

---

## N° 16 (Etat de Genève, Ville de Genève, Plan-les-Ouates, SIG ; AIG ; Palexpo SA) : audit de gestion, relatif à la trésorerie (liquidités et dette) rapport publié le 24 février 2009

A l'**Etat de Genève**, 14 recommandations ont été émises. 13 sont réalisées et 1 est restée sans effet. Les améliorations mises en œuvre portent sur la révision de la charte de trésorerie, le rapport de gestion qui peut toutefois encore être amélioré, la comptabilisation des opérations et la réconciliation des comptes, la formalisation des mises en concurrence lors de tirages d'emprunts, la formation de collaborateurs au sein de la trésorerie, les processus d'endettement et un premier effort pour rendre la caisse centralisée attrayante pour d'autres institutions publiques. La recommandation restée sans effet porte sur le mode de comptabilisation des swaps.

A la **Ville de Genève**, 5 recommandations ont été émises. 2 sont réalisées, 2 sont en cours, 1 est restée sans effet. Les améliorations mises en œuvre portent sur la formation des collaborateurs et sur la formalisation des autorisations obtenues de la magistrature. Un rapport de gestion a été établi et mérite encore certaines précisions et comparaisons chiffrées. En outre, si une nouvelle charte a été rédigée, son contenu ne s'inscrit pas dans l'esprit des recommandations de la Cour, les principes de gestion laissant une très large marge de manœuvre au responsable de la gestion de la dette avec le risque de laisser modifier par ce dernier la politique de gestion de manière significative et peu transparente. La formalisation des procédures est restée sans effet.

A **Plan-les-Ouates**, 5 recommandations ont été émises. 2 sont réalisées et 3 sont en cours. Les améliorations mises en œuvre portent sur le respect du principe d'unicité de caisse des patrimoines financier et administratif. Ainsi, les liquidités des deux patrimoines sont consacrées au remboursement de toute dette à son échéance et une ligne de crédit a été

ouverte après mise en concurrence. Une information quant aux liquidités disponibles et aux placements est transmise régulièrement à la hiérarchie. La rédaction d'une charte, l'amélioration du rapport de gestion et la formalisation des processus relatifs à la gestion de la dette et des placements sont en cours bien qu'il fut initialement prévu de les achever en 2009.

Aux **SIG**, 7 recommandations ont été émises. 6 ont été mises en place et 1 est restée sans effet. Les améliorations mises en œuvre portent sur la formalisation du processus relatif aux dérivés, à la fusion en un seul document « politique de gestion des risques financiers » de plusieurs chartes, à la révision du rapport de gestion trimestriel et à la définition d'un benchmark auquel comparer la performance. La charte pourrait être complétée en fixant le principe d'optimisation du volume de dette compte tenu des prévisions de sortie de fonds.

La recommandation restée sans effet visait à favoriser un endettement permettant de se réserver des possibilités de rembourser la dette en cas d'abondance de liquidités ultérieures. A ce sujet, la Cour relève que ce n'est pas le cas puisqu'au 30 juin 2010, SIG détenait 207 millions de liquidités et 366 millions de dette. Pour les SIG, cette situation est à mettre en parallèle avec le plan d'investissement prévu de 1.6 milliard de francs entre 2010 et 2015, mais implique actuellement une charge supplémentaire d'intérêts de plus d'un million par an pour l'entreprise. Selon SIG, ce coût devrait toutefois être plus que compensé en raison de la hausse prévue des taux d'intérêt dès 2012



A l'**AIG**, 5 recommandations ont été émises, 4 sont réalisées et 1 est en cours. Les améliorations mises en œuvre portent sur le système de contrôle interne, la formalisation des processus et des contrôles et la révision de la charte. La rédaction du rapport de gestion est en cours.

A **Palexpo SA**, 6 recommandations ont été émises. Toutes ont été mises en place. Les améliorations portent sur la conversion d'un produit structuré peu transparent en un produit traditionnel, la formalisation des procédures de gestion de la dette, l'établissement d'une charte et la rédaction d'un rapport de gestion.

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)				Suivi par la Cour
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le	Commentaire
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	31.12.2009	Fait. L'efficacité de la formation ne pourra être confirmée que lors de l'absence de la trésorière.
4.1.4	Respecter les échéances à l'aide de l'outil de suivi de la dette.	1	TG	n/a	Quotidiennement	Fait.
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.	1	TG	30.10.2009	11.11.2009	Fait. Le taux de référence est explicité mais ne sert pas à commenter les écarts relatifs à la charge d'intérêts budget - réalisé en millions dans le rapport de gestion.
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).	1	TG	n/a	25.02.09 selon décision du CE	Fait. Principe général acquis.

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audit)				Suivi par la Cour
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le	Commentaire
	<b>No 16 : Trésorerie (Etat de Genève)</b>					
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	31.03.2009	Sans effet. Des modifications ont été apportées. La comptabilisation retenue privilégie toutefois une absence d'impact sur le compte de fonctionnement malgré d'autres options préconisées par la doctrine comptable.
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	31.12.2009	Fait. Formulaire établi.
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.	2	TG	31.03.2009	31.03.2009	Fait.
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	31.10.2009	Fait. Réconciliation faite avec Palexpo SA.

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audit)				Suivi par la Cour
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le	Commentaire
	<b>No 16 : Trésorerie (Etat de Genève)</b>					
4.1.4	Formaliser et documenter les réconciliations mensuelles entre l'outil informatique de suivi pour la gestion de la dette et la comptabilité.	2	n/a	n/a	01.06.2009	Fait. Formalisation établie avec l'appui du contrôle interne du DF.
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		01.06.2009	Fait. Procédure établie et documentée avec l'appui du contrôle interne du DF.
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.	1	TG	31.03.2009	01.01.2010	Fait. Rapport 2009 en amélioration par rapport à l'an passé. A compléter en particulier en fonction de la charte établie en 2010.
4.1.4	Etablir une charte de trésorerie déclinant la stratégie et la gestion de la trésorerie sous l'angle des risques identifiés.	1	TG	31.12.2009	01.03.2010	Fait. Principes de gestion généraux fixés avec déclinaison pratique à revoir et faire avaliser chaque année.
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	TPG : 01.03.2010	Fait. Effort à poursuivre au cas par cas.

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audit)				Suivi par la Cour
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le	Commentaire
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	TG		Permanent	Fait. Plan-les-Ouates et les SIG ont effectué un placement auprès de l'Etat en 2009. Effort à poursuivre auprès de certaines communes en situation de liquidités importantes.

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)				Suivi par la Cour
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le	Commentaire
	<b>No 16 : Trésorerie (Ville de Genève)</b>					
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 Magistrature. La manière de traiter ces exceptions devrait être intégrée dans le descriptif des processus à réaliser.	3			Février 2009	Fait. Situation actuelle formellement avalisée.
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	Fait. L'efficacité de la formation ne pourra être confirmée que lors de l'absence du responsable.
4.2.4	Revoir, compléter et valider l'entier des processus formalisés avec l'appui du contrôle financier de la Ville de Genève.	3	Responsable de la gestion de la dette, Contrôle interne	Juin 2009	Pas fait	Sans effet.
4.2.4	Intégrer au rapport de gestion remis à la Magistrature et au directeur du Département les éléments majeurs explicités au point 3.3.4.	3	Responsable de la gestion de la dette	Décembre 09 (initial Juin 2009, selon la charte adoptée)	Fait en décembre 2009	Fait. Un rapport de gestion est établi régulièrement mais il mériterait d'être davantage chiffré et explicité en regard de la stratégie suivie et du budget en mentionnant et analysant la source des écarts en millions.

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)				Suivi par la Cour
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le	Commentaire
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	Juin 2009	En cours. Une nouvelle charte a été rédigée, toutefois son contenu ne s'inscrit pas dans l'esprit des recommandations de la Cour, les principes de gestion laissant une large marge de manœuvre au responsable de la gestion de la dette (pas de liste positive des dérivés possibles, en couverture de limites anticipées et non existantes, pas de valorisation selon la juste valeur, retournement d'opérations explicitement autorisé, proportion de taux variable pouvant osciller entre 0 et 50%). Le risque tient à un changement inopiné et peu transparent de politique de gestion de la dette par le responsable de la gestion de la dette.

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			Suivi par la Cour	
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le	Commentaire
3.2.4	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>En dernier ressort, rejoindre la caisse centralisée de l'Etat en cas d'excédents de liquidités permanents.</p>	4	CA délégué aux finances / Responsable SF	Prochain emprunt ou renouvellement	Juin 2009	Fait. Mise en place d'une ligne de crédit de 25 millions en 2010.
3.2.4	Mettre en place et décrire les processus relatifs aux financements et aux placements.	3	CA délégué aux finances + Responsable SF	(Initial : Au plus tard fin 2009) Novembre 2010	En cours	En cours.

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)				Suivi par la Cour
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2= Modéré 1= Mineur	Responsable	Délai au	Fait le	Commentaire
	<b>No 16 : Trésorerie (Plan-les-Ouates)</b>					
3.2.4	Obtenir systématiquement des courtiers un tableau résumant les instituts mis en concurrence, leur offre et le choix final.	4	Responsable SF	Prochain emprunt	Janvier 2010	Fait dans le cadre du dernier emprunt.
3.2.4	Établir un rapport de gestion plus complet que le tableau actuel afin d'inclure les éléments explicités ci-avant.	2	Responsable SF (lettres h à n à compléter et formaliser le rapport)	Décembre 2010 (initial Juin 2009)	En cours	En cours.
3.2.4	Établir une charte de trésorerie valable en tout temps selon les principes énoncés au point 3.3.5.	3	CA délégué aux finances	Octobre 2010 (Initial Fin 2009)	En cours	En cours.

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audit)				Suivi par la Cour
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le	Commentaire
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	Responsable Financement et développement d'affaires (Direction Finances)	Permanent	Oui depuis le transfert d'actifs	Sans effet. Au 30 juin 2010, SIG détenait 207 millions de liquidités et 366 millions de dette. Toutefois, cette situation est à mettre en parallèle avec le plan d'investissement prévu par les SIG de 1.6 milliard de francs entre 2010 et 2015.  Cet excédent de trésorerie représente actuellement un coût de plus d'un million par an pour l'entreprise. Selon SIG, ce coût devrait toutefois être plus que compensé en raison de la hausse prévue des taux d'intérêt dès 2012.
4.4.4	Mettre à jour et finaliser le processus relatif à l'utilisation des produits dérivés notamment pour la partie comptabilisation.	1	Responsable Financement et développement d'affaires (Direction Finances)	30.06.09	15.05.2009	Fait. Amélioration apportée.
4.4.4	Mettre en place une procédure de changement bimestrielle des mots de passe relatif à l'outil de gestion des paiements.	1	Responsable Comptabilité (Direction Finances)	30.06.09	05.02.2009	Fait. Amélioration apportée.

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)				Suivi par la Cour
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le	Commentaire
	<b>No 16 : Trésorerie (SIG)</b>					
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	Responsable Comptabilité (Direction Finances)	30.06.09	31.12.2008	Fait. Amélioration apportée.
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).	3	Responsable Financement et développement d'affaires (Direction Finances)	30.06.09	31.03.10	Fait. Amélioration apportée.
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).	1	Responsable Financement et développement d'affaires (Direction Finances) et Responsable Gestion des risques (Direction Droit et risques)	30.06.09	31.01.08	Fait. Le document gagnerait à être complété par un principe d'optimisation du volume de dette compte tenu des prévisions de sortie de fonds.
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	Responsable Financement et développement d'affaires (Direction Finances)	30.06.09	31.03.10	Fait. Amélioration apportée.

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audit)				Suivi par la Cour
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le	Commentaire
	<b>No 16 : Trésorerie (AIG)</b>					
4.5.4	Lors des nouveaux emprunts, lisser l'échéancier en relation avec les investissements et flux futurs de liquidités.	2	Direction financière et trésorier	Avant échéances en cours (2012 et 2019)	11.01.2010	Fait. Mise en place conforme aux recommandations de la Cour.
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	31.12.2010	31.12.2009	Fait. Mise en place conforme aux recommandations de la Cour.
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	Fait. Processus clarifié.
4.5.4	Préciser le rapport de gestion en fonction du point 3.3.4.	1	Direction financière et trésorier	En cours – 31.12.2010		En cours. Maquette du rapport de gestion au 07.07.2010. Formalisation et soumission à la délégation finance d'ici fin 2010.
4.5.4	Préciser la charte en fonction du point 3.3.5.	1	Direction financière et trésorier	Fin 2009	Avril 2010	Fait. Charte approuvée par le CA conforme aux recommandations de la Cour.

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			Suivi par la Cour	
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le	Commentaire
	<b>No 16 : Trésorerie (Palexpo SA)</b>					
3.2.4	Palexpo est invité à n'utiliser que des instruments financiers dont l'impact est connu, maîtrisé et contrôlable.	1	L'audit concerne les fondations dissoutes mais Palexpo SA s'inspirera, dans la mesure utile, des bonnes pratiques proposées	31.12.09	Février 09. Le produit structuré a été converti en produit traditionnel.	Fait. Remplacé par un produit simple, compréhensible et prévisible, à savoir un emprunt de même montant (20 millions) à 3.55% à 30 ans sans frais ni pénalité sur proposition de la banque.
3.2.4	Formaliser des réconciliations inter-entités au travers d'envois de demande de confirmation de solde.	1	L'audit concerne les fondations dissoutes mais Palexpo SA s'inspirera, dans la mesure utile, des bonnes pratiques proposées	(Initial 31.12.09) 01.01.09		Fait pour la nouvelle entité avec l'Etat de Genève en janvier 2010.
3.2.4	Formaliser et documenter les procédures relatives à la gestion de la dette.	1	L'audit concerne les fondations dissoutes mais Palexpo SA s'inspirera, dans la mesure utile, des bonnes pratiques proposées	31.12.09	31.12.09	Fait pour la nouvelle entité.

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audit)				Suivi par la Cour
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le	Commentaire
	<b>No 16 : Trésorerie (Palexpo SA)</b>					
3.2.4	Formaliser et documenter les réconciliations mensuelles entre les relevés bancaires d'échéances d'intérêts et la comptabilité.	1	L'audit concerne les fondations dissoutes mais Palexpo SA s'inspirera, dans la mesure utile, des bonnes pratiques proposées	31.12.09	31.12.09	Fait pour la nouvelle entité.
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.	2	L'audit concerne les fondations dissoutes mais Palexpo SA s'inspirera, dans la mesure utile, des bonnes pratiques proposées	31.12.09	30.09.09	Fait pour la nouvelle entité.
3.2.4	Etablir une charte de trésorerie valable en tout temps selon les principes énoncés au point 3.3.5.	2	L'audit concerne les fondations dissoutes mais Palexpo SA s'inspirera, dans la mesure utile, des bonnes pratiques proposées	31.12.09	31.12.09	Fait pour la nouvelle entité.