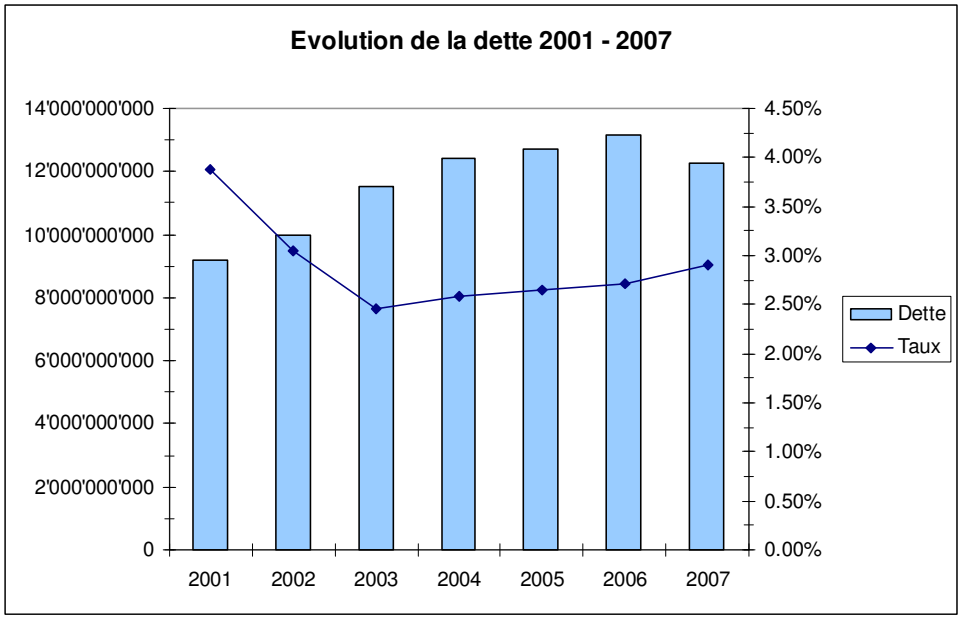
En outre, l'art. 69 de la Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (D 1 05) donne la compétence au Conseil d'Etat pour :

1. la gestion économique, aussi rationnelle que possible, des crédits et des éléments de patrimoine mis à sa disposition;
2. la préparation du projet de budget, des crédits supplémentaires, complémentaires et extraordinaires et des comptes à l'intention du Grand Conseil;
3. l'élaboration des plans financiers quadriennaux;
4. l'engagement des crédits supplémentaires, complémentaires et extraordinaires ;
5. la garantie des emprunts et des cautions.

Enfin, la Cour rappelle l'art. 7 de la Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (D 1 05) instituant un frein à l'endettement qui exige la présentation d'un budget de fonctionnement relatif aux opérations courantes de l'Etat de Genève qui soit équilibré, et l'art. 24 instituant une obligation de planification financière pluriannuelle comprenant une estimation des besoins financiers, établis selon un ordre de priorités et une évaluation des moyens financiers y relatifs.

b) Evolution de la dette brute

La dette de l'Etat de Genève est passée de 9.9 milliards au 31.12.2002 à 12.2 milliards au 31.12.2007, représentant une augmentation de 2.3 milliards de francs, soit 4.9% de croissance annuelle moyenne.



En l'absence de flux de fonds disponibles pour ces périodes, la Cour a reconstitué les principales raisons de cette augmentation qui sont :

L'augmentation de la dette est principalement due aux déficits cumulés de 2002 à 2007 et au financement des pertes de la fondation de valorisation des actifs de la BCGe.

- Malgré les résultats bénéficiaires des années 2006 et 2007, les déficits cumulés de fonctionnement de l'Etat de Genève sur ces 5 dernières années grèvent sa capacité d'autofinancement pour plus de 1.2 milliard demandant un recours à des fonds étrangers plus importants.
- Un manque d'autofinancement des investissements de l'ordre de 478 millions a également demandé un recours supplémentaire à l'emprunt.
- Les éléments exceptionnels tels que les avances et paiements des pertes de la Fondation de valorisation des actifs de la BCGe ont demandé des suppléments en liquidité de l'ordre de 1.4 milliard.
- Une variation identifiée liée au mécanisme d'encaissement des impôts (décalage temporel) a eu un impact négatif de l'ordre de 694 millions sur l'endettement de ces 5 années.

D'autres éléments viennent diminuer ces effets :

- Une augmentation d'effets combinés du fond de roulement pour 1.5 milliard a permis d'atténuer l'augmentation de la dette. Aucune explication plus précise n'a pu nous être communiquée par le département des finances quant à cette variation, notamment en raison de la multiplicité des comptes ouverts dans les livres comptables. Ce problème sera traité par un rapport séparé de la Cour courant 2009.

c) Chiffres clés

Emprunts / limites de crédits / liquidités disponibles au 31.12.2007

En MCHF	**Disponibles**	**Utilisées**
Limites de crédits confirmées	1'250	200
Limites de crédits non-confirmées	1'280	400
Emprunt	n/a	11'657
Total dette		**12'257**
Liquidités (Mio CHF)	**233**	

Structure de la dette au 31.12.2007

En MCHF	**Montants**	**Pourcentage**
Taux facial fixe	10'962	89%
Taux facial variable	1'295	11%
	12'257	**100%**

Montant des emprunts échéant à moins de 12 mois : **2'412 MF** dont **1'772 MF** à taux fixe.

Dans le processus de décision conduisant au renouvellement ou à une augmentation d'emprunt et conformément aux bonnes pratiques, le montant des emprunts échéant à moins de 12 mois devrait être pris en compte dans l'analyse de l'exposition au risque de marché. Au 31 décembre 2007, cette exposition est de **3'067 MF** soit **25%** du total des emprunts.

Taux d'intérêts moyens sur 12 mois

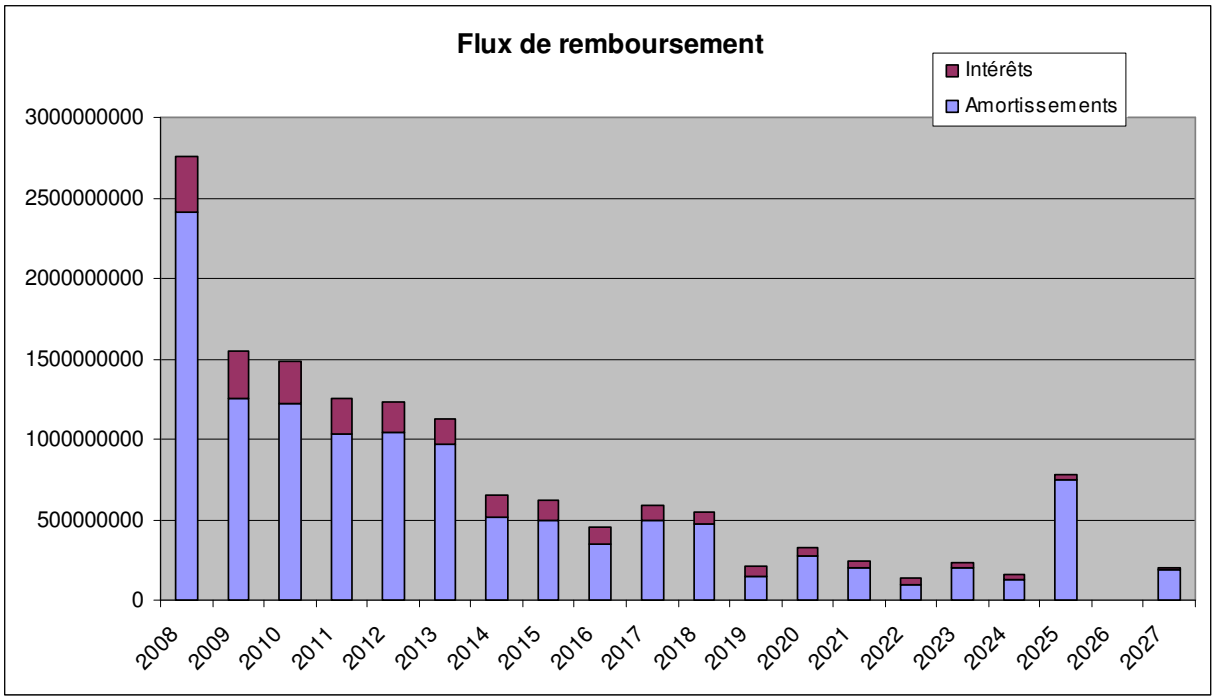
	2005	**2006**	**2007**
Taux	2.65%	2.71%	2.90%

Dérivés au 31.12.2007

	Adossé	**Non-adossé**	**Nominal (MCHF)**	**Valeur de marché/Juste valeur (MCHF)**
Total dérivés	12	-	1'178	-60

La juste valeur des dérivés est ici négative, ce qui implique que les flux futurs de liquidités liés à ces instruments représentent des sorties potentielles de trésorerie pour le détenteur. A l'inverse, une valeur positive aurait représenté une probable entrée de trésorerie pour le détenteur.

Montants à rembourser au 31.12.2007



Informations sur les prêteurs au 31.12.2007

	Nombre	Montant (MCHF)	Pourcentage
Suisse	20	4'286	35%
Etranger	25	7'971	65%
Total	**45**	**12'257**	**100%**

d) Stratégie de financement et de gestion de la dette

Comme indiqué précédemment, le Conseil d'Etat délimite annuellement le cadre de gestion de la dette. A titre d'exemple, le 20 décembre 2006 (PV 19814-2006), les points suivants ont été déterminés pour l'année 2007 :

Objectifs :

- Fixer le taux moyen de la dette à 2.8% au maximum,
- Fixer la proportion maximale des emprunts à taux variable à 30%,
- Fixer la proportion maximale des emprunts à court terme à 25%,
- Maintenir la durée moyenne des emprunts dont l'échéance est supérieure à une année idéalement à 6.5 ans,
- Planifier les remboursements d'emprunts pour un lissage de l'échéancier avec plafond annuel moyen.

Cadre d'évolution des instruments :

- Ne pas recourir aux intermédiaires de types courtiers,
- Ne pas recourir à l'émission de créances comptables à court terme,
- Limiter le recours aux produits dits dérivés au cadre prédéfini et non spéculatif.

Une présentation de l'évolution, des taux, de la durée moyenne et de l'échéancier de la dette est faite à la commission des finances. Le Conseiller d'Etat en charge du département des finances reçoit tous les 15 jours par courriel un rapport succinct sur l'évolution du volume d'emprunts et du taux moyen de la dette. De plus, un point de situation relatif à la gestion de la dette est présenté sur base mensuelle tout comme pour les autres domaines d'activités du département des finances.

La stratégie effective au 31.12.2007 indiquait la proportion des emprunts à taux fixe à 75% et celle à taux variable à 25% avec un recours limité aux produits dérivés et structurés. Tous les *produits dérivés* (*swap* de taux et de change) ont été contractés avant 2005. Le taux moyen de la dette en 2007 a été de 2.9%. Deux tiers du financement proviennent d'établissements dont le siège social de la maison-mère est à l'étranger.

L'Etat emprunte des volumes considérables et se protège en se donnant une certaine sécurité au niveau des financements à court terme, les lignes confirmées donnant une garantie de financement à des conditions fixées d'avance. L'attractivité des conditions financières peut évoluer en fonction des fluctuations du marché.

Finalement, le 11 décembre 2008, la société de notation *Standard & Poor's* (S&P) a relevé la note à long terme du Canton de Genève de « A » à « A+ ». S&P explique ce relèvement par les récentes bonnes performances budgétaires, essentiellement dues à des recettes fiscales supérieures aux prévisions et à un contrôle étroit des coûts, ainsi que la réduction de son encours de dette réalisée au cours des deux dernières années.

4.1.2. Constats

La gestion opérationnelle est dans l'ensemble suffisante. Les améliorations les plus importantes à apporter concernent la mise en place d'un système de reporting conforme aux bonnes pratiques.

Cadre légal et réglementaire

1. Malgré la décision ressortant de l'extrait de PV 19814-2006 du Conseil d'Etat imposant de ne pas recourir aux intermédiaires de type courtier, un contrat avec une société dirigée par l'ancien trésorier de l'Etat a été reconduit en 2007. Ceci afin d'apporter une expertise au service de trésorerie, assurer la continuité durant une période de transition et également pour faire face à une absence prolongée de la trésorière, mettant en exergue la dépendance du service à l'égard d'une seule personne.

Outil et principes de gestion

2. Des limites de crédits utilisables en avances à terme fixe, voire en compte courant, sont à disposition de l'Etat pour un montant supérieur à 2.5 milliards moyennant parfois des commissions de mise à disposition. Au 31.12.2007, l'Etat possédait cinq limites de crédit confirmées, sujettes à une commission de mise à disposition de 0.05% payable en cas de non-utilisation, pour un total de 800 millions (soit environ 6.5% de la dette totale). Ces limites ont généré en 2007 un coût de non-utilisation de 254'583 F (en 2006, un coût de 33'611 F). Deux de ces limites de crédit ont été clôturées en 2008 (pour un total de 400 millions) réduisant ainsi dès 2008 le risque de payer des commissions de non-utilisation à 200'000 F par an. Les frais de non-utilisation sont à mettre en rapport avec le risque de liquidité.

3. Une échéance d'emprunt n'a pas été respectée en 2006. Une autre échéance d'emprunt n'a pas été respectée, sur un total de 229 échéances, en 2007. Ces retards ont engendré un coût d'intérêts de retard d'environ 10'000 F.

4. Le taux mentionné dans les objectifs (2.8% pour 2007) n'est pas en adéquation avec les charges d'intérêts budgétées d'environ 3.2%. Celles-ci sont calculées en se basant sur le volume de dette prévisionnel et des taux d'intérêt anticipés tenant compte de la structure de la dette. L'objectif réel est généralement calculé après le budget et peut différer en fonction de l'évolution des éléments anticipés, généralement les taux d'intérêt.

Manuel de procédures, comptabilisation

5. A la fin 2001 et au cours de l'année 2002, l'Etat de Genève a contracté des swaps de taux d'intérêts et des options caps dans le but de fixer les taux de l'emprunt de la Fondation de valorisation auprès de la BCGe. Les pertes nettes cumulées de ces instruments financiers au cours des années 2001-2007 se sont élevées à 85.6 millions. Elles ont été comptabilisées en avances envers la Fondation de valorisation. Le règlement financier du 10 novembre 2003 entre l'Etat, la BCGe et la Fondation (découlant des dispositions de la loi 8194 relative à la création de la Fondation et de la Convention tripartite du 27 juillet 2000 entre l'Etat, la BCGe et la Fondation) stipule que ces avances sont remboursables conditionnellement par la Banque cantonale.

6. Le traitement comptable jusqu'au 31.12.2007 des instruments dérivés est conforme au NMC mais doit être adapté pour l'exercice 2008 afin d'être en conformité avec les normes IPSAS/Dico-GE. En effet, les flux transactionnels des instruments dérivés ne sont pas enregistrés dans la comptabilité. Un seul flux est comptabilisé englobant les transactions des dérivés et des emprunts. La variation de *juste valeur* des instruments dérivés n'est pas prise en compte.

7. Les processus relatifs au financement à long terme, à l'utilisation des dérivés et au recours à des placements ne sont pas formalisés. Les rôles et responsabilités de chacun sont, par conséquent, mal définis.

8. La formalisation du processus relatif au financement à court terme n'a été mise à jour et complétée qu'au cours de l'audit de la Cour et à la suite d'un changement organisationnel. Ainsi, une liste exhaustive des limites de crédits confirmées et non confirmées à disposition de l'Etat, des personnes autorisées à traiter et des comptes sur lesquels virer les tirages éventuels est à présent formalisée.

9. Les mises en concurrence lors d'appels d'offres pour des financements à court et long terme, ou des instruments dérivés, ne sont pas documentées.

10. La liste des cautions et garanties émises par l'Etat n'est pas à jour. La Cour a constaté qu'il existait un cautionnement de 57 millions, facturé par l'Etat à Palexpo SA à un taux de 0.125%, relatif à un emprunt contracté par Palexpo SA alors que la dette résiduelle n'est plus que de 23 millions.

11. Les réconciliations entre l'outil informatique de suivi pour la gestion de la dette et la comptabilité ne sont pas documentées ni systématiques.

12. Les charges d'intérêts sont enregistrées au moment du décaissement et un passif de régularisation est enregistré une seule fois en fin d'année pour les intérêts courus. Il est ainsi impossible d'effectuer un suivi mensuel ou trimestriel pertinent des charges d'intérêts par rapport au budget ou à l'année précédente.

Rapport de gestion

13. Par rapport aux bonnes pratiques, le rapport de gestion doit être complété. Les écarts de volume et de taux ne sont pas analysés. Les coûts relatifs aux intérêts faciaux, de mise à disposition, des dérivés, des éventuels remboursements anticipés ne sont pas mis en valeur. Les transactions, passées et à venir, ne sont pas décrites. Les analyses de sensibilité à des variations de taux d'intérêt ne sont pas effectuées.

Charte de trésorerie

14. Il n'existe pas de charte de trésorerie donnant une vision à moyen et long terme de la gestion de la trésorerie.

4.1.3. Risques découlant des constats

Un **risque financier** avéré tient à des charges d'intérêts plus importantes que prévues par le paiement de commissions de mise à disposition sur des limites qui manifestement ne seront pas utilisées.

Un **risque de contrôle** tient au manque de formalisation des processus, à l'absence de charte de trésorerie définissant clairement les actions possibles de la trésorerie et à l'absence d'un rapport de gestion exhaustif.

Un **risque opérationnel** tient à la dépendance principalement à une seule personne.

Un **risque d'image** envers les établissements bancaires concernés tient au non-respect des échéances de paiements.

Un **risque de fraude** tient au manque de documentation des mises en concurrence relatives aux appels d'offres pour les financements et les instruments dérivés.

4.1.4. Recommandations

Actions

[cf. constat 1] Afin d'éviter la dépendance principalement à une seule personne, continuer à former en interne une seconde personne susceptible de seconder efficacement la trésorière en cas d'absence prolongée.

[cf. constat 2] Annuler les limites de crédit avec une commission de mise à disposition qui sont devenues inutiles. Au cours de l'audit, ces lignes confirmées n'ont pas été renouvelées, ainsi la recommandation de la Cour a déjà été mise en œuvre.

[cf. constat 3] Respecter les échéances à l'aide de l'outil de suivi de la dette.

[cf. constat 4] Le taux utilisé comme objectif doit être en adéquation avec les charges budgétées, les hypothèses relatives au taux et au volume servant à la construction du budget clairement explicitées.

[cf. constat 5] Le passage aux normes IPSAS/DicoGE implique la prééminence de la substance sur la forme (DicoGe 1 : la réalité économique doit primer sur la réalité juridique lors de l'établissement des états financiers). Ainsi cette créance conditionnelle devrait être portée à l'actif du bilan à sa juste valeur.

[cf. constat 6] Lors du passage aux normes IPSAS/DicoGe, rétablir une comptabilisation correcte de ces swaps par le biais du bilan d'entrée 2008 pour les flux passés, puis par le compte de fonctionnement et les réserves de couverture le cas échéant pour les flux futurs. A noter que seuls les flux transactionnels des instruments dérivés et des emprunts contractés séparément doivent faire l'objet d'une comptabilisation séparée.

[cf. constat 7] Définir des processus pour le financement à long terme, l'utilisation des produits dérivés et les placements de liquidités.

[cf. constat 8] La formalisation du processus relatif au financement à court terme a été mise à jour et complétée au cours de l'audit de la Cour et à la suite d'un changement organisationnel.

[cf. constat 9] Documenter les mises en concurrence lors d'appels d'offre pour des financements ou des instruments dérivés afin de justifier le choix du prestataire.

[cf. constat 10] Facturer Palexpo SA en adéquation avec le montant de sa dette garantie par l'Etat, le cas échéant modifier le contrat de cautionnement. Dans le cadre de la mise en place des DicoGe et de la consolidation des comptes d'Etat, définir des procédures de réconciliation intergroupe par confirmation des soldes dus entre entités du « petit » et « grand » Etat.

[cf. constat 11] Formaliser et documenter les réconciliations mensuelles entre l'outil informatique de suivi pour la gestion de la dette et la comptabilité (pour le montant des emprunts). Au cours de l'audit, cette formalisation a été effectuée, ainsi la recommandation de la Cour a déjà été mise en œuvre.

[cf. constat 12] Au minimum trimestriellement, enregistrer les passifs de régularisation concernant les intérêts courus nécessaires à une clôture trimestrielle régulière de la comptabilité.

[cf. constat 13] Etablir un rapport de gestion déclinant les éléments de la charte sous forme chiffrée et permettant des analyses comparatives avec le budget et les années précédentes. Voir point 3.4.4.

[cf. constat 14] Etablir une charte de trésorerie, à faire approuver par le Conseil d'Etat, déclinant la stratégie et la gestion de la trésorerie sous l'angle des risques identifiés en 3.3.5. La décision annuelle du Conseil d'Etat pourra être ainsi limitée à la confirmation de la charte et à la fixation de l'objectif de taux.

Pistes et modalités de mise en œuvre

La Trésorerie générale est invitée à établir une charte de trésorerie selon les indications mentionnées en 3.3.5, de même qu'un rapport de gestion déclinant tous les éléments de la charte sous forme chiffrée.

La Trésorerie générale devrait établir les procédures pour les activités de financement à long terme, de placements et relatives aux instruments dérivés sur la même base que la directive départementale régissant les activités de financement à court terme.

Dès la prochaine clôture trimestrielle, la Trésorerie générale, sur la base des informations ressortant de l'outil de gestion et de suivi de la dette, devrait informer la comptabilité des écritures d'intérêts courus nécessaires à la tenue d'une comptabilité d'engagement régulière.

Les mises en concurrence dans le cadre des recherches de financement ou d'instruments dérivés devraient être systématiquement documentées et conservées. Au besoin, un tableau informatique sera tenu résumant toutes les offres reçues dans le cadre de ces appels d'offre.

Mensuellement, les états sur la dette globale ressortant de l'outil de gestion et de suivi de la dette devraient être imprimés et comparés au solde de la comptabilité concernant la dette. Les différences sont investiguées. Les réconciliations sont classées.

Une réconciliation par confirmation de solde au 31.12.2008 devrait être effectuée avec Palexpo SA afin d'identifier les montants sujets à cautionnement de l'Etat de Genève à cette date.

Avantages attendus

La mise en place des recommandations devrait conduire à des économies de l'ordre de 200'000 F/an, à une amélioration du contrôle de l'activité de gestion de la trésorerie, à une diminution du risque de fraude et à un accroissement de la transparence. L'ensemble de ces recommandations s'inscrit dans le cahier des charges courant d'un trésorier.

4.1.5. Observations de l'Etat de Genève

Recommandation relative au constat 1:
L'audité partage l'avis de la Cour à propos de la forte dépendance de la continuation des activités de trésorerie à un nombre restreint de personnes. La Trésorière est secondée actuellement par son adjoint et c'est ce dernier qui assure la continuité des activités en son absence.
L'audité est d'accord avec la nécessité de renforcer l'équipe en charge de la gestion de la trésorerie et de la dette et agira dans ce sens. Une nouvelle ressource (à temps partiel) devrait être affectée à la Trésorerie générale par le biais d'une réallocation interne fin 2009

Recommandation relative au constat 2:
Les trois lignes de crédit confirmées dont l'Etat était encore au bénéfice au début du mois de septembre 2008 sont arrivées à échéance entre le 30 septembre et le 11 décembre 2008. Ces lignes confirmées n'ont pas été renouvelées, ainsi l'audité considère que le constat 2 n'est plus d'actualité et la recommandation est d'ores et déjà mise en œuvre.

Recommandation relative au constat 3:
L'audité confirme qu'une erreur humaine a été commise en 2007. Il relève toutefois que la Cour n'a identifié qu'un seul retard en 2007 sur un total de 229 échéances.

Recommandation relative au constat 4:
L'audité rappelle le taux objectif est une limite maximale que le Conseil d'Etat fixe pour une année donnée et qu'elle n'a pas un caractère absolu. Ce taux est déterminé par la même méthode de calcul que celle permettant de déterminer les charges d'intérêts budgétées durant l'été. Cependant, le taux objectif est généralement déterminé en fin d'année en prenant en compte les dernières informations pertinentes disponibles. Les hypothèses sous-jacentes sont claires et communiquées en parallèle du résultat final.
Dorénavant, la stratégie de la dette sera soumise au Conseil d'Etat à la même séance que les derniers amendements au Budget pour assurer une parfaite cohérence des données.

Recommandation relative au constat 5:
A ce stade, plusieurs options comptables sont envisageables. L'Etat dialogue actuellement avec l'Inspection Cantonale des Finances dans le cadre du processus de bouclement des comptes 2008 et se prononcera prochainement sur ce qu'il conviendra de réserver à cette recommandation.

Recommandation relative au constat 6:
La comptabilisation des swaps sera conforme aux normes IPSAS dès leur mise en application, soit dès les comptes 2008 (calcul de la juste valeur).

Recommandation relative au constat 7:
L'audité est d'accord avec la recommandation. La Trésorerie générale a entamé un travail de fond en matière de formalisation de processus. La formalisation des procédures relatives au financement à long terme et aux éventuels placements de liquidités en fait partie et sera traitée de manière prioritaire. L'utilisation des produits dérivés spéculatifs est proscrite selon la stratégie adoptée par le Conseil d'Etat.

Recommandation relative au constat 9:

L'audité se réfère à sa position relative au constat 7 et ajoute que la formalisation des mises en concurrence fait partie de cette démarche.

Recommandation relative au constat 10:
L'audité mettra en place un contrôle des montants facturés par le biais d'une confirmation systématique demandée au département de tutelle avant toute facturation.

Recommandation relative au constat 11:
La documentation et la formalisation des réconciliations mensuelles entre l'outil informatique de suivi pour la gestion de la dette et la comptabilité est effective depuis le mois de septembre 2008. Ainsi l'audité considère que le constat 11 et la recommandation y relative sont d'ores et déjà mis en œuvre.

Recommandation relative au constat 12:
A ce jour, la Comptabilité de l'Etat ne procède pas à des bouclements trimestriels. Cependant, l'audité a mis en place un groupe de travail afin d'étudier la faisabilité d'une comptabilisation des intérêts courus en cours d'année. Au terme de cette étude et tenant compte des éventuelles contraintes, une décision sera prise quant à cette pratique et à sa fréquence

Recommandation relative au constat 13:
Le suivi des activités est effectué de façon bimensuelle et mensuelle dans un rapport de gestion interne.

Dès le deuxième trimestre 2009, le rapport mensuel indiquera, en complément du taux moyen et du montant de la dette financière, les informations suivantes : proportion des emprunts à taux variable, proportion des emprunts à court terme, durée moyenne de la dette. Tous les trimestres, ce rapport sera complété d'informations détaillées comme par exemple le niveau des taux d'intérêt de référence, les remboursements d'emprunts de l'année en cours sous forme d'échéancier mensuel et la répartition des partenaires bancaires.

Recommandation relative au constat 14:
L'audité rappelle que le cadre de gestion actuel est donné par le dispositif législatif en vigueur et que la stratégie est révisée annuellement par le Conseil d'Etat. En l'état, il n'existe pas, dans la pyramide documentaire de l'Etat, de documents de type "charte de gestion des risques". Le niveau d'approbation de tels documents reste donc à établir.

L'audité va toutefois établir d'ici à la fin de l'année 2009 un projet de charte en s'inspirant du contenu décrit au chapitre 3.3.5 du présent rapport. Ce projet sera soumis pour approbation au Conseiller d'Etat en charge du Département des Finances.

4.2. Ville de Genève

4.2.1. Contexte

a) Bases légales

La Loi sur l'administration des communes (B 6 05) dans son art. 30 confère au Conseil municipal la délibération, entre autres, sur les objets suivants :

- le budget de fonctionnement annuel de la commune ;
- les crédits budgétaires supplémentaires et les moyens de les couvrir;
- les crédits d'engagement et complémentaires relatifs aux dépenses d'investissement du patrimoine administratif et les moyens de les couvrir, ainsi que les crédits relatifs aux placements du patrimoine financier sous réserve de l'article 48, lettre j;
- le compte de fonctionnement, le compte d'investissement, le financement des investissements, le compte de variation de la fortune, le bilan et le compte rendu financier annuel;
- les emprunts et les cautionnements communaux, les mises en gage de biens communaux ainsi que les prêts en espèces qui n'ont pas un but social.

L'art. 48 de cette même loi donne, dans sa lettre j, au Conseil administratif, au maire et à ses adjoints les compétences d'opérer des placements financiers.

En outre, l'art. 68 stipule que ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvées par le département de surveillance les délibérations du conseil municipal concernant les crédits supplémentaires et les crédits d'engagement et complémentaires dont le montant excède :

1. 50'000 F dans les communes jusqu'à 3'000 habitants;
2. 300'000 F dans les communes de plus de 3'000 habitants;
3. 1'000'000 F en Ville de Genève;

L'art. 52 du Règlement d'application de la loi sur l'administration des communes (B 6 05.01) stipule que :

- Un plan financier doit, en principe, être établi périodiquement et communiqué au conseil municipal à titre d'information.
- L'établissement d'un plan financier est obligatoire pour les communes qui présentent un budget comportant un excédent de charges, selon l'article 77 de la loi sur l'administration des communes.
- Dans ce cas, le plan financier est transmis pour approbation au département.

De plus, ce même règlement d'application dans son art. 54 mentionne que :

a) Les ordres relatifs aux opérations financières que la commune effectue auprès des établissements dans lesquels elle détient un compte doivent comporter la signature collective à deux.
b) La liste des personnes autorisées à signer collectivement à deux, sur laquelle figure un modèle de signatures, est adressée au département.

En outre, un arrêté annuel du Conseil municipal concernant le budget de la Ville de Genève contient 3 articles concernant les emprunts :

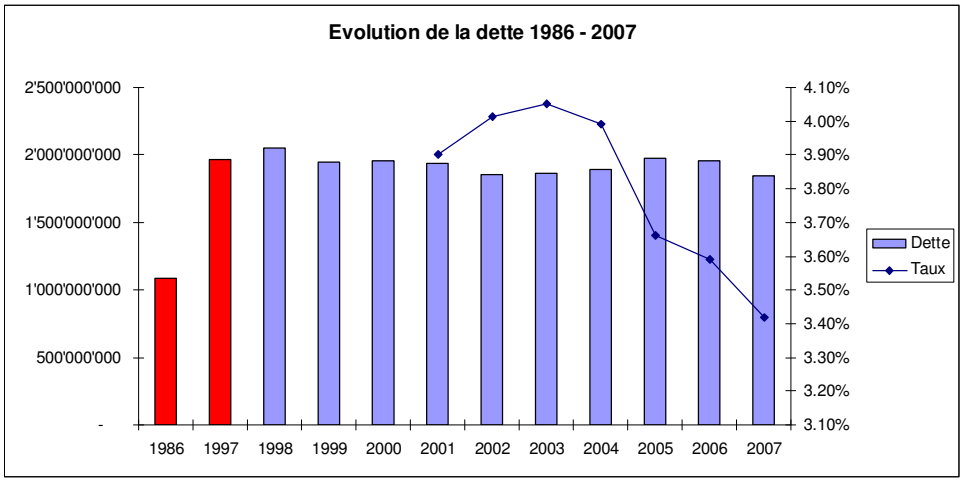
- Article 1 : autorisation au Conseil administratif d'émission d'emprunt public ou d'autres emprunts à LT jusqu'à concurrence d'un certain montant qui varie en fonction des années (p.ex. 2007 63 millions).
- Article 2 : autorisation au Conseil administratif à faire usage de nouveaux instruments financiers dans un but de protection et de réduction des coûts des emprunts.
- Article 3 : autorisation au Conseil administratif de renouvellement des divers emprunts arrivant à échéance durant l'année et procéder à tout remboursement anticipé si les conditions d'émission sont favorables.

Enfin, par un arrêté annuel, le Conseil d'Etat approuve le budget de la Ville de Genève et autorise la commune à emprunter.

b) Evolution de la dette

La dette de la Ville de Genève est restée stable pendant ces dix dernières années

La dette de la Ville de Genève est restée stable ces dix dernières années. En effet, elle était de 1.969 milliard en 1997 et de 1.840 milliard au 31.12.2007. Cette stabilité a été possible grâce notamment à l'autofinancement des investissements et un relatif équilibre du compte de fonctionnement durant ces 10 dernières années.



L'origine du niveau actuel de la dette de la Ville de Genève se situe essentiellement entre les années 1986 à 1998 où l'endettement a doublé en 10 ans en passant de 1 à 2 milliards. La raison principale de cette augmentation s'explique par un niveau élevé des investissements non soutenu par la capacité d'autofinancement de la Ville, qui l'a obligée à recourir à l'emprunt afin de financer ses investissements.

c) Chiffres clés

Emprunts / lignes de crédits / liquidités disponibles au 31.12.2007

En MCHF	Disponibles	Utilisées
Lignes de crédit non confirmées	-	-
Lignes de crédit confirmées	30	30
Emprunt	n/a	1'810
Total dette		**1'840**
Liquidités (Mio CHF)	**49**	

Structure de la dette au 31.12.2007

En MCHF	Montants	Pourcentage
Taux fixe facial	1'000	54%
Taux variable facial	840	46%
	1'840	100%

Montant des emprunts échéant à moins de 12 mois : **200 MF**

Dans le processus de décision conduisant au renouvellement ou à une augmentation d'emprunt et conformément aux bonnes pratiques, le montant des emprunts échéant à moins de 12 mois devrait être pris en compte dans l'analyse de l'exposition au risque de marché. Au 31 décembre 2007, l'exposition maximale est de **1'040 MF** soit **57%** du total des emprunts.

Taux d'intérêts moyens sur 12 mois

	2005	2006	2007
Taux	3.66%	3.59%	3.42%

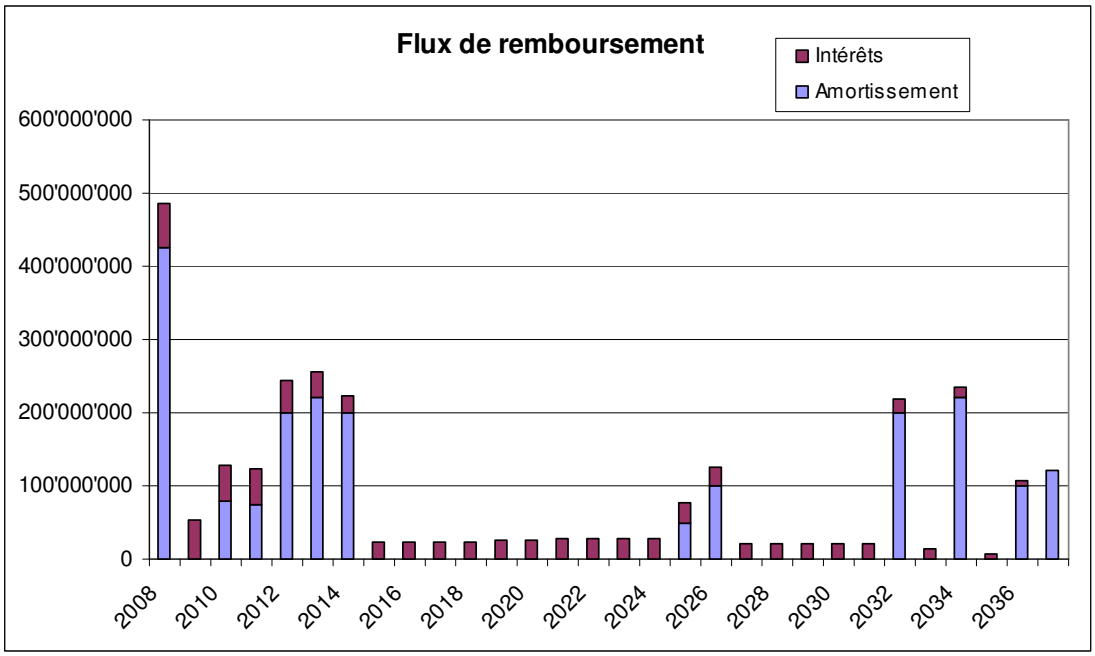
Dérivés

	Adossé	Non-adossé	Nominal MCHF	Valeur de marché / Juste valeur MCHF
Total dérivés	12	1	1'280	39

La juste valeur des dérivés est ici positive, ce qui implique que les flux futurs de liquidités liés à ces instruments représentent des entrées potentielles de trésorerie pour le détenteur.

Le montant de 39 millions représente la valeur de marché en date du 21 octobre 2008 des 12 instruments financiers déjà existant au 31.12.2007. En effet, il n'a pas été possible d'obtenir cette valeur au 31.12.2007 car les normes comptables en vigueur ne demandent pas précisément une information concernant ces valeurs de marché. Ainsi, la Ville ne conserve pas l'information à chaque bouclement des comptes.

Montants à rembourser au 31.12.2007



Informations sur les prêteurs au 31.12.2007

	Nombre	Montant MCHF	Pourcentage
Suisse	5	570	31%
Etranger	6	1'270	69%
Total	**11**	**1'840**	**100%**

d) Stratégie de financement et de gestion de la dette

La stratégie de financement et de gestion de la dette est formalisée dans un document intitulé « gestion de la dette : objectifs stratégiques ». Ce document instauré en 2005 n'a pas subi de modifications majeures depuis.

La stratégie est basée sur 3 axes :

1. ratio taux variable/taux fixe
2. financement basé pour 90% sur libor 6M et durée longue et 10% refinancés de 6M en 6M
3. étaler les dates de refinancement afin d'éviter au maximum les risques de liquidités

L'objectif du ratio « taux variable/taux fixe » selon le document « objectifs stratégiques » est d'atteindre en moyenne :

- 1/3 Libor 6 mois
- 1/3 semi-variable (collar, etc.)
- 1/3 taux fixe

La stratégie est donc de se financer en premier lieu en taux variable. La part variable des emprunts est ensuite réduite au travers de swaps payeurs de taux fixe.

Les principes pour la conclusion d'instruments dérivés sont les suivants :

- mise en concurrence systématique
- adossement sur sous-jacents existants ou prévus
- structures à coût zéro ou avec prime reçue
- pas de rachat de positions existantes
- structures uniquement en F
- contrats de types swap

Aucun *benchmark* n'est mentionné dans les objectifs stratégiques. Cependant, la direction des finances compare sa performance à celle d'un portefeuille théorique reflétant la stratégie à long terme de la Ville et composé d'emprunts 1/3 Libor, 2/3 taux fixe à 10 ans.

Une présentation de l'évolution, des taux, de la durée moyenne et de l'échéancier de la dette est faite au Conseil municipal. Un rapport émanant de l'outil de gestion et suivi de la dette est remis trimestriellement à la magistrate en charge du département des finances et du logement et au directeur de ce même département.

La stratégie effective au 31.12.2007 indiquait la proportion des emprunts à taux fixe à 54% et celle à taux variable à 46% avec un recours important aux produits dérivés et structurés. Le taux d'intérêt moyen de la dette en 2007 a été de 3.4%. La moitié du financement provient d'établissements dont le siège social de la maison-mère est à l'étranger.

Différents produits dérivés sont utilisés dans la gestion courante de la dette tels que :

- Swap de taux d'intérêts
- Vente de swaption
- Collar.

Les finalités de ces instruments sont variées :

- Instruments de traitements des risques (swap de taux d'intérêts et swaption)
- Encaissements de primes (ventes de swaption)
- *Spéculation* (collar non adossé à un sous-jacent détenu par la Ville de Genève).

Les surplus de liquidités, bien que peu nombreux, servent le plus souvent à couvrir les dépenses courantes et, le cas échéant, participent au remboursement de la dette par des non-renouvellements d'avances à terme fixe (court terme).

4.2.2. Constats

La gestion opérationnelle est dans l'ensemble suffisante. Les améliorations les plus importantes à apporter concernent la définition de limites minimales et maximales aux « objectifs stratégiques » ou charte ainsi que la mise en place d'un système de reporting conforme aux bonnes pratiques.

Outil et principes de gestion

1. Un collar (au 31.12.2007) et un swap (pour une période de 3 mois en 2008) n'étaient pas adossés à des sous-jacents, donnant ainsi une dimension spéculative à ces instruments. Ces opérations s'écartent des principes de bonne gestion mentionnés en 3.3.2 d demandant un adossement à des sous-jacents existants.

2. La maîtrise de la gestion et des connaissances liées à l'utilisation de produits dérivés compliqués repose principalement sur une seule personne.

Manuel de procédures, comptabilisation

3. La formalisation des processus entrant dans la gestion de la dette est en cours de réalisation par le département des finances, avec l'appui du contrôle financier de la Ville de Genève.

Rapport de gestion

4. Par rapport aux bonnes pratiques, le rapport de gestion doit être complété. Le rapport trimestriel de gestion remis à la magistrate en charge du département et au directeur du département n'inclut pas les points suivants :
    - comparaison aux objectifs stratégiques,
    - analyses d'écarts chiffrés par rapport au benchmark, budget ou réalisé de l'an passé,
    - mention des valeurs de marché des instruments dérivés.

Charte de trésorerie

5. Le document « objectifs stratégiques » n'est pas assez contraignant pour permettre un encadrement adéquat de l'activité. Il y manque notamment :
    - Des bornes minimales et maximales de la part variable et fixe, et d'une définition claire d'un taux semi-variable.
    - Une liste positive des instruments financiers autorisés.
    - Une mention limitant l'utilisation des dérivés à la couverture au travers d'un adossement de ceux-ci avec des sous-jacents en montant, échéance et devises.
    - La mention du « benchmark » auquel la performance réalisée devrait être comparée.
    - Des directives encadrant l'activité de placement.

    En outre, au 31 décembre 2007, la part fixe (selon la définition des « objectifs stratégiques », soit y compris la part semi-variable qui inclut des caps) se monte à 60% alors que les « objectifs stratégiques » prévoient un objectif de 66%. De plus, la part fixe selon les « objectifs stratégiques » s'écarte de celle des bonnes pratiques définies sous 3.3.2., qui visent à minimiser le risque de taux.

4.2.3. Risques découlant des constats

Un **risque de contrôle** tient à l'absence :

- de limites contraignantes dans les « objectifs stratégiques »,
- de rapport de gestion complet et exhaustif et
- de formalisation des processus validés.

En raison de l'effet combiné :

- de la maîtrise de la gestion des instruments dérivés par une seule personne même si quatre personnes sont impliquées dans le processus (risque opérationnel pouvant également faciliter la collusion entre les parties prenantes),

et

- de l'absence de liste des produits dérivés et de leurs justes valeurs (établie par la comptabilité et validée par les personnes traitant les produits dérivés),

il demeure un risque de non-intégralité de l'information financière qui, en particulier dans le cas de produits dérivés non adossés, n'est généralement pas décelable par la comptabilité avant l'échéance de ces derniers.

4.2.4. Recommandations

Actions

[cf. constat 1] Afin de se rapprocher des principes de bonnes pratiques de gestion, ne plus détenir d'instruments financiers non adossés. Si pour des raisons d'économies de telles situations étaient inévitables, informer et obtenir l'aval formel de la magistrate. La manière de traiter ces exceptions devrait être intégrée dans le descriptif des processus à réaliser.

[cf. constat 2] Former en interne une seconde personne susceptible de seconder efficacement la personne en charge de la gestion des produits dérivés en cas de vacances et d'absence prolongée.

[cf. constat 3] Revoir, compléter et valider l'entier des processus avec l'appui du contrôle financier de la Ville de Genève.

[cf. constat 4] Intégrer au rapport de gestion remis à la magistrate et au directeur du département les éléments majeurs explicités au point 3.3.4.

[cf. constat 5] Etablir une charte de trésorerie valable en tout temps selon les principes énoncés au point 3.3.5.

Pistes et modalités de mise en œuvre

La direction du département des finances est invitée à proposer dans un délai de 3 mois les modifications nécessaires aux « objectifs stratégiques » afin de doter ce document des éléments indispensables d'une charte de trésorerie valable en tout temps.

Dans le même délai, les processus décrits avec l'appui du contrôle financier devraient être revus et corrigés par la direction du département en vue d'une validation formelle. Les éléments indispensables d'un rapport de gestion nécessaires à une information complète et exhaustive de la hiérarchie devraient être intégrés dans le prochain rapport de gestion.

La valeur de marché des instruments financiers devrait être demandée aux instituts financiers. La liste des dérivés et leurs justes valeurs reçues devraient être vérifiées conjointement par la personne traitant les instruments et la comptabilité, et ensuite intégrées au rapport de gestion interne remis à la magistrate.

Avantages attendus

Une amélioration du contrôle de l'activité de gestion de la trésorerie au travers de rapports de gestion exhaustifs et un encadrement des activités mieux définies.
Une meilleure transparence par une information complète à la hiérarchie.

4.2.5. Observations de la Ville de Genève

Liste des produits dérivés et juste valeur
La Ville de Genève souhaite tempérer le risque de non-intégralité de l'information financière découlant, selon la Cour, d'un effet combiné entre la maîtrise de la gestion des instruments dérivés par une seule personne et de l'absence de liste des produits dérivés. La Ville de Genève tient à jour une liste exhaustive des produits dérivés. Cette liste est tenue séparément à jour aussi bien par la direction des finances et du logement que par le service de la comptabilité générale et du budget. Le nombre d'intervenants dans le processus de gestion des produits dérivés est un facteur important dans la réduction du risque de collusion

La Ville de Genève est toutefois consciente qu'il existe toujours un risque résiduel de collusion dans tout processus de décision. C'est pour cette raison qu'elle a adopté en la matière un certain nombre de garde-fou. En effet, tel que nous l'avons exposé aux auditeurs de la Cour, les processus en place imposent des validations avant et après l'exécution des décisions prises. Enfin, les nombreuses normes de contrôle au sein des différents organismes bancaires avec lesquels la Ville de Genève traite contribuent également à la réduction de ce risque.

La Ville de Genève ne considère pas que la mention comptable de la « juste valeur » des produits dérivés soit pertinente en matière de gestion stratégique. En effet, tous les produits dérivés utilisés dans le cadre de la gestion de la dette sont adossés à des emprunts à taux variables. La représentation pertinente en matière décisionnelle est la représentation économique et non pas comptable de la situation. Ainsi, un emprunt à taux variable couvert par un produit dérivé est considéré à l'égal d'un emprunt à taux fixe. S'agissant du traitement comptable de la « juste valeur », la Ville de Genève applique les dispositions légales et réglementaires en vigueur, ainsi que les bonnes pratiques et continuera à procéder de la sorte.

Le collar de trésorerie
La Ville de Genève détient un collar, dit de trésorerie, garantissant un rendement minimal de 3% annuel sur un montant moyen de trésorerie de 30 millions de francs. Par définition, un collar de trésorerie n'est pas adossé. La finalité de ce produit ne devrait donc pas être qualifiée de spéculative.

La répartition fixe-variable
Parmi les emprunts à taux facial variable, 100 mios de francs d'emprunts sont à considérer économiquement comme étant à dominance fixe (taux fixe auquel se soustrait un montant variable). La structure de la dette au 31 décembre 2007 par risque de taux se présente donc de la manière suivante :

En MCHF	**Montants**	**Pourcentage**
Taux fixe	1'100	60%
Taux variable	740	40%
	1'840	100%

4.2.6. Position de la Cour relativement aux observations de la Ville de Genève

Position de la Cour relativement à la liste des produits dérivés et juste valeur
Relativement aux dérivés, la liste actuelle tenue par la Ville de Genève n'inclut pas la juste valeur des dérivés. Il conviendra de faire valider la liste par la personne qui traite les dérivés avec les banques. En outre, la connaissance de ces produits dérivés n'est maitrisée que par une seule personne à la Ville, même si dans le processus d'approbation quatre personnes donnent un aval ou sont impliquées sur la base des explications fournies par ladite personne. C'est pourquoi la Cour a relevé que des risques de non-intégralité de l'information financière et de contrôle existent, et qu'il convient donc de mettre en place les recommandations proposées pour les réduire.

Relativement à la juste valeur des dérivés, la Cour recommande d'intégrer cet élément dans le rapport de gestion interne avant tout pour améliorer la maîtrise du risque de contrôle relatif aux anticipations de marché et opérations passées.

Position de la Cour relativement au collar de trésorerie
L'instrument dérivé « collar » étant reconnu par la Ville comme non-adossé, il convient de préciser dans la charte la possibilité et les conditions d'utilisation des instruments dérivés non adossés, qui, par cette seule caractéristique, sont considérés comme spéculatifs.

Position de la Cour relativement à la répartition fixe-variable
La Cour maintient sa position. Comme l'indique la Ville, un emprunt de 100 millions de francs est sujet actuellement à taux variable (taux fixe moins un montant variable) et doit être considéré comme tel.

4.3. Commune de Plan-les-Ouates

4.3.1. Contexte

a) Bases légales

La Loi sur l'administration des communes (B 6 05) dans son art. 30 confère au Conseil municipal la délibération, entre autres, des objets suivants:

- le budget de fonctionnement annuel de la commune ;
- les crédits budgétaires supplémentaires et les moyens de les couvrir ;
- les crédits d'engagement et complémentaires relatifs aux dépenses d'investissement du patrimoine administratif et les moyens de les couvrir, ainsi que les crédits relatifs aux placements du patrimoine financier sous réserve de l'article 48, lettre j ;
- le compte de fonctionnement, le compte d'investissement, le financement des investissements, le compte de variation de la fortune, le bilan et le compte rendu financier annuel ;
- les emprunts et les cautionnements communaux, les mises en gage de biens communaux ainsi que les prêts en espèces qui n'ont pas un but social.

L'art. 48 de cette même loi donne, dans sa lettre j, au Conseil administratif, au maire et à ses adjoints les compétences d'opérer des placements financiers.

En outre, l'art. 68 stipule que ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvées par le département de surveillance les délibérations du conseil municipal concernant les crédits supplémentaires et les crédits d'engagement et complémentaires dont le montant excède :

1. 50'000 F dans les communes jusqu'à 3'000 habitants;
2. 300'000 F dans les communes de plus de 3'000 habitants;
3. 1'000'000 F en Ville de Genève.

L'art. 52 du Règlement d'application de la loi sur l'administration des communes (B 6 05.01) stipule que :

- Un plan financier doit, en principe, être établi périodiquement et communiqué au conseil municipal à titre d'information.
- L'établissement d'un plan financier est obligatoire pour les communes qui présentent un budget comportant un excédent de charges, selon l'article 77 de la loi sur l'administration des communes.
- Dans ce cas, le plan financier est transmis pour approbation au département.

De plus, ce même règlement d'application dans son art. 54 mentionne que :

a) Les ordres relatifs aux opérations financières que la commune effectue auprès des établissements dans lesquels elle détient un compte doivent comporter la signature collective à deux.
b) La liste des personnes autorisées à signer collectivement à deux, sur laquelle figure un modèle de signatures, est adressée au département.

Par un arrêté annuel, le Conseil d'Etat approuve le budget de la commune de Plan-les-Ouates et autorise la commune à emprunter.

b) Evolution de la dette

La dette de Plan-les-Ouates est restée stable les 5 dernières années entre 140 millions et 160 millions environ. Cette stabilité a été possible grâce notamment à l'autofinancement des investissements et à un équilibre du compte de fonctionnement.

La dette de la commune résulte en grande partie du financement des immeubles locatifs qui font partie de son patrimoine financier

La commune de Plan-les-Ouates détient 2 immeubles subventionnés selon la Loi générale sur le logement et la protection des locataires (I 4 05 – LGL), pour un total de 84 logements. En application de l'article 3 alinéa 4 du règlement d'exécution de ladite loi (RGL – I 4 05.01) : "*Le propriétaire doit constituer des réserves pour travaux d'entretien et les déposer en banque sur un compte spécial. Il doit pouvoir en tout temps justifier l'utilisation des réserves qui restent attachées à l'immeuble en cas de transfert de celui-ci.*".

Par ailleurs, l'article 61 let. a RGL indique qu'est notamment érigée en restriction de droit public "*l'obligation faite au propriétaire de maintenir l'immeuble en bon état d'entretien et de constituer les réserves pour frais d'entretien prévues à l'article 3, alinéa 5*" (recte : alinéa 4).

Plan-les-Ouates n'ayant pas choisi l'option de créer une fondation de droit public pour l'acquisition et la gestion de ses immeubles locatifs, ces immeubles figurent à l'actif financier de la commune, leur financement à son passif.

c) Chiffres clés

Emprunts / lignes de crédits / liquidités disponibles au 31.12.2007

En MCHF	**Disponibles**	**Utilisées**
Limites de crédits Confirmées	-	-
Limites de crédits non-confirmées	-	-
Emprunts	n/a	161
Total		**161**

Liquidités (Mio CHF)	**14**

Les liquidités de Plan-les-Ouates représentent près de 30% des revenus annuels de la commune.

Plan-les-Ouates fait une séparation entre les dettes et liquidités des patrimoines financier et administratif. Les immeubles locatifs font partie du patrimoine financier. Les liquidités en banque et à la Poste provenant de ces actifs totalisent environ 10 millions à fin décembre 2007 et ne sont pas utilisées pour financer les activités relatives au patrimoine administratif ou pour en rembourser les dettes. Elles sont la contrepartie de « réserves » d'exploitation figurant au passif du bilan et servent à entretenir et rénover les immeubles.

Lors de travaux, ces fonds sont immédiatement à disposition du Conseil administratif qui peut les utiliser sans devoir demander au Conseil municipal une autorisation d'emprunt. Si les fonds ne sont pas disponibles et qu'il faille alors recourir à l'emprunt pour financer les travaux en dehors du rythme annuel d'approbation budgétaire, il conviendrait de faire approuver le nouvel emprunt par le Conseil municipal. Le processus d'entretien et de rénovation des immeubles s'en trouverait ralenti.

Structure de la dette, au 31.12.2007

En MCHF	Montants	Pourcentage
Taux fixe facial	161	100%
Taux variable facial	-	0%
	161	**100%**

Montant des emprunts échéant à moins de 12 mois : **37 MF**

Dans le processus de décision conduisant au renouvellement ou à une augmentation d'emprunt et conformément aux bonnes pratiques, le montant des emprunts échéant à moins de 12 mois devrait être pris en compte dans l'analyse de, l'exposition au risque de marché. Au 31.12.2007, cette exposition est de **37 MF** soit **23%** du total des emprunts.

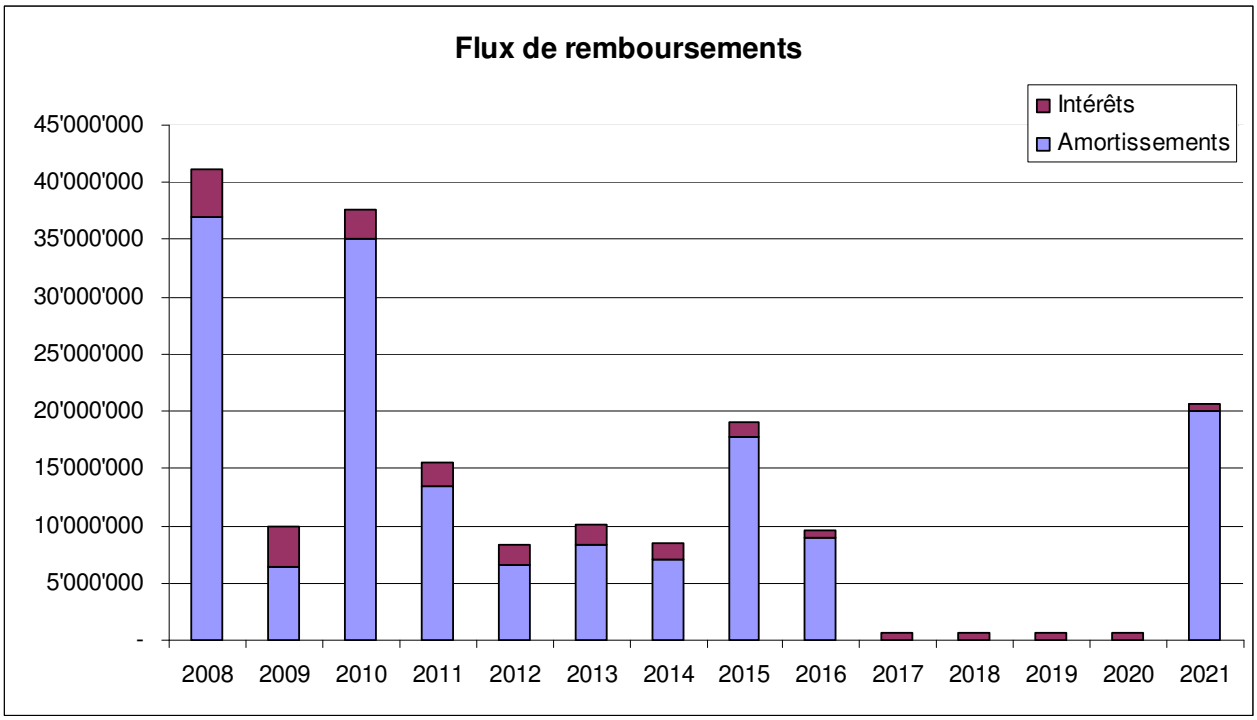
Taux d'intérêts moyens sur 12 mois

	2005	2006	2007
Taux	3.24%	2.85%	2.81%

Dérivés

	Adossé	Non-adossé	Nominal
Instruments dérivés	-	-	-

Montants à rembourser au 31.12.2007



Informations sur les prêteurs

	Nombre	Montant MCHF	Pourcentage
Suisse	5	151	94%
Etranger	1	10	6%
Total	**6**	**161**	**100%**

d) Stratégie de financement et de gestion de la dette

Le processus d'endettement de Plan-les-Ouates est le suivant. Le Conseil administratif propose au Conseil municipal le budget de fonctionnement et une autorisation d'emprunt annuelle. Cette dernière est basée sur l'insuffisance d'autofinancement des investissements constatée en fonction du plan annuel des investissements.

La dette de Plan-les-Ouates est composée à 100% d'emprunts à moyen/long terme à taux fixe

La structure de la dette est uniquement en taux fixe et est constituée d'emprunts à moyen et long terme. Aucun produit dérivé n'est utilisé.

Chaque acquisition d'actif donne lieu à un emprunt spécifique. La durée recherchée de l'emprunt et son plan d'amortissement éventuel sont calqués sur celle du bien. La durée de l'emprunt peut toutefois être adaptée selon le niveau de taux d'intérêt actuel et prévisionnel : plus les taux sont bas, plus la durée recherchée sera longue et plus les taux sont hauts, plus la tendance sera de raccourcir l'échéance. Les immeubles sont ensuite amortis en fonction de la durée des emprunts réellement obtenus des banques.

Pour obtenir les meilleurs taux, une mise en concurrence est faite par un courtier. Les établissements mis en concurrence par le courtier ne sont pas communiqués à la commune, seule l'est l'offre jugée la plus intéressante.

4.3.2. Constats

La gestion opérationnelle est dans l'ensemble suffisante. Les améliorations les plus importantes à apporter concernent le respect du principe d'unité de caisse en réduisant les dettes par une utilisation des liquidités et la mise en place d'un système de reporting conforme aux bonnes pratiques.

Outil et principes de gestion

1. L'échéancier de Plan-les-Ouates présente deux pics de remboursement, l'un en 2008 et l'autre en 2010. Ainsi la commune est exposée à refinancer près de 20% de sa dette chacune de ces deux années.

2. La structure de la dette de Plan-les-Ouates est à 100% en taux fixe depuis fin 2008, plutôt que 70-75% préconisés par les bonnes pratiques.

La gestion des liquidités de façon non centralisée coûte entre 90'000 et 274'000 F par an à la commune

3. Le principe *d'unité de caisse* n'est pas respecté. En effet, les liquidités provenant du *patrimoine financier* et principalement des immeubles locatifs ne sont pas utilisées pour rembourser la dette qui a servi à financer du *patrimoine administratif*, au motif de la constitution de réserves pour les immeubles subventionnés. A ce titre, Plan-les-Ouates a bloqué 11.4 millions au 31 décembre 2007 sur des comptes dédiés. Or, son obligation de bloquer des liquidités en vertu de l'article 3 alinéa 4 du règlement d'exécution de la loi (RGL – I 4 05.01) se limite à 700'000 F. Le solde des liquidités (10.7 millions

au 31 décembre 2007) pourrait donc être consacré au remboursement de la dette. Ainsi, le coût des liquidités excédentaires peut être estimé en calculant le différentiel d'intérêt entre liquidités et emprunt (hypothèse : compte spécial constant à 700'000 F), soit en :

- 2005 : un différentiel de 2.74% (3.24% taux moyen des emprunts – 0.5 % taux moyen des placements) * 8.576 millions de liquidités = 235'000 F.

- 2006 : un différentiel de 2.35% (2.85% taux moyen des emprunts – 0.5 % taux moyen des placements) * 9.538 millions de F de liquidités = 224'000 F.

- 2007 : un différentiel de 0.81% (2.81% taux moyen des emprunts – 2% taux moyen des placements) * 10.706 millions de F de liquidités = 86'000 F.

Plan-les-Ouates ne dispose pas de limite de crédit utilisable sous forme d'avances à terme fixe à court terme, et emprunte à long terme à taux fixe. Les possibilités de remboursement de la dette en cas d'excédents de liquidités sont ainsi réduites.

Manuel de procédures, comptabilisation

4. Les processus relatifs au financement (à long terme et à court terme) et au recours à des placements ne sont pas formalisés.

5. Les mises en concurrence effectuées par le courtier ne sont pas transmises ni documentées. Les instituts mis en concurrence ne sont de ce fait pas connus par la commune.

Rapport de gestion

6. Lors de chaque renouvellement d'emprunt, un tableau est remis au conseiller administratif en charge des finances. Ce tableau ne comporte toutefois pas l'ensemble des informations préconisées par les bonnes pratiques et décrites au chapitre 3.3.4, en particulier :
    i. Certification du respect des principes de gestion à suivre, notamment en regard de la structure de la dette et de l'échéancier et des instruments utilisés
    ii. Les limites de crédit non utilisées ainsi qu'une information sur les liquidités et leurs revenus
    iii. Transactions importantes traitées et à venir dans les 12 mois
    iv. Nom, but et coûts d'un éventuel appel à des courtiers ou consultants
    v. Une analyse d'écart des charges d'intérêts par rapport au budget et l'année précédente et une comparaison à un benchmark.

Charte de trésorerie

7. Il n'existe pas de charte de trésorerie donnant une vision à moyen, long terme de la gestion de la trésorerie.

4.3.3. Risques découlant des constats

Un **risque de contrôle** tient à l'absence :

- de principes de gestion formalisés,
- de rapport de gestion complet et exhaustif,
- de processus formalisés ,
- de mises en concurrence formalisées (risque de collusion).

Un **risque financier** avéré tient à des charges d'intérêts plus importantes que les besoins financiers réels ne l'exigent.

Un **risque financier** tient au risque de refinancement induit par les deux pics de l'échéancier et par le manque de flexibilité de la dette.

4.3.4. Recommandations

Actions

[cf. constats 1, 2, 3] Respecter en tout temps le principe d'unité de caisse, ne pas emprunter si des liquidités sont disponibles et les utiliser pour rembourser les dettes, excepté celles à maintenir sur un compte spécial selon le règlement RGL.

Mettre en place des lignes de crédit utilisables sous forme d'avances à terme fixe de 1 semaine à 12 mois, qui pourront être remboursées en cas d'excédents de liquidités.

Lors de financements futurs qui ne seraient pas couverts par les liquidités existantes ou par les limites précitées, veiller à lisser l'échéancier des emprunts selon les investissements et les flux de trésorerie futurs. En dernier ressort, rejoindre la caisse centralisée de l'Etat en cas d'excédents de liquidités permanents.

[cf. constat 4] Mettre en place et décrire les processus relatifs aux financements et aux placements.

[cf. constat 5] Obtenir systématiquement des courtiers un tableau résumant les instituts mis en concurrence, leur offre et le choix final.

[cf. constat 6] Etablir un rapport de gestion plus complet que le tableau actuel afin d'inclure les éléments explicités ci-avant.

[cf. constat 7] Etablir une charte de trésorerie valable en tout temps selon les principes énoncés au point 3.3.5.

Pistes et modalités de mise en œuvre

Au cours de l'année 2009, le Conseil administratif devrait faire voter l'ouverture d'une ou plusieurs lignes de crédit par le Conseil municipal, avec des conditions d'utilisation des lignes de crédit, internes à la commune, clairement établies. Par exemple :

- une enveloppe maximale de 10 millions serait à disposition du Conseil administratif uniquement pour l'entretien et les rénovations d'immeubles du patrimoine financier ;
- le solde des limites serait à utiliser pour le renouvellement des emprunts ou pour les nouveaux besoins relatifs au patrimoine administratif afin de rapprocher la structure d'endettement des bonnes pratiques.

Une fois les limites mises en place, les liquidités existantes générées par le patrimoine financier pourraient être consacrées au remboursement de tout emprunt de la commune à leur échéance.
Les limites de crédit ne devraient pas être sujettes à des commissions de mise à disposition.

Dans un délai de 3 mois une charte de trésorerie devrait être écrite selon le modèle au point 3.3.5.

Dans le même délai, les processus devraient être décrits par la responsable et être validés formellement par le Conseil administratif.

Au cours de l'année 2009, un rapport de gestion nécessaire à une information complète et exhaustive du Conseil administratif devrait être élaboré sur une base trimestrielle.

Pour chaque commune, la Cour invite la direction du logement[15] à communiquer au service de surveillance des communes les liquidités devant être effectivement consignées sur un compte bancaire dédié en application de l'article 3 alinéa 4 du règlement d'exécution de la loi (RGL – I 4 05.01 Le service de surveillance des communes est invité à informer les communes de ce montant[16].

Avantages attendus

L'application des recommandations permettra une gestion globale de la dette et des liquidités au lieu d'une gestion par objet.

Une amélioration du contrôle de l'activité de gestion de la trésorerie au travers de rapports de gestion exhaustifs, un meilleur encadrement par des activités mieux définies ainsi qu'une amélioration de la transparence.

Un abaissement des coûts de financement pouvant s'élever de 100'000 F à 300'000 F par année et une réduction du risque de contrôle.

---

[15] Contactée par la Cour, la direction du logement a répondu favorablement à cette demande. Cette communication ne pourra être effective que d'ici fin 2009, car « compte tenu de l'obsolescence des applications informatiques, respectivement l'absence d'un système d'information cohérent, la collecte de données utiles devra être opérée par dossier, de manière non automatique. C'est pourquoi, en l'état, une communication à intervalle régulier n'est pas envisageable. Cette question pourra toutefois être prise en compte dans le cadre de la mise en place du nouveau système d'information du logement (SIDLO) qui devrait être disponible à l'horizon 2011. »

[16] Contacté par la Cour, le service de surveillance des communes a répondu favorablement à cette demande, pour autant qu'il dispose des données de la part de l'Office cantonal du logement.

4.3.5. Observations de Plan-les-Ouates

Cf. constat 7 : nous nous emploierons à rédiger cette charte, tout en gardant à l'esprit le principe de proportionnalité.

Quant au dernier paragraphe : nous espérons que cette recommandation sera suivie d'effet, elle nous est utile pour le suivi de nos engagements financiers

Nous constatons, du reste avec plaisir, que les performances globales de la gestion de la dette de Plan-les-Ouates est tout à fait honorable en comparaison avec les autres entités auditées. Quant à l'efficience de cette gestion et vu le peu de ressources dévolus à cette tâche à Plan-les-Ouates, elle est certainement excellente !

4.4. Services Industriels de Genève (SIG)

4.4.1. Contexte

a) Bases légales

L'article 29 al. 1 de la Loi sur les Services industriels (LSIG - L 2 35) donne la compétence au conseil d'administration des SIG pour emprunter selon des limites fixées à l'alinéa 2 du même article. Ainsi les emprunts d'un montant supérieur à 5 millions et/ou d'une durée supérieure à 3 ans requièrent l'approbation préalable du Conseil d'Etat.

L'article 37 de la LSIG donne la compétence au Grand Conseil pour :

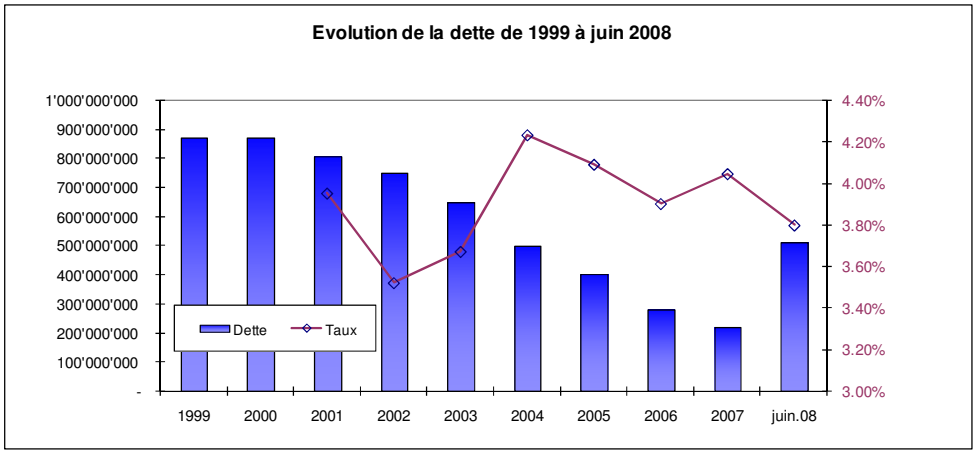
- l'approbation des budgets annuels d'exploitation et d'investissement,
- l'approbation du rapport annuel de gestion comportant le compte de profits et pertes et le bilan.

L'article 25 de cette même loi stipule que les comptes des SIG doivent être établis selon les normes IFRS.

Conformément à l'art. 16 LSIG, le conseil d'administration (CA) est l'autorité supérieure des SIG. Celui-ci détermine les attributions du bureau du conseil (art. 20 LSIG) et de la direction générale (art. 20 B LSIG). Enfin, en vertu de l'art. 34 LSIG, le CA détermine le pouvoir de signature des engagements pris par l'entreprise vis-à-vis de tiers et des compétences déléguées de ce fait. Ainsi, le CA donne compétence à la direction finance et stratégie pour la gestion du financement et de la dette.

b) Evolution de la dette

La dette des SIG est en constante diminution depuis 8 ans, hormis en 2008 suite au financement du transfert d'actifs.



Au début des années 2000, la dette des SIG se montait à 910 millions. De 2000 à 2007, les SIG ont remboursé en moyenne 100 millions par année, en majeure partie grâce à des marges sur l'électricité particulièrement favorables, pour arriver au plus bas niveau de la dette en 2007.

Le 3 janvier 2008, les SIG ont emprunté 300 millions pour financer le transfert d'actifs.

c) Chiffres clés

Emprunts / limites de crédits / liquidités disponibles au 31.12.2007 :

En MCHF	***Disponibles***	***Utilisées***
Limites de crédit non confirmées	-	-
Limites de crédit confirmées	50	-
Emprunt	n/a	220
Total dette		**220**
Liquidités (Mio CHF)	127	

Structure de la dette au 31.12.2007

En MCHF	**Montants**	**Pourcentage**
Taux fixe facial	220	100%
Taux variable facial	-	0%
	220	100%

Montant des emprunts échéant à moins de 12 mois : **10 MF**

Dans le processus de décision conduisant au renouvellement ou à une augmentation d'emprunt et conformément aux bonnes pratiques, le montant des emprunts échéant à moins de 12 mois devrait être pris en compte dans l'analyse de l'exposition au risque de marché. Au 31 décembre 2007, cette exposition est de **10 MF** soit **5%** du total des emprunts.
Note : dans le cas précis, l'emprunt visé a pu être remboursé à son échéance, sans refinancement

Taux d'intérêts moyens sur 12 mois :

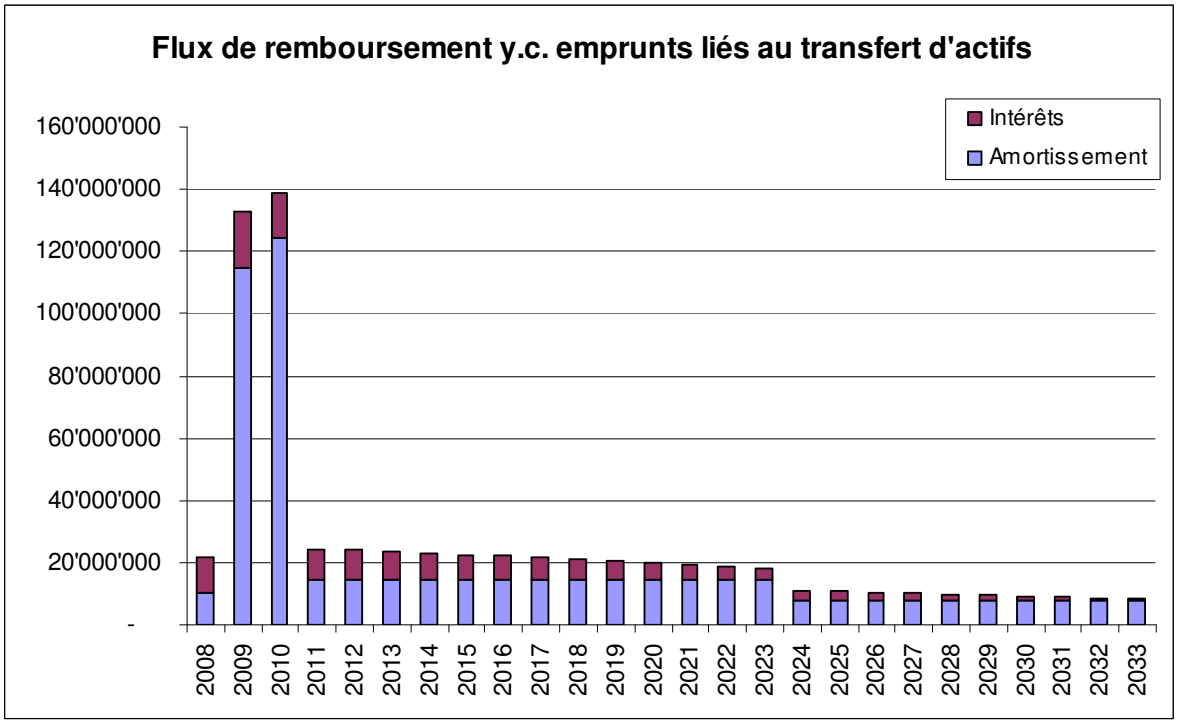
	2005	**2006**	**2007**
Taux	4.03%	3.90%	4.04%

Dérivés

En MCHF	**Adossé**	**Non-adossé**	**Nominal MCHF**	**Valeur de marché/Juste valeur MCHF**
Total dérivés	14	-	765	0.21

La juste valeur des dérivés est ici positive, ce qui implique que les flux futurs de liquidités liés à ces instruments représentent des entrées potentielles de trésorerie pour le détenteur qui viendront au fil du temps en déduction du coût des emprunts auxquels ils sont adossés.

Montants maximaux à rembourser au 31.12.2007:



Informations sur les prêteurs au 31.12.2007

	Nombre	Montant MCHF	Pourcentage
Suisse	-	-	0%
Etranger	4	220	100%
Total	**4**	**220**	**100%**

d) Stratégie de financement et de gestion de la dette

Le cadre normatif de gestion de la dette est défini dans une « Politique de gestion des risques financiers », dans la « Charte de gestion des excédents de trésorerie » et dans la « Charte de gestion du risque de taux ». Ces trois éléments forment le cadre dans lequel les SIG sont habilités à gérer les excédents de trésorerie et la dette.

Contenu pour la dette :

- Rôles et responsabilités de chacun
- Définition des risques
- Objectif de minimisation des coûts d'emprunts
- Part de la dette à taux variable de maximum 30%
- Liste positive des dérivés autorisés et obligation d'adossement
- Fixation d'un benchmark
- Méthode de reporting

Contenu pour la trésorerie :

- Rôles et responsabilités de chacun
- Définition des risques
- Objectif de rendement minimum
- Contreparties autorisées
- Méthode de reporting

Depuis 2000, les SIG ont fait appel à un cabinet de conseil (pour un coût de 0.2 million par an). Ce cabinet est intervenu pour mettre en place une nouvelle gestion de la dette qui n'était jusque-là constituée que d'emprunts à taux fixe. Le contrat a été résilié au cours de l'audit de la Cour.

Annuellement, une présentation est faite à la direction générale et au comité d'audit. Un rapport de gestion décrit les opérations effectuées dans l'année (emprunts, placements, remboursements, produits dérivés, etc.) et l'évolution des taux et de la dette. Une comparaison sommaire est effectuée avec la charte et la stratégie de l'année suivante est explicitée.

La stratégie effective au 31.12.2007 indiquait la proportion des emprunts à taux fixe à 100% avec un recours aux produits dérivés. Suite à l'emprunt lié au transfert d'actifs, la stratégie effective au 30.06.2008 est d'une proportion de 5% en taux variable contre 95% de taux fixe.

La stratégie des SIG consiste principalement à s'endetter à taux variable et fixer le taux par des produits dérivés.

4.4.2. Constats

La gestion opérationnelle est dans l'ensemble suffisante. Les améliorations les plus importantes à apporter concernent la flexibilité de la dette et une meilleure utilisation des liquidités à disposition (réduction de la dette ou caisse centralisée).

Outil et principes de gestion

1. L'échéancier des SIG présente deux pics de remboursement, l'un en 2009 et l'autre en 2010, en raison de décisions prises au début des années 2000. Ainsi les SIG devront refinancer près de 40% de leur dette ces deux années. A noter que depuis janvier 2008, les SIG disposent d'une tranche d'avance à terme fixe de 100 millions, non tirée et encore disponible de manière limitée dans le temps.

Les SIG disposent en moyenne entre 94 et 113 millions de liquidités qui ne sont pas utilisées pour rembourser les emprunts. Le coût en est de 1.76 million en 2007.

2. L'échéancier actuel des SIG est basé sur de nombreuses hypothèses quant à l'évolution des revenus et des dates de réalisation d'investissements éventuels (centrale à chaleur force, recapitalisation de la caisse de pension, etc.). Si ces hypothèses ne devaient pas se réaliser complètement, les SIG pourraient se retrouver avec de la liquidité excédentaire.

   Cette possibilité s'est déjà réalisée au cours des dernières années : les SIG ont disposé de liquidités importantes qui n'ont pas été utilisées pour rembourser des emprunts. La moyenne des placements de liquidités durant la majeure partie de l'année a représenté pour les années 2005, 2006 et 2007 respectivement 94, 113 et 113 millions. Cette situation engendre un coût équivalent au différentiel d'intérêt entre le placement et le coût des emprunts. Par exemple en 2007, le taux moyen de la dette est de 3.80% et le taux moyen des placements de 2.24%, soit un différentiel de 1.56% ; ce dernier mis en rapport avec les 113 millions de liquidités en placement représente un montant de 1.76 million.

   A noter que les SIG ont toutefois la possibilité à présent de rembourser par anticipation un emprunt bancaire de 33 millions sans coût supplémentaire.

Manuel de procédures, comptabilisation

3. Les processus relatifs à la gestion de la trésorerie sont décrits dans des procédures qualité d'une part et en partie dans la « Politique de gestion des risques financiers » d'autre part. Toutefois, les descriptions des processus relatifs à la comptabilisation et au suivi des produits dérivés ne sont pas complètement formalisées et à jour.

4. Au début de l'audit, la ségrégation des tâches entre la préparation des paiements et la libération de ceux-ci n'était pas effective. Durant l'audit et sur recommandation de la Cour, les SIG ont mis en place deux groupes hiérarchiques, l'un pour la préparation des paiements et l'autre pour la libération.

5. Les mots de passe de l'outil permettant d'effectuer les paiements n'ont jamais été modifiés.

6. Les réconciliations entre l'outil informatique de suivi pour la gestion de la dette et la comptabilité ne sont pas documentées ni systématiques, ce qui les rend peu efficaces.

Rapport de gestion

7. Par rapport aux bonnes pratiques, le rapport de gestion doit être complété. Actuellement, les écarts de volume et de taux ne sont pas analysés. Les coûts relatifs aux intérêts faciaux, de mise à disposition, des dérivés, des éventuels remboursements anticipés ne sont pas mis en valeur.

Charte de trésorerie

8. Les documents « Politique de gestion des risques financiers », « Charte de gestion des excédents de trésorerie » et « Charte de gestion du risque de taux » ne fixent pas les principes de mesure des risques, ni ne définissent de principes d'échelonnement de la dette.

9. Le benchmark mentionné dans la charte permet aux SIG de connaître leur performance par rapport à une situation 100% à taux fixe qui intègre une réduction de 10% du taux fixe. Toutefois, ce benchmark n'est pas en adéquation avec la stratégie effective des SIG qui utilise également des taux variables. De ce fait, la performance par rapport à la stratégie effective ne peut être entièrement comparée.

4.4.3. Risques découlant des constats

Un **risque financier** avéré tient à des charges d'intérêts plus importantes que nécessaires par un manque de flexibilité de la dette.

Un **risque financier** tient au risque de refinancement induit par les deux pics de l'échéancier.

Un **risque de contrôle** tient au manque de formalisation de certains processus et à l'absence d'un rapport de gestion exhaustif.

4.4.4. Recommandations

Actions

[cf. constats 1, et 2] Lors de financements futurs, favoriser un endettement permettant de se réserver des possibilités de rembourser la dette en cas d'abondance de liquidités ultérieures.

[cf. constats 2] Si les liquidités venaient à s'accumuler après le transfert d'actifs, rejoindre la caisse centralisée de l'Etat pour autant que les liquidités mises à disposition soient effectivement rémunérées. En l'état actuel de la Constitution et de la LSIG, un avis de droit produit par les SIG indique qu'un partage du bénéfice en faveur de ses propriétaires (Etat et communes) serait anticonstitutionnel car incompatible avec le régime de rémunération des fonds propres de l'art. 158A al.2 Cst-GE.

[cf. constat 3] Mettre à jour et finaliser le processus relatif à l'utilisation des produits dérivés, notamment pour la partie comptabilisation.

[cf. constat 4] Durant l'audit et sur recommandation de la Cour, les SIG ont mis en place deux groupes hiérarchiques, l'un pour la préparation des paiements et l'autre pour la libération.

[cf. constat 5] Mettre en place une procédure de changement bimestrielle des mots de passe relatif à l'outil de gestion des paiements.

[cf. constat 6] Formaliser et documenter les réconciliations mensuelles entre l'outil informatique de suivi pour la gestion de la dette et la comptabilité.

[cf. constat 7] Etablir un rapport de gestion trimestriel déclinant les éléments de la charte sous forme chiffrée et permettant les analyses comparatives avec le budget et les années précédentes (voir point 3.3.4).

[cf. constat 8] Fixer les principes de mesures du risque et les principes d'échelonnement de la dette dans le document (évaluer l'opportunité de fusionner les documents « Politique de gestion des risques financiers », « Charte de gestion des excédents de trésorerie » et « Charte de gestion du risque de taux » dans un seul et même document).

[cf. constat 9] Le benchmark actuel devrait être complété par un taux de référence représentant la stratégie poursuivie comme par exemple celui représentant une dette constituée à 30% de taux variable et 70% de taux fixe.

Pistes et modalités de mise en œuvre

La direction financière est invitée dans un délai de trois mois à regrouper les trois documents encadrant son activité et devrait faire approuver la charte selon les indications mentionnées au point 3.3.5. Les SIG devraient également élaborer un rapport de gestion qui compare le réalisé à tous les éléments chiffrés et aux bornes exigées par la charte.

La direction financière devrait établir les procédures pour les activités sur instruments dérivés sur la même base que les autres procédures. Mensuellement, la trésorerie devrait imprimer et comparer les états sur la dette globale ressortant de l'outil de gestion de la dette et le solde des comptes concernant la dette. Les différences devraient être investiguées. Les réconciliations devraient être classées.

Avantages attendus

Les recommandations améliorent le contrôle de l'activité de gestion de la trésorerie et accroissent la transparence.

En flexibilisant la dette et en se basant sur le passé, l'économie potentielle due au différentiel d'intérêt pourrait se monter à plus d'un million par année.

4.4.5. Observations des SIG

4.4.2. ch.2.
Les hypothèses servant aux projections financières sont tirées du plan d'affaires SIG quinquennal, fondé sur une stratégie d'entreprise révisée chaque année et validée par le Conseil d'administration de SIG.

La non-réalisation de tout ou partie de ces hypothèses ne génère pas forcément des liquidités excédentaires, mais peut amener SIG à ne pas conclure des emprunts supplémentaires.

Le niveau moyen de liquidités situé entre 94 et 113 millions représente une vision historique et n'est pas forcément transposable pour les années à venir. En effet, SIG pourrait devoir utiliser ces liquidités pour financer ses investissements et recapitaliser sa caisse de pension. Par ailleurs, ces mêmes liquidités pourraient voir leur niveau baisser de par la pression exercée sur les coûts par les régulateurs fédéraux (ex. : ElCom), principalement dans le domaine de l'électricité.

4.4.4. (constats 1. et 2.)
Les financements mis en place pour le Transfert d'actifs (300 millions) intègrent d'ores et déjà la possibilité de rembourser la dette de manière linéaire annuellement et pour partie de manière anticipée sans pénalité (soit un remboursement annuel de l'ordre de 15 millions). Par ailleurs, une partie des excédents de liquidités peut être placée à des conditions de rémunération proches de celles des conditions d'emprunts.

4.4.4. (constat 9.)
Nous proposons de comparer notre benchmark actuel avec le benchmark proposé pour vérifier la convergence éventuelle de leurs résultats.

4.5. Aéroport international de Genève (AIG)

4.5.1. Contexte

a) Bases légales

La Loi sur l'Aéroport international de Genève (H 3 25), dans son art. 5, stipule que les budgets et les comptes de l'établissement sont soumis à l'approbation du Conseil d'Etat. Cette même loi dans son art. 13 alinéa 2, attribue au Conseil d'administration de l'établissement, entre autres, les tâches suivantes:

- il adopte chaque année :
    1. le budget d'exploitation et le budget d'investissement,
    2. les comptes de clôture, soit bilan et compte de profits et pertes,
    3. le rapport de gestion qui sera présenté au Grand Conseil,
    4. le rapport de la commission consultative pour la lutte contre les nuisances dues au trafic aérien et le transmet au Conseil d'Etat,
- il décide, dans les limites de ses compétences, de tous les appels de fonds destinés au financement de l'établissement.

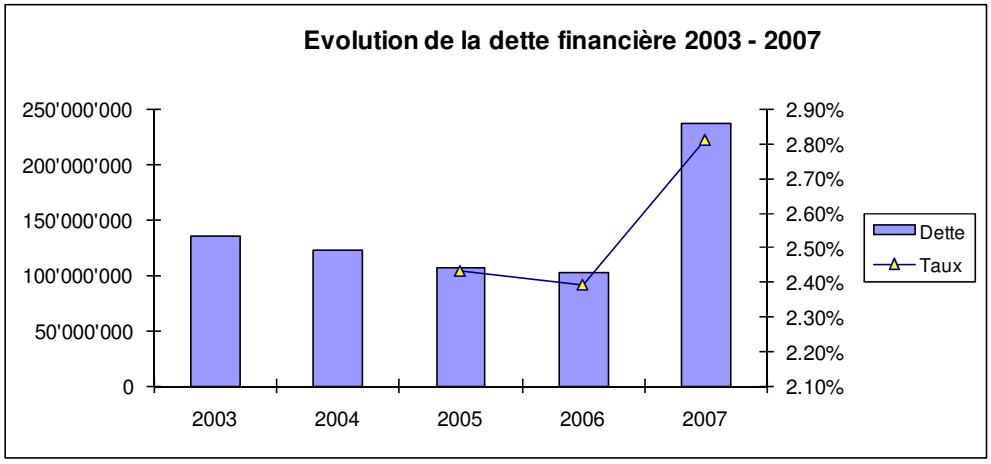
De plus, selon l'art. 34, l'établissement peut contracter lui-même et à son propre nom des emprunts destinés au financement des investissements de sa compétence.

L'art. 35 précise que l'établissement tient une comptabilité selon les normes comptables internationales (IAS).

Finalement, la Loi d'aliénation et d'investissement découlant d'opérations de transfert d'actifs entre l'Etat de Genève et l'Aéroport international de Genève (9827) du 16 novembre 2006 fixe dans son article 1 le prix de ce transfert à 154'250'269 F.

b) Evolution de la dette

La dette financière au bilan de l'Aéroport international de Genève est passée de 135 millions en 2003 à 103 millions en 2006 avant d'augmenter en raison du transfert d'actifs. Jusque-là, l'AIG avait un engagement hors bilan envers l'Etat de l'ordre de 154 millions (non reflété dans le graphique ci-dessous) pour l'utilisation des infrastructures aéroportuaires. Le transfert d'actifs a généré un paiement à l'Etat pour ce montant. Afin de financer ce transfert d'actifs, l'AIG a fait recours à des emprunts bancaires pour 125 millions. Le solde de 30 millions a été autofinancé, notamment grâce à l'augmentation du trafic aérien et du développement des compagnies « low cost » à Genève. La dette globale au 31.12.2007 s'élève à 237.4 millions.



c) Chiffres clés

Emprunts / lignes de crédits / liquidités disponibles au 31.12.2007

En MCHF	**Disponibles**	**Utilisées**
Limites de crédit confirmées	300	215
Limites de crédit non confirmées	-	-
Emprunt	N/A	22
Total Dette		**237**
Liquidités (Mio CHF)	**4.64**	

Structure de la dette au 31.12.2007

En MCHF	**Montants**	**Pourcentage**
Taux fixe facial	197	83%
Taux variable facial	40	17%
Total	**237**	**100%**

Montant des emprunts échéant à moins de 12 mois : **34 MF** dont 4 MF à taux fixe.

Dans le processus de décision conduisant au renouvellement ou à une augmentation d'emprunt et conformément aux bonnes pratiques, le montant des emprunts échéant à moins de 12 mois devrait être pris en compte dans l'analyse de, l'exposition au risque de marché. Au 31.12.2007, cette exposition est de **44 MF** soit **19%** du total des emprunts.

Taux d'intérêts moyens sur 12 mois

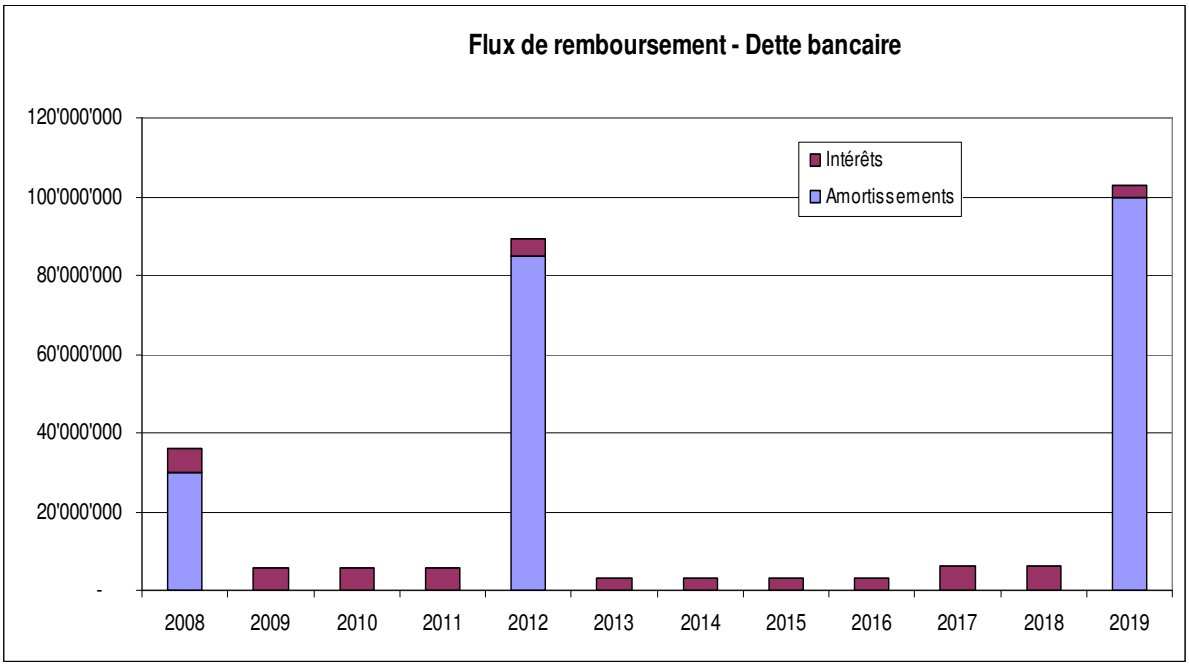
	2005	**2006**	**2007**
Taux	2.43%	2.39%	2.81%

Dérivés

	Adossé	Non-adossé	Nominal MCHF	Valeur de marché/Juste valeur MCHF
Total dérivés	6	-	175	4

La juste valeur des dérivés est ici positive, ce qui implique que les flux futurs de liquidités liés à ces instruments représentent des entrées potentielles de trésorerie pour le détenteur qui viendront au fil du temps en déduction du coût des emprunts auxquels ils sont adossés.

Montants maximaux à rembourser au 31.12.2007



Informations sur les prêteurs au 31.12.2007

	Nombre	Montant MCHF	Pourcentage
Suisse	3	52	35%
Etranger	2	185	65%
Total	**5**	**237**	**100%**

d) Stratégie de financement et de gestion de la dette

La stratégie de financement et de gestion de la dette est formalisée dans un document intitulé « la charte de gestion du risque de taux d'intérêts ». Ce document mis en place en 2005 n'a pas subi de modifications majeures depuis. Il s'inscrit dans la politique de gestion de la dette visant à réduire les charges et les risques financiers de l'AIG.

La politique mise en œuvre dès 2004 est caractérisée par une gestion prudente des risques et dont les principes fondamentaux sont les suivants :

- Limitation de la proportion d'emprunts long terme à taux variable non couverte à 25% de l'encours total de la dette contractée auprès des instituts financiers tiers.
- Limitation des outils utilisables au *swap* de taux d'intérêts, au *cap* et au *floor*. Tous ces outils doivent être parfaitement adossés à des lignes de crédit bancaires, tant en durée, en encours, qu'en référence de taux. Ils sont négociés en francs suisses.
- Validation par la double signature, à savoir par le directeur commercial et financier et le responsable de la division finance & administration, des opérations de négoce de ces instruments financiers.
- Mise en place de tableaux de bord permettant le suivi du portefeuille.
- Présentation annuelle au conseil d'administration de l'évolution de l'endettement, des charges financières ainsi que des opérations conclues.

Aucun *benchmark* n'est explicité/formalisé dans la charte. Cependant, l'AIG se compare de manière informelle au taux moyen pondéré de la dette de l'Etat de Genève.

La stratégie effective au 31.12.2007 indiquait la proportion des emprunts à taux fixe à 83% et celle à taux variable à 17% avec un recours important aux produits dérivés et structurés. Le taux moyen de la dette en 2007 a été de 2.81%. Un tiers du financement provient d'établissements dont le siège social de la maison-mère est à l'étranger.

La stratégie est de se financer en premier lieu en taux variable. La part variable des emprunts est ensuite réduite au travers de swap payeur de taux fixe.

Les montants de trésorerie disponibles en fin de période varient entre 5 et 54 millions durant la période auditée. Les liquidités jugées non nécessaires à l'exploitation courante sont soit placées à 7 jours soit gardées en compte courant si le taux rémunérateur de ce dernier est plus avantageux (2.25% actuellement).

4.5.2. Constats

La gestion opérationnelle est dans l'ensemble suffisante. Les améliorations les plus importantes à apporter concernent la mise à jour de la charte de trésorerie ainsi que l'établissement des procédures (travail en cours).

Outil et principes de gestion

1. Au moment de l'audit, l'échéancier de l'AIG présente deux pics de remboursement (2012 et 2019). Ainsi l'AIG est exposé à un risque de refinancement maximum de plus de 80% de sa dette ces deux années.

2. Des limites de crédit renouvelables trimestriellement et utilisées au 31.12.2007, libres de tout dérivé, pour 40 millions ainsi que des investissements futurs de quelques 80 millions par an durant les dix prochaines années devraient permettre d'absorber le surplus de liquidités provenant de l'exploitation (104 millions en 2007). Si ces investissements ne devaient pas se réaliser ou devaient prendre du retard, l'AIG pourrait se

L'échéancier de la dette présente un risque de refinancement en 2012 et 2019

retrouver avec d'importantes liquidités compte tenu du profil d'extinction de la dette. Toutes choses égales par ailleurs, il en résulterait une perte financière égale au montant moyen des liquidités multiplié par le différentiel entre le taux créditeur et débiteur (p.ex. avec les valeurs 2007 : 2.81%-2.1%=0.71% multiplié par 14'420'000, soit 102'000 F).

Manuel de procédures, comptabilisation

3. La revue du système de contrôle interne dans la gestion de la dette a montré quelques nécessaires points d'amélioration :
    - Il n'existe pas de processus formalisé des activités entrant dans la gestion de la dette et des liquidités ;
    - Les réconciliations entre les fichiers de support et les relevés d'intérêts de la banque ne sont pas formalisées ;
    - Les réconciliations entre les fichiers de support et la comptabilité ne sont pas formalisées.

4. Les informations contenues dans les états financiers concernant les montants des lignes de crédits disponibles sont incorrectes. Le montant total disponible en ligne de crédit est de 300 millions et non 255 millions comme indiqué dans les états financiers. La limite a été annulée au cours de l'audit.

5. La comptabilisation des coûts d'emprunts directement aux comptes de fonctionnement de l'AIG n'est pas conforme aux normes IFRS qui requièrent que ces coûts soient amortis sur la durée de l'emprunt selon la méthode du taux effectif. L'importance relative des montants des coûts d'emprunts a été jugée non significative par l'organe de révision de l'AIG, tolérant ainsi cette méthode de comptabilisation.

Rapport de gestion

6. Par rapport aux bonnes pratiques, le rapport de gestion doit être complété. La comparaison avec un benchmark est notamment absente.

Charte de trésorerie

7. Le document « charte de gestion du risque de taux d'intérêts » n'est pas assez contraignant et exhaustif afin de permettre un encadrement adéquat de l'activité. Il y manque notamment :
    - Des bornes minimales et maximales de la part variable et fixe, que ce soit à long terme comme à court terme, et ceci afin d'intégrer également le risque de refinancement dans la charte.
    - La mention du « benchmark » auquel la performance réalisée devrait être comparée.
    - Des directives encadrant l'activité de placement.

4.5.3. Risques découlant des constats

Un **risque financier** tient en premier lieu au risque de refinancement induit par les deux pics de l'échéancier et dans une moindre mesure au risque d'abondance de liquidités, décrit ci-avant.

Un **risque** de **contrôle** avéré est lié à l'oubli de la mention d'une ligne de crédit non utilisée dans le reporting interne et dans les états financiers ; dans une moindre mesure un risque de contrôle est lié au manque de comparaison à la charte dans les rapports de gestion.

4.5.4. Recommandations

Actions

[cf. constats 1 et 2] Lors des nouveaux emprunts, lisser l'échéancier en relation avec les investissements et flux futurs de liquidités.

Dans l'hypothèse où les liquidités viendraient à s'accumuler malgré la marge de manœuvre sur les limites de crédits renouvelables trimestriellement et les investissements prévus, rejoindre la caisse centralisée de l'Etat pour autant que les liquidités mises à disposition soient effectivement rémunérées. En dernier ressort, d'un point de vue économique et dans une vision consolidée, il serait préférable que l'AIG verse à l'Etat ses liquidités non nécessaires à l'exploitation courante (p.ex. sous forme de distribution extraordinaire du résultat) s'il n'arrive pas à les placer au minimum au taux de la dette de l'Etat.

La formalisation des procédures à l'AIG est bien avancée

[cf. constat 3] Formaliser les processus et les contrôles effectués afin d'améliorer le niveau de maturité du système de contrôle interne. En février 2009, l'AIG a remis à la Cour des documents reflétant les actions déjà entreprises en vue de la mise en place de cette recommandation.

[cf. constat 4] Mettre en place un processus de confirmation des lignes de crédit disponibles afin d'éviter qu'une erreur dans les informations présentées dans les états financiers ne se reproduise.

[cf. constat 5] Lors des futurs emprunts et si les coûts d'emprunts devaient atteindre des montants significatifs, valoriser l'emprunt au bilan selon la méthode du coût amorti, et enregistrer les intérêts financiers selon la méthode du taux effectif tout au long de la durée de vie de l'emprunt.

[cf. constat 6] Préciser le rapport de gestion en fonction du point 3.3.4.

[cf. constat 7] Préciser la charte en fonction du point 3.3.5.

Pistes et modalités de mise en œuvre

Le responsable de la trésorerie est invité à proposer dans un délai de trois mois les modifications à apporter au document « charte de gestion du risque de taux d'intérêts » afin de doter ce document des éléments indispensables d'une charte de trésorerie valable en tout temps.

Avantages attendus

Amélioration de la flexibilité de la dette, essentielle surtout en cas de report des investissements.

Amélioration des contrôles de l'activité trésorerie par une description des processus et une formalisation des contrôles.

Meilleure transparence par une information complète dans le rapport de gestion spécifique à la trésorerie.

4.5.5. Observations de l'AIG

En préambule, l'AIG tient à remercier la Cour des comptes pour son ouverture au dialogue dans le cadre de l'élaboration de ce rapport, ouverture qui ne peut que profiter, in fine, à la pertinence du rapport lui-même. La dette de l'AIG a pour principal objet de financer les infrastructures et installations lourdes de l'aéroport sur une longue période. Le niveau d'endettement reste assez modeste en 2008 en comparaison internationale et devrait augmenter ces prochaines années afin de permettre la poursuite du plan directeur visant à adapter l'aérogare passager aux besoins futurs, tant sur le plan quantitatif (croissance du trafic) que qualitatif (confort, respect des normes, capacité d'accueil des avions gros-porteurs assurant des vols long-courriers).

Dans ce contexte le risque d'abondance durable de liquidités est plus qu'improbable, y compris en cas de ralentissement ou de décalage des investissements, d'autant plus qu'une partie de la dette fait l'objet de tirages court terme permettant des ajustements selon les besoins de financement effectifs. En outre, même dans ce cas de figure théorique, un versement à l'Etat au titre d'une distribution extraordinaire de résultat serait une aliénation de fonds de l'AIG soumis à l'approbation du conseil d'administration mais non un acte de gestion de trésorerie.

Pour ce qui concerne les pics de financement il convient de préciser d'une part qu'ils découlent en grande partie du refinancement, en une seule opération, de la dette hors bilan de l'AIG envers l'Etat et d'autre part que les différents lignes de crédit permettent, compte tenu de leur profil d'utilisation et de leur maturité, une réelle marge de manœuvre pour « lisser » les échéances de remboursement.

Pour les autres points mentionnés par la Cour l'AIG suivra les recommandations proposées, dont certaines ont déjà été entreprises et d'autres sont en voie d'application.

4.6. Palexpo SA (anciennement Fondation du palais des expositions et Fondation pour la halle 6)

4.6.1. Contexte

a) Bases légales

Jusqu'en juin 2008, la Loi sur la fondation du palais des expositions (loi n° 8672) et la Loi concernant la création de la fondation pour la halle 6 (loi n° 8138) prévoient que l'approbation du budget est soumise au Conseil d'Etat et que l'approbation des comptes est soumise au Grand Conseil.

Le Conseil d'Etat est en outre autorisé à garantir les emprunts jusqu'à un montant maximum d'un million. Pour les garanties plus importantes, cette compétence est du ressort du Grand Conseil.

La fondation pour la halle 6 et la fondation du palais des expositions sont propriétaires des actifs tels que terrains, bâtiments et infrastructure. Orgexpo, fondation de droit privé, gère l'exploitation de ces actifs.

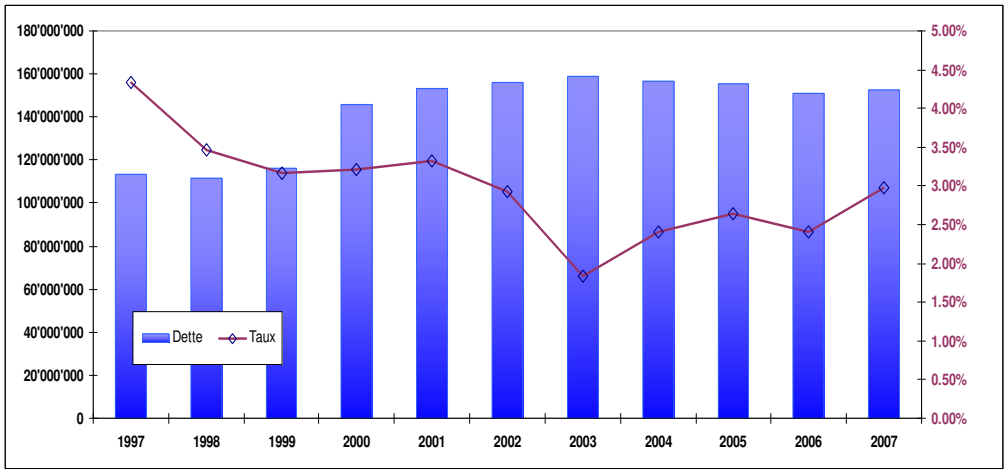
Le budget, les comptes et le rapport de gestion de la fondation pour la halle 6 et de la Fondation du palais des expositions sont contrôlés par l'inspection cantonale des finances et ensuite soumis par le Conseil d'Etat au Grand Conseil pour approbation.

La Loi sur la fondation du palais des expositions et la Loi concernant la création de la Fondation pour la halle 6 requièrent que ces entités, ainsi que l'exploitant de ces actifs, Orgexpo, établissent leurs comptes selon les normes comptables internationales IFRS. Or, et comme relevé annuellement jusqu'en 2007 par les organes de révision respectifs à chaque entité, les états financiers ne sont pas conformes aux normes IFRS.

Depuis juin 2008, cette structure est entièrement redéfinie. Dans une première étape, la fondation du palais des expositions et la fondation pour la halle 6 sont fusionnées dans une seule entité, Palexpo SA. Par la suite, Orgexpo sera également fusionnée dans la nouvelle entité. Cette nouvelle société anonyme au capital de 205.6 millions est détenue à 77.8% par l'Etat de Genève, 11.6% par la Fondation pour le tourisme, 8.2% par la fondation du salon de l'automobile et 2.4% par la fédération des entreprises romandes (FER).

Les statuts de la nouvelle société anonyme, datés du 3 juin 2008, stipulent à l'art. 7 que tous les nouveaux emprunts doivent être approuvés par le conseil d'administration.

b) Evolution de la dette



La dette totale est en augmentation depuis 1998. Elle est cependant relativement stable depuis le financement de la Halle 6 en 2001.

Au 31 décembre 2007, la dette totale se monte à 153 millions dont 78% sont à taux fixe et 22% à taux variable. La dette est employée pour financer des actifs immobilisés.

Au niveau de la répartition géographique, 87% du financement est apporté par des banques suisses et 13% par des banques dont le siège social de la maison mère est à l'étranger.

Palexpo SA n'a pas recours à des instruments dérivés mis à part un produit structuré pour une valeur nominale de 20 millions. Ce produit propose un taux d'intérêt plus bas que le marché les cinq premières années et un taux à définir pour les années suivantes mais plafonné à hauteur de maximum 6.4%. Le calcul du taux dès la sixième année est basé sur l'évolution d'un différentiel de taux d'intérêt et non pas de l'évolution des taux d'intérêt.

Le financement du fonds de roulement est assuré par Orgexpo.

c) Chiffres clés

Emprunts / limites de crédits / liquidités disponibles au 31.12.2007 :

Limites de crédit confirmées	5.00	-
Limites de crédits non-confirmées	-	-
Emprunts	n/a	153.00
Total		**153.00**
Liquidités (Mio CHF)	**22.6**	

Structure de la dette au 31.12.2007 :

En MCHF	Montants	Pourcentage
Taux facial fixe	119	78%
Taux facial variable	34	22%
	153	**100%**

Montant des emprunts échéant à moins de 12 mois : **3.7 MF**

Dans le processus de décision conduisant au renouvellement ou à une augmentation d'emprunt et conformément aux bonnes pratiques, le montant des emprunts échéant à moins de 12 mois devrait être pris en compte dans l'analyse de l'exposition au risque de marché. Au 31.12.2007, cette exposition est de **37.7 MF** soit **25%** du total des emprunts.

Taux d'intérêts moyens sur 12 mois :

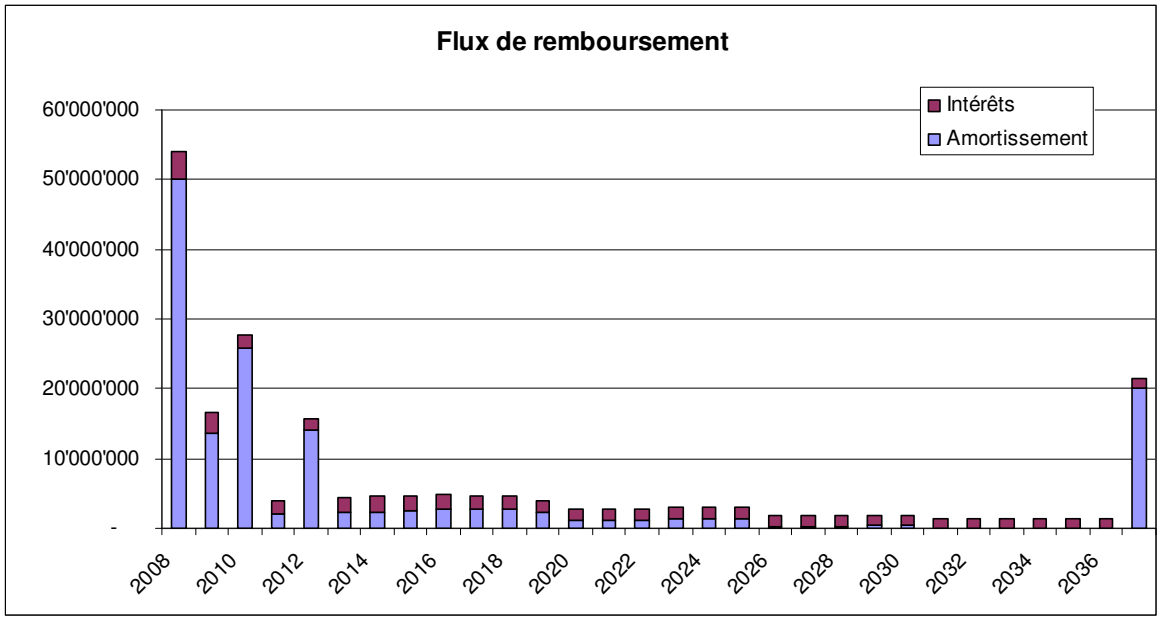
	2005	2006	2007
Taux	2.40%	2.65%	2.86%

Dérivés

	Adossé	Non-adossé	Nominal MCHF	Valeur de marché/Juste valeur MCHF
Total dérivés	1	-	20	non disponible

La valeur de marché ne sera disponible qu'après une première période de 5 ans (dès la 6ème année), soit en 2012, date à laquelle toutes les variables seront connues.

Montants maximaux à rembourser au 31.12.2007



L'année 2008 est particulière car dans le cadre de la création de Palexpo SA, les 3 emprunts suivants ont été convertis en capital-actions :

- FER 5 MF
- Salon de l'auto 16.8 MF
- Etat de Genève 25 MF

Ces emprunts ne prévoyaient pas d'amortissements en 2008.

Informations sur les prêteurs au 31.12.2007

	Nombre	Montant MCHF	Pourcentage
Suisse	8	133	87%
Etranger	1	20	13%
Total	**9**	**153**	**100%**

d) Stratégie de financement et de gestion de la dette

La stratégie de financement de Palexpo SA dans son ensemble n'est pas formalisée dans une charte. Les emprunts sont contractés ponctuellement pour financer des investissements ou pour refinancer des emprunts arrivant à échéance.

Bien que non formalisés, les principes énoncés par la direction sont les suivants :

1. Répartition par échéances :
   - 25% à court terme,
   - 25% à moyen terme 1-3 ans,
   - 50% à long terme en deux blocs / plus et moins que 10 ans.

2. Recours à trois types différents de créanciers :
   - Partenaires (Etat, FER, salon de l'auto),
   - Banques suisses et étrangères,
   - Autres sources de financement (assurances, FIPOI, …).

Le financement à court terme des entités FH6 et FPE était assuré par Orgexpo. Cette entité avait quant à elle la possibilité de facturer le salon de l'auto à titre d'avance sur les prestations à fournir pour financer son fonds de roulement. La nouvelle structure, Palexpo SA, gardera probablement sa capacité à financer ses dépenses de fonctionnement en s'appuyant sur son partenaire gérant les recettes du salon de l'auto.

4.6.2. Constats

La gestion opérationnelle est dans l'ensemble suffisante. Les améliorations les plus importantes à apporter concernent l'élaboration d'une charte de trésorerie déclinant les instruments financiers autorisés et la mise en place d'un système de reporting conforme aux bonnes pratiques.

Outil et principes de gestion

1. Palexpo SA a conclu un emprunt structuré (contenant une partie liée à un dérivé) dont les modalités pratiques de fixation du taux sont particulièrement complexes et peu transparentes. A partir de 2012, Palexpo SA aura de grandes difficultés à budgéter la charge d'intérêts qui pourra s'élever jusqu'à 6.4% et à contrôler les décomptes d'intérêts fournis par la banque.

Manuel de procédures, comptabilisation

2. La liste des cautionnements n'est pas à jour. Il n'y a pas de réconciliation avec la Trésorerie générale concernant les cautionnements de l'Etat de Genève. Palexpo paie à l'Etat de Genève une caution sur un montant de dette supérieure à celui réellement garanti.

3. Les processus de financement, de placements et ceux relatifs aux dérivés ne sont pas formalisés, ainsi les rôles et responsabilités de chacun ne sont pas clairement définis.

4. Il n'y a pas de contrôle ni de réconciliation des intérêts concernant les placements.

Rapport de gestion

5. Palexpo SA n'établit pas de rapport de gestion concernant la gestion de la dette. De plus, un des outils de suivi utilisé dans la gestion de la dette n'était pas à jour et présentait quelques erreurs. Ce dernier a été corrigé en janvier 2009.

Charte de trésorerie

6. Palexpo SA ne dispose pas d'une charte de trésorerie décrivant les opérations autorisées et les stratégies de financement.

4.6.3. Risques découlant des constats

Un **risque financier** avéré tient au paiement trop élevé sur la caution de l'Etat et au risque de payer un intérêt élevé sur le produit structuré.

Un **risque de contrôle** tient au manque de formalisation des processus, au manque de rapport de gestion et au manque de charte encadrant la trésorerie.

4.6.4. Recommandations

Actions

[cf. constat 1] Palexpo SA est invité à n'utiliser que des instruments financiers dont l'impact est connu, maîtrisé et contrôlable.

[cf. constat 2] Palexpo SA est invité à formaliser des réconciliations inter-entités au travers d'envois de demandes de confirmation de solde.

[cf. constat 3] Palexpo SA est invité à formaliser et documenter les procédures relatives à la gestion de la dette.

[cf. constat 4] Palexpo SA est invité à formaliser et documenter les réconciliations mensuelles entre les relevés bancaires d'échéances d'intérêts et la comptabilité.

[cf. constat 5] Palexpo SA est invité à établir un rapport de gestion trimestriel déclinant les éléments de la charte sous forme chiffrée et permettant les analyses comparatives avec le budget et les années précédentes (voir point 3.3.4). Revoir et mettre à jour trimestriellement les informations constituant l'outil de suivi (en question) de la gestion de la dette.

[cf. constat 6] Etablir une charte de trésorerie valable en tout temps selon les principes énoncés au point 3.3.5

Pistes et modalités de mise en œuvre

Rédiger une charte de gestion de la trésorerie définissant les risques identifiés et les moyens autorisés pour s'en prémunir. Faire valider cette charte ainsi que les modèles de rapport de gestion souhaités dans un délai de trois mois par le conseil d'administration.

Mettre en place une réconciliation de la liste des cautionnements régulière et formalisée avec la trésorerie générale de l'Etat de Genève

Avantages attendus

Une baisse des coûts de financement, une amélioration de la transparence et une réduction du risque de contrôle.

4.6.5. Observations de Palexpo SA

[Ad constat 1] Le choix d'un instrument financier complexe mais plafonné concerne environ 13% de la dette. Il présente l'avantage de diversifier le risque d'exposition aux variations de taux sur la totalité de la dette. Bien que l'instrument soit complexe et rende la budgétisation plus difficile, il a été jugé acceptable compte tenu de la faible partie de la dette concernée et du plafond.

Relativement aux recommandations, l'audit concerne les fondations dissoutes mais Palexpo SA s'inspirera, dans la mesure utile, des bonnes pratiques proposées.

4.6.6. Observations du département de la solidarité et de l'emploi (DSE)

Les deux fondations de droit public concernées par l'audit de la Cour des comptes (Fondation du Palais des expositions et Fondation pour la Halle 6) sont aujourd'hui dissoutes. Leurs actifs et passifs ont été repris par une nouvelle société anonyme de droit privé, Palexpo SA, constituée le 3 juin 2008.

Les organes de la nouvelle société ne peuvent ainsi être comptables de la gestion de la dette et des liquidités, telle qu'effectuée par les anciennes fondations, ce d'autant que, comme le relève le rapport de la Cour, cette structure a été entièrement redéfinie.

Le DSE, en sa qualité d'autorité de surveillance des anciennes fondations, se bornera pour sa part à prendre acte des constats et des recommandations de la Cour et renoncera à formuler des observations compte tenu du changement complet de contexte.

4.6.7. Position de la Cour relativement aux observations de Palexpo SA et du DSE

La Cour s'étonne de la position du DSE et du Conseil d'administration de Palexpo SA qui indiquent « l'audit concerne les fondations dissoutes mais Palexpo SA s'inspirera, dans la mesure utile, des bonnes pratiques proposées ». En effet, si les constats établis par la Cour portent effectivement sur une période antérieure au 3 juin 2008, date de la fusion de la Fondation du palais des expositions et de la Fondation pour la halle 6 dans une seule entité Palexpo SA, les recommandations de la Cour portent sur la gestion de la trésorerie de Palexpo SA dès juin 2008 et lui sont pleinement applicables, et ce d'autant plus que ce sont les mêmes personnes au niveau de la direction qui ont géré les finances des fondations et qui gèrent à présent celles de Palexpo SA.

Dans la démarche d'audit voulue par la Cour, privilégiant une démarche participative sur l'établissement de recommandations, il est ainsi regrettable que le tableau de suivi des recommandations n'ait pas été rempli de manière adéquate par Palexpo SA. Dans son suivi des recommandations prévu à l'été 2009, il conviendra que la Cour détermine si les risques financiers et de contrôle révélés par l'audit auront pu être réduits, voire écartés, par les éventuelles actions prises par Palexpo SA.

4.7. Université de Genève

4.7.1. Contexte

a) Bases Légales

La nouvelle loi sur l'université (C 1 30) a été adoptée le 18 juin 2008.

L'ancienne loi octroyait la responsabilité de la gestion de sa trésorerie à l'Université. Par contre, la nouvelle loi prévoit dans l'art. 24 al. 5 que l'université est responsable de sa trésorerie et que les conditions pour le recours à l'emprunt sont prévues dans le règlement financier.

Ce nouveau règlement financier doit être prêt au plus tard 20 mois après l'entrée en vigueur de la loi, mais l'université a prévu de présenter son projet de règlement financier plus tôt.

Il devra alors être approuvé par le Conseil d'Etat.

b) Chiffres clés

Dette 2007	Dette 2006	Liquidités 2007	Liquidités 2006
2'106'000	2'176'200	220'502'569	214'565'106

c) Situation

L'université n'a pas de dette mis à part un emprunt de deux millions concernant un immeuble qu'elle possède en nom propre. Le futur règlement doit être en mesure de régler les risques liés à l'endettement.

Les liquidités de 215 millions correspondent à des fonds institutionnels qui sont soit des fonds de recherche, soit des fonds constitués par des legs ou des dons dans un but particulier. Dans la majorité des cas, ce sont les professeurs et enseignants eux-mêmes qui entreprennent des démarches auprès d'institutions de la Confédération, d'autres cantons ou de tiers privés pour obtenir ces fonds. L'université est responsable de la gestion de ces fonds, mais ne peut pas en disposer librement. Leur utilisation est strictement réservée, soit par les objectifs de recherche, soit par les statuts des fonds liés à des legs.

L'Université n'a presque pas d'emprunt, mais gère des liquidités dont le rendement est supérieur au taux moyen d'emprunt de l'Etat

La gestion de ces fonds est définie dans une charte et encadrée par un organe de contrôle ad hoc. L'Université indique une performance moyenne sur la gestion du portefeuille de 4.1% par an sur 18 ans. Ce rendement est redistribué en faveur de chaque fonds après ajustement de la provision pour fluctuation de cours et prélèvements d'environ 1.5 million en 2007 par l'université de Genève à titre de couverture de ses propres frais de gestion des fonds et de participation aux résultats.

Les risques liés à ces fonds n'entrent donc pas dans une problématique comparable à celle des autres entités.

d) Caisse centralisée

L'Université de Genève a signé une « convention Argent » avec l'Etat de Genève qui porte sur l'ensemble des liquidités à l'exception des fonds précités.

Tant que la performance sur la gestion du portefeuille reste supérieure au taux marginal d'endettement de l'Etat, il n'y a pas d'avantage sur le plan consolidé à inclure ces fonds dans le périmètre de la caisse centralisée. Dans le cas contraire, la Cour invite l'université à contacter la trésorerie générale de l'Etat pour y placer tout ou partie de ces liquidités. Ce placement donnerait lieu à une rémunération, à redistribuer comme aujourd'hui à chacun des fonds de chaque professeur.

L'Etat obtiendrait ainsi des liquidités pour rembourser sa dette et l'université un taux de rémunération de ses placements supérieurs au marché. Voir le chapitre 5 à ce sujet.

e) Exclusion de l'université de l'audit détaillé

Compte tenu de l'absence de dette, du cadre juridique propre aux fonds institutionnels et des rendements actuels obtenus, l'analyse n'a pas été approfondie dans le cadre de cet audit.

4.7.2. Observations de l'Université

L'université de Genève veillera à ce que le règlement financier fixe les risques liés à l'endettement.

5. CAISSE CENTRALISEE

5.1. Contexte

Le 17 mars 2006, la loi 9734 a ouvert un crédit d'investissement maximal de 3.94 millions à l'Etat de Genève pour mettre en place une solution logicielle unique et intégrée de gestion de liquidités dite « caisse centralisée ».

En bref, le crédit vise à reporter à une date ultérieure le versement des subventions aux entités qui disposent de liquidités en évitant leur thésaurisation. Ceci permet de réduire l'endettement et les charges d'intérêts de l'Etat et rend possible la centralisation des liquidités en mains des entités en un point unique, à savoir les comptes bancaires de la trésorerie générale de l'Etat ouverts auprès de la Banque Cantonale de Genève.

Le périmètre visé par ce crédit, dont la mise en œuvre échoit au département des finances, couvre les entités du « grand Etat » c'est à-dire les fondations, les établissements publics autonomes et toutes les entités contrôlées par l'Etat.

Le crédit prévoit plusieurs volets, dont certains sont en cours de développement :
- la mise en place d'une plateforme des paiements,
- le développement de modules pour les fonds de tiers sous gestion comme les avoirs des pupilles par exemple,
- le développement ou la convergence vers cette plateforme des applications informatiques des petites caisses, des caisses décentralisées et des guichets,
- le développement d'applications de prévisions financières,
- le développement d'application de gestion de tous les actifs et passifs financiers et des cautions et garanties en pied de bilan.

La mise en œuvre propose différents types de conventions aux entités. Au 31 octobre 2008, la situation était la suivante :

- ***La convention bronze :***
  Six entités l'ont signée dont les Transports publics genevois et les Hôpitaux universitaires de Genève. L'entité maintient tous ses comptes bancaires et postaux.

  Ce contrat donne un droit de regard de la trésorerie générale sur les comptes détenus par l'entité auprès de la BCGe, mais non auprès des autres établissements bancaires. C'est un contrat utile pour surveiller le niveau de thésaurisation des subventions et les besoins réels de financement des entités. L'Etat pourrait disposer d'un éventuel excédent de liquidités sur le compte BCGe de l'entité. Le contrat bronze ne permet qu'une centralisation très limitée des liquidités.

- ***La convention argent :***
  Dix entités ont signé ce contrat dont l'Hospice Général et l'université.

  L'entité maintient ses différents comptes auprès de tous ses établissements bancaires et postaux mais vire régulièrement l'ensemble des ses disponibilités sur son compte BCGe. Ce dernier est déversé automatiquement et quotidiennement sur celui de l'Etat. Le risque est que l'entité ne verse pas systématiquement les disponibilités sur son compte BCGe.

- ***La convention or :***
  Une entité, à savoir la fondation immobilière de droit public a signé ce contrat.

  L'entité ne dispose plus que d'un seul compte auprès de la BCGe (sous-compte au nom de l'entité), le disponible est viré tous les soirs auprès de la trésorerie générale. L'ensemble des paiements de l'entité transite par la plateforme de paiements de l'Etat.

Les modalités de fonctionnement de la caisse centralisée sont identiques à ceux d'un compte courant bancaire classique. La disponibilité des fonds est garantie, entre autres, par les limites de crédits suffisantes dont dispose l'Etat de Genève. Toutefois, les contrats actuels ne prévoient rien en ce qui concerne les délais de mise à disposition des fonds, notamment pour les montants importants. Les contrats ayant été conclus avec des entités subventionnées, pour l'instant seules des méthodes de versement des subventions ont été prévues.

Dans le présent rapport, la Cour n'a pas effectué un audit du crédit initial d'investissement de 3.94 millions. Ce projet est encore en cours et comporte plusieurs volets qui dépassent le cadre de cet audit comme par exemple le développement de modules pour les fonds de tiers sous gestion (p.ex. les avoirs des pupilles).

En outre, il est à relever que ce projet ne couvre pas la centralisation des dettes.

La Cour a donc examiné ce projet sous l'angle des bonnes pratiques en matière de centralisation des liquidités telles que mentionnées au chapitre au point 3.3.6.

5.2. Constats

1. La finalité des conventions argent et or correspond aux bonnes pratiques telles que décrites en 3.3.6 et limite donc le risque de s'endetter et d'encourir des charges d'intérêt inutilement.

2. Il est cependant à relever que la convention bronze, telle que prévue, ne représente qu'une centralisation très limitée des liquidités. En effet, l'Etat n'ayant qu'un droit de regard sur certains comptes bancaires des entités, il ne peut en disposer librement en fonction de ses besoins et de celui des autres adhérents à la caisse centralisée.

3. Actuellement, les entités autonomes non subventionnées et les communes n'ont pas d'intérêt à rejoindre la caisse centralisée, car aucun intérêt créditeur n'est versé.

4. Tant que les conditions de marché ne reflètent pas de différences majeures dans le coût des emprunts (marge) appliqué par les établissements financiers aux entités auditées, la Cour est d'avis que la non-centralisation des dettes se justifie. Si des modifications majeures dans ces conditions d'emprunt devaient apparaître, une réflexion du même type que celle relative à la centralisation des liquidités, devrait être menée.

5.3. Risques

Le **risque financier** tient à un manque d'économie de charges financières lié à la convention bronze qui ne prévoit pas la centralisation automatique des liquidités en un seul point ainsi qu'à la non-adhésion des entités publiques autonomes à la caisse centralisée pour cause de non-rémunération de leurs liquidités.

5.4. Recommandations

Actions possibles

Uniquement prévoir des conventions argent et or avec les entités subventionnées

[cf. constats 1&2] Le Conseil d'Etat est invité à faire passer de la convention bronze à la convention argent ou or les entités subventionnées dont les avoirs/mouvements de liquidités sont importants (p.ex. HUG, TPG).

[cf. constat 3] Une amélioration semble indispensable afin que les entités autonomes non subventionnées soient intéressées à signer une convention dite argent ou or et qu'elles y trouvent leur compte. L'Etat de Genève devrait rémunérer les liquidités mises à sa disposition par les entités publiques autonomes non subventionnées ou les communes disposant de liquidités importantes (seuil de matérialité à définir par l'Etat).

Pistes et modalités de mise en œuvre

Le département des finances est invité à mettre en place un système de rémunération des liquidités concurrentiel pour les établissements publics autonomes non subventionnés qui seraient en position créditrice envers la caisse centralisée. Le système informatique actuel offre la possibilité, sans coût supplémentaire, d'appliquer un taux d'intérêt rémunérateur calculé sur tout solde créditeur.

Le système pourrait être étendu à toute commune disposant de liquidités.

Avantages attendus

Dans le cas où les SIG, l'AIG et la commune de Plan-les-Ouates ne peuvent rembourser leur dette par manque de flexibilité, la mise en place des recommandations de placer leurs liquidités auprès de la caisse centralisée permettrait, sur une base consolidée, les économies suivantes :

Sans caisse centralisée :

	Etat GE	Plan-les-Ouates	AIG	SIG	Vision «consolidée»
Montant des liquidités en banque (estimation moyenne 2009)		16'000'000	6'000'000	120'000'000	**144'000'000**
Taux de placement du marché (estimation 2009 taux à 7 jours)		0.2%	0.2%	0.2%	
Revenus des liquidités		32'000	12'000	240'000	**284'000**
Dette brute (estimation moyenne 2009)	11'000'000'000				
Charge financière (estimation 2009)	(304'000'000)				**(304'000'000)**
Entrée/(sortie) de trésorerie (1)	**(304'000'000)**	**32'000**	**12'000**	**240'000**	**(303'716'000)**

Avec caisse centralisée :

	Etat GE	Plan-les-Ouates	AIG	SIG	Vision «consolidée»
Montant des liquidités auprès de la caisse centralisée		16'000'000	6'000'000	120'000'000	**144'000'000**
Taux de placement (caisse centralisée)		0.7%	0.7%	0.7%	
(Rémunération)/Revenus des liquidités	(994'000)	112'000	42'000	840'000	**0**
Dette (11'000'000'000 – 144'000'000)	10'856'000'000				
Charge financière[17]	(302'560'000)				**(302'560'000)**
Entrée/(sortie) de trésorerie (2)	**(303'554'000)**	**112'000**	**42'000**	**840'000**	**(302'560'000)**

Gain (2-1)	**446'000**	**80'000**	**30'000**	**600'000**	**1'156'000**

D'une part, plus le différentiel entre le taux marginal de la dette de l'Etat (taux débiteur : 1% dans l'exemple ci-dessus) et le taux rémunérant les liquidités offert par les banques (taux créditeur : 0.2% dans l'exemple ci-dessus) est important, plus la marge d'économie potentielle au niveau consolidé sera importante. Le différentiel calculé entre taux débiteur et taux créditeur dans cet exemple se monte à 0.8%, ce qui est un niveau proche de l'historique observé sur le marché (voir graphique ci-dessous « taux créditeur/taux débiteur »).

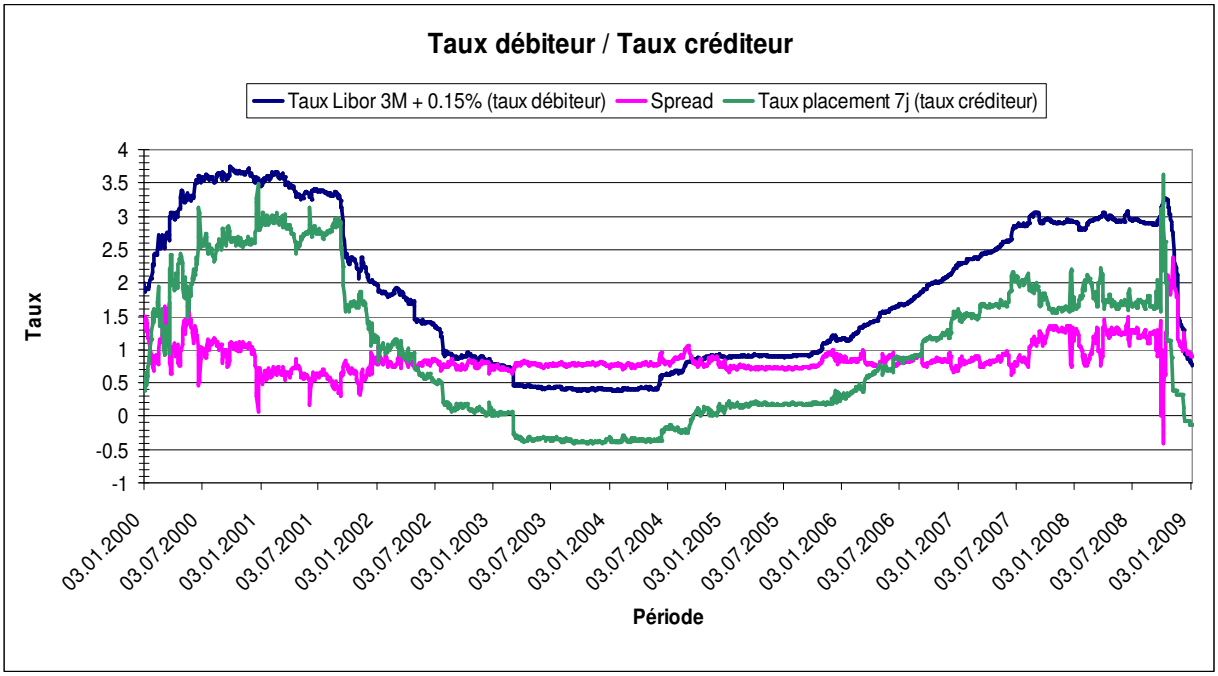
D'autre part, plus le taux créditeur proposé (0.7% dans l'exemple ci-dessus) par la caisse centralisée est élevé, plus le gain est attribué aux entités participantes. A contrario, un taux créditeur inférieur au taux marginal (1% dans l'exemple) de la dette de l'Etat permet à ce dernier de dégager un gain et réduit celui de chaque entité participante.

[17] La charge financière marginale utilisée comme hypothèse est le taux Libor 3 M + 0.15% (soit 1% dans le cas présent).

La recommandation de mettre en place un système de rémunération des liquidités permettrait aux entités ayant des positions créditrices envers la caisse centralisée d'obtenir une rémunération concurrentielle en tout temps sans devoir procéder à des placements spécifiques (p.ex. placement sept jours à terme) engendrant des tâches supplémentaires.

Même si l'impact consolidé est identique quel que soit le taux, il conviendra de fixer un taux créditeur satisfaisant pour toutes les parties prenantes à la caisse centralisée avec une mise à jour annuelle, sauf mouvement exceptionnel du marché monétaire.

Note : ces gains résultant d'un accord particulier entre l'Etat et les établissements publics, il convient de ne pas les reporter sur des segments de marché soumis à la libre concurrence (clients éligibles SIG).



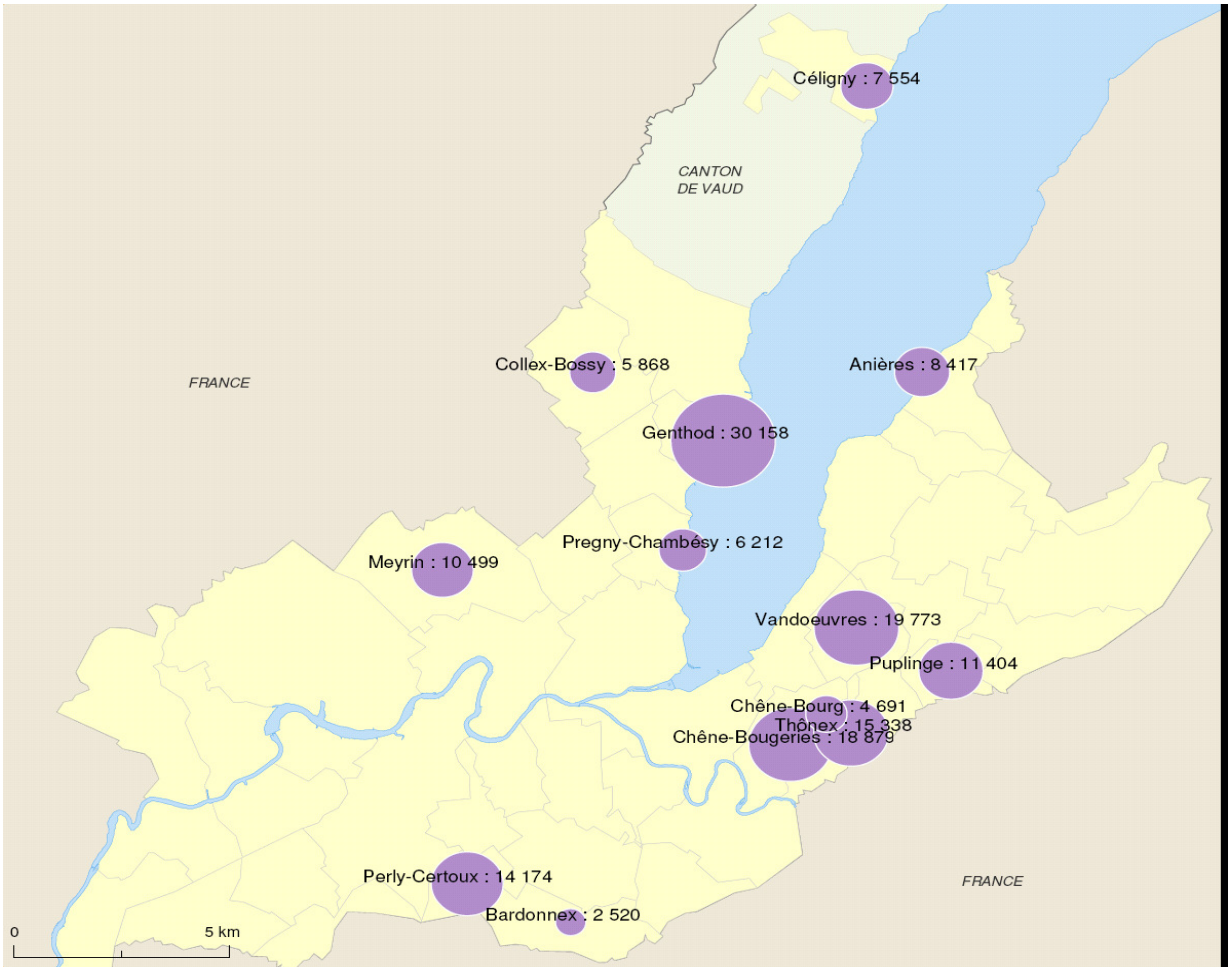
Le graphique ci-dessus présente l'évolution pour la période 2000-2008 des taux de références pour les emprunts à taux variable (Libor 3M + marge de 0.15%) et pour les placements à terme de sept jours, ainsi que leur écart (compte tenu des durées d'emprunt et de placement généralement observées par les entités auditées). La marge représente le supplément de taux d'intérêt appliqué par les instituts financiers aux clients emprunteurs en fonction de leur niveau de risque. Pour les entités auditées, la marge observée durant l'audit se situe en fonction des périodes et des négociations entre 0.1% et 0.2%.

Il est à relever que l'écart moyen (spread) entre les taux de références créditeur et débiteur pour une durée de 9 ans a été de 0.867%, confirmant ainsi le potentiel d'économies possibles résultant de la mise en place de la recommandation de la Cour.

Finalement, si d'autres communes et entités disposant de liquidités rejoignaient le dispositif, les économies annuelles globales peuvent être chiffrées ainsi :

Economies annuelles globales		Liquidités placées			
		50'000'000	100'000'000	150'000'000	200'000'000
Spread de référence	0.5%	250'000	500'000	750'000	1'000'000
	0.9%	450'000	900'000	1'350'000	1'800'000
	1.3%	650'000	1'300'000	1'950'000	2'600'000

La Cour invite ainsi l'Etat de Genève à prendre contact avec les communes ayant plus de 2 millions de liquidités nettes au 31.12.2007 (treize communes représentant 155 millions de liquidités nettes) telles qu'indiquées sur la carte[18] ci-dessous :



[18] Source : liquidités nettes calculées par la Cour. Carte réalisée sur le site de cartographie statistique interactif http://etat.geneve.ch/geoportail/geostat/carto.php

5.5. Observations de l'audité

Etat de Genève
L'audité partage pleinement la recommandation de la Cour relative à la nécessité de faire passer de la convention bronze à la convention argent, voire or, les entités subventionnées dont les avoirs/mouvements sont importants.

L'audité rappelle que la convention bronze représente une première étape dans l'intégration à la gestion centralisée des liquidités. Elle formalise une centralisation des liquidités sur base de transferts manuels, elle est donc limitée par rapport au processus automatique proposé par la convention argent. L'adhésion des entités subventionnées à la gestion centralisée des liquidités peut prendre du temps en raison des changements induits.

En ce qui concerne les HUG, la faisabilité technique du passage à la convention argent n'est pas démontrée.

L'audité considère qu'il est actuellement nécessaire de finaliser le passage des entités subventionnées de la convention bronze à la convention argent ou or, l'enjeu actuel consistant à faire fonctionner la gestion centralisée des liquidités de manière entièrement satisfaisante.

Par ailleurs et pour rappel, le périmètre initial de la gestion centralisée des liquidités prévoyait l'intégration des entités subventionnées à plus de 8 millions de francs. De plus, un extrait de PV du Conseil d'Etat fixe les conditions applicables aux liquidités transférées, soit un taux 0% tant du côté créancier que débiteur.

L'audité est d'accord de développer une collaboration en matière de gestion de liquidités avec les entités autonomes non subventionnées et les communes, en dehors du projet de gestion centralisée des liquidités, sur la base d'intérêts communs.

En ce qui concerne les entités autonomes non subventionnées, l'audité propose de préparer à l'intention des entités qui se déclareraient intéressées, un modèle de convention d'utilisation des liquidités à des conditions à définir.

En ce qui concerne les communes, l'audité rappelle que la Trésorerie générale a déjà pour contreparties des collectivités publiques extérieures au canton de Genève avec lesquelles des opérations bilatérales de placement de liquidités sont régulièrement négociées. La Trésorerie générale n'a jamais été approchée par une commune genevoise à ce sujet.

Ville de Genève
Pas de commentaires

Plan-les-Ouates
Sur le principe, nous sommes disposés à participer à cette caisse centralisée, nous aurons toutefois besoin de sérieuses garanties que le système fonctionne à la perfection et que les intérêts versés soient compétitifs.
Nous avons, il est vrai, quelques craintes quant à l'application « pratique » de cette caisse centralisée.

SIG

Contrairement à un véritable système de cash pooling que l'on trouve dans différents groupes d'entreprises nationaux ou multinationaux, au bénéfice commun de leurs filiales et maison mère qui poursuivent les mêmes objectifs et activités industrielles ou de services, cette caisse commune réunit des entités et entreprises publiques de buts, structures et formes juridiques très différentes dont les activités et besoins de liquidités correspondants ne sont de ce fait pas forcément convergents et coordonnés.

En l'état, aucune indication n'est donnée sur les modalités de retraits et d'apports de liquidités des entités et de l'Etat sur la caisse commune, notamment quant à la coordination des échéances des placements qui y sont opérés avec les échéances des emprunts de ces mêmes entités, dans la mesure où ceux-ci ne sont par contre pas centralisés.

Par ailleurs, la mise à disposition de fonds par SIG à cette caisse commune et l'éventuelle perte de maîtrise qui pourrait en découler, pourrait avoir un impact négatif sur sa capacité à respecter certaines conditions et engagements pris dans les contrats d'emprunt actuels à l'égard de ses banques.

AIG

Comme indiqué par le rapport, la caisse centralisée ne présente un intérêt qu'à partir du moment où elle offre une rémunération des placements ainsi qu'une souplesse de fonctionnement comparables à celles des voies classiques utilisées actuellement par l'AIG. Dès lors l'AIG considérera avec attention cette option.

Palexpo

Pas de commentaires.

Université

L'allocation cantonale, les subventions fédérales et les accords intercantonaux sont virés directement dans le compte BCG. Ces 3 bailleurs représentent 85 % des revenus du budget Etat de l'Université.

Pour les autres recettes, l'Université a mis en place un dispositif automatique de virement des liquidités chaque semaine, après le paiement hebdomadaire des fournisseurs (DTA).

Concernant les actions possibles, la première recommandation ne concerne pas l'Université, puisqu'elle a signé la convention argent. Pour la seconde recommandation, l'Université serait très satisfaite de voir sa trésorerie « Etat » rémunérée.

6. NIVEAU DE MATURITE DU SYSTÈME DE CONTRÔLE INTERNE RELATIF A LA GESTION DE LA TRESORERIE

6.1. Introduction

La Loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques (D 1 10) contraint les entités visées par cette loi à la mise en place d'un système de contrôle interne opérationnel au 1er janvier 2007.

De plus, en date du 13 décembre 2006, l'Etat de Genève s'est doté d'un manuel du contrôle interne décrivant les fondements d'un système de contrôle interne et son application à l'Etat de Genève. Ce projet étant considéré comme prioritaire, l'Etat a mis sur pied un collège spécialisé contrôle interne afin de suivre la mise en œuvre du système de contrôle interne et les problématiques pratiques pouvant apparaître.

La mise en place d'un système de contrôle interne fiable est d'autant plus d'actualité dans le cadre de la refonte des systèmes de gouvernance entreprise depuis quelques années au niveau international. En droit suisse, la révision de l'art. 728a du code des obligations, entré en vigueur le 1er janvier 2008, oblige l'organe de révision externe à vérifier l'existence d'un système de contrôle interne, ce qui implique l'obligation des entités soumises au code des obligations d'en instaurer un.

6.2. Contexte

Au chapitre 4, la Cour a analysé la gestion opérationnelle de la trésorerie et le système de contrôle interne des entités auditées. Concernant la gestion opérationnelle au sens strict, celle-ci a pu être qualifiée comme étant suffisante dans l'ensemble. Concernant le système de contrôle interne, en plus des éléments du dispositif de gestion des risques précisés au point 3.3, la Cour a défini les activités principales au sein du processus de *gestion de la trésorerie* afin d'identifier de manière systématique les contrôles en place et de pouvoir en qualifier le niveau de maturité, objet du présent chapitre.

Pour ce faire, elle a utilisé le **cadre conceptuel *COSO***, qui est un modèle de référence intégrant de manière complète les différentes composantes d'un système de contrôle interne. Sur la base de l'approche du COSO, la Cour a identifié 24 *objectifs de contrôle* au sein de ces processus ainsi que les *activités de contrôle* couvrant ces objectifs. Les activités de contrôle ont ensuite été évaluées par des *tests de procédures*.

La revue effectuée par la Cour au niveau des transactions a notamment inclus la vérification :

- de l'existence d'une revue périodique de la direction sur les activités courantes d'emprunt et de placement et sur la situation budgétaire des rubriques comptables entrant dans le processus de gestion de la trésorerie,
- de l'existence de rapprochements bancaires et comptables,
- de l'existence systématique de mise en concurrence, et
- que les opérations ont été autorisées et les autorisations bien valides.

Evaluation du niveau de maturité du système de contrôle interne

En partant des principes de base du COSO, l'Etat de Genève a formalisé les différents niveaux de maturité dans sa « marche à suivre succincte pour la mise en place du système de contrôle interne (mai 2007) » :

« 5. Optimisé : la gestion des risques et le système de contrôle interne représente un outil intégré qui est communiqué à tout les niveaux de l'entité. Les activités de contrôle sont largement automatisées et leur traçabilité et documentation est aisée. Les ajustements du système sont rapides et efficaces. L'évaluation globale du système représente une tâche continue. »

«4. Maîtrisé : les contrôles existants sont décrits de manière détaillée dans des manuels de procédures. L'exécution des activités de contrôles est surveillée et documentée. Les activités de contrôle sont adaptées en fonction de l'évolution de l'entité et de la définition de nouveaux risques. Une évaluation globale annuelle est effectuée. »

«3. Standardisé : les principes de base d'un système de contrôle interne sont définis et communiqués au travers de l'entité. Les procédures sont documentées et à la disposition de tous les employés. La traçabilité des contrôles effectués est assurée. Une formation de base est organisée pour les employés. »

«2. Informel : les contrôles internes existants ne sont pas documentés, ni effectués de manière régulière. Ils dépendent des individus. La communication et la formation au sujet des contrôles existants fait défaut. »

«1. Peu fiable : les contrôles sont inexistants ou ceux qui existent sont peu fiables. L'organisation est à risque. »

Selon la « marche à suivre succincte pour la mise en place du système de contrôle interne à l'Etat de Genève (mai 2007) », le niveau minimum acceptable dans l'administration cantonale est le niveau 3.

6.3. Constats

Les constats de la Cour figurent de manière détaillée tout au long du chapitre 4 sous la rubrique « manuel de procédures et comptabilisation ». Ils proviennent de l'analyse des activités de contrôle au sein du processus de gestion de la trésorerie effectuée auprès des entités auditées.

Cette analyse a permis à la Cour de déterminer le niveau de maturité du système de contrôle interne relatif au processus de gestion de la trésorerie selon l'échelle COSO.

Seules deux entités sur les six auditées présentent un niveau de maturité adéquat

Etat de Genève : niveau de maturité 2
A la période de l'audit, la dépendance de la continuation des activités de trésorerie principalement à une seule personne est un facteur important ayant amené l'évaluation indiquée, de même que la non-formalisation de l'ensemble des processus et l'inexistence de charte de trésorerie. Le rapport de gestion devant permettre le suivi des activités par la hiérarchie est quant à lui largement incomplet par rapport aux bonnes pratiques.

Ville de Genève : niveau de maturité 2
Les principes de base d'un système de contrôle interne et les processus liés à la gestion de la trésorerie sont en cours d'établissement. Des améliorations sont à apporter dans le document « objectifs stratégiques » et le rapport de gestion. Les activités sur instruments dérivés dépendent principalement d'une seule personne. Ainsi, ces éléments ne permettent pas à la Ville de Genève d'avoir un niveau de maturité standardisé. La formalisation et la revue des processus en cours s'inscrivent dans une dynamique d'amélioration du niveau de maturité actuel.

Commune de Plan-les-Ouates : niveau de maturité 2
Des contrôles existent mais ne sont pas formalisés. La stratégie n'est pas formalisée et il n'existe pas de charte de trésorerie ni de descriptif des processus. Le niveau de maturité peut être jugé comme informel pour la commune de Plan-les-Ouates.

Aéroport International de Genève : niveau de maturité 3
Même si les principes de base d'un système de contrôle interne sont définis et communiqués au travers de l'entité, le niveau de maturité atteint est « standardisé », en raison de la non-formalisation des procédures ainsi que du manque de formalisation de certaines activités de contrôle. Toutefois, les documents remis par l'AIG à la Cour en février 2009 entrent dans une dynamique d'amélioration du niveau actuel de maturité.

Services Industriels de Genève : niveau de maturité 3
Les principes de base d'un système de contrôle interne sont définis et communiqués au travers de l'entité. La traçabilité des contrôles effectués est assurée. Le niveau de maturité atteint est « standardisé ». Les travaux en cours communiqués par les SIG à la Cour en février 2009 entrent dans une dynamique d'amélioration du niveau actuel de maturité.

Palexpo SA : niveau de maturité 2
La non-formalisation des procédures et l'inexistence de charte de trésorerie mentionnant les opérations autorisées et non autorisées ainsi que la stratégie de gestion de la trésorerie ont pour corollaire un système de contrôle interne encore informel.

De manière générale, la Cour constate que les activités de contrôle ne sont pas définies à l'aide d'un cadre conceptuel et ne sont pas formalisées. Ceci faciliterait leur mise à jour régulière ainsi qu'une identification efficiente des opérations en sous- ou sur-contrôle.

6.4. Risques

Si un risque de contrôle existe pour chacune des entités, il est toutefois limité en fonction du niveau de maturité du SCI.

6.5. Recommandations

La mise en place et la formalisation des **activités de contrôles** recommandées au chapitre 4 devraient permettre aux entités autres que SIG et AIG de se doter d'un système de contrôle interne de niveau standardisé (note 3), qui représente le niveau minimum acceptable pour les activités de l'administration.

En outre, la Cour propose au département des finances du canton, aux communes et aux établissements concernés par le présent audit à développer un **échange de bonnes pratiques** en matière de système de contrôle interne, de même que toute autre information concernant le marché des capitaux et son évolution. Pouvant par exemple prendre la forme d'une réunion trimestrielle, cet échange contribuerait à augmenter le niveau d'information et de compétences respectives des trésoriers, et pourrait permettre de drastiquement diminuer voire d'éviter le recours à des consultants externes dans ces domaines.

6.6. Observations de l'audité

Etat de Genève
Le résultat déterminant le niveau de maturité du système de contrôle interne est corroboré par l'auto évaluation effectuée par la trésorière pour 2008, démontrant ainsi une bonne connaissance de ses forces et faiblesses en matière de contrôle interne.
Par ailleurs, l'audité fait référence à ses réponses sous 4.1.5 (Constats 1, 7, 14)

Ville de Genève
La Ville de Genève est disposée à participer, voire à accueillir, des réunions périodiques permettant un partage de savoirs et d'informations concernant le marché des capitaux et son évolution, ainsi que les stratégies mis en œuvre par les différents intervenants.

Plan-les-Ouates
Pas de commentaires.

SIG
Pas de commentaires.

AIG
L'AIG entend poursuivre l'amélioration de ses processus de gestion de la dette et de la trésorerie, notamment sur la base de la démarche entreprise en matière de système de contrôle interne (SCI), avec un objectif d'atteindre le niveau 4 d'ici 2010.

Palexpo SA
Pas de commentaires.

7. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS

Réf.	Recommandation / Action **Etat de Genève**	Mise en place (selon indications de l'audité) **Risque** 4 = Très significatif 3 = Majeur 2= Modéré 1= Mineur	**Resp.**	**Délai au**	**Fait le**
4.1.4	Afin d'éviter la dépendance principalement à une personne, former en interne une autre personne susceptible de seconder efficacement la trésorière en cas d'absence prolongée.	2	TG	31.12.2009	
4.1.4	Respecter les échéances à l'aide de l'outil de suivi de la dette.	1	TG	n/a	Fait au quotidien
4.1.4	Le taux utilisé comme objectif doit être en adéquation avec les charges budgétées, les hypothèses relatives au taux et au volume servant à la construction du budget clairement explicitées.	n/a	TG	30.10.2009	
4.1.4	Le passage aux normes IPSAS/DicoGE implique la prééminence de la substance sur la forme (DicoGe 1 : la réalité économique doit primer sur la réalité juridique lors de l'établissement des états financiers).	n/a	n/a	n/a	Selon décision du CE du 25.02.09
4.1.4	Lors du passage aux normes IPSAS/DicoGe, rétablir une comptabilisation correcte de ces swaps par le biais du bilan d'entrée 2008 pour les flux passés, puis par le compte de fonctionnement et les réserves de couverture le cas échéant pour les flux futurs.	1	TG	31.03.2009	
4.1.4	Définir des processus pour le financement à long terme, l'utilisation des produits dérivés et les placements de liquidités.	2	TG	31.12.2009	
4.1.4	Documenter les mises en concurrence lors d'appels d'offre pour des financements ou des instruments dérivés afin de justifier le choix du prestataire.	1	TG	31.03.2009	
4.1.4	Facturer Palexpo SA en adéquation avec le montant de sa dette garantie par l'Etat, le cas échéant modifier le contrat de cautionnement. Dans le cadre de la mise en place des DicoGe et de la consolidation des comptes d'Etat, définir des procédures de réconciliation intergroupe par confirmation des soldes dus entre entités du « petit » et « grand » Etat.	1	TG	31.12.2009	
4.1.4	Formaliser et documenter les réconciliations mensuelles entre l'outil informatique de suivi pour la gestion de la dette et la comptabilité.	n/a	n/a	n/a	
4.1.4	Au minimum trimestriellement, enregistrer les passifs de régularisation concernant les intérêts courus nécessaires à une clôture trimestrielle régulière de la comptabilité	1	TG		Selon conclusions de l'étude en cours

4.1.4	Etablir un rapport de gestion mensuel déclinant les éléments de la Charte sous forme chiffrée et permettant les analyses comparatives avec le budget et les années précédentes. Voir point 3.4.4.	1	TG	31.03.2009	
4.1.4	Etablir une charte de trésorerie déclinant la stratégie et la gestion de la trésorerie sous l'angle des risques identifiés en 3.4.5.	1	TG	31.12.2009	
5.4	Le Conseil d'Etat est invité à faire passer de la convention bronze à la convention argent ou or les entités subventionnées dont les avoirs/mouvements de liquidités sont importants (p.ex. HUG, TPG).	1	TG	Lors de la révision annuelle pour les conventions signées	
5.4	Une amélioration semble indispensable afin que les entités autonomes soient intéressées à signer une convention dite argent ou or et qu'elles y trouvent leur compte. L'Etat de Genève devrait rémunérer les liquidités mises à sa disposition par les entités publiques autonomes ou les communes.	1		31.12.2009	Préparation d'un modèle de convention hors projet de gestion centralisée des liquidités

Réf.	Recommandation / Action **Ville de Genève**	Mise en place (selon indications de l'audité) **Risque** 4 = Très significatif 3 = Majeur 2= Modéré 1= Mineur	**Responsable**	**Délai au**	**Fait le**
4.2.4	Afin de se rapprocher des principes de bonnes pratiques de gestion, ne plus détenir d'instruments financiers non adossés. Si pour des raisons d'économies de telles situations étaient inévitables, informer et obtenir l'aval formel de la Magistrate. La manière de traiter ces exceptions devrait être intégrée dans le descriptif des processus à réaliser.	1			Février 2009
4.2.4	Former en interne une seconde personne susceptible de seconder efficacement la personne en charge de la gestion des produits dérivés en cas de vacances et d'absence prolongée.	2			Février 2009
4.2.4	Revoir, compléter et valider l'entier des processus formalisés avec l'appui du contrôle financier de la Ville de Genève.	1	Responsable de la gestion de la dette, Contrôle interne	Juin 2009	
4.2.4	Intégrer au rapport de gestion remis à la Magistrate et au directeur du Département les éléments majeurs explicités au point 3.3.4.	1	Responsable de la gestion de la dette	Juin 2009, selon la charte adoptée	
4.2.4	Etablir une charte de trésorerie valable en tout temps selon les principes énoncés au point 3.3.5.	2	Responsable de la gestion de la dette	Juin 2009, selon la charte adoptée	

Réf.	Recommandation / Action **Plan-les-Ouates**	Mise en place (selon indications de l'audité) **Risque** 4 = Très significatif 3 = Majeur 2= Modéré 1= Mineur	**Responsable**	**Délai au**	**Fait le**
3.2.4	Respecter en tout temps le principe d'unité de caisse, ne pas emprunter si des liquidités sont disponibles et les utiliser pour rembourser les dettes, excepté celles à maintenir sur un compte spécial selon la loi. Mettre en place des lignes de crédit utilisables sous forme d'avances à terme fixe de 1 semaine à 12 mois, qui pourront être remboursées en cas d'excédents de liquidités. Lors de financements futurs qui ne seraient pas couverts par les liquidités existantes ou par les limites précitées, veiller à lisser l'échéancier des emprunts selon les investissements et les flux de trésorerie futurs. En dernier ressort, rejoindre la caisse centralisée de l'Etat en cas d'excédents de liquidités permanents.		CA délégué aux finances / Responsable SF	Prochain emprunt ou renouvellement	
3.2.4	Mettre en place et décrire les processus relatifs aux financements et aux placements.		CA délégué aux finances + Responsable SF	Au plus tard fin 2009	
3.2.4	Obtenir systématiquement des courtiers un tableau résumant les instituts mis en concurrence, leur offre et le choix final.		Responsable SF	Prochain emprunt	
3.2.4	Etablir un rapport de gestion plus complet que le tableau actuel afin d'inclure les éléments explicités ci-avant.		Responsable SF (lettres h à n à compléter et formaliser le rapport)	Juin 2009	
3.2.4	Etablir une charte de trésorerie valable en tout temps selon les principes énoncés au point 3.3.5.		CA délégué aux finances	Fin 2009	

Réf.	Recommandation / Action **SIG**	Mise en place (selon indications de l'audité) **Risque** 4 = Très significatif 3 = Majeur 2= Modéré 1= Mineur	**Responsable**	**Délai au**	**Fait le**
4.4.4	Lors de financements futurs, favoriser un endettement permettant de se réserver des possibilités de rembourser la dette en cas d'abondance de liquidités ultérieures.	3	Resp. Finances	Permanent	Oui depuis le transfert d'actifs
4.4.4	Mettre à jour et finaliser le processus relatif à l'utilisation des produits dérivés notamment pour la partie comptabilisation.	2	Resp. Finances	30.06.09	
4.4.4	Mettre en place une procédure de changement bimestrielle des mots de passe relatif à l'outil de gestion des paiements.	3	Resp. Comptabilité	30.06.09	
4.4.4	Formaliser et documenter les réconciliations mensuelles entre l'outil informatique de suivi pour la gestion de la dette et la comptabilité.	1	Resp. Finances et Compta.	30.06.09	
4.4.4	Etablir un rapport de gestion trimestriel déclinant les éléments de la Charte sous forme chiffrée et permettant les analyses comparatives avec le budget et les années précédentes (voir point 3.3.4).	2	Resp. Finances	30.06.09	
4.4.4	Fixer les principes de mesures du risque et les principes d'échelonnement de la dette dans le document (évaluer l'opportunité de fusionner les documents « Politique de gestion des risques financiers », « Charte de gestion des excédents de trésorerie » et « Charte de gestion du risque de taux » dans un seul et même document).	2	Resp. Finances et Gestionnaire Risques	30.06.09	
4.4.4	Le benchmark actuel devrait être complété par un taux de référence représentant la stratégie poursuivie comme par exemple celui représentant une dette constituée à 30% de taux variable et 70% de taux fixe.	1	Resp. Finances	30.06.09	

Réf.	Recommandation / Action **AIG**	Mise en place (selon indications de l'audité) **Risque** 4 = Très significatif 3 = Majeur 2= Modéré 1= Mineur	**Responsable**	**Délai au**	**Fait le**
4.5.4	Lors des nouveaux emprunts, lisser l'échéancier en relation avec les investissements et flux futurs de liquidités.	1	Direction financière et trésorier	Avant échéances en cours (2012 et 2019)	
4.5.4	Formaliser les processus et les contrôles effectués afin d'améliorer le niveau de maturité du système de contrôle interne.	1	Division finance et controlling	En cours objectif 2010	
4.5.4	Mettre en place un processus de confirmation des lignes de crédit disponibles afin d'éviter qu'une erreur dans les informations présentées dans les états financiers ne se reproduise.	1	Controlling		Février 2009
4.5.4	Préciser le rapport de gestion en fonction du point 3.3.4.	1	Direction financière et trésorier	Fin 2009	
4.5.4	Préciser la charte en fonction du point 3.3.5.	1	Direction financière et trésorier	Fin 2009	

Réf.	Recommandation / Action **Palexpo SA**	Mise en place (selon indications de l'audité) Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2= Modéré 1= Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
3.2.4	Palexpo est invité à n'utiliser que des instruments financiers dont l'impact est connu, maîtrisé et contrôlable.		L'audit concerne les fondations dissoutes mais Palexpo SA s'inspirera, dans la mesure utile, des bonnes pratiques proposées		
3.2.4	Formaliser des réconciliations inter-entités au travers d'envois de demande de confirmation de solde.		L'audit concerne les fondations dissoutes mais Palexpo SA s'inspirera, dans la mesure utile, des bonnes pratiques proposées		
3.2.4	Formaliser et documenter les procédures relatives à la gestion de la dette.		L'audit concerne les fondations dissoutes mais Palexpo SA s'inspirera, dans la mesure utile, des bonnes pratiques proposées		
3.2.4	Formaliser et documenter les réconciliations mensuelles entre les relevés bancaires d'échéances d'intérêts et la comptabilité.		L'audit concerne les fondations dissoutes mais Palexpo SA s'inspirera, dans la mesure utile, des bonnes pratiques proposées		
3.2.4	Etablir un rapport de gestion trimestriel déclinant les éléments de la Charte sous forme chiffrée et permettant les analyses comparatives avec le budget et les années précédentes (voir point 3.3.4). Revoir et mettre à jour trimestriellement les informations constituant l'outil de suivi de la gestion de la dette.		L'audit concerne les fondations dissoutes mais Palexpo SA s'inspirera, dans la mesure utile, des bonnes pratiques proposées		
3.2.4	Etablir une charte de trésorerie valable en tout temps selon les principes énoncés au point 3.3.5.		L'audit concerne les fondations dissoutes mais Palexpo SA s'inspirera, dans la mesure utile, des bonnes pratiques proposées		

8. AUTRES AUDITS PORTANT SUR LE MEME THEME

Observations et recommandations des audits portant sur les mêmes entités et/ou thématiques	Inspection Cantonale des Finances (ICF) Rapport xx-xx Observations N°	Autre entité de contrôle	Position de la CDC par rapport à ces points et/ou actions recommandées par la CDC
Etat de Genève. Système de contrôle interne – absence de formalisation de procédures comptables	N° 06-34, 07-20 et 08-09		Observation également constatée par la CDC (point 4.1)
Etat de Genève. Gestion de la dette – Mandat à des tiers, contrat avec ancien responsable de la trésorerie conclu hors procédure AIMP	N° 06-34 et 07-20		Observation également constatée par la CDC.
Recommandation Mise en place d'outils de gestion : • Définition de points de repères • Limite fixe/variable • Fixation de la durée de vie des emprunts à taux fixe • Mark-to-market des dérivés pour gérer le risque associé • Evaluation de la performance du trésorier par rapport aux points de repères • Tableaux de bords • Recours à un consultant expert et externe		Arthur Andersen (1996) Analyse détaillée n°16	Le présent rapport se prononce précisément sur certains de ces outils aux points 3 et 4.1
Remplacement des comptes CCP et centralisation à la BCGE		Arthur Andersen (1996) Analyse détaillée n°14	La CDC est favorable à cette démarche entreprise depuis par l'Etat de Genève.

9. DIVERS

9.1. Glossaire *des risques*

Typologie des risques adaptée au secteur public et aux entreprises contrôlées par l'Etat

Afin de définir une **typologie des risques pertinente aux institutions et entreprises soumises au contrôle de la Cour des comptes**, celle-ci s'est référée à la littérature économique récente en matière de gestion des risques et de système de contrôle interne, relative tant aux entreprises privées qu'au secteur public. En outre, aux fins de cohésion terminologique pour les entités auditées, la Cour s'est également inspirée du « Manuel du contrôle interne, partie I » de l'Etat de Genève (version du 13 décembre 2006).

Dans un contexte économique, le **risque** représente la « possibilité qu'un événement survienne et nuise à l'atteinte d'objectifs ». Ainsi, la Cour a identifié trois catégories de risques majeurs, à savoir ceux liés aux objectifs **opérationnels** (1), ceux liés aux objectifs **financiers** (2) et ceux liés aux objectifs de **conformité** (3).

1) Les risques liés aux objectifs opérationnels relèvent de constatations qui touchent à la structure, à l'organisation et au fonctionnement de l'Etat et de ses services ou entités, et dont les conséquences peuvent avoir une incidence notable sur la qualité des prestations fournies, sur l'activité courante, voire sur la poursuite de son activité.

Exemples :

- engagement de personnel dont les compétences ne sont pas en adéquation avec le cahier des charges ;
- mauvaise rédaction du cahier des charges débouchant sur l'engagement de personnel;
- mesures de protection des données entrantes et sortantes insuffisantes débouchant sur leur utilisation par des personnes non autorisées ;
- mauvaise organisation de la conservation et de l'entretien du parc informatique, absence de contrat de maintenance (pannes), dépendances critiques ;
- accident, pollution, risques environnementaux.

2) Les risques liés aux objectifs financiers relèvent de constatations qui touchent aux flux financiers gérés par l'Etat et ses services et dont les conséquences peuvent avoir une incidence significative sur les comptes, sur la qualité de l'information financière, sur le patrimoine de l'entité ainsi que sur la collecte des recettes, le volume des charges et des investissements ou le volume et coût de financement.

Exemples :

- insuffisance de couverture d'assurance entrainant un décaissement de l'Etat en cas de survenance du risque mal couvert ;
- sous-dimensionnement d'un projet, surestimation de sa profitabilité entraînant l'acceptation du projet.

3) Les risques liés aux objectifs de conformité (« compliance ») relèvent de constatations qui touchent au non-respect des dispositions légales, réglementaires, statutaires ou tout autre document de référence auquel l'entité est soumise et dont les conséquences peuvent avoir une incidence sur le plan juridique, financier ou opérationnel.

Exemples :

- dépassement de crédit d'investissement sans information aux instances prévues ;
- tenue de comptabilité et présentation des états financiers hors du cadre légal prescrit (comptabilité d'encaissement au lieu de comptabilité d'engagement, non-respect de normes comptables, etc.) ;
- absence de tenue d'un registre des actifs immobilisés ;
- paiement de factures sans les approbations requises, acquisition de matériel sans appliquer les procédures habituelles ;

A ces trois risques majeurs peuvent s'ajouter trois autres risques spécifiques qui sont les risques de **contrôle** (4), de **fraude** (5) et **d'image** (6).

4) Le risque de contrôle relève de constatations qui touchent à une utilisation inadéquate ou à l'absence de procédures et de documents de supervision et de contrôle ainsi que de fixation d'objectifs. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- absence de tableau de bord débouchant sur la consommation des moyens disponibles sans s'en apercevoir ;
- procédures de contrôle interne non appliquées débouchant sur des actions qui n'auraient pas dû être entreprises ;
- absence de décision, d'action, de sanction débouchant sur une paralysie ou des prestations de moindre qualité.

5) Le risque de fraude relève de constatations qui touchent aux vols, aux détournements, aux abus de confiance ou à la corruption. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- organisation mise en place ne permettant pas de détecter le vol d'argent ou de marchandises ;
- création d'emplois fictifs ;
- adjudications arbitraires liées à l'octroi d'avantages ou à des liens d'intérêt ;
- présentation d'informations financières sciemment erronées comme par exemple sous-estimer les pertes, surestimer les recettes ou ignorer et ne pas signaler les dépassements de budget, en vue de maintenir ou obtenir des avantages personnels, dont le salaire.

6) Le risque d'image (également connu sous « risque de réputation ») relève de constatations qui touchent à la capacité de l'Etat et de ses services ou entités à être crédible et à mobiliser des ressources financières, humaines ou sociales. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- absence de contrôle sur les bénéficiaires de prestations de l'Etat;
- bonne ou mauvaise réputation des acheteurs et impact sur les prix,
- porter à la connaissance du public la mauvaise utilisation de fonds entraînant la possible réduction ou la suppression de subventions et donations.

9.2. Glossaire des termes techniques

A

Activités de contrôle : Selon le Contrôle fédéral des finances, les activités de contrôle peuvent se définir comme l'intégration et l'application de contrôles dans les procédures qui contribuent à garantir la mise en œuvre des orientations prises par la direction.

Différents risques peuvent entraver l'atteinte des objectifs d'une entité. Il s'agit de mettre en place des mesures pour y faire face, ainsi que les contrôles nécessaires afin que ces mesures soient effectives. Les activités de contrôle sont menées à tous les niveaux hiérarchiques et fonctionnels d'une entité et comprennent des actions aussi variées qu'approuver et autoriser, vérifier et rapprocher, apprécier les performances, la sécurité des actifs ou encore la séparation des fonctions.

Adossement : Adéquation, dans le but de couverture, des modalités (nominal, échéance et durée) d'un instrument dérivé à celles d'un actif détenu.

Annuité d'un emprunt* : correspond à la trésorerie déboursée annuellement ou mensuellement pour le remboursement de la dette et la charge d'intérêt.

Avance à terme fixe* : elle sert à financer à la fois les investissements et les moyens de production. Le capital, la durée et le taux d'intérêt sont fixés d'avance par contrat pour toute la durée de validité de l'avance à terme fixe. La durée maximale est d'un an.

B

Bailleur de fond: une personne, une institution qui prête des capitaux.

Benchmark* : un benchmark est un très bon niveau de performances atteint par des acteurs dans un secteur et qui sert de référence aux acteurs moins performants pour essayer d'amener leurs propres performances au niveau de celles du benchmark. Les benchmarks sont souvent utilisés pour des ratios d'efficacité : marge sur chiffre d'affaires, rentabilité, rotation du chiffre d'affaires par rapport à l'actif économique, vente au m², vente par employé, etc.

C

Cap* : qui signifie plafond est une option sur taux d'intérêt qui permet à un emprunteur de se fixer un taux d'intérêt plafond au-delà duquel il juge le coût d'un emprunt prohibitif et recevra le différentiel entre le taux du marché et le taux plafond.

Capacité d'autofinancement* : mesure l'ensemble des ressources internes sécrétées par l'entreprise. Elle se calcule en ajoutant au résultat net l'ensemble des charges nettes calculées (dotation aux amortissements, variation de provisions pour risques et charges) sans impact pour la trésorerie. Bien qu'elle soit calculée avant rémunération de certaines ressources (les capitaux propres) mais après rémunération de certaines autres (les dettes), il s'agit d'une variable-clé de tout tableau de flux. La capacité d'autofinancement est très proche de la marge brute d'autofinancement, qui n'exclut toutefois pas l'impact des cessions sur le résultat.

Cash pooling* : la gestion centralisée de la trésorerie ou cash pooling permet d'équilibrer les comptes des filiales du groupe, économisant ainsi des frais financiers dus aux imperfections des marchés. De plus, elle donne à un groupe

relativement important, mais constitué de sociétés de faible taille, la possibilité d'accéder aux marchés financiers. Le cash pooling notionnel est la reconstitution d'une gestion de trésorerie centralisée par fusion des échelles d'intérêts.

Cobit* : le Cobit (Control Objectives for Business and Related Techonology – Contrôle de l'Information et des Technologies Associées) est un référentiel pour maîtriser la gouvernance des systèmes d'information dans le temps. Il est fondé sur l'ensemble des bonnes pratiques collectées auprès des experts de systèmes d'information.

Collar* : on appelle collar ou tunnel de taux la combinaison de l'achat d'un cap et de la vente d'un floor. Cela permet à un opérateur de fixer une zone de fluctuation des taux d'intérêt en deçà de laquelle il doit payer le différentiel de taux entre le taux du marché et le taux plancher et au delà de laquelle sa contrepartie lui réglera ce différentiel. Cette combinaison se traduit par une réduction du coût de la couverture puisque la prime du cap est payée partiellement ou totalement par la vente du floor.

Comptes de régularisation* : permettent techniquement de réaliser le principe comptable d'autonomie des exercices, c'est-à-dire de rattacher à chaque exercice les produits et charges non quand ils sont facturés mais quand ils sont consommés. Les principaux comptes sont les charges et produits constatés d'avances, les charges à payer, les produits non à recevoir et les charges à repartir.

Commission de mise à disposition : il s'agit d'un montant payé par l'emprunteur au prêteur pour bénéficier d'une ligne de crédit. Généralement la commission est payée sur la non-utilisation.

COSO* : le COSO est un référentiel de contrôle interne défini par le Committee Of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. Le manuel du contrôle interne de l'Etat de Genève est fondé sur COSO.

Couverture* : pratique qui consiste à se protéger contre un risque non désiré.

D

Dette brute financière : les dettes brutes financières représentent la somme,des dettes à court terme et des dettes à moyen et long terme.

Duration* : la duration d'une obligation correspond à la période à l'issue de laquelle sa rentabilité n'est pas affectée par les variations de taux d'intérêt. La duration apparaît comme une durée de vie moyenne actualisée de tous les flux (intérêt et capital).

E

Emissions obligataires* : consiste pour un émetteur à lancer un appel d'offre auprès de la communauté bancaire.

F

Floor* : le floor (plancher) sur taux d'intérêt est une option sur taux d'intérêt qui permet à un prêteur de fixer un taux plancher en deçà duquel il juge le taux de rémunération insuffisant et recevra le différentiel entre le taux plancher et le taux du marché.

I

IDHEAP : l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) est l'Institut suisse de formation universitaire supérieure qui prépare aux fonctions les

plus élevées des administrations publiques et parapubliques du pays. L'IDHEAP est également un observateur indépendant et un fournisseur de conseils reconnu. Enfin, c'est aussi un centre de recherches interdisciplinaires, fondamentales et appliquées, participant en toute indépendance scientifique aux réseaux nationaux et internationaux de recherches sur le secteur public.

IFAC : l'International Federation of Accountant (IFAC) est l'organisation mondiale de la profession comptable. Elle travaille dans 122 pays pour protéger l'intérêt général en encourageant les comptables du monde entier à suivre des pratiques de haute qualité. L'IFAC élabore des normes internationales portant sur la déontologie, l'audit et l'assurance, la formation ainsi que les normes comptables du secteur public.

Intérêts courus* : à une date donnée, c'est la fraction de l'intérêt annuel écoulé sur un titre de dette.

INTOSAI : l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI) est l'organisation parapluie du contrôle externe des finances publiques. Elle assure un cadre institutionnel depuis plus de 50 ans aux Institutions supérieures de contrôle des finances publiques, C'est une organisation autonome, indépendante et apolitique avec un statut spécial auprès des Nations Unies.

J

Juste valeur * : la notion de juste valeur, ou Fair value en anglais, implique la valorisation d'actifs et de passifs sur la base d'une estimation de leur valeur de marché ou de leur valeur d'utilité par actualisation des flux de trésorerie estimés attendus de leur utilisation.

L

LIBOR* : le LIBOR, ou London Interbank Offered Rate, est le taux du marché monétaire observé à Londres. Il est égal à la moyenne arithmétique des taux offerts sur le marché bancaire à Londres pour une échéance déterminée (entre 1 et 12 mois) et une devise donnée (euro, livre, dollar).

Liquidités* : la liquidité de l'entreprise est son aptitude à faire face à ses échéances financières dans le cadre de son activité courante, à trouver de nouvelles sources de financement, et à assurer ainsi à tout moment l'équilibre entre ses recettes et ses dépenses.

Lissage : échelonnement régulier ou équilibré des échéances sur une période considérée.

O

Objectif de contrôle : selon COBIT, il s'agit de l'exposé du résultat désiré ou du but à atteindre par la mise en œuvre de procédure de contrôle pour un processus donné.

Obligation * : titre de créance négociable représentatif d'une fraction d'un emprunt émis par une entreprise, une entité du secteur public ou l'Etat.

Options* : contrat entre deux parties par lequel l'une accorde à l'autre le droit (mais non l'obligation) de lui acheter (option d'achat) ou de lui vendre (option de vente) un actif, moyennant le versement d'une prime. L'achat (ou la vente) de cet actif se fera à un prix déterminé (prix d'exercice), durant une période (période d'exercice pour les options dites "américaines") ou à une date précise (date

d'exercice pour les options dites "européennes"). Le fondement de l'option est la rémunération du risque.

P

Patrimoine administratif : le patrimoine administratif comprend les valeurs indispensables à l'accomplissement des tâches publiques, soit notamment :

- les terrains non bâtis affectés à un but d'utilité publique;
- les ouvrages de génie civil et d'assainissement indispensables à l'exécution de tâches publiques;
- les bâtiments et constructions affectés à l'exécution de tâches publiques, y compris la valeur des terrains;
- les forêts;
- le mobilier, les machines, les équipements et les véhicules;
- les stocks obligatoires;
- les autres biens, tels que collections, œuvres d'art, indemnités d'expropriation, plans d'aménagement, frais d'études, etc.
- les prêts et les capitaux de dotation inaliénables;
- les titres et papiers valeurs inaliénables;
- les subventions d'investissement;

Patrimoine financier : le patrimoine financier comprend tous les biens dont la collectivité peut disposer selon des principes commerciaux. Il s'agit donc de tous les biens qui sont aliénables sans nuire à la tâche publique soit notamment :

- les disponibilités;
- les avoirs;
- les placements, y compris les immeubles locatifs, les auberges communales et les terrains de réserve;
- les actifs transitoires;

Processus de gestion de la trésorerie : sur la base du modèle COSO, modèle intégrant de manière complète et systématique les différents composants d'un système de contrôle interne, la Cour a défini schématiquement le processus de gestion de la trésorerie en 3 activités principales :

1. Gestion des emprunts et crédits
2. Gestion des liquidités et placements
3. Gestion des paiements, ordres sur produits dérivés

Produit dérivé* : instruments de gestion des risques financiers utilisés pour couvrir 4 sortes de risque (marché, liquidité, contrepartie, politique). Ils sont négociés soit sur des marchés de gré à gré, soit sur des bourses.

Produit structuré* : produit conçu par une banque pour satisfaire les besoins de ses clients. C'est souvent une combinaison complexe d'options, de swaps, etc. basée sur des paramètres non cotés. Ce sera, par exemple, un placement à taux fixe avec une participation à la hausse des cours d'un panier d'actions.

Comme un produit structuré ne peut pas se trouver coté sur un marché, son prix est déterminé en utilisant des mesures mathématiques qui modélisent le comportement du produit en fonction du temps et des différentes évolutions du marché.

Ce sont souvent des produits vendus avec marges importantes et opaques.

R

Reporting : le reporting est la présentation périodique de rapports sur les activités et résultats d'une organisation, d'une unité de travail ou du responsable d'une fonction, destinée à en informer ceux chargés de les superviser en interne ou en externe, ou tout simplement concernés par ces activités ou résultats.

S

Sous-jacent *: on appelle actif sous-jacent tout actif sur lequel porte une option ou plus largement un produit dérivé. Il peut être financier (actions, obligations, bons du Trésor, contrats à terme, devises, indices boursiers...) ou physique (matières premières agricoles ou minérales...).

Spéculation*: la spéculation se caractérise par l'acceptation d'un risque. Le spéculateur est celui qui prend position. Il fait un pari sur l'évolution future d'une valeur. C'est un comportement qui est donc radicalement différent de celui de la couverture. C'est le comportement de l'investisseur en général, dans la mesure où, cherchant à prévoir des flux futurs, il spécule sur l'avenir.

Standard&Poor's : société de notation financière reconnue mondialement. Pour le notation de crédit, l'échelle de notes se présente comme ceci :

Les notes vont de "AAA", la meilleure, jusqu'à "D".

Catégorie Investissement

AAA La plus haute note attribuée par Standard & Poor's. L'aptitude à payer les intérêts et à rembourser le capital est extrêmement forte.

AA L'aptitude à faire face au paiement des intérêts et du capital reste très forte et ne diffère que dans une faible mesure de celle de la catégorie "AAA".

A Forte capacité au paiement des intérêts et du capital, mais une certaine sensibilité aux effets défavorables des changements de circonstances ou de conditions économiques.

BBB Capacité encore suffisante au paiement des intérêts et du capital, mais des conditions économiques défavorables ou une modification des circonstances sont davantage susceptibles d'affecter l'aptitude au service normal de la dette.

Catégorie spéculative
Cette catégorie indique un caractère spéculatif plus ou moins prononcé quant au paiement du capital et des intérêts.

BB Le paiement à l'échéance présente une incertitude du fait de la vulnérabilité de l'émetteur à des conditions défavorables sur les plans économique et financier.

B La vulnérabilité de l'émetteur à des conditions défavorables sur les plans économique et financier est plus importante que pour la catégorie "BB"; l'émetteur peut néanmoins toujours faire face à ses engagements.

CCC Le paiement à l'échéance est douteux et dépend de conditions favorables sur les plans économique et financier.

CC et C
Le paiement à l'échéance est extrêmement douteux et très dépendant de conditions économiques et financières favorables.

D / **SD** Déjà en défaut de paiement des intérêts ou du principal, sauf si, un délai de grâce étant prévu, le règlement avant expiration de ce délai est probable. L'attribution d'un "D" indique que le défaut sera général ou du moins substantiel. L'attribution d'un "SD" indique que le défaut constaté ne remet pas en cause le service normal d'autres engagements.

+ ou - Les notes de “AA” à “CCC” incluses peuvent être modifiées par l’adjonction du signe “+” ou “-” afin de préciser leur position relative dans l’échelle de notes.

Perspective Les notes à long terme sont assorties, selon les cas, d’une perspective “stable”,“positive” ou “négative”. La perspective a pour but d’indiquer l’évolution potentielle des notes dans les deux ou trois ans à venir, sans présenter toutefois un caractère certain.

Swap* : dans sa définition la plus large, le swap est un échange entre deux entités pendant une certaine période de temps. Les deux intervenants doivent, bien entendu, trouver chacun un avantage à cet échange qui peut porter soit sur des actifs financiers, soit sur des flux financiers. Le mot swap désigne dans le langage courant un échange de flux financiers (calculés à partir d'un montant théorique de référence appelé notionnel) entre deux entités pendant une certaine période de temps. Contrairement aux échanges d'actifs financiers, les échanges de flux financiers sont des instruments de gré à gré sans incidence sur le bilan, qui permettent de modifier des conditions de taux ou de devises (ou des deux simultanément), d'actifs et de passifs actuels ou futurs.

Swaption* : les swaptions permettent d'acheter ou de vendre le droit de conclure un swap de taux d'intérêt sur une certaine durée ; c'est une option sur un swap. Le swap sous-jacent est précisé initialement. Il est défini par son montant notionnel, son échéance, le taux fixe et le taux variable auxquels il fait référence.

Système de contrôle interne **:** selon la définition du Contrôle fédéral des finances, le contrôle interne se définit comme un processus mis en œuvre par la direction, les cadres et le personnel d’une entité, destiné à fournir une assurance raisonnable quant aux objectifs suivants :

- optimisation des processus et des activités de l’entité, afin de fournir un travail efficace et à un coût minimal, tout en limitant au maximum les erreurs et les risques ;
- fiabilité des informations financières et de gestion ;
- conformité aux lois et aux réglementations en vigueur

T

Taux facial* : Le taux facial ou nominal d'un emprunt permet de calculer les intérêts dus. Il suffit de le multiplier par la valeur nominale de l'emprunt. Il ne prend pas en compte la date effective des flux de trésorerie.

Taux fixe* : un titre de dette à taux fixe signifie que le titre de dette a un taux de rémunération fixé au moment de l'émission du titre de dette.

Taux variable* : Un taux variable est un taux d'intérêt dont le niveau n'est pas fixé à l'avance mais dont seul le processus de fixation est connu. En pratique ce taux varie généralement selon les taux du marché (le plus souvent un taux court terme, le LIBOR 3 mois par exemple).

Tests de procédures : Selon les Normes d’Audit Suisses (NAS), les tests de procédure sont appliqués afin d’obtenir des éléments probants sur l’efficacité :

- de la conception des systèmes comptables et de contrôle interne, c’est-à-dire pour déterminer si leur conception permet de prévenir ou de détecter et corriger les anomalies significatives ;
- du fonctionnement des contrôles internes durant un exercice

U

Unité de caisse : principe selon lequel une caisse unique recueille toutes les recettes et paie toutes les dépenses publiques, permettant ainsi d'éviter que des liquidités soient affectées à des objets spécifiques.

V

Valeur actuelle nette *: ou VAN, d'un titre financier est la différence entre la valeur actuelle de ce titre et sa valeur de marché ; elle varie en sens inverse du taux d'actualisation. Dans un marché efficient, les valeurs actuelles nettes sont nulles.

Valeur faciale* : ou nominale d'un emprunt est une valeur relativement formelle qui sert au calcul des intérêts versés. Dans les cas simples, elle est égale à ce que l'emprunteur perçoit et à ce qu'il rembourse.

**Source : Glossaire financier de Vernimmen.net*

9.3. Remerciements

La Cour remercie l'ensemble des collaborateurs de l'Etat de Genève, de la Ville de Genève, de la commune de Plan-les-Ouates, de l'AIG, des SIG, de Palexpo SA et de l'UniGE qui lui ont consacré du temps.

Elle remercie également les trésoriers des groupes multinationaux et des banques qui ont été consultés dans le cadre de ce rapport.

L'audit a été terminé en novembre 2008. Le rapport complet a été transmis aux entités auditées en janvier 2009 dont les observations remises en février 2009 ont été dûment reproduites dans le rapport.

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

Genève, le 24 février 2009

Myriam Nicolazzi	Stéphane Geiger	Stanislas Zuin
Magistrat suppléant	Président	Magistrat titulaire