

COUR DES COMPTES

RAPPORT N° 174

DÉCEMBRE 2022

AUDIT DE PERFORMANCE

**GESTION DU CONTENTIEUX PÉCUNIAIRE
NON FISCAL**

ÉTAT DE GENÈVE



Cour des comptes
République et canton de Genève

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. Elle a également pour tâche l'évaluation des politiques publiques et assure la révision des comptes de l'État.

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 visées par ses missions. La **Cour des comptes** peut également évaluer la **pertinence, l'efficacité et l'efficience** de l'action de l'État. 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 des entités concernées.

Le champ d'application des missions de la Cour des comptes s'étend aux entités suivantes :

- l'administration cantonale comprenant les départements, la chancellerie d'État et leurs services ainsi que les organismes qui leur sont rattachés ou placés sous leur surveillance ;
- les institutions cantonales de droit public ;
- les entités subventionnées ;
- les entités de droit public ou privé dans lesquelles l'État possède une participation majoritaire, à l'exception des entités cotées en bourse ;
- le secrétariat général du Grand Conseil ;
- l'administration du pouvoir judiciaire ;
- les autorités communales, les services et les institutions qui en dépendent, ainsi que les entités intercommunales.

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 au cours de ses missions.

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 effet ni suite sont également signalés.

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes. Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

Prenez contact avec la Cour par téléphone, courrier postal ou électronique.

Cour des comptes – Route de Chêne 54 - 1208 Genève

tél. 022 388 77 90

<http://www.cdc-ge.ch/>

SYNTHÈSE

CONTEXTE GÉNÉRAL

La Cour a analysé la **gestion du contentieux pécuniaire non fiscal de l'État de Genève**. Il s'agit de l'ensemble des activités réalisées par les services de l'État visant à recouvrer les montants dus par des personnes physiques ou morales et qui ne concernent pas des impôts (par exemple les créances issues d'amendes ou de la délivrance d'une prestation). Dans les faits, cela se traduit par les deux principales activités suivantes :

- L'envoi de rappels et de sommation aux débiteurs des factures impayées (phase précontentieuse) ;
- La mise en œuvre et suivi de procédures d'exécution forcée pour les débiteurs réfractaires (phase contentieuse).

Le règlement sur le contentieux pécuniaire de l'État de Genève (RCPéc) ainsi que sa directive d'exécution transversale font intervenir les acteurs clés suivants :

- **Les services et offices de l'État** qui facturent les prestations et biens qu'ils ont délivrés et sont chargés de la gestion des rappels découlant de ces facturations ;
- **Le service du contentieux de l'État (SCE)**, institué en 2010 et rattaché au département des finances et des ressources humaines (DF), qui est chargé de la gestion centralisée des procédures d'exécution forcée. En principe, si les factures ne sont pas payées à l'issue de la phase précontentieuse, les services et offices ont l'obligation de déléguer la gestion des créances en question au SCE. Il existe néanmoins un certain nombre d'exceptions à ce principe puisque le service des contraventions (SDC), le service cantonal d'avance et de recouvrement des pensions alimentaires (SCARPA), le service des prestations complémentaires (SPC) ou encore le service de la gérance gèrent eux-mêmes leur contentieux.

Le tableau suivant synthétise ce qui précède :

Phase	Étape	Acteurs
Précontentieuse	Envoi de rappels et de sommations	Service ou office ayant délivré la prestation ou le bien
Contentieuse	Mise en œuvre et suivi des procédures d'exécution forcée	Service du contentieux de l'État (SCE) (cas général) et services suivants (principales exceptions) : <ul style="list-style-type: none"> • Service des contraventions (SDC) • Service cantonal d'avance et de recouvrement des pensions alimentaires (SCARPA) • Service des prestations complémentaires (SPC) • Service de la gérance

PROBLÉMATIQUE ET OBJECTIFS DE L'AUDIT

À fin 2021, le montant total des créances brutes résultant de revenus non fiscaux de l'État de Genève s'élevait à 921 millions F. Sur ce montant, 254 millions F (soit 28 %) présentaient un risque de non-recouvrement. Par ailleurs, **environ 38 millions F ont été comptabilisés en créances non fiscales définitivement perdues** dans les comptes de l'État à fin 2021 selon le détail par service suivant :

Services	Montants des pertes 2021 (en millions F)
Service des contraventions (SDC)	26.1
Service des prestations complémentaires (SPC)	4.5
Service cantonal d'avance et de recouvrement des pensions alimentaires (SCARPA)	2.6
Service du contentieux de l'État (SCE) ¹	2.3
Office cantonal du logement et de la planification foncière (OCLPF)	0.7
Autres services	1.8
Total	38

L'ampleur de ces chiffres met en évidence l'importance pour l'État de gérer rigoureusement le recouvrement de ses créances afin de limiter autant que possible les retards de paiement et les impayés. Le degré de centralisation et l'information à disposition des services sont également des enjeux importants pour améliorer l'efficacité du dispositif.

Agissant en autosaisine, la Cour a ainsi effectué un audit de performance et s'est posé les trois questions suivantes :

- Dans quelle mesure les services recouvrent-ils leurs créances au moindre coût et dans les meilleurs délais ?
- L'organisation et les systèmes d'information mis en œuvre pour gérer le contentieux permettent-ils de recouvrer les créances de manière efficace ?
- Les services respectent-ils les règles prévues dans la législation et la directive transversale sur la gestion des débiteurs ?

APPRÉCIATION GÉNÉRALE

La Cour relève que même si les procédures de rappels et sommations sont d'une manière générale réalisées de manière satisfaisante, la **phase précontentieuse** est globalement trop longue et les règles qui l'encadrent trop permissives.

Concernant la **phase contentieuse**, les contrôles mis en place par les services permettent de limiter le risque que des créances ne soient pas suivies de manière adéquate. La mesure de la performance des activités liées au contentieux fait néanmoins défaut. Finalement, la centralisation du contentieux est incomplète et ne répond que très partiellement aux principes d'efficacité, d'efficacité et de qualité de service prévus par le RCPéc.

¹ Ces pertes concernent à hauteur de 1.1 million F l'OCV et 0.3 million F le Pouvoir judiciaire.

PRINCIPAUX CONSTATS

Une gestion des débiteurs peu contraignante et disparate

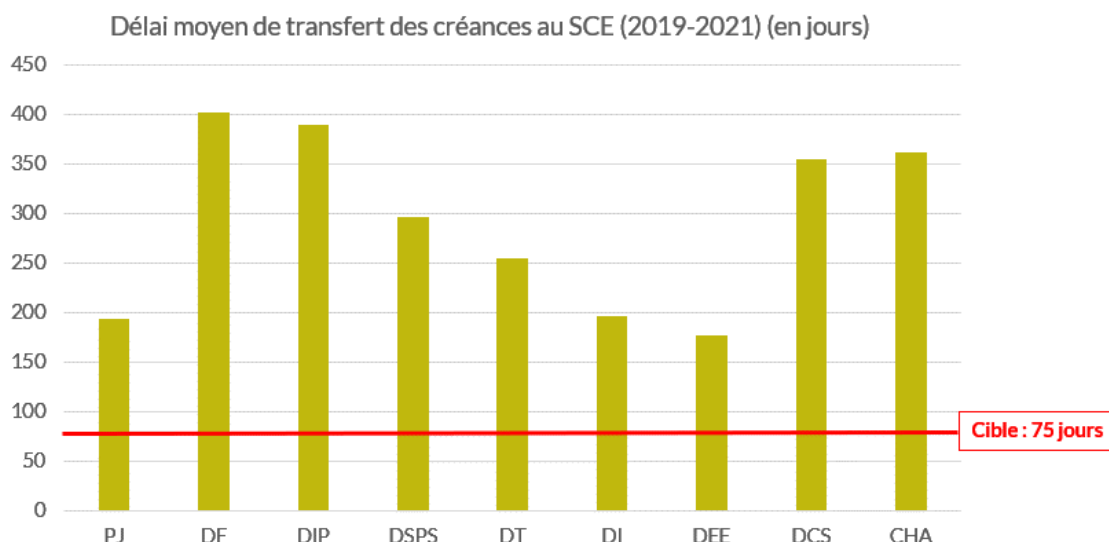
La directive transversale sur la gestion des débiteurs exclut de son champ d'application de nombreux services de l'État (plus d'une quinzaine). Elle laisse également une marge de manœuvre trop importante aux autres services. En conséquence, de nombreuses pratiques coexistent en matière de nombre de rappels émis. C'est le cas également pour les frais de rappel, certains services les facturant et d'autres pas. Ces situations engendrent une multiplication de règles de gestion au sein de l'État, rendant les processus de gestion des débiteurs complexes et peu efficaces.

Par ailleurs, le nombre de rappels émis par les services lors de la phase précontentieuse est variable, mais toujours élevé. Une même créance peut en effet faire l'objet de quatre rappels ou sommations. Or, il n'est à ce jour pas démontré qu'un nombre élevé de rappels conduit à des encaissements plus importants. Il contribue en revanche à retarder le transfert des créances au SCE.

Une gestion insatisfaisante des créances dans certains services

Si les procédures de rappels et sommations sont globalement réalisées de manière satisfaisante, certains services doivent sensiblement s'améliorer en la matière. C'est le cas notamment pour la quasi-totalité des services du département du territoire.

Par ailleurs, les prescriptions de la directive transversale en matière de transfert des créances au SCE ne sont pas systématiquement respectées. Les services ne transfèrent pas de manière systématique leurs créances au SCE. De plus, les délais moyens de transfert dépassent assez sensiblement ceux prévus par la directive transversale. Le délai moyen de transfert calculé par la Cour s'établit à 239 jours pour les années 2019 à 2021, contre 75 jours prévus dans la directive transversale. Le tableau ci-après illustre, par département, ce qui précède :



Le fait que des services ne transmettent pas leurs créances au SCE est générateur de pertes financières et d'inefficience. Par ailleurs, un délai important de transfert des créances au SCE péjore la rapidité des encaissements.

Un suivi des créances perfectible et une mesure insuffisante de la performance

Hormis quelques exceptions, la Cour constate que les contrôles mis en place par la plupart des services gérant eux-mêmes leurs créances contentieuses contribuent à limiter le risque que les créances ne soient pas suivies. Par exemple, au sein du SCE, il existe des listes de contrôle permettant de suivre le statut de chaque créance et ainsi de s'assurer que les délais légaux sont respectés.

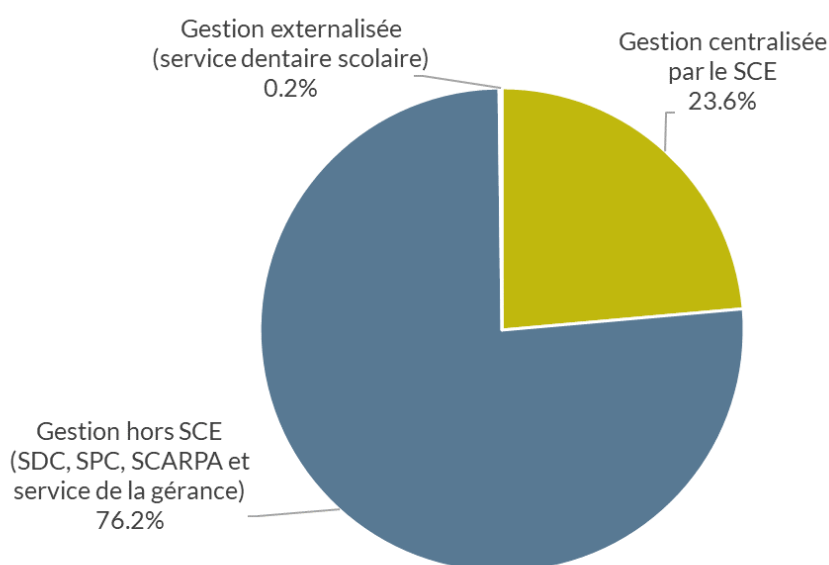
La mesure de la performance, soit la mise en œuvre d'objectifs, indicateurs et valeurs cibles pertinentes devrait être améliorée au sein de plusieurs services. À titre d'illustration, le SCE et le SPC n'effectuent pas une analyse fine des motifs de passages en pertes pour chaque créance (adresse manquante, débiteur décédé, etc.). Cette mesure de la performance est pourtant essentielle, car elle permet d'apprécier la capacité des services à atteindre leurs objectifs en matière notamment d'efficacité, mais également d'efficience (optimisation du rapport entre les moyens engagés et les résultats fournis).

Une centralisation incomplète du contentieux et ne répondant pas aux principes d'efficacité, d'efficience et de qualité de service

Les objectifs généraux d'efficacité, d'efficience et de qualité de service prévus par le RCPéc ne sont aujourd'hui que partiellement atteints.

Si le SCE a contribué à l'efficacité et l'efficience du dispositif par une plus grande centralisation des créances, les exceptions à la centralisation représentent néanmoins encore 76 % du total des créances 2021, illustré par le graphique suivant :

Pourcentage de créances par type de gestion (montant 2021 des créances)



Par ailleurs, les échanges d'informations entre les services sont insuffisants et le recouvrement des créances à l'étranger est peu mis en œuvre. Concernant les échanges d'informations, l'accès à des adresses fiables constitue pourtant le « *nerf de la guerre* » : si l'adresse d'un débiteur n'est pas connue ou à jour, il devient impossible d'entreprendre, voire de continuer toute démarche de poursuites. Or, la Cour relève que les services de l'État chargé du contentieux n'ont pas toujours accès à des adresses fiables. En principe, c'est en effet l'application gérée par l'office cantonal de la population et des migrations (OCPM) qui constitue la base de référence pour les adresses. Les adresses qui y sont renseignées ne sont néanmoins pas suffisamment à jour, notamment en raison de l'absence d'échanges d'informations entre l'OCPM et l'administration fiscale cantonale (AFC).

Finalement, l'utilisation tantôt de la comptabilité financière de l'État (CFI), tantôt d'applications métier pour gérer le contentieux engendre de nombreuses problématiques en matière de pilotage transversal du contentieux. Environ 86 % du total du montant des créances dues en 2021 sont en effet suivies dans des applications métier, soit hors de la CFI, alors que l'utilisation de cette dernière devrait être privilégiée.

En conséquence, le rapport entre les ressources engagées pour gérer le contentieux et les résultats qui en découlent n'est actuellement pas optimisé. Par ailleurs, les pertes sur créances comptabilisées par l'État pourraient être moins élevées si les échanges d'informations entre les services de l'État étaient plus efficaces et le recouvrement des créances à l'étranger davantage mis en œuvre. Finalement, la situation actuelle en matière d'utilisation des systèmes d'information ne permet notamment pas d'appliquer le principe de compensation des créances.

AXES D'AMÉLIORATION PROPOSÉS

La Cour a adressé neuf recommandations, dont huit au DF, visant notamment à simplifier le processus de gestion des débiteurs, augmenter les taux de recouvrement des créances, optimiser le rapport entre les ressources engagées et les résultats fournis, et garantir une meilleure égalité dans le traitement de chaque créance. Leur mise en œuvre se traduirait par des gains financiers bruts allant jusqu'à 35 millions.

Gestion de la phase précontentieuse

Le DF devrait réduire de manière significative le nombre de services n'entrant pas dans le champ d'application de la directive transversale sur la gestion des débiteurs et de fixer davantage de règles contraignantes.

Le DF devrait également réduire le nombre de rappels avant le transfert des créances au SCE et d'envisager la facturation systématique des frais de rappel.

Finalement, la Cour a invité les services, avec l'appui du DF, à mettre en place un tableau de bord visant à démontrer le respect des règles prévues par la directive transversale (notamment en matière de gestion des rappels et de transfert des créances au SCE).

Gestion de la phase contentieuse

Les services gérant eux-mêmes leur contentieux devraient se doter d'objectifs, d'indicateurs et de valeurs cibles pertinents afin d'améliorer le pilotage de leurs activités.

Par ailleurs, la Cour a recommandé au DF de mener une réforme de l'organisation actuelle de la gestion du contentieux, afin de tendre vers une organisation plus efficace et efficiente. La réforme devrait considérer en particulier les points suivants qui constituent les principaux leviers d'amélioration :

- Développement des échanges d'informations entre les services, et en particulier avec l'AFC de sorte que les services aient accès à une base de données d'adresses fiable ;
- Centraliser davantage la gestion du contentieux et mettre fin à plusieurs exceptions ;
- Développer les compensations de créances et tendre in fine vers une « vision à 360 » des débiteurs.

TABLEAU RECAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS

Recommandations :	9	Niveau de priorité ² :	
- Acceptées :	9	Très élevée	1
		Élevée	3
- Refusées :	0	Moyenne	5
		Faible	-

Les 9 recommandations adressées aux audités ont toutes été acceptées.

No	Recommandation / Action	Priorité	Responsable	Délai
1	Réduire les exceptions et renforcer les règles en matière de gestion des débiteurs	Moyenne	DF	Travaux internes d'analyse : 31.12.2023 Soumission au Conseil d'État pour décisions : 31.12.2024
2	Réduire le nombre de rappels	Élevée	DF	Travaux internes d'analyse : 31.12.2023 Soumission au Conseil d'État pour décisions : 31.12.2024
3	Envisager la facturation systématique des frais de rappel	Moyenne	DF	Travaux internes d'analyse : 31.12.2023 Soumission au Conseil d'État pour décisions : 31.12.2024
4	Développer le principe des invitations à payer	Élevée	DF	Travaux internes d'analyse : 31.03.2023 Soumission au Conseil d'État pour décisions : 31.12.2024
5	Respecter les règles prévues dans la directive transversale et se doter d'un tableau de bord de suivi	Élevée	DF	Travaux internes d'analyse : 31.03.2023 Validation du CSFI : 31.12.2024
6	Se doter d'objectifs, indicateurs et valeurs cibles pertinents	Moyenne	DF	Soumission au CSFI : 31.12.2023
7	Effectuer une mise en concurrence pour les prestations externalisées du SCE	Moyenne	DF	Vérification : 31.12.2024
8	Mener une réforme du dispositif actuel du contentieux	Très élevée	DF	Travaux internes d'analyse : 31.12.2023 Soumission au Conseil d'État pour décisions : 31.12.2024
9	Réaliser une analyse formalisée de l'externalisation de la facturation et du contentieux du SDS	Moyenne	DIP	31.12.2024

Dans le cadre de ses missions légales, la Cour des comptes doit effectuer un suivi des recommandations émises aux entités auditées, en distinguant celles ayant été mises en œuvre et celles restées sans effet. À cette fin, elle a invité le département des finances et des ressources humaines (DF) ainsi que le département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse (DIP) à remplir le tableau ci-dessus qui synthétise les améliorations à apporter, en indiquant le responsable de leur mise en place et leur délai de réalisation. Le niveau de priorité a été défini par la Cour.

² Le niveau de priorité est déterminé par la Cour des comptes en lien direct avec l'appréciation des risques et en fonction de l'impact positif de la recommandation sur l'amélioration de la performance des processus, les risques à couvrir (hors risque financier) et la maîtrise des coûts. Le niveau de priorité de chacune des recommandations est explicité dans le chapitre 5 lors de la présentation des dites recommandations.

TABLE DES MATIÈRES

Liste des principales abréviations utilisées	10
Liste des figures et tableaux	11
1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT	12
2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT.....	14
3. CONTEXTE GÉNÉRAL.....	17
3.1. Les objectifs et étapes du recouvrement des créances	17
3.2. La mise en œuvre du recouvrement au sein de l'État.....	17
3.3. Les ressources et moyens consacrés à la gestion du recouvrement.....	21
3.4. Les enjeux liés à la gestion du recouvrement.....	22
3.5. Données financières clés et informations méthodologiques	22
4. CONSTATS ET RECOMMANDATIONS.....	26
4.1. Une gestion des débiteurs peu contraignante et disparate	26
4.2. Une gestion insatisfaisante des créances dans certains services	32
4.3. Un suivi des créances perfectible et une mesure insuffisante de la performance .	41
4.4. Une centralisation incomplète du contentieux et ne répondant pas aux principes d'efficacité, d'efficience et de qualité de service.....	47
5. DEGRÉ DE PRIORITÉ DES RECOMMANDATIONS.....	57
6. REMERCIEMENTS.....	58

Liste des principales abréviations utilisées

ADB	Acte de défaut de biens
AFC	Administration fiscale cantonale
CFI	Comptabilité financière intégrée
CCCFI	Centre de compétence CFI du DF
CSFI	Collège spécialisé finances
DG DERI	Direction du développement économique, de la recherche et de l'innovation
OAC	Office des autorisations de construire
OCEN	Office cantonal de l'énergie
OCIRT	Office cantonal de l'inspection et des relations du travail
OCPM	Office cantonal de la population et des migrations
OCV	Office cantonal des véhicules
OCLPF	Office cantonal du logement et de la planification foncière
OCSIN	Office cantonal des systèmes d'information et du numérique
OP	Office des poursuites
PCTN	Service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir
RC	Registre du commerce
RCPéc	Règlement sur le contentieux pécuniaire de l'État de Genève (D 1 05.12)
SABRA	Service de l'air, du bruit et des rayonnements non ionisants
SCARPA	Service cantonal d'avance et de recouvrement des pensions alimentaires
SCAV	Service de la consommation et des affaires vétérinaires
SCE	Service du contentieux de l'État
SDC	Service des contraventions
SPC	Service des prestations complémentaires
SPMI	Service de protection des mineurs

Liste des figures et tableaux

- Figure 1 Nombre de créances transférées par mois au SCE (2021)
- Figure 2 Taux de non-conformité lors du transfert au SCE – Services ayant transféré plus de 100 créances en 2021
- Figure 3 Pourcentage de créances 2021 par type de gestion (montants de créances)
- Figure 4 Pourcentage de créances gérées dans la CFI et hors CFI
-
- Tableau 1 Mise en œuvre du recouvrement des créances au sein de l'État
- Tableau 2 Pertes par service en 2021
- Tableau 3 Services gérant leur contentieux et montant total des créances y relatives
- Tableau 4 Services transférant leurs créances au SCE et montant total des créances y relatives
- Tableau 5 Service ayant externalisé la gestion du contentieux et montant total des créances y relatives
- Tableau 6 Délai moyen de transfert au SCE (en jours) et nombre moyen de créances transférées (période 2019-2021)
- Tableau 7 Enjeux financiers liés aux échanges d'informations et au recouvrement à l'étranger

1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT

À fin 2021, le montant total des créances brutes résultant de revenus non fiscaux de l'État de Genève s'élevait à 921 millions F. Ces créances représentent l'ensemble des montants qui sont dus à l'État par des personnes physiques ou morales et qui ne concernent pas des impôts. Il s'agit notamment des créances résultant d'amendes et de contraventions ou de celles issues de la délivrance d'une prestation, par exemple les émoluments dus par les citoyens pour l'enregistrement d'un dossier de demande d'autorisation de construire.

Sur ces 921 millions F, 254 millions F présentaient un risque de non-recouvrement et faisaient l'objet de provisions pour dépréciations. Par ailleurs, environ 38 millions F ont été comptabilisés en créances non fiscales définitivement perdues³ dans les comptes de l'État à fin 2021. L'ampleur de ces chiffres met en évidence l'importance pour l'État de procéder à une gestion rigoureuse du recouvrement de ses créances afin de limiter autant que possible les retards de paiement et les impayés. Il s'agit également pour l'État de démontrer qu'il fait preuve de diligence à toutes les étapes du recouvrement et qu'il lutte contre les mauvais payeurs.

Dans le contexte précité, la Cour des comptes a décidé de s'intéresser à la gestion du contentieux pécuniaire non fiscal par l'État de Genève. La présente mission s'accorde avec les compétences de la Cour de s'assurer de la régularité des comptes et de la légalité de l'administration cantonale ainsi que du bon emploi des fonds publics, dans le respect des principes de la performance publique (art. 35 let. a et art. 40 al. 1 et 2 de la loi sur la surveillance de l'État).

Ainsi, par lettre du 20 janvier 2022 adressée au président du Conseil d'État et à la conseillère d'État en charge du département des finances et des ressources humaines (DF), la Cour a informé les autorités cantonales de sa décision d'entreprendre un audit de performance portant sur la gestion du contentieux pécuniaire non fiscal.

L'objectif général de l'audit a été de s'assurer que le dispositif mis en place pour gérer ce contentieux obéit aux principes d'efficacité, d'efficience et de qualité de service prévus à l'article 4 al.1 du règlement sur le contentieux pécuniaire de l'État de Genève (RCPéc, D 1 05.12). La Cour s'est posé les trois questions d'audit suivantes :

- Dans quelle mesure les services recouvrent-ils leurs créances au moindre coût et dans les meilleurs délais ?
- L'organisation et les systèmes d'information mis en œuvre pour gérer le contentieux permettent-ils de recouvrer les créances de manière efficace ?
- Les services respectent-ils les principes de fond, échéances et règles de transmission des créances prévues dans la législation et la directive transversale sur la gestion des débiteurs ?

La présentation des résultats des travaux de la Cour s'articule autour de quatre chapitres (4.1 à 4.4). Les deux premiers concernent la phase précontentieuse et les deux suivants la phase contentieuse. Les annexes du présent rapport sont quant à elles présentées dans un document séparé.

La Cour a exclu de son périmètre :

- La gestion du contentieux pécuniaire fiscal ;
- Le processus de facturation des prestations ;
- La gestion des créances faisant l'objet d'actes de défaut de biens (ADB) qui clôturent les poursuites infructueuses.

³ Pertes sur créances irrécouvrables.

Souhaitant être la plus efficace possible dans ses travaux, la Cour examine lors de ses investigations l'ensemble des rapports d'audit préalables effectués par des tiers, tant internes qu'externes, portant sur les mêmes thématiques que le présent rapport. Elle a ainsi pris connaissance des deux rapports suivants du service d'audit interne (SAI) de l'État de Genève :

- Rapport n°13-24 de novembre 2013 portant sur le service du contentieux de l'État ;
- Rapport n°19-26 de juin 2019 portant sur le service des contraventions.

Conformément à son souhait de contribuer à une coordination efficace des activités des différentes instances de contrôle actuellement à l'œuvre au sein de l'État de Genève, la Cour a également pris contact avec le SAI de l'État de Genève et a informé ce dernier de sa mission.

2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT

La Cour a réalisé ses travaux entre les mois de février et octobre 2022. Elle a conduit cet audit sur la base des documents remis par les principaux acteurs concernés, ainsi qu'en menant des entretiens ciblés notamment avec :

Le département des finances et des ressources humaines (DF)

- La conseillère d'État en charge du DF ;
- Un secrétaire général adjoint ;
- Le directeur général des finances de l'État ;
- La directrice financière du DF ;
- La directrice financière et du contrôle interne de l'office des poursuites (OP) ;
- La cheffe du service du contentieux de l'État (SCE) ;
- La juriste du SCE ;
- Une gestionnaire contentieux et administratrice système du service du contentieux (SCE) ;
- Le directeur de l'organisation et de la sécurité de l'information, de la logistique et de la gestion des risques et de la qualité (DOSIL) ;
- Un conseiller en organisation de l'information au centre de compétences de la comptabilité financière intégrée (CFI) de la DOSIL ;
- Une assistante en systèmes d'information au centre de compétences CFI de la DOSIL.

Le département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse (DIP)

- Le directeur financier ;
- Le directeur du service comptabilité.

Le département de la sécurité, de la population et de la santé (DSPS)

- Le directeur financier ;
- Le directeur du service des contraventions (SDC) ;
- Le chef ad interim du SDC ;
- L'adjoint au secteur comptabilité du SDC ;
- Le chef du service finance et gestion des données de l'office cantonal de la population et des migrations (OCPM) ;
- Le chef du secteur attestation et tenue des registres de l'OCPM ;
- Le chargé du contrôle interne de l'OCPM.

Le département du territoire (DT)

- Le directeur financier ;
- L'administrateur de l'office des autorisations de construire (OAC) ;
- Le directeur administratif et financier de l'office de l'urbanisme (OU) ;
- L'administrateur de l'office du logement et de la planification foncière (OCLPF).

Le département des infrastructures (DI)

- Le directeur du service des finances ;
- Le responsable comptabilité.

Le département de l'économie et de l'emploi (DEE)

- Le directeur financier.

Le département de la cohésion sociale (DCS)

- Le directeur des services supports ;
- La directrice du service cantonal d'avance et de recouvrement des pensions alimentaires (SCARPA) ;

- L'adjointe de direction du SCARPA ;
- La directrice du service des prestations complémentaires (SPC) ;
- Le directeur adjoint du SPC ;
- La responsable du recouvrement du SPC ;
- La contrôlease interne du SPC

Le Pouvoir judiciaire (PJ)

- Le secrétaire général ;
- Le directeur des finances ;
- La responsable des services financiers ;
- La chargée du contrôle interne financier.

L'État de Neuchâtel

- Le chef de l'office du recouvrement de l'État de Neuchâtel (OREE) et responsable du groupe contentieux romand ;
- L'adjointe au chef de l'OREE.

La Cour a également fondé ses constats sur la base d'indicateurs calculés auprès d'un échantillon de services. L'annexe 2 détaille la méthodologie suivie pour la sélection des services. Les indicateurs sont quant à eux présentés dans leur intégralité aux annexes 3, 4 et 5 sous forme de fiche standard.

Elle a finalement pris contact avec plusieurs autres cantons suisses afin de procéder à des comparaisons organisationnelles en matière de recouvrement, dont les modalités sont exposées à la fin du chapitre 3.5. L'annexe 6 présente de manière synthétique les résultats de ces analyses également sous forme de fiche standard.

Comme prévu par sa base légale, la Cour privilégie avec ses interlocuteurs une démarche constructive et participative visant à la **recherche de solutions améliorant le fonctionnement de l'administration publique**. C'est ainsi que 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 la proportionnalité**.

La Cour a conduit ses travaux conformément à la loi sur la surveillance de l'État, à sa charte éthique et à ses procédures internes. Celles-ci s'inspirent des normes professionnelles en vigueur (normes ISSAI, NAS, IIA, ISA, ISACA), dans la mesure où elles sont applicables et compatibles avec la nature particulière de la mission.

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

1^{ère} 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.

2^{ème} phase : Préparation de l'audit

Cette phase consiste à identifier auprès de l'entité auditée quels 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. À 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.

3^{ème} 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.

4^{ème} 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.

5^{ème} 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.

6^{ème} 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.

7^{ème} 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.

Ainsi, chaque thème développé dans ce rapport fait l'objet d'une mise en contexte, de constats, et de recommandations soumis aux observations de l'audité.

Afin de faciliter le suivi des recommandations, la Cour a placé dans la synthèse un tableau qui synthétise les améliorations à apporter et pour lequel l'entité auditée indique le responsable de leur mise en place ainsi que leur délai de réalisation.

Sauf exception, la **Cour ne prévoit pas de réagir aux observations de l'audité**. Elle estime qu'il appartient au lecteur de juger de la pertinence des observations formulées eu égard aux constats et recommandations développés par la Cour.

3. CONTEXTE GÉNÉRAL

3.1. Les objectifs et étapes du recouvrement des créances

Au sein de l'État, la gestion du contentieux pécuniaire non fiscal repose sur le règlement sur le contentieux pécuniaire de l'État de Genève du 9 décembre 2015 (RCPéc, D1 05.12). Ce dernier pose comme objectif général que « *le recouvrement des créances doit obéir aux principes d'efficacité, d'efficience et de qualité de service* » (art. 4 al. 1).

Au sens du RCPéc, les quatre grandes étapes du recouvrement d'une créance sont (art. 5) :

- L'émission d'une facture ou d'une injonction de paiement ;
- L'envoi de rappels et de sommations aux débiteurs des factures impayées ;
- La mise en œuvre et le suivi de procédures d'exécution forcée pour les débiteurs réfractaires ;
- La gestion des créances faisant l'objet d'actes de défaut de biens (ADB) qui clôturent les poursuites infructueuses.

Les deux premières étapes (facturation et gestion des rappels) constituent la phase précontentieuse. À ce sujet, il convient de préciser que les créances de l'État sont essentiellement initiées par : une prestation fournie ou la vente de produits dont la contrepartie est un émolument ou un revenu pour l'État, des amendes et contraventions, et le versement indu ou erroné d'une prestation pécuniaire⁴.

Sous réserve de cas d'exigibilité différée, une créance est exigible dès l'émission de la facture ou dès l'entrée en force de la créance dans le cas de prestations pécuniaires indûment versées. Il s'agit de l'application du principe d'échéance. En règle générale, les factures de l'État prévoient un délai de paiement de 30 à 60 jours à date de la facture. Un ou plusieurs rappels peuvent ensuite être émis en cas de non-paiement dans les délais prévus.

Les deux dernières étapes (mise en œuvre des procédures de poursuite et gestion des ADB) concernent quant à elle la phase contentieuse. Cette phase débute dès lors que les rappels sont échus sans paiement et que les différents délais accordés aux débiteurs dans le cadre des procédures d'arrangement de paiement sont restés sans effet. La mise en œuvre de l'exécution forcée est prévue par la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP, RS 281.1) ainsi que par la loi cantonale d'application de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (LaLP, E 3 60). De manière très résumée, la procédure d'exécution forcée commence par la transmission d'une réquisition de poursuite à l'office compétent. Il arrive qu'elle se termine par la délivrance d'un ADB. L'annexe 1 détaille l'ensemble des procédures applicables.

Comme relevé au chapitre 1, la Cour s'est intéressée pour la présente mission uniquement aux étapes 2 (envoi de rappels et de sommations aux débiteurs des factures impayées) et 3 (mise en œuvre et suivi des procédures d'exécution forcée).

3.2. La mise en œuvre du recouvrement au sein de l'État

La mise en œuvre du recouvrement au sein de l'État est régie par le RCPéc ainsi que par sa directive d'exécution transversale EGE-02-24 relative à la gestion des débiteurs non fiscaux, dans sa dernière version du 1^{er} octobre 2020. Selon les départements et services, des directives départementales ainsi que des directives ou instructions de service complètent/précisent certaines dispositions de la directive transversale. Selon ce cadre, le recouvrement fait intervenir les acteurs clés suivants :

- Les services et offices de l'État ;

⁴ Par exemple, le service des prestations complémentaires (SPC) peut engager des procédures vis-à-vis d'un débiteur afin d'obtenir le remboursement de prestations complémentaires aux rentes AI et AVS indûment perçues.

- Le service du contentieux de l'État (SCE) qui est chargé de la gestion centralisée des procédures d'exécution forcée ;
- Le service des remises d'impôt et des actes de défaut de biens (ADB) de l'AFC.

Les services et offices de l'État facturent ainsi les prestations / biens qu'ils ont délivrés et ont ensuite en charge la gestion des rappels découlant de ces facturations. Les comparaisons intercantionales réalisées par la Cour (voir l'annexe 6) ont mis en évidence qu'il s'agissait de l'organisation la plus fréquente au sein des autres cantons. En effet, dans sept des onze cantons analysés, les services qui émettent les factures procèdent également à l'émission des rappels et des sommations. C'est le cas notamment pour les cantons du Valais, de Neuchâtel, du Jura, de Vaud ou encore de Bâle. Dans les autres cantons, cette tâche est répartie entre les services/offices émetteurs des factures et le service/office centralisé (équivalent du SCE à Genève, voir ci-dessous). En tous les cas, elle n'est jamais confiée à une société de recouvrement externe à l'administration.

Si les factures ne sont pas payées à l'issue de la phase précontentieuse, les services et offices ont l'obligation de déléguer la gestion des créances en question au SCE qui se chargera alors de les recouvrer selon les procédures d'exécution forcée. Finalement, si un ADB est émis à l'issue des procédures précitées, ce dernier sera transmis au service des remises d'impôt et des ADB de l'AFC qui en assurera la gestion de manière centralisée.

Il convient néanmoins de préciser qu'il existe des exceptions à la gestion centralisée des créances par le SCE. En effet, selon l'article 7 al. 4 du RCpéc, « *la gestion du contentieux pécuniaire du service des contraventions (SDC), du service cantonal d'avance et de recouvrement des pensions alimentaires (SCARPA) ainsi que du contentieux de nature fiscale demeurent du ressort des services émetteurs* ». Par ailleurs, la directive transversale EGE-02-24 relative à la gestion des débiteurs non fiscaux ajoute un certain nombre d'exceptions (c'est-à-dire que ces services ne transfèrent pas leurs créances au SCE, sauf s'ils le souhaitent), dont le service de l'assurance maladie (SAM), le service des prestations complémentaires (SPC), le service de la gérance ou encore l'office de l'urbanisme (taxe d'équipement⁵).

Le tableau ci-après synthétise ce qui précède, en mettant en évidence les acteurs mentionnés ci-dessus, leur rôle dans les étapes décrites précédemment, ainsi que les principales exceptions significatives⁶ à la gestion centralisée du contentieux :

⁵ À noter que depuis le 1^{er} janvier 2022, la gestion du contentieux liée aux taxes d'équipement est intégralement à la charge du fonds intercommunal d'équipement (FIE).

⁶ Les exceptions retenues l'ont été sur la base des volumes de créances en jeu (voir le chapitre 3.5 et l'annexe 2 pour plus de détails).

Tableau 1 : Mise en œuvre du recouvrement des créances au sein de l'État

Phase	Étapes	Acteurs
Précontentieuse	Émission d'une facture ou d'une injonction de paiement	Service ou office ayant délivré la prestation / le bien (service émetteur)
	Envoi de rappels et de sommations	
Contentieuse	Mise en œuvre et suivi des procédures d'exécution forcée	Service du contentieux de l'État (SCE) (cas général) et services suivants (principales exceptions significatives) : <ul style="list-style-type: none"> • Service des contraventions (SDC) • Service cantonal d'avance et de recouvrement des pensions alimentaires (SCARPA) • Service des prestations complémentaires (SPC) • Service de la gérance
	Gestion des créances faisant l'objet d'ADB	Service des remises d'impôt et des ADB de l'administration fiscale cantonale (AFC)

Source : Cour des comptes, 2022

Il ressort du tableau précédent qu'il existe cinq grands acteurs au sein de l'État chargés de la gestion du contentieux (hors gestion des ADB). Ces derniers sont présentés succinctement ci-dessous.

Le service du contentieux de l'État (SCE)

Le service du contentieux de l'État (SCE), rattaché à la direction finances et comptabilité de la direction générale des finances de l'État (DGFE) au sein du DF, a été institué en 2010 à la suite des mesures du Conseil d'État P1 58 « *Mettre en place un centre unique de gestion du contentieux de l'État - étape 1* » et P2 42 « *Constituer un centre de contentieux pour l'ensemble de l'EGE - étape 2* ». Ses missions sont les suivantes :

- Gestion centralisée des procédures d'exécution forcée, en ce qui concerne le contentieux non fiscal de l'État, à l'exception des services mentionnés précédemment ;
- Accomplissement des actes nécessaires lorsque l'État est héritier légal ou institué ;
- Gestion des créances dont l'État est devenu titulaire à la suite de la dissolution de la fondation de valorisation des actifs de la BCGE (Fondval). À ce jour, cette activité n'est néanmoins plus un enjeu pour le SCE puisqu'il ne reste plus d'actifs à réaliser.

À fin 2021, le SCE comptait 9 équivalents temps pleins (ETP), dont 8.2 postes fixes et 0.8 ETP d'auxiliaire, essentiellement constitués de gestionnaires contentieux. Il a réalisé 26'360 procédures, dont 10'465 sommations, et 5'545 réquisitions de poursuite. 10'422 créances lui ont été transférées par les services émetteurs des factures pour un montant total d'environ 4.2 millions F. Le détail de ces créances par service émetteur est présenté à l'annexe 4 (tableau 10).

Le service cantonal d'avance et de recouvrement des pensions alimentaires (SCARPA)

Le SCARPA, dont l'intervention est régie par ordonnance fédérale sur l'aide au recouvrement des créances d'entretien du droit de la famille (OAIR, 211.214.32) ainsi que par la loi genevoise sur l'avance

et le recouvrement des pensions alimentaires (LARPA, E 1 25) et son règlement d'application (RARPA, E 1 25.01) a deux grandes missions :

- Aider gratuitement la personne créancière d'aliments (personne à qui la pension alimentaire est due) à recouvrer les pensions qui lui sont dues lorsque la personne débitrice (celle qui doit payer la pension alimentaire) néglige son obligation d'entretien ;
- Si applicable, verser des avances à la personne créancière. À noter que les avances ne se substituent pas au paiement de la pension alimentaire, qui reste dû dans son intégralité par la personne débitrice.

À fin 2021, le SCARPA comptait 26.6 ETP (essentiellement constitués de gestionnaires contentieux) et gérait environ 3'300 dossiers.

Le service des prestations complémentaires (SPC)

Le SPC a la charge du versement des aides financières qui sont accordées aux ayants droit AVS (assurance vieillesse et survivants) et AI (assurance invalidité) lorsque les rentes et autres revenus ne couvrent pas les besoins vitaux. Deux principales catégories de prestations complémentaires AVS/AI sont versées : les prestations complémentaires fédérales annuelles (PCF) et les prestations complémentaires cantonales annuelles (PCC). Les bénéficiaires de PCF et/ou de PCC peuvent aussi obtenir d'autres prestations telles que le remboursement des frais de maladie et d'invalidité. Finalement, pour certaines situations particulières, le SPC est également compétent pour le versement de prestations d'aide sociale.

À fin 2021, le SPC comptait 115.2 ETP dont 4.3 dédiés à la gestion du contentieux, soit le suivi des décisions de restitution de prestations touchées indûment. 4'525 dossiers contentieux étaient sous gestion à fin 2021.

Le service des contraventions (SDC)

Le SDC est un service de recouvrement tant en matière de procédures pénales que civiles. À ce titre, il se charge ou contribue à l'exécution des peines relatives aux amendes d'ordre, aux contraventions, aux plaintes et dénonciations qui lui sont confiées, par tous les moyens légaux et administratifs à disposition. Il est également chargé du recouvrement des amendes et frais de justice consécutifs à un jugement produit par les diverses instances du Pouvoir judiciaire du canton de Genève et d'autres tribunaux.

Le secteur contentieux du service des contraventions assure ainsi l'ensemble des procédures de recouvrement tant civiles que pénales. Le recouvrement d'une peine pécuniaire a lieu conformément aux art. 35, 36 et 106 al. 4 et 5 du Code pénal suisse (CP, RS 311.0). L'autorité d'exécution fixe au condamné un délai de paiement d'un à douze mois. [...] Si le condamné ne paie pas la peine pécuniaire dans le délai imparti, l'autorité d'exécution intente contre lui une poursuite pour dettes, pour autant qu'un résultat puisse en être attendu (art. 35 al. 3 CP). À fin 2021, le secteur contentieux du service des contraventions comptait 12.8 ETP, dont 5 dédiés aux procédures civiles. Il avait engagé 24'169 procédures de poursuites civiles et suivait 7'558 procédures pénales.

Le service de la gérance

Le service de la gérance est chargé de la gestion du patrimoine immobilier, propriété de l'État de Genève, ainsi que de la location des locaux nécessaires à l'administration cantonale. Il s'agit de parcelles, bâtiments, parkings, baux, contrats en droit de superficie et loyers. En matière de recouvrement, il s'occupe ainsi des créances de loyers, des charges liées aux baux ou encore des rentes en droit de superficie. Cette activité est assurée par les comptables et gérants du service.

L'activité de contentieux correspond à 0.3 ETP réparti entre le service de la gérance, celui de la comptabilité et la cellule juridique de l'office cantonal des bâtiments (OCBA).

3.3. Les ressources et moyens consacrés à la gestion du recouvrement

Les principales ressources consacrées à la gestion du recouvrement au sein de l'État sont constituées par des moyens humains et informatiques, ainsi que par les éventuels mandats confiés par les services à des tiers pour gérer tout ou partie du recouvrement.

Concernant les ressources humaines, la Cour a pu mettre en évidence que plus d'une cinquantaine d'ETP sont dédiés à la gestion du contentieux (voir également le chapitre 4.4). Concernant la phase précontentieuse, le nombre d'ETP n'a pas pu être chiffré dès lors que cette activité est globalement incluse dans les tâches courantes des gestionnaires comptables et administratifs de chaque service. Les principales tâches réalisées dans le cadre du recouvrement (phases précontentieuse et contentieuse confondues) sont les suivantes :

- Encaissement des créances ;
- Analyse de la balance âgée⁷ des débiteurs ;
- Comptabilisation de provisions pour dépréciations lorsqu'un risque de non-recouvrement est identifié ;
- Envoi/facturation de rappels et sommations ;
- Conclusion de conventions/arrangements de paiement ;
- Comptabilisation d'abandons de créances ;
- Transfert des créances au SCE (lorsqu'applicable) ;
- Mise en œuvre et suivi des procédures d'exécution forcée : réquisitions de poursuite, requêtes de mainlevée, réquisition de continuer la poursuite, arrangements de paiements, ordonnances de séquestre, plaintes pénales (pour certains services uniquement), etc. ;
- Comptabilisation de pertes sur créances irrécouvrables ;
- Transfert des ADB au service des remises d'impôt et des ADB de l'AFC.

Pour ce qui est des ressources informatiques, les services utilisent soit la comptabilité financière intégrée de l'État (CFI), soit un outil métier pour gérer leur facturation et/ou la gestion de leur recouvrement. Par exemple, pour la gestion de la facturation et la gestion du contentieux, l'office cantonal de l'inspection et des relations du travail (OCIRT) utilise la CFI, alors que le SCARPA utilise une application métier. À noter que le SCE utilise quant à lui uniquement la CFI.

Lorsqu'un service utilise un outil métier, des échanges des données via des interfaces sont mis en place entre l'outil métier et la CFI (et inversement), afin que les informations relevant de la comptabilité financière de l'État s'y retrouvent. Le niveau de détail des informations se retrouvant dans la CFI diffère selon les services. Par exemple, pour le service des contraventions, seules des écritures globales mensuelles sont déversées dans la CFI.

En matière d'outils, il convient également d'ajouter que l'accès à différentes bases de données disponibles au sein de l'administration est essentiel pour gérer le recouvrement des créances. Or, cet accès n'est pas identique pour tous les services puisqu'il dépend notamment du type de créances gérées et plus généralement des moyens d'investigation prévus dans les différentes bases légales encadrant l'activité desdits services. Par exemple, le SPC a un accès en continu à certaines données de l'AFC (déclarations fiscales, avis de taxation, etc.) via le revenu déterminant unique (RDU⁸) ce qui n'est

⁷ Une balance âgée répertorie toutes les créances clients non payées, triées par date d'ancienneté. Elle permet d'identifier les créances les plus anciennes et peut servir de base pour calculer les provisions pour débiteurs douteux.

⁸ Voir la loi sur le revenu déterminant unifié (LRDU, J 4 06) ainsi que son règlement d'exécution (RRDU, J 4 06.1) et en particulier son chapitre IV consacré à la « base unique de données du revenu déterminant unifié et protection des données ».

pas le cas du SCE. Par ailleurs, de nombreux services de l'État peuvent consulter la base cantonale de données « Calvin » gérée par l'office cantonal de la population et des migrations (OCPM) afin d'obtenir les adresses des débiteurs résidant et/ou travaillant sur le territoire genevois.

D'une manière générale, la communication de données personnelles au sein de l'administration est traitée par l'article 39 de la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles (LIPAD, A 2 08). En ce qui concerne l'échange de données fiscales, des exceptions au secret fiscal sont prévues à l'article 12 de la loi de procédure fiscale (LPFisc, D 3 17). À titre d'illustration, en vertu de cet article, l'AFC est autorisée à communiquer au personnel du service des bourses et prêts d'études les renseignements nécessaires à l'application de la loi sur les bourses et prêts d'études (LBPE, C 1 20) ainsi que de la loi sur la formation continue des adultes (LFCA, C 2 08).

Finalement, s'agissant des mandats confiés à des tiers, la Cour en a identifié deux principaux dans le cadre de la présente mission (voir également les chapitres 4.3 et 4.4) :

- Mandat confié à deux prestataires par le SCE pour le recouvrement des créances de débiteurs domiciliés à l'étranger ;
- Mandat confié par le service dentaire scolaire (SDS) pour la facturation et le recouvrement de ses créances.

3.4. Les enjeux liés à la gestion du recouvrement

Il ressort des chapitres précédents que les principaux enjeux liés à la gestion du recouvrement au sein de l'État sont les suivants :

- Un enjeu d'**efficacité et de conformité** tout d'abord puisqu'il est attendu des services de l'État qu'ils fassent preuve de diligence à toutes les étapes du recouvrement et qu'ils veillent au respect des délais applicables. Il s'agit de maximiser le taux de recouvrement⁹ afin de limiter les pertes résiduelles pour l'État et de tendre vers une égalité de traitement pour chaque créance ;
- Un enjeu d'**efficience** ensuite, car il s'agit d'optimiser le rapport entre les ressources engagées et les résultats fournis¹⁰. Cet enjeu renvoie à l'organisation mise en place au sein de l'État pour gérer le recouvrement et au degré de centralisation des créances au SCE ;
- Un enjeu de **pilotage** enfin puisque les services de l'État doivent pouvoir disposer à temps d'informations fiables afin de piloter la gestion du recouvrement et prendre les meilleures décisions en la matière. Ce pilotage doit être considéré à tous les niveaux de l'administration : services, directions financières des départements et in fine État, notamment dans une optique de gestion globale des encaissements et donc de la trésorerie de l'État.

3.5. Données financières clés et informations méthodologiques

Comme relevé au chapitre 1, le montant total des créances résultant de revenus non fiscaux de l'État de Genève s'est élevé à 921 millions F à fin décembre 2021, dont 254 F millions présentaient pour l'État un risque de non-recouvrement (soit un montant net de 667 millions F). Il convient à ce titre de préciser que le montant brut des créances a fortement augmenté en 2021 (+ 526 millions F) en raison essentiellement de subventions à recevoir de la Confédération pour les cas de rigueur (COVID) à hauteur de 446 millions F. Par ailleurs, environ 38 millions F ont été comptabilisés en créances non

⁹ Rapport entre les montants encaissés et les montants de créances gérés.

¹⁰ Art. 13 du règlement sur la planification financière et le contrôle budgétaire (RPFCA, D 1 05.04).

fiscales définitivement perdues¹¹ dans les comptes de l'État à fin 2021, selon le détail par service suivant :

Tableau 2 : Pertes par service en 2021

Services	Montants 2021	Pourcentage du total
Service des contraventions (SDC)	26 110 803	68.4%
Service des prestations complémentaires (SPC)	4 462 346	11.7%
Service cantonal d'avance et de recouvrement des pensions alimentaires (SCARPA)	2 556 228	6.7%
Service du contentieux de l'État (SCE)	2 320 918	6.1%
Office cantonal du logement et de la planification foncière (OCLPF)	716 457	1.9%
Service dentaire scolaire (SDS)	471 317	1.2%
Office cantonal des faillites (OF)	274 087	0.7%
Office cantonal de l'emploi (OCE) - part cantonale	205 401	0.5%
Service de la gérance	170 850	0.4%
Office cantonal des poursuites	170 010	0.4%
Autres services	710 891	1.9%
Total	38 169 308	100.0%

Source : Comptabilité de l'État, Natures comptables # 318110 (pertes sur créances) et # 318111 (pertes sur créances : remises), année 2021

Analyse : Cour des comptes de Genève

Note : La police routière ainsi que le tribunal pénal ont été regroupés avec le service des contraventions / Le SPC et les subsides SAM ont été consolidés sous SPC. Les pertes du SCE concernent à hauteur de 1.1 million F l'office cantonal des véhicules (OCV) et à hauteur de 0.3 million F le Pouvoir judiciaire.

Modalités de sélection des services analysés par la Cour

Dès lors qu'il n'était ni faisable ni opportun de réaliser une analyse exhaustive des services de l'État, la Cour a procédé à une sélection sur la base de critères décrits dans l'annexe 2. L'échantillon choisi représente 261 millions F pour les services gérant leur contentieux, 79 millions F pour les services transférant leurs créances au SCE et 0.6 million F pour le service ayant externalisé son contentieux (SDS). Les tableaux suivants détaillent la composition de l'échantillon analysé :

Tableau 3 : Services gérant leur contentieux et montant total des créances y relatives

Départements	Services	Montant 2021
DF	SCE	4 787 045
DSPS	SDC	165 068 761
DI	Service de la gérance	2 730 341
DCS	SCARPA	24 166 608
	SPC	64 217 688
Total		260 970 443

Source des données : Comptabilité de l'État, 2021

Analyse : Cour des comptes, 2022

¹¹ Pertes sur créances irrécouvrables. Une créance est considérée comme définitivement perdue et comptabilisée comme telle, notamment lorsque :

- La créance, du fait de la situation du débiteur, ne peut raisonnablement pas être recouvrée (débiteur sans revenu ni fortune disponible ; succession répudiée ou insolvable) ;
- Le débiteur est parti sans laisser d'adresse et que les recherches menées pour le retrouver n'ont donné aucun résultat ;
- La dette a été annulée suite à une décision judiciaire ;
- La créance est prescrite.

Tableau 4 : Services transférant leurs créances au SCE et montant total des créances y relatives

Départements	Services	Montant 2021
DF	Office des poursuites (OP)	2 224 300
DIP	Office médico-pédagogique (OMP)	624 374
	Service de protection des mineurs (SPMI)	1 929 195
DSPS	Direction de la police	11 220 111
	Service étrangers	138 858
	Service de la consommation et des affaires vétérinaires (SCAV)	517 062
DT	Direction des requêtes, systèmes d'information et administration (OAC)	3 813 047
	Nature et paysage	444 599
	Office cantonal de l'énergie (OCEN)	154 689
	Office cantonal du logement et de la planification foncière (OCLPF)	10 418 434
	Registre foncier (RF)	1 169 082
	Service de géologie, sols et déchets	1 322 210
	Service de la capitainerie	336 498
	Service de l'air, du bruit et des rayonnements non ionisants (SABRA)	268 079
	Service de l'environnement et des risques majeurs	34 605
DI	Office cantonal des véhicules (OCV)	34 363 090
	Office cantonal des bâtiments (OCBA)	756 835
DEE	Direction générale du développement économique (DG DERI)	5 635 816
	Office cantonal de l'inspection et des relations du travail (OCIRT)	285 904
	Police du commerce et du travail au noir (PCTN)	415 105
	Office cantonal de l'emploi (OCE) - part cantonale	644 912
	Registre du commerce et régimes matrimoniaux (RC)	248 478
DCS	Services des bourses et prêts d'études (SBPE)	251 954
PJ	Assistance juridique /tribunal de première instance	2 137 359
Total		79 354 596

Note : Les montants relatifs au SPMI sont ceux au 30.11.2021. Quant à ceux de la DG DERI, il s'agit de ceux au 23.09.2022 (voir les explications à l'annexe 2)

Source des données : Comptabilité de l'État

Analyse : Cour des comptes, 2022

Tableau 5 : Service ayant externalisé la gestion du contentieux et montant total des créances y relatives

Département	Service	Montant
DIP	Service dentaire scolaire (SDS)	658 498

Source des données : Comptabilité de l'État, 2021

Analyse : Cour des comptes, 2022

Comparaisons organisationnelles avec d'autres cantons

En complément des indicateurs mentionnés ci-dessus, la Cour a également pris contact avec plusieurs cantons suisses afin de dresser un état des lieux des différents modèles organisationnels existants en matière de gestion du recouvrement. Pour ce faire, elle a envoyé un questionnaire standard à 12 cantons, sélectionnés sur la base de leur représentativité et d'échanges avec plusieurs parties prenantes de la présente mission. Un seul canton n'a pas répondu à la Cour (l'annexe 6 synthétise sous forme de fiche les réponses de chaque canton).

4. CONSTATS ET RECOMMANDATIONS

4.1. Une gestion des débiteurs peu contraignante et disparate

Quel est le constat de la Cour ?

La Cour constate que la directive transversale sur la gestion des débiteurs exclut de son champ d'application de nombreux services de l'État et qu'elle laisse une marge de manœuvre trop importante aux autres services lors de la phase précontentieuse. Cela conduit à une multiplication des règles de gestion au sein de l'État (nombre de rappels et facturation de ces derniers par exemple), rendant les processus de gestion des débiteurs peu efficaces.

Par ailleurs, le nombre de rappels émis par les services lors de la phase précontentieuse est variable, mais toujours élevé. En effet, deux rappels/sommations sont envoyés au minimum aux débiteurs des factures impayées, auxquels s'ajoute l'envoi systématique d'une sommation par le SCE lorsque les créances lui sont transférées.

Pourquoi ce constat est-il important ?

Plusieurs départements et services ont défini leurs propres règles de gestion dans les directives départementales et/ou de services. Cette situation rend in fine le processus de gestion des débiteurs complexe à comprendre, à maintenir à jour et à piloter à l'échelle de l'État. Il serait donc important de mettre en place des règles uniformes, cela permettrait de générer des revenus supplémentaires pour l'État (en particulier en facturant de manière systématique les frais de rappel).

Concernant le nombre de rappels, les entretiens et analyses réalisées par la Cour ont montré l'importance de réduire les délais relatifs à la phase précontentieuse. Un nombre de rappels trop élevé peut en effet entraîner des tâches administratives chronophages sans que cela n'ait nécessairement d'impact positif significatif sur l'encaissement des créances. Par ailleurs, plus le recouvrement d'une créance s'effectue tardivement, plus les chances de récupérer les montants s'affaiblissent dès lors que la situation du débiteur (adresse notamment) a pu changer dans l'intervalle.

Ce qui appuie le constat de la Cour

Le champ d'application de la directive est restreint et ses règles de gestion peu contraignantes

En application de l'art. 18 du RCPéc, le DF a édicté une directive transversale sur la gestion des débiteurs, dont la dernière version est datée du 1^{er} octobre 2020. Cette directive prévoit un certain nombre de règles en matière de gestion des débiteurs, dont les suivantes :

- Échéances et délais : « *les factures échues doivent faire l'objet d'un ou deux rappels et d'une sommation* » ;
- Frais de rappel : ils peuvent être facturés, mais il ne s'agit pas d'une obligation. Un montant minimal de 20 F est suggéré lors de la facturation ;
- Facturation des intérêts de retard : de la même manière que les frais de rappel, ils peuvent être facturés, mais il ne s'agit pas d'une obligation ;
- Conventions (arrangements) de paiement : ces dernières sont possibles avec un échelonnement des paiements qui ne peut avoir une durée supérieure à 60 mois.

Par principe, ces règles sont applicables à l'ensemble des services de l'État. Il existe néanmoins de nombreuses exceptions observées tant dans les services tenus de respecter ces règles que dans les services au bénéfice d'une exemption prévue par la directive.

Ainsi, plus d'une quinzaine de services ne sont pas concernés par la directive transversale, qui indique qu'ils « ont des règles spécifiques de gestion de leurs débiteurs ». Il s'agit notamment du SCARPA, du SPC, de l'office médico-pédagogique (OMP), du service dentaire scolaire (SDS), ou encore de l'office cantonal des véhicules (OCV).

De plus, la directive transversale n'impose pas de règles de gestion, mais elle se contente de les préconiser. Elle laisse donc une marge de manœuvre importante aux services. Par conséquent, plusieurs départements/services ont défini leurs propres règles dans des directives départementales et/ou de services (notamment en ce qui concerne les délais de paiement, les frais de rappel et le nombre de rappels).

Illustrations

Rappels : de nombreuses pratiques coexistent. Par exemple, l'office cantonal des poursuites (OP) et l'office médico-pédagogique (OMP) effectuent deux rappels. Le service cantonal des affaires vétérinaires (SCAV) et l'office des autorisations de construire (OAC) procèdent quant à eux à deux rappels, puis à une sommation. Les délais entre les rappels peuvent également varier en fonction des services, puisqu'ils s'échelonnent de dix jours, comme au service de protection des mineurs (SPMI) jusqu'à quinze jours, comme à l'office cantonal des véhicules (OCV).

Facturation des frais de rappel : certains services facturent des frais de rappel et d'autres pas. Par ailleurs, le montant des frais de rappel facturé peut être différent. Ainsi, l'OP, le service des étrangers, le registre foncier, ou encore l'OCBA ne facturent pas de frais de rappel, à l'inverse de la direction de la police, du SCAV, de l'office du logement ou encore de la PCTN. Les montants des frais de rappel peuvent aller de 10 F (par exemple la direction de la police) jusqu'à 15 F (par exemple pour le SCAV). Il convient de mentionner que dans la très grande majorité des cas, les services qui facturent des frais de rappel y sont contraints par une base légale ou réglementaire : par exemple le règlement sur les émoluments et frais des services de police (REmPol, F 1 05 15) pour la direction de la police ou le règlement d'exécution de la loi sur la restauration, le débit de boissons, l'hébergement et le divertissement (RRDBHD, I 2 22.01) pour la PCTN.

Arrangements de paiement : les règles varient également d'un service à l'autre. Par exemple, pour l'OCIRT et la PCTN, la durée maximale d'un arrangement de paiement est de 12 mois avec une mensualité minimale de 150 F. Pour l'OMP, la durée maximale est de 24 mois avec un montant mensuel minimum de 50 F. Enfin, le registre foncier ne propose pas, par principe, des arrangements de paiements. Des exceptions sont néanmoins possibles, avec une durée maximale de 1 à 2 mois.

Afin d'appréhender les enjeux financiers liés à la facturation des frais de rappel, la Cour a procédé à une analyse visant à déterminer le nombre de rappels annuels non facturés émis par les services utilisant la CFI pour la gestion de leurs débiteurs. Il en est ressorti qu'un total d'environ 9'000 rappels annuels non facturés étaient émis¹². En appliquant un tarif unitaire de 20 F à ces rappels, comme

¹² Calcul effectué sur la période 2019 à 2021. Les services concernés sont essentiellement les suivants : OMP, OP, service des étrangers, registre du commerce, SPMI, assistance juridique et tribunal de première instance.

suggéré par la directive transversale sur la gestion des débiteurs, les revenus bruts supplémentaires liés à la facturation de ces derniers pour les services s'élèveraient à environ 180'000 F annuels.

Le nombre de rappels émis par les services est trop important

Comme relevé précédemment, la directive transversale sur la gestion des débiteurs prévoit que les factures échues fassent l'objet d'un ou deux rappels et d'une sommation. Par ailleurs, la pratique du SCE consiste à émettre de manière systématique une nouvelle sommation dès qu'une créance lui est transférée. Une même créance peut ainsi faire l'objet de quatre rappels ou sommations. Or, il n'est à ce jour pas démontré que le nombre élevé de rappels prévu au sein de l'État conduit à des encaissements plus importants. Il contribue en revanche à retarder le transfert des créances au SCE (voir le chapitre 4.2).

Il n'existe aucune obligation légale à effectuer plusieurs rappels (sauf éventuelles exceptions prévues dans les règlements encadrant la gestion des débiteurs de certains services). En effet, une unique relance suffit, en y attachant les indications liées à la notion de mise en demeure.

Le cas du canton de Neuchâtel

À Neuchâtel, la phase précontentieuse est gérée par les offices et services de l'administration cantonale et commence dès lors qu'une facture est échue et que le montant dû n'a pas été payé par le débiteur. Trois cas de figure s'ensuivent. Une sommation de payer est envoyée au débiteur dans l'éventualité où une base légale l'imposerait. Le transfert de la créance à l'office du recouvrement intervient à l'échéance du délai indiqué dans la sommation. En l'absence de base juridique qui impose une sommation, un rappel est envoyé au débiteur puis le dossier est transféré à l'office du recouvrement. Auparavant, deux rappels étaient envoyés, mais cette pratique a été abandonnée pour donner suite à une recommandation du contrôle cantonal des finances qui visait à optimiser la probabilité de recouvrer les créances en limitant le temps d'attente entre l'échéance de la facture et les procédures de recouvrement.

Recommandations de la Cour

Recommandation n°1 : Réduire les exceptions et renforcer les règles en matière de gestion des débiteurs Priorité : Moyenne¹³

La Cour recommande au DF de réduire de manière significative le nombre d'exceptions contenues dans la directive transversale (services qui n'entrent pas dans son champ d'application) et de fixer davantage de règles contraignantes en matière de gestion des débiteurs (chapitre 4.2 à 4.9 de la directive transversale sur la gestion des débiteurs). Sur cette base, le DF doit s'assurer que les directions financières et services concernés suppriment/mettent à jour leurs directives départementales et de services.

Livrables:

- *Modification de la directive transversale sur la gestion des débiteurs ;*
- *Suppression ou mise à jour des directives départementales et de service.*

¹³ La priorité de cette recommandation est moyenne, car cette dernière agit uniquement (mais fortement) sur l'amélioration de la performance des processus.

Avantages attendus :

- Simplification du processus de gestion des débiteurs ;
- Meilleure égalité dans le traitement de chaque créance.

Recommandation 1 : acceptée refusée

Position du DF :

Durant l'année 2023, le DF et les départements concernés procéderont à une analyse de la faisabilité juridique et opérationnelle de (i) la suppression des exceptions de la directive transversale sur la gestion des débiteurs et (ii) de la mise en place de règles plus contraignantes.

Les exceptions liées à la transmission des créances au service du contentieux pour traitement seront présentées au Conseil d'État pour décision en 2024 et pour une éventuelle modification de l'art 4 Périmètre du recouvrement centralisé du Règlement sur le contentieux pécuniaire.

En ce qui concerne les modifications de la directive, celles-ci seront proposées au Collège spécialisé finance en fonction de l'avancement des analyses et des décisions du Conseil d'État.

Les départements des services émetteurs sont seuls responsables de la mise à jour, voire de la suppression, des directives départementales et de service y relatives. L'information sera transmise au DF par les directions financières départementales.

Recommandation n°2 : Réduire le nombre de rappels

Priorité : **Élevée¹⁴**

La Cour recommande au DF de réduire le nombre de rappels avant le transfert des créances au SCE.

Modalités possibles :

- Outre la sommation réalisée par le SCE, la Cour propose d'instaurer le système d'un unique rappel, sauf pour des exceptions dûment justifiées ;
- Une modification des bases réglementaires de certains services relatives aux émoluments devrait dans certains cas être réalisée.

Livrables :

- Modification de la directive transversale sur la gestion des débiteurs ;
- Modification « en cascade » de certaines directives départementales et de service.

Avantages attendus :

- Augmentation possible du taux d'encaissement ;
- Diminution du temps consacré à la gestion des rappels ;
- Davantage de clarté dans les relations État-administré (règle uniforme).

¹⁴ La priorité de cette recommandation est élevée, car cette dernière agit sur l'amélioration de la performance des processus et la maîtrise des coûts.

Recommandation 2: acceptée refusée

Position du DF :

Durant l'année 2023, le DF et les départements concernés procéderont à une analyse opérationnelle des conséquences de la réduction et de l'uniformisation du nombre de rappels. Les exceptions seront justifiées.

Les éventuelles modifications réglementaires seront présentées au Conseil d'État pour décision en 2024.

En ce qui concerne les modifications de la directive, celles-ci seront proposées au Collège spécialisé finance au gré de l'avancement des analyses et des décisions du Conseil d'État.

Les départements des services émetteurs sont seuls responsables de la mise à jour, voire de la suppression, des directives départementales et de service y relatives. L'information sera transmise au DF par les directions financières départementales.

Recommandation n°3 : Envisager la facturation systématique des frais de rappel

Priorité : Moyenne¹⁵

La Cour recommande au DF d'envisager la facturation systématique de frais de rappel.

Modalités possibles :

- Tirer les enseignements de l'expérience de l'AFC : facturation systématique de 10 F pour non-retour d'une déclaration dans le délai initial dès le 1er janvier 2022 selon les modifications apportées au règlement fixant les émoluments de l'administration fiscale cantonale (REm AFC, D 3 19.03) ;
- Le montant des frais de rappel pourrait être fixé entre 10 F et 20 F ;
- Les bases réglementaires de certains services relatives aux émoluments devraient dans certains cas être modifiées.

Livrables :

- Modification de la directive transversale sur la gestion des débiteurs ;
- Modification « en cascade » de certaines directives départementales et de service.

Avantages attendus :

- Possibilité de gains financiers bruts estimés à 900'000 F sur 5 ans ;
- Meilleure égalité dans le traitement de chaque créance ;
- Plus forte incitation à payer la créance.

¹⁵ La priorité de cette recommandation est moyenne, car cette dernière agit sur la maîtrise des coûts.

Recommandation 3: acceptée refusée

Position du DF:

Durant l'année 2023, le DF et les départements concernés procéderont à une analyse juridique et opérationnelle des conséquences de la facturation systématique des frais de rappel.

Les éventuelles modifications réglementaires seront présentées au Conseil d'État pour décision en 2024.

En ce qui concerne les modifications de la directive, celles-ci seront proposées au Collège spécialisé finance au gré de l'avancement des analyses et des décisions du Conseil d'État.

Les départements des services émetteurs sont seuls responsables de la mise à jour, voire de la suppression, des directives départementales et de service y relatives. L'information sera transmise au DF par les directions financières départementales.

4.2. Une gestion insatisfaisante des créances dans certains services

Quel est le constat de la Cour ?

Les *invitations à payer*¹⁶ sont encore peu utilisées au sein de l'État.

De plus, si les procédures de rappels/sommations sont globalement réalisées de manière satisfaisante, certains services doivent en la matière s'améliorer sensiblement.

Par ailleurs, les services ne respectent pas toujours les prescriptions de la directive, ainsi ils ne transfèrent pas de manière systématique leurs créances au SCE alors que cela est exigé. Plus généralement, les délais moyens de transfert des créances au SCE dépassent assez sensiblement ceux prévus par la directive transversale.

Finalement, certains services ne documentent pas de manière systématique (identité du débiteur, adresse « valide », etc.) les créances qu'ils transfèrent au SCE.

Pourquoi ce constat est-il important ?

Au-delà de la non-conformité avec la directive transversale, la mise en place d'invitations à payer permet d'éviter des tâches chronophages liées au recouvrement d'éventuelles factures impayées et in fine de limiter de potentielles pertes pour l'État. D'une manière plus générale, cela contribue également à l'amélioration de la trésorerie de l'État, puisque les encaissements sont immédiats (et non par principe à 30 jours comme pour la majorité des prestations facturées par l'État).

La centralisation de la gestion du contentieux d'État a été conçue pour améliorer l'efficacité et l'efficience du recouvrement des créances. Le fait que des services ne transmettent pas leurs créances au SCE est générateur de pertes financières et d'inefficience. Par ailleurs, des procédures de rappels/sommations non réalisées et un important délai de transfert des créances au SCE péjorent la rapidité des encaissements et peuvent également engendrer des pertes sur créances.

Finalement, une documentation insuffisante des créances entraîne des allers-retours chronophages entre les services et le SCE afin de corriger les anomalies identifiées.

Ce qui appuie le constat de la Cour

Des réflexions parfois insuffisantes en matière d'invitations à payer

L'invitation à payer est notamment utilisée pour la délivrance de permis de pêche acheté en ligne sur le site de l'État de Genève (e-démarches). A contrario de la facturation, l'invitation à payer est régie par le principe de caisse : la comptabilisation des revenus pour l'État est déclenchée par le constat du règlement. À ce sujet, la directive transversale sur la gestion des débiteurs mentionne à son point 1.3 que « *les services s'assureront de l'opportunité de procéder soit à l'émission d'une facture, soit à une demande de paiement au comptant*¹⁷ ».

D'un point de vue juridique, il convient de mentionner qu'il n'existe de manière générale aucune barrière spécifique à la mise en place d'invitations à payer au sein de l'État.

¹⁶ Une invitation à payer est la pratique consistant à demander un paiement anticipé afin de bénéficier d'une prestation de l'État (exemple : extrait du registre des poursuites).

¹⁷ Synonyme d'invitation à payer.

De manière positive, il est relevé qu'une dizaine de services de l'État, dont la gestion des débiteurs a été analysée en détail par la Cour, procède à des invitations à payer pour une partie des prestations qu'ils délivrent. Par exemple, le service étrangers de l'OCPM émet des invitations à payer pour les prestations d'attestations, de recherches d'adresse et les demandes d'authentification qu'il délivrent. Ce service a d'ailleurs précisé à la Cour qu'il souhaitait généraliser cette pratique à d'autres prestations. Autres exemples, le registre foncier utilise les invitations pour la délivrance d'extraits et l'office des véhicules l'utilise pour les convocations aux contrôles périodiques des véhicules ainsi que pour le renouvellement des vignettes pour cyclomoteur.

Les analyses réalisées par la Cour montrent que ce principe pourrait encore être étendu. Plusieurs services rencontrés par la Cour ont en effet indiqué que cette pratique présentait des obstacles (notamment les développements informatiques nécessaires ainsi que les modifications opérationnelles qui en découleraient), mais sans nécessairement les comparer avec les gains qu'elle pourrait également générer. Comme relevé précédemment, la pratique des invitations à payer permet de limiter le contentieux et in fine les pertes pour l'État.

La Cour est donc d'avis qu'une réflexion approfondie sur la mise en œuvre d'invitation à payer devrait être menée pour les services qui facturent annuellement des montants d'émoluments importants. Selon les montants ressortant de la nature « # 421000 Émoluments » de la comptabilité de l'État (années 2021), les services en question sont les suivants¹⁸ :

- L'OCV : 24.2 millions F d'émoluments facturés ;
- Le registre foncier : 24.8 millions F d'émoluments facturés ;
- L'office cantonal des poursuites (OP) : 22.2 millions F d'émoluments facturés ;
- L'office cantonal de la population et des migrations (OCPM) : 17.5 millions F d'émoluments facturés ;
- L'OAC : 9.4 millions F d'émoluments facturés ;
- Le RC : 5.9 millions F d'émoluments facturés ;
- La PCTN : 1,3 million F d'émoluments facturés ;
- Le SCAV : 1 million F d'émoluments facturés.

L'exemple de l'office cantonal des véhicules (OCV)

La facturation des émoluments de l'OCV est régie par le règlement sur les émoluments de l'office cantonal des véhicules (REmOCV, H 1 05.08). Ce dernier définit les tarifs applicables aux différentes prestations délivrées par l'office. Par exemple, les émoluments facturés pour la délivrance d'un permis de circulation pour cyclomoteurs s'élèvent à 35 F.

En faisant l'hypothèse que l'ensemble des prestations facturées l'était sous forme d'invitations à payer, les gains financiers bruts¹ maximum se chiffrent à environ 1,3 million F par année. Ce montant correspond en effet à la moyenne 2019-2021 des pertes constatées dans les comptes de l'État en lien avec des émoluments de l'OCV non réglés.

¹⁸ Hors émoluments du service des contraventions qui sont fixés par le règlement fixant le tarif des frais en matière pénale (RTFMP, E 4 10.03) et ceux du tribunal de première instance.

Sauf exception, la gestion des débiteurs est réalisée de manière satisfaisante par les services

La directive transversale sur la gestion des débiteurs prévoit la réalisation par les services des deux principales tâches visant à s'assurer que les débiteurs sont correctement suivis :

- Suivre les créances échues via l'analyse de la balance âgée ;
- Envoyer des lettres de rappels/sommutations selon les délais fixés dans la directive transversale sur la gestion des débiteurs.

D'une manière générale, les services et directions financières ne tiennent pas à jour de tableaux de bord visant à s'assurer que les tâches précitées sont réalisées. La Cour a donc procédé de manière systématique pour chaque service au calcul d'un certain nombre d'indicateurs visant à s'assurer que les tâches précitées ont effectivement été réalisées pour la période de 2019 à 2021 (voir l'annexe 2 pour les considérations méthodologiques). Parmi les indicateurs calculés, qui figurent en détail à l'annexe 3, nous pouvons citer :

- Le taux de créances échues¹⁹;
- Le taux de créances n'ayant pas fait l'objet de rappels/sommutations²⁰ ;
- Le montant des pertes sur créances irrécouvrables.

À l'échelle de l'État, l'analyse des indicateurs précités permet de conclure que les procédures de rappels/sommutations sont globalement réalisées de manière satisfaisante. Il existe néanmoins quelques exceptions qui concernent les services suivants :

- Le SPMI (DIP) : le volume des créances échues > 90²¹ jours par rapport au total des créances échues est important (86 % en 2021), tout comme les taux de créances en litiges ;
- La quasi-totalité des services du département du territoire (DT), soit :
 - Le service de l'environnement et des risques majeurs : taux de créances sans rappels/sommutations très importants (95 % en 2021) ;
 - L'OCEN : taux de créances échues > 90 jours et taux de créances sans rappels/sommutations importants (respectivement 88 % et 13 % en 2021) ;
 - Le SABRA : taux de créances échues > 90 jours et taux de créances sans rappels/sommutations importants (respectivement 95 % et 81 % en 2021) ;
 - Le RF : taux de créances échues > 90 jours et taux de créances sans rappels/sommutations importants (respectivement 48 % et 33 % en 2021) ;
 - Le service géologie, sols et déchets : taux de créances échues > 90 jours et taux de créances sans rappels/sommutations importants (respectivement 99 % et 7 % en 2021) ;
 - L'OAC : taux de créances sans rappels/sommutations importants, mais en diminution en 2021 (19% en 2020 et 8% en 2021) ;
 - L'OCLPF : taux de créances sans rappels/sommutations importants (18 % en 2021) et montants significatifs des pertes sur irrécouvrables (un peu plus de 500'000 F en moyenne sur les trois dernières années hors remises).
- L'OCBA (DI) : taux de créances sans rappels/sommutations importants, mais en diminution (86% en 2020 et 11% en 2021) ;
- La DG DERI (DEE) : taux de créances sans rappels/sommutations très importants (70 % en date du 23.09.2022). Cette situation s'explique par le fait que la DG DERI, en charge des demandes de remboursements des trop ou indûment perçus liés aux aides COVID, a privilégié la conclusion d'arrangements de paiement, ainsi que la compensation avec les nouvelles aides liées aux cas de rigueur afin de tenter de récupérer les montants impayés.

¹⁹ Taux de créances échues : les créances échues 1-30 jrs/31-60 jrs/61-90 jrs/> 90 jrs divisées par le total des créances échues.

²⁰ Soit le total des créances échues de + de 60 jours sans rappel ou sommation divisées par le total des créances échues.

²¹ Les créances échues à plus de 90 jours sont problématiques, car ces dernières devraient être transférées au SCE.

Les principales explications avancées par les services précités pour expliquer un suivi insuffisant des débiteurs sont le manque de ressources humaines ainsi que dans plusieurs cas (SPMI par exemple) des difficultés rencontrées avec l'application métier utilisée pour la gestion des débiteurs.

Les prescriptions en matière de transfert des créances au SCE (effectivité et délais) ne sont pas systématiquement respectées

Selon la directive transversale sur la gestion des débiteurs, les services ont l'obligation de transférer leurs créances au SCE après deux rappels ou un rappel et une sommation. Dans les faits, cela équivaut à transférer leurs créances dans un délai compris entre 60 et 75 jours après la date d'échéance des factures. À noter que lors des entretiens réalisés avec les directions financières et services, il a été mis en évidence que ce délai était très court et qu'un délai de 90 jours ferait plus de sens.

Dans les faits, la Cour a pu relever sur la base de l'analyse des indicateurs mentionnés au point précédent²² que certains services ne transféraient pas (ou en faible quantité) leurs créances au SCE. Il s'agit des services suivants :

- SPMI et SBPE (DIP) ;
- SCAV (DSPS) ;
- La quasi-totalité des services du territoire : OAC, OCLPF, OCEN, SABRA, services géologie, sols et déchets, service de la capitainerie, service de l'environnement et des risques majeurs, RF ;
- OCE – part cantonale, PCTN, OCIRT, DG DERI (DEE) : selon les informations communiquées à la Cour, le transfert des créances de la DG DERI au SCE est néanmoins effectif depuis octobre 2022.

Par ailleurs, les analyses de la Cour ont montré que les délais fixés par la directive transversale précitée ne sont globalement pas respectés par les services. En effet, le délai moyen de transfert des créances au SCE²³ calculé par la Cour s'établit en moyenne à 208 jours en 2021, contre 60 à 75 jours prévus dans la directive. Le tableau ci-après détaille par service les délais moyens pour les années 2019 à 2021 ainsi que le nombre de créances concernées. À noter que le délai moyen est sensiblement plus élevé en 2020 (300 jours), en raison notamment de la période COVID qui a eu un impact négatif sur l'activité des services.

²² En particulier le nombre de créances transférées issues des tableaux de l'annexe 3.

²³ Délai entre la date d'échéance de la facture et le transfert effectif de la créance au SCE.

Tableau 6 : Délai moyen de transfert au SCE (en jours) et nombre moyen de créances transférées (période 2019-2021)

Départements	Services	Nombre moyen de jours	Nombre moyen de créances transférées
CHA	Service des votations et élections	361	1
DF	Office des Faillites	239	5
	Office des Poursuites	402	574
DIP	Administration et comptabilité ²⁴	410	337
	Centres de formations professionnelles	188	51
	Office médico-pédagogique	284	598
	Service de protection des mineurs	833	149
	Service finances et administration ²⁵	99	1
DSPS	Conseil d'État et secrétariat général	213	9
	Direction des finances de la police	227	412
	Service état civil et légalisations	283	1
	Service étrangers	353	518
DT	Direction des requêtes, systèmes d'information et administration	332	73
	Office cantonal de l'agriculture et de la nature	207	33
	Office cantonal de l'eau	404	6
	Office du logement	188	74
DI	Office cantonal des bâtiments	109	5
	Office cantonal des véhicules	196	6918
	Office cantonal du génie civil	207	6
DEE	OCIRT	766	21
	Office cantonal de l'emploi	302	3
	Registre du commerce et des régimes matrimoniaux	146	308
	Service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir	435	30
DCS	Office cantonal de la culture et du sport (OCCS)	277	63
	Service des bourses et prêts d'étude	498	51
PJ	Commission du barreau	202	1
	Services financiers	193	347

Source des données : Données du SCE, 2019 à 2021

Analyse : Cour des comptes, 2022

Selon les directions financières et services rencontrés par la Cour, plusieurs causes peuvent expliquer des délais de transfert élevés :

- D'une manière générale, la gestion des débiteurs n'est pas une priorité pour certains services. En effet, en raison de problèmes de ressources, certains services privilégient la délivrance des prestations au détriment de la gestion des débiteurs. C'est le cas notamment de la direction des

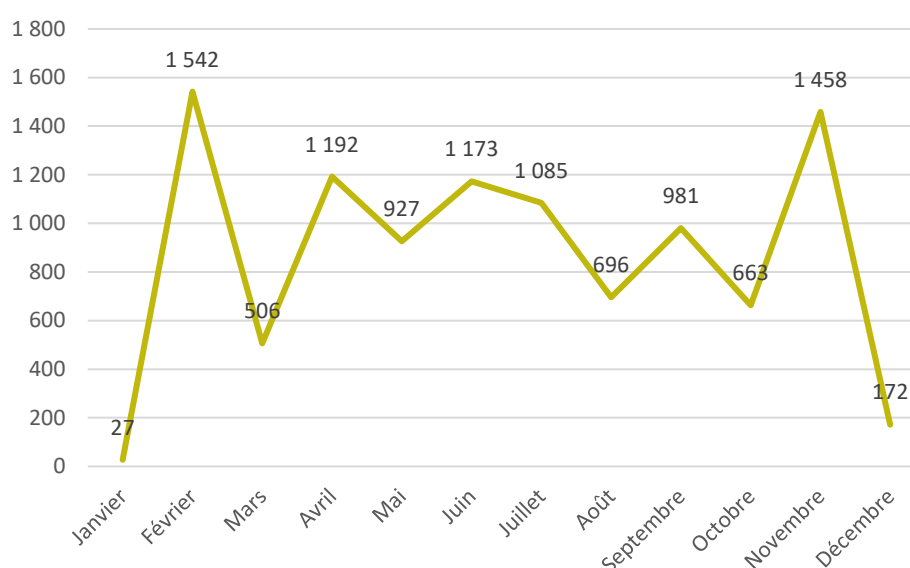
²⁴ Concerne essentiellement les écoles de commerce.

²⁵ Concerne la direction générale de l'enseignement obligatoire (DGEO).

requêtes, systèmes d'information et administration (OAC) dont le délai de transfert s'élevait à 347 jours en 2021 ;

- La plupart des services ne transfèrent pas leurs créances « au fil de l'eau », mais par « bloc », car ils considèrent que cela est moins chronophage ;
- Comme relevé à la section précédente, le nombre de rappels/sommations avant le transfert des créances au SCE est élevé (jusqu'à trois rappels), contribuant ainsi mécaniquement à l'augmentation des délais de transfert ;
- Par principe, le SCE n'accepte pas le transfert des créances durant les mois de décembre et janvier, car il s'agit pour lui d'une période de surcharge (clôture annuelle des comptes). Le graphique ci-après illustre cette pratique (N=10'422) :

Figure 1 : Nombre de créances transférées par mois au SCE (2021)



Source des données : Données SCE, 2021
Analyse : Cour des comptes, 2022

La question des délais de transfert est importante dans une optique d'amélioration des encaissements. Une analyse économétrique réalisée par la Cour a en effet permis de mettre en évidence une relation négative entre le délai de transfert des créances et le taux de recouvrement. En d'autres termes, plus le délai de transfert des créances au SCE est long et plus le taux de recouvrement des créances est faible. De manière chiffrée, 100 jours de délais supplémentaires sont corrélés avec une diminution du taux de recouvrement de 0.6 point de pourcentage, toutes choses égales par ailleurs. La décomposition des délais en quartiles (moins de 128 jours, entre 129 et 160 jours, entre 161 et 240 jours, et plus de 240 jours) conforte ce résultat général.

Le délai de transfert n'est cependant pas le seul facteur à influencer le taux de recouvrement. En effet, le type de créance, les caractéristiques du débiteur ou encore le changement de situation de ce dernier sont des éléments à prendre en compte afin de comprendre la variabilité du taux de recouvrement.

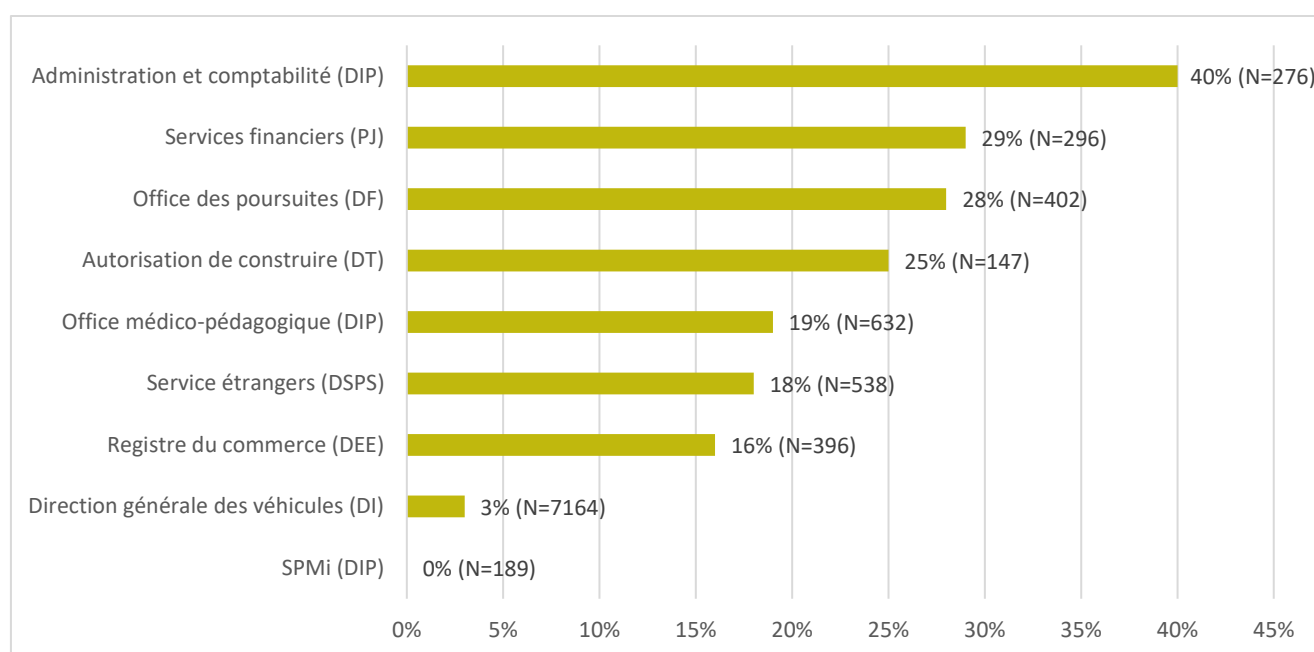
L'annexe 7 précise la source des données, les méthodes utilisées pour les analyses et présente en détail le tableau des résultats obtenus.

Le taux de non-conformité des créances transférées au SCE est relativement élevé

La directive transversale sur la gestion des débiteurs demande de s'assurer, avant que des créances ne soient transférées au SCE, que ces dernières soient fondées, exigibles, dûment identifiées et répertoriées sur le plan comptable. Chaque créance doit ainsi être accompagnée des pièces justificatives nécessaires, ainsi que notamment de l'identité du débiteur, de son domicile légal en vue de la détermination du for de la poursuite, ou encore du type de créance sous l'angle de sa qualification de droit public ou de droit privé.

Sur ce point, la Cour a pu constater que le taux de créances non-conformes transférées au SCE²⁶ atteignait en moyenne 10 % sur les années 2019-2021. Les non-conformités consistent le plus souvent en une adresse incomplète (numéro de la rue manquant). Le tableau ci-après détaille les taux de non-conformité constatés en 2021 pour les services ayant transféré plus de 100 créances au cours de la même année :

Figure 2 : Taux de non-conformité lors du transfert au SCE – Services ayant transféré plus de 100 créances en 2021



Source des données : Données SCE, 2021
Analyse : Cour des comptes, 2022

Recommandations de la Cour

Recommandation n°4 : Développer le principe des invitations à payer

Priorité : **Élevée²⁷**

La Cour recommande au DF de s'assurer que les directions financières départementales et services de l'État développent davantage le principe des invitations à payer.

²⁶ Nombre de créances transférées présentant une non-conformité (problème d'adresse, d'identité du débiteur, etc.) en rapport avec le nombre total des créances transférées.

²⁷ La priorité de cette recommandation est élevée, car cette dernière agit sur l'amélioration de la performance des processus et la maîtrise des coûts.

Modalités possibles :

- Se focaliser en priorité sur les services dont la facturation d'émoluments est significative (voir notamment les services identifiés par la Cour dans les parties ci-dessus) ;
- Intégrer systématiquement les invitations à payer lors de prestations en ligne (e-démarches).

Livrables :

- Fixation d'objectifs par département ;
- Réflexions formalisées des services en matière d'invitations à payer (avec mise en évidence des avantages et éventuels inconvénients).

Avantages attendus :

- Possibilité de gains financiers bruts estimés à un maximum de 6.5 millions F sur 5 ans (cas de l'OCV) ;
- Conformité à la directive transversale sur la gestion des débiteurs.

Recommandation 4 : acceptée refusée

Position du DF :

Le DF demandera aux services concernés d'ici à fin mars 2023 :

- De formaliser leurs analyses en matière d'invitations à payer avec mise en évidence des avantages et éventuels inconvénients,
- De fixer leurs propres objectifs de réalisation, et
- De proposer au Conseil d'État pour prise de décision les éventuelles adaptations légales ou réglementaires.

La mise en œuvre de cette recommandation relève des services émetteurs de factures et les départements informeront annuellement le DF de leurs analyses et réalisations jusqu'à fin 2024.

Recommandation n°5 : Respecter les règles prévues dans la directive transversale et se doter d'un tableau de bord de suivi

Priorité : **Élevée²⁸**

La Cour recommande au DF de s'assurer que les services respectent les règles prévues dans la directive transversale en matière notamment de rappels et de délais de transfert des créances au SCE. Les services mettent en place, avec l'appui du DF, un tableau de bord visant à démontrer le respect des règles précitées.

Modalités possibles :

- Cette recommandation devra être coordonnée avec les recommandations 1 à 3 qui sont relatives à la mise à jour de règles de gestion au sein de la directive transversale sur la gestion des débiteurs ;
- Pour le tableau de bord, les services peuvent s'appuyer sur les indicateurs clés calculés par la Cour dans le cadre de la présente mission ;
- Le transfert des créances au SCE est dûment documenté et inscrit dans le tableau de bord ;
- Les tableaux de bord devraient être réalisés trimestriellement et communiqués aux directions financières départementales ainsi qu'au DF en cas de demande.

²⁸ La priorité de cette recommandation est élevée, car cette dernière agit sur l'amélioration de la performance des processus et fortement sur les risques à couvrir.

Livrables :

- Tableaux de bord établis par les services

Avantages attendus :

- Augmentation possible du taux d'encaissement ;
- Diminution possible des pertes sur créances irrécouvrables ;
- Conformité à la directive transversale sur la gestion des débiteurs.

Recommandation 5: acceptée refusée

Position du DF :

Durant l'année 2023, le DF et les services émetteurs de factures procéderont à une analyse de la faisabilité opérationnelle de la mise en place de tableaux de bord uniformisés.

Le DF proposera un tableau de bord de suivi de la gestion des débiteurs et du contentieux aux services concernés qui devra être validé par le CSFI avant fin 2024 pour figurer dans la directive transversale. Les tableaux de bord seront réalisés semestriellement et communiqués à la direction financière départementale et au DF (DGFE-SCE).

Pour les services émetteurs utilisant la CFI et le SCE, un outil informatique permettant la tenue de ce tableau de bord sera proposé, sous condition d'obtention du budget.

Pour les services émetteurs utilisant des applications métier (et non la CFI), ceux-ci seront responsables de la réalisation et de la tenue de ce tableau de bord.

4.3. Un suivi des créances perfectible et une mesure insuffisante de la performance

Quel est le constat de la Cour ?

Hormis quelques exceptions, les contrôles mis en place par la plupart des services passés en revue contribuent à limiter le risque que les créances ne soient pas suivies de manière adéquate.

La Cour relève en revanche que la mesure de la performance, soit la mise en œuvre d'objectifs, indicateurs et valeurs cibles pertinentes pour la gestion de leur contentieux, devrait être améliorée au sein de plusieurs services.

Enfin, le SCE collabore avec deux prestataires français pour le recouvrement de créances à l'étranger, cependant aucune mise en concurrence n'a été réalisée lors de la sélection de ces derniers.

Pourquoi ce constat est-il important ?

Le suivi des créances contentieuses est important puisqu'il permet de s'assurer que les créances soient gérées avec diligence et qu'elles respectent les délais applicables, notamment ceux de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et faillites (LP, RS 281.1).

Quant à la mesure de la performance par les services, elle est notamment prévue par le règlement sur la planification financière et le contrôle budgétaire (RPFGB, D 1 05.04) de l'État. Cette mesure est essentielle afin d'apprécier la capacité des services à atteindre leurs objectifs en termes notamment d'efficacité, mais également d'efficience (optimisation du rapport entre les moyens engagés et les résultats fournis).

Ce qui appuie le constat de la Cour

Des contrôles qui permettent de s'assurer de la conformité aux règles applicables en matière de contentieux

Les entretiens et analyses documentaires réalisées par la Cour permettent globalement de conclure que les dispositifs de contrôles mis en place par le SCE, le SDC, le SCARPA et le SPC contribuent à limiter de manière adéquate le risque que des créances ne soient pas gérées en conformité avec les règles applicables (notamment le respect des délais liés aux procédures de poursuite). Pour le service de la gérance, en revanche, cette assurance ne peut être donnée dès lors qu'il n'existe actuellement aucun tableau de bord en lien avec son activité de contentieux.

Illustrations

SCE : la Cour a pu constater l'existence de listes de contrôle permettant de suivre le statut de chaque créance. Ces listes sont éditées et analysées mensuellement par la cheffe du SCE. Elles renseignent notamment sur les éventuels arrangements de paiement conclus par le SCE ou encore sur le détail des procédures en cours. Cette dernière liste permet notamment de s'assurer que les délais légaux imposés par la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP, RS 281.1) ainsi que ceux que le SCE s'est lui-même fixés sont effectivement réalisés. Lorsqu'un dépassement de délai est identifié, des échanges ont lieu avec les gestionnaires du dossier afin de les justifier. Par ailleurs, en matière de reporting, la Cour a pu constater que le SCE dispose d'un fichier Excel issu de la CFI permettant de connaître le statut (perte immédiate, encaissement immédiat, perte après poursuite, etc.) de chaque créance.

SDC : comme relevé au chapitre 1, le service d'audit interne de l'État (SAI) a réalisé un audit de gestion du SDC en juin 2019 qui comprenait un certain nombre d'objectifs dont celui de contrôler la gestion du risque de prescription des affaires, ou encore le processus relatif au contentieux. À cet égard, plusieurs propositions d'amélioration ont été faites par le SAI en matière notamment de contrôles relatifs aux arrangements de paiement et de monitoring des causes de prescription pour les amendes d'ordre. Sans vouloir préjuger du suivi des recommandations de l'audit en question qui incombe in fine au SAI, la Cour a néanmoins pu relever au cours de sa mission que plusieurs actions avaient été initiées par le SDC afin de traiter les problématiques relevées (voir les considérations qui suivent en matière de mesure de la performance pour davantage de détails).

SCARPA : un suivi individuel de chaque créance est réalisé dans l'application métier du service. Par ailleurs, plusieurs statistiques mensuelles sont suivies, telles que le taux de recouvrement (voir également la section ci-après) ou encore le nombre de procédures de poursuites : réquisitions de poursuite, requête en mainlevée, réquisitions de continuer la poursuite, etc.

SPC : un suivi individuel de chaque créance est réalisé dans l'application métier du service. Plusieurs indicateurs clés sont par ailleurs calculés de manière régulière, dont le taux de recouvrement du service (voir le tableau 14 de l'annexe 3) ou encore le taux de créances qui ont plus de 5 ans par rapport au volume total des créances. Finalement, le contrôle interne du SPC procède à un contrôle mensuel par sondages des pertes comptabilisées en créances irrécouvrables par le SPC. Il s'agit de s'assurer que les conditions de mise en irrécouvrable sont remplies (débiteurs décédés, existence d'un acte de défaut de biens, etc.) et de prendre des mesures correctives si nécessaire.

Une mesure insuffisante de la performance

Afin notamment de répondre aux exigences des articles 13 à 15 du règlement sur la planification financière et le contrôle budgétaire (RPFGB, D 1 05.04), les départements et services doivent choisir et définir des objectifs et indicateurs de performance pour les prestations clés qu'ils délivrent. Les indicateurs de performance « *doivent nécessairement contenir des valeurs-cibles à atteindre pour l'exercice en cours et des valeurs cibles à long terme* » (art. 15 al. 3 du règlement précité). In fine, ces indicateurs de performance permettent de mesurer la capacité des services à atteindre leurs objectifs en termes (art. 13 du RPFGB) :

- D'efficacité : « *bénéfice attendu de l'action de l'État pour le citoyen en termes de modification de la réalité économique, sociale, environnementale, culturelle et sanitaire dans laquelle il vit* » ;
- D'efficience : « *optimisation du rapport entre les moyens engagés et les résultats fournis* » ;
- De qualité de service : « *les processus de production des prestations doivent être optimisés en vue de la satisfaction des usagers du service public ainsi que des utilisateurs internes de l'administration* ».

Dans le contexte précité, la Cour relève de manière générale que la mesure de la performance des services gérant du contentieux pourrait être améliorée. Les détails qui suivent explicitent ce propos pour chaque service analysé.

SCE

Avant 2022, le SCE n'avait défini aucune valeur cible pour son activité. De manière positive, la Cour souligne que cela a été fait dès janvier 2022 puisque la cheffe du service du SCE a mentionné dans son rapport d'activité 2021 qu'elle souhaitait augmenter son taux de recouvrement (indicateur d'efficacité) de 5 % d'ici 2025²⁹. La Cour relève néanmoins que le degré de pertinence de la valeur cible précitée aurait pu être amélioré en l'étayant d'un certain nombre d'analyses, telle qu'une analyse fine des motifs de passages en pertes pour chaque créance (adresse manquante, débiteur décédé, etc.). Le SCE ne monitorait néanmoins pas cette information (voir le chapitre 4.4).

Par ailleurs, la Cour relève que les réflexions du SCE en matière d'efficacité auraient pu être davantage développées. À titre d'illustration, les discussions entre la Cour et le SCE au cours de la mission sur les indicateurs calculés au tableau 9 de l'annexe 3 ont amené ce dernier à considérer qu'il pourrait traiter un volume annuel de 10 % de créances supplémentaires (soit environ 1'000 créances) avec ses effectifs actuels. En considérant la masse salariale du SCE sur les trois dernières années (1.3 million F), les gains d'efficacité ainsi identifiés représentent environ 130'000 F par année³⁰.

De plus, la Cour a relevé que les mandats confiés à des prestataires externes pour le recouvrement des créances de débiteurs domiciliés à l'étranger n'avaient jamais fait l'objet d'une mise en concurrence. Outre le fait d'engendrer un risque de non-conformité avec la législation et les bonnes pratiques applicables en matière de mise en concurrence, cette pratique prive également le SCE de l'assurance que les rémunérations prévues pour les mandataires sont au « juste prix ».

Finalement, en termes de communication concernant sa performance, la Cour est d'avis que le SCE devrait fournir davantage d'informations aux services qui lui ont transféré des créances (par exemple le taux de recouvrement de chaque service). Cela pourrait notamment permettre d'inciter certains services à transférer davantage leurs créances au SCE (voir également le chapitre 4.2).

SDC

Comme relevé à la section précédente, dans le cadre de son audit réalisé en 2019, le SAI avait adressé plusieurs recommandations au SDC, dont une qui visait à compléter le cadre de gestion de sa performance. Là encore, sans vouloir préjuger du suivi des recommandations précitées, la Cour a pu constater que plusieurs actions avaient été initiées afin d'aller dans le sens de cette recommandation. En particulier, afin notamment d'améliorer son efficacité et l'efficacité de son recouvrement, le SDC a préparé un avant-projet de loi afin de faire évoluer ses outils informatiques. Le détail de projet et notamment les enjeux financiers qu'il représente pour le SCE sont présentés en détail au chapitre 4.4.

SCARPA

La Cour relève de manière positive que le SCARPA a choisi deux indicateurs de performance en lien avec ses objectifs, qui sont par ailleurs associés à des valeurs cibles et publiés annuellement dans les comptes de l'État. Ces deux indicateurs sont les suivants³¹ :

- Taux de recouvrement (critère d'efficacité) ;
- Coût moyen de traitement d'un dossier (critère d'efficacité).

²⁹ Le taux de recouvrement du SCE se situe actuellement en moyenne à environ 25 % sur les trois dernières années (voir l'annexe 4, tableau 9).

³⁰ Soit 10% de 1.3 million F.

³¹ Voir le détail du calcul de ces indicateurs au tableau 14 de l'annexe 4.

Par ailleurs, le SCARPA dispose d'un monitoring des motifs de passage en pertes sur créances irrécouvrables (voir également le chapitre 4.4).

La Cour relève néanmoins que certaines améliorations pourraient être apportées concernant le calcul du taux de recouvrement et la pertinence de la valeur cible définie pour le coût moyen de traitement d'un dossier. En effet, le taux de recouvrement calculé a pour but de mettre en lumière une tendance historique sur le recouvrement des pensions alimentaires du SCARPA, puisqu'il prend en considération les données du service depuis sa création en 1977. Cela a comme inconvénient de très peu valoriser l'activité de recouvrement effectuée au cours de la dernière année du calcul. À titre d'illustration, si l'on partait de l'hypothèse que le SCARPA n'avait encaissé aucune créance en 2021, l'indicateur passerait de 61.28 % à 59.79 %, soit une variation très faible.

Quant à la valeur cible relative au coût moyen de traitement d'un dossier (coût du SCARPA / nombre moyen de dossiers sous gestion), la Cour relève qu'elle a été définie sur la base des charges réelles du service constatées sur les années précédentes. Dès lors que la cible se fonde exclusivement sur les valeurs historiques, il y a finalement peu d'incitations à essayer de faire mieux dans le futur avec les ressources actuelles.

SPC

De manière positive, la Cour relève qu'un taux de recouvrement est calculé régulièrement et qu'un monitoring des prescriptions de créances est réalisé par le SPC. En revanche, aucune valeur cible n'a été associée au taux de recouvrement précité. De plus, s'il existe des contrôles visant à s'assurer que les conditions de mise en irrécouvrable sont remplies, ces derniers ne permettent pas d'obtenir les données suffisantes pour chiffrer avec précisions les motifs de passage en pertes du SPC.

Service de la gérance

La mesure de la performance du contentieux de ce service est lacunaire puisqu'il ne dispose actuellement d'aucun tableau de bord avec des objectifs, indicateurs et valeurs cibles.

Recommandations de la Cour

Recommandation n°6 : Se doter d'objectifs, indicateurs et valeurs cibles pertinents

Priorité : Moyenne³²

La Cour recommande au DF de s'assurer que le service de la gérance, le SCE, le SCARPA, le SPC et le SDC se dotent d'objectifs, indicateurs et valeurs cibles pertinents visant à améliorer le pilotage de la gestion de leur contentieux. Par ailleurs, les motifs de passage en pertes (défaut d'adresse, actes de défaut de biens, etc.) devraient être suivis comptablement afin d'être en mesure d'en effectuer un reporting adéquat.

Modalités possibles :

- Les services peuvent s'appuyer sur les indicateurs calculés par la Cour dans le cadre de la présente mission ;
- Les axes analytiques comptables de la CFI pourraient être utilisés afin de monitorer les motifs de pertes ;
- Les objectifs et indicateurs doivent être adaptés à la taille des services et au volume des créances contentieuses sous gestion (principe de proportionnalité) ;
- Les objectifs, indicateurs et valeurs cibles du SCE devraient être repris dans son rapport d'activité et communiqués aux autres services.

³² La priorité de cette recommandation est moyenne, car cette dernière agit sur l'amélioration de la performance des processus et sur les risques à couvrir.

Livrables :

- Tableau de bord incluant les objectifs, indicateurs et valeurs cibles.

Avantages attendus :

- Accroître l'efficacité et l'efficience des prestations délivrées ;
- Possibilité de gains financiers bruts estimés à 650'000 F sur 5 ans.

Recommandation 6 : acceptée refusée

Position du DF :

Après consultation des départements, le DF proposera au Collège spécialisé finance en 2023 une modification de la directive transversale sur la gestion des débiteurs afin que le service de la gérance, le SCE, le SCARPA, le SPC et le SDC fixent leurs objectifs et définissent des indicateurs et des valeurs cibles.

Ces services émetteurs sont seuls responsables de l'atteinte de leurs objectifs.

Recommandation n°7 : Effectuer une mise en concurrence pour les prestations externalisées du SCE

Priorité : Moyenne³³

La Cour recommande au DF d'effectuer une mise en concurrence pour les prestations actuellement externalisées de recouvrement des créances de débiteurs domiciliés à l'étranger. Il s'agirait de demander au moins trois offres. Cas échéant, selon les montants en jeu, la réglementation en matière de marchés publics devrait également être respectée.

Modalités possibles :

- Se coordonner avec d'autres services souhaitant engager des procédures de recouvrement à l'étranger (voir également la recommandation n°8).

Livrables :

- Offres envoyées à plusieurs prestataires et modalités de sélection de ces derniers ;
- Cas échéant, appel d'offres formalisé.

Avantages attendus :

- Conformité à la législation et aux bonnes pratiques en matière d'appels d'offres/mises en concurrence ;
- S'assurer que les prestations externalisées le sont au meilleur prix.

³³ La priorité de cette recommandation est moyenne, car cette dernière agit essentiellement sur les risques à couvrir.

Recommandation 7: acceptée refusée

Position du DF :

Pour information, la valeur annuelle du marché est très faible (environ 20'000 francs hors TVA) et le nombre de prestataires est très faible compte tenu des spécificités du métier. Dès lors, un appel d'offres public ou une mise en concurrence sur la base d'une procédure de gré à gré concurrentielle ou sur invitation n'a pas été réalisé à ce stade, car elle générerait des coûts importants en regard d'un hypothétique gain financier. Toutefois, le DF(SCE) tiendra compte de cette recommandation à l'avenir en cas d'augmentation de la valeur du marché et du nombre d'acteurs en mesure d'effectuer cette prestation.

À l'échéance contractuelle, soit à fin 2024, le SCE procédera à une nouvelle évaluation qui pourra conduire à une mise en concurrence du marché du recouvrement à l'étranger en fonction de la valeur du marché et surtout du nombre d'acteurs (auquel cas l'attribution du marché sera réalisée sur la base de critères objectifs et formalisés).

4.4. Une centralisation incomplète du contentieux et ne répondant pas aux principes d'efficacité, d'efficience et de qualité de service

Quel est le constat de la Cour ?

Comme mentionné au chapitre 3.1, le RCPéc pose l'objectif général suivant « *le recouvrement des créances doit obéir aux principes d'efficacité, d'efficience et de qualité de service* » (art. 4 al. 1).

Compte tenu de l'organisation actuellement mise en place, force est de constater que ces objectifs généraux ne sont aujourd'hui que partiellement atteints.

Le service du contentieux, créé dès 2010, a certes contribué à l'efficience du dispositif par une plus grande centralisation des créances. De plus, il a démontré son efficacité. Il traite en effet chaque créance qui lui est transférée de manière rigoureuse (voir également le chapitre 4.3.) et permet notamment d'encaisser immédiatement (soit sans mise en poursuite) environ 9 % en moyenne du montant total des créances qui lui sont transférées (voir la figure 2 de l'annexe 3).

Néanmoins, l'organisation actuelle du contentieux se heurte aux principales difficultés suivantes, qui n'ont pas fait l'objet d'avancées significatives depuis la dernière modification du RCPéc en 2015 :

- La centralisation des créances n'est pas généralisée ;
- Les échanges d'informations entre les services sont insuffisants et le recouvrement des créances à l'étranger est peu mis en œuvre ;
- L'utilisation tantôt de la CFI, tantôt d'application métier pour gérer le contentieux engendre de nombreuses problématiques en matière de pilotage transversal du contentieux.

Pourquoi ce constat est-il important ?

Il ressort de ce qui précède que le rapport entre les ressources engagées pour gérer le contentieux et les résultats qui en découlent n'est actuellement pas optimisé.

Par ailleurs, les pertes sur créances comptabilisées par l'État pourraient être moins élevées si les échanges d'informations entre les services de l'État étaient plus efficaces et le recouvrement des créances à l'étranger davantage mis en œuvre.

Finalement, la situation actuelle en matière d'utilisation des systèmes d'information (CFI et applications métier) complexifie fortement la gestion des débiteurs et du recouvrement. Il n'est notamment pas possible d'obtenir certaines informations clés permettant un pilotage transversal au sein de l'État. Par exemple, il n'est pas possible d'obtenir une balance âgée clients pour l'ensemble de l'État, ce qui a d'ailleurs fortement compliqué les travaux de la Cour. Par ailleurs, il n'est actuellement pas possible de connaître l'exhaustivité des créances qu'aurait un même débiteur au sein de plusieurs services de l'État. Une telle « vision à 360° » est pourtant importante à plusieurs égards. Elle permettrait notamment d'éviter de passer en pertes de faibles montants de créances alors que le débiteur en question a également d'autres créances au sein de l'administration cantonale. Elle permettrait aussi d'éviter qu'un service de l'État rembourse un débiteur qui a une dette auprès d'un autre service, car ce débiteur n'aurait pas été correctement identifié dans la comptabilité de l'État.

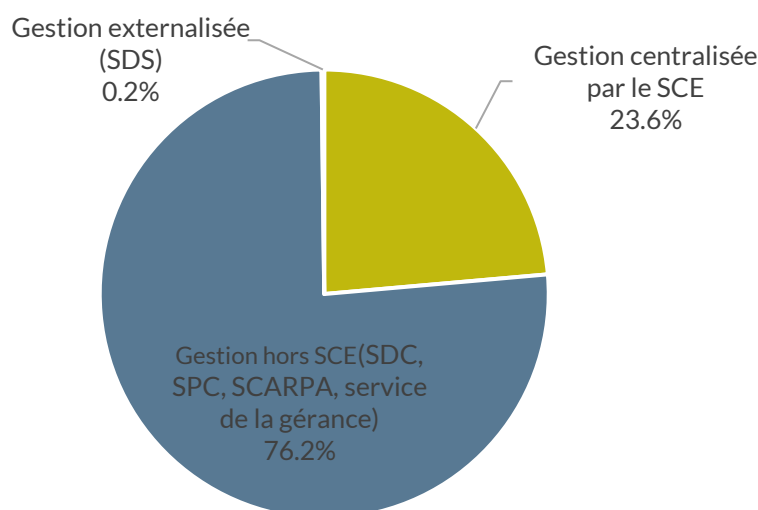
Ce qui appuie le constat de la Cour

Des exceptions à la centralisation des créances encore trop nombreuses dans une optique d'optimisation des ressources

Comme mentionné au chapitre 3.2, il existe des exceptions à la gestion centralisée des créances par le SCE. En effet, quatre services principaux gèrent eux-mêmes leur contentieux et ne transfèrent pas leurs créances au SCE : il s'agit du SDC, du SCARPA, du SPC et du service de la gérance. Par ailleurs, un service, le service dentaire scolaire (SDS), a externalisé ses prestations de facturation et de recouvrement des créances.

D'un point de vue chiffré, la Cour relève que ces exceptions sont significatives, puisque les quatre services précités représentent 76.2 % du total des créances gérées par l'État en 2021 (échantillon retenu par la Cour). Le reste des créances est centralisé au SCE (23.6 % des créances 2021) ou externalisé (0.2 % du total des créances 2021). Le graphique ci-après illustre ce qui précède :

Figure 3 : Pourcentage de créances par type de gestion (montant des créances)



Source des données : Comptabilité de l'État, 2021
Analyse : Cour des comptes, 2022

Si l'exception du SCARPA paraît totalement justifiée³⁴, le maintien des autres exceptions est questionnable dès lors que :

- Certaines exceptions ne sont pas formellement prévues dans le RCPéc, mais uniquement dans la directive transversale sur la gestion des débiteurs (cas du SPC et du service de la gérance) ;
- Les contraintes avancées par certains services pour justifier leur « exception » (aspects techniques, juridiques et organisationnels principalement) ne semblent pas insurmontables, si l'on met en place des échanges d'informations fiables entre les services et que l'on revoit les moyens d'investigation propres à chaque service (voir également la section suivante) ;
- L'on considère également les gains d'efficacité qui pourraient résulter d'une centralisation accrue. Il existe en effet actuellement un total d'au moins 26 ETP³⁵ (hors SCARPA) dédiés à la gestion du contentieux de l'État.

³⁴ L'ordonnance fédérale sur l'aide au recouvrement des créances d'entretien du droit de la famille (OAIR, RS 211.214.32) impose en effet à chaque canton d'avoir un service spécialisé pour le recouvrement des pensions alimentaires.

³⁵ 12.8 ETP pour le SDC (dont 5 dédiées aux procédures civiles), 4.3 ETP au SPC, 9 ETP au SCE et 0.3 ETP au service de la gérance.

Concernant le cas particulier du SDS, qui a externalisé dès 2018 auprès de tiers privés ses prestations de facturation et de recouvrement, la Cour relève qu'il n'y a pas eu d'analyse formalisée réalisée par le DIP permettant de démontrer le rapport coût / bénéfice de cette externalisation. Par ailleurs, aucun appel d'offres formalisé n'a été réalisé lors de la conclusion de ce contrat avec les prestations en question.

La centralisation dans les autres cantons

Les comparaisons intercantionales réalisées par la Cour montrent que la totalité des cantons dispose d'un office centralisé pour la gestion du contentieux. Il existe néanmoins des exceptions à cette centralisation qui sont plus ou moins nombreuses. Par exemple, il n'y a quasiment aucune exception dans le canton de Berne alors qu'elles sont nombreuses dans le canton de Vaud. Par ailleurs, aucun canton n'a déclaré avoir recours à une société externe pour la gestion de son contentieux.

Il convient finalement de mentionner que pour un peu plus de la moitié des cantons (soit 55 %), l'office centralisé s'occupe également de la gestion des créances fiscales.

L'annexe 6 détaille ce qui précède en présentant les organisations existantes dans les autres cantons.

Des échanges d'informations et un recouvrement des créances à l'étranger à développer afin d'augmenter les taux de recouvrement

En matière de recouvrement, l'accès à des adresses fiables constitue le « nerf de la guerre ». En effet, si l'adresse d'un débiteur n'est pas connue ou à jour, il devient alors impossible d'entreprendre voire de continuer toute démarche de poursuites. Or, la Cour relève que les services de l'État chargé du contentieux n'ont pas toujours accès à des adresses fiables. En principe, c'est en effet l'application Calvin³⁶ gérée par l'OCPM qui constitue la base de référence pour les adresses. Les adresses qui y sont renseignées ne sont néanmoins pas suffisamment à jour, notamment en raison de l'absence d'échanges d'informations entre l'AFC et l'OCPM. Cette situation péjore ainsi fortement le recouvrement des créances de l'État et génère une importante surcharge de travail pour les services.

De plus, il convient de mentionner que le SCE n'est pas inclus dans les exceptions prévues à l'article 12 de la loi de procédure fiscale (LPFisc, D 3 17) relatives au secret fiscal. En conséquence, l'AFC n'est actuellement pas autorisée à lui transmettre les adresses des contribuables dans la mesure utile des procédures d'exécution forcée. Il en est de même pour les coordonnées des employeurs des contribuables imposés à la source.

Le recouvrement des créances de débiteurs domiciliés à l'étranger est peu utilisé au sein de l'État. En effet, seul le SCE a conclu un contrat avec deux mandataires afin de procéder à des procédures à l'étranger.

Dans le contexte précité, la Cour relève que les enjeux financiers liés à la problématique des échanges d'informations (adresses) et au recouvrement à l'étranger sont importants pour l'État. En effet, il ressort de la documentation analysée et des analyses réalisées par la Cour que les gains financiers bruts qui pourraient résulter de meilleurs échanges entre services et de procédures réalisées à l'étranger sont

³⁶ L'application Calvin gérée par l'OCPM constitue le référentiel « maître » des données (identité, adresse, employeur, état civil, filiation, historique des adresses et permis de séjour) concernant la population résidant et/ou travaillant sur le territoire genevois (frontaliers).

évalués à 11.8 millions F « immédiats » et à 2.7 millions F récurrents (calculs effectués pour le SDC, le SCARPA et le SCE). Le tableau ci-après détaille les résultats de cette estimation globale :

Tableau 7 : Enjeux financiers liés aux échanges d'informations et au recouvrement à l'étranger

	SDC	SCE	SCARPA
Montants de créances en jeu	43 millions F pour les créances en stock (385'000 F affaires environ) 9.8 millions F pour les créances récurrentes	0.8 million ³⁷ F pour les créances récurrentes	1.2 million ³⁸ F pour les créances récurrentes
Hypothèses considérées	<ul style="list-style-type: none"> Selon les procédures mises en œuvre, il est possible d'obtenir les adresses des débiteurs dans 44 ou 80 % des cas ; À la suite de l'obtention des adresses et selon les procédures mises en œuvre, il est possible d'encaisser 30, 40 ou 50 % des montants. 	<ul style="list-style-type: none"> Il est possible d'obtenir les adresses des débiteurs dans 50 % des cas ; À la suite de l'obtention des adresses, il est possible d'encaisser 30 % des montants. 	
Source des informations	SDC	Calcul d'après les données du SCE	Calcul d'après les données du SCARPA
Gains immédiats calculés estimés	11.8 millions F	Non applicable	Non applicable
Gains récurrents calculés estimés	2.7 millions F	120'000 F	180'000 F

Sources : avant-projet de loi SDC, comptabilité de l'État, 2021 pour SCE et SCARPA
Analyse : Cour des comptes, 2022

Les gains financiers bruts relatifs au SDC ont été calculés par ce dernier en lien avec le besoin de faire évoluer ses outils informatiques. Les coûts engendrés par la mise en place de ses outils ont été chiffrés par le SDC à environ 3.15 millions F. Les gains financiers bruts relatifs au SCARPA et au SCE ont été quant à eux calculés par la Cour sur la base d'une méthodologie identique à celle utilisée par le SDC.

Une CFI insuffisamment utilisée

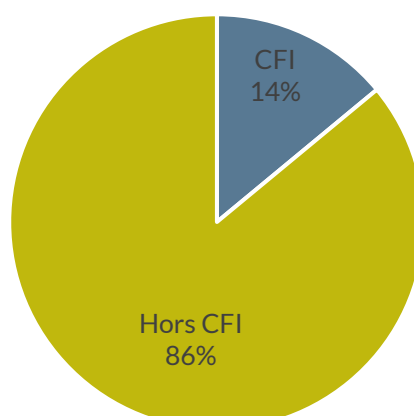
La Cour relève qu'environ 86 % du total du montant des créances dues en 2021 (échantillon retenu par la Cour) sont suivies dans des applications métier, soit hors de la CFI. L'utilisation tantôt de la CFI, tantôt d'applications métier induit plusieurs configurations possibles en matière de gestion de la facturation, des débiteurs et du contentieux qui rendent in fine compliquée toute vision transversale des débiteurs. À titre d'illustration, il est en effet possible d'obtenir une balance âgée au standard CFI uniquement pour les services qui utilisent le module AR³⁹ de la CFI ainsi que ceux qui déversent dans AR leur facturation. De manière générale, cette situation s'écarte sensiblement de l'article 4 al. 4 du RCPéc qui veut que « dans la règle », les créances soient « enregistrées à l'aide des outils de la comptabilité financière intégrée ». Le graphique qui suit détaille les pourcentages précités :

³⁷ Voir la figure 3 de l'annexe 4.

³⁸ Voir la figure 4 de l'annexe 4.

³⁹ Accounts receivables.

Figure 4 : Pourcentage de créances gérées dans la CFI et hors CFI



Source : Comptabilité de l'État, 2021
Analyse : Cour des comptes, 2022

Une gestion décentralisée des débiteurs qui cause des doublons

À la suite d'une analyse réalisée sur la base de données clients de l'État, la Cour a pu constater qu'il existait de très nombreux cas de multiples comptes clients pour un même débiteur. Comme relevé précédemment, cette situation est problématique puisqu'elle complique fortement la possibilité de mettre en évidence l'ensemble des créances qu'aurait un même débiteur au sein de plusieurs services de l'État. Selon les entretiens réalisés par la Cour, deux causes principales expliquent cette situation :

- Les services ne renseignent pas de manière suffisamment rigoureuse les caractéristiques des débiteurs dans les systèmes informatiques ;
- Des doublons proviennent également de la saisie des débiteurs dans les applications métier qui déversent ensuite les informations dans la CFI.

Le principe de compensation des créances n'est que rarement appliqué au sein de l'État

Conséquence du point précédent, la Cour relève qu'à de rares exceptions près⁴⁰, la compensation de créances n'est pas appliquée au sein de l'État. La compensation est un principe général du droit, qui s'applique à toute relation juridique, même sans mention expresse. Elle est régie par les art. 120 et suivants du Code des obligations : « *lorsque deux personnes sont débitrices l'une envers l'autre de sommes d'argent ou d'autres prestations de même espèce, chacune des parties peut compenser sa dette avec sa créance, si les deux dettes sont exigibles* » (art. 120 al. 1.)⁴¹. Il convient de préciser que l'État peut compenser sans l'accord du créancier privé et même si la dette de l'État relève d'une autre division administrative que la créance. Ainsi, l'État compensant est vu comme un tout et les particularités de l'organisation administrative (par exemple : AFC, service des contraventions ou registre du commerce) ne jouent pas de rôle.

⁴⁰ Par exemple, au sein du pouvoir judiciaire (PJ), du SPC, du SCE et entre le PJ et le service des contraventions. Dans le cadre du versement des aides financières « cas de rigueur », la direction du développement économique, de la recherche et de l'innovation (DG DERI) a également indiqué à la Cour que le principe de compensation était appliqué au versement des différentes aides qui se sont succédées.

⁴¹ La compensation suppose l'identité des titulaires de créances réciproques et la nature identique des créances. En langage clair, A est débiteur de B qui est débiteur de A et les deux dettes sont des dettes d'argent. Un compte courant bancaire est un exemple parfait de l'institution de la compensation. La compensation est possible tant que l'une des deux dettes n'est pas éteinte (par la prescription).

Le fait que l'État n'applique pas le principe de compensation s'explique notamment par le fait qu'il n'existe pas une seule clé de référence informatique identifiant les débiteurs et créanciers pour toute l'administration cantonale.

Les cas possibles de compensation au sein de l'État

Afin de s'assurer que le principe de compensation pouvait effectivement concerner l'État, la Cour a cherché à identifier au sein de la comptabilité de l'État les débiteurs qui sont également créanciers de l'État. Il en ressort que de nombreux cas existent, en particulier à la suite du versement par l'État des aides financières « cas de rigueur – COVID ». Trois exemples sont présentés ci-après.

Cas n°1 : en date de l'audit, l'État a une créance d'un montant de 250'000 F auprès d'une société anonyme dont l'origine est un remboursement de subventions COVID indûment perçues. En parallèle, la société anonyme en question est un fournisseur régulier d'un des services du DSPS.

Cas n°2 : à fin 2021, l'État a deux créances échues pour un montant total de 1'025 F auprès d'une SA dont l'origine concerne des émoluments facturés par l'OAC. En parallèle, la SARL en question a facturé un des services de l'État à hauteur de 1'572 F pour des prestations de formation.

Cas n°3 : en date de l'audit, l'État a une créance d'un montant de 80'187 F auprès d'une société anonyme dont l'origine est un remboursement de subventions COVID indûment perçues. En parallèle, la société anonyme en question est un fournisseur régulier de l'État pour des prestations informatiques.

Des applications métier qui sont dans certains cas peu adaptées à la gestion du contentieux

Les entretiens réalisés par la Cour ont montré que les services qui utilisent la CFI pour la gestion de leurs débiteurs en sont globalement satisfaits. Les nombreuses listes de contrôle qui peuvent y être éditées⁴² permettent également de réaliser de manière adéquate les principales tâches liées au suivi des débiteurs. À l'inverse, l'utilisation d'applications métier pose problème dans certains cas puisque les fonctionnalités en matière de gestion des débiteurs/contentieux y sont parfois limitées et/ou engendrent des problématiques en matière d'échanges d'informations avec la CFI. Les exemples suivants illustrent ce qui précède :

- Applications métier EPSIPOL et EPSIPOUR utilisées par le SDC : des problèmes récurrents de réconciliation entre les informations présentes dans ces applications métier et celles qui y sont déversées dans la CFI sont constatés ;
- Application métier TAMI utilisée par le SPMI : le suivi des débiteurs s'avère difficile au sein de cette application au vu de son obsolescence. À la création de cette application, aucun module « gestion débiteurs » n'avait en effet été créé ce qui a rendu très difficile le suivi de ces derniers ;
- Application Plexus utilisée par le SBPE : l'application n'est à la base pas conçue pour réaliser des tâches liées à la gestion des débiteurs. Elle ne permet notamment pas d'éditer une balance âgée des débiteurs ;
- Application Progrès utilisée par le SPC : pour le service, le suivi du contentieux via cette application n'est actuellement pas idéal. Un certain nombre de reporting sont notamment produits sous Excel, car les états disponibles dans les applications métier ne sont pas suffisants.

⁴² Balance âgée, états des factures en litiges, liste des factures en arrangements de paiement, liste des factures ouvertes et niveau de rappel, etc.

L'exemple du canton de Neuchâtel en matière de « vision à 360 » des débiteurs et de compensation des créances

Dans le canton de Neuchâtel, le principal avantage qui a présidé à la création d'un office de recouvrement centralisé (OREE) est la capacité pour ce dernier à avoir la vision globale d'un débiteur et donc de pouvoir procéder à la compensation de ses créances envers l'administration cantonale. L'OREE a ainsi élaboré des directives et processus sur le principe de compensation qui précise que l'office peut procéder à la compensation des créances sans décision, mais qu'une explication doit être fournie aux débiteurs. En particulier, l'article 16a du règlement d'exécution de la loi sur les subventions (RELSUB) indique qu'avant tout versement d'une aide financière, l'autorité compétente informe le service financier et plus précisément l'OREE de l'octroi de la subvention. L'OREE compense l'aide financière avec les dettes échues dues à l'État et informe l'autorité compétente du montant compensé. Lors de la période COVID, l'OREE s'est également chargé de compenser les cas de rigueur avec les dettes envers l'État.

Par ailleurs, dans le canton de Neuchâtel, le référentiel débiteurs est unique et provient des bases de données des contrôles des habitants des communes. En particulier, il existe une seule clé de référence qui identifie le débiteur pour toutes les interfaces de l'administration cantonale.

Recommandations de la Cour

Recommandation n°8 : Mener une réforme du dispositif actuel du contentieux Priorité : Très élevée⁴³

La Cour recommande au DF de mener une réforme de l'organisation actuelle de la gestion du contentieux, afin de tendre vers une organisation plus efficace et efficiente. La réforme devrait considérer les points suivants qui constituent les principaux leviers d'amélioration identifiés par la Cour lors de ses travaux :

- Développement des échanges d'informations entre les services, et en particulier avec l'AFC de sorte que les services aient accès à une base de données d'adresses fiable (mise à jour de la base Calvin) ;
- Centraliser davantage la gestion du contentieux et mettre fin à plusieurs exceptions (SDC, SPC, service de la gérance) ;
- Utilisation accrue de la CFI pour la gestion des débiteurs en lieu et place des applications métier ;
- Développer les compensations de créances ;
- Centralisation de la gestion du référentiel clients ;
- Tendre in fine vers une « vision à 360 » des débiteurs ;
- Possibilités de développer le recouvrement à l'étranger ;
- Mener une réflexion sur la fusion entre la gestion du contentieux fiscal et non fiscal.

Modalités possibles :

- *Création d'une direction/office du recouvrement transversal en lieu et place du service actuel ;*
- *Remplacement du règlement actuel par une loi prévoyant notamment des moyens d'investigation suffisants ;*

⁴³ La priorité de cette recommandation est très élevée, car cette dernière agit sur l'amélioration de la performance des processus, sur les risques à couvrir et sur la maîtrise des coûts.

- *S'appuyer sur les projets déjà en cours au sein de l'État en matière d'échanges d'informations : modifications prévues de l'article 12 LPFisc, avant PL du service des contraventions concernant l'évolution de ses outils informatiques, et séances de coordination entre l'AFC et l'OCPM concernant des échanges d'adresses ;*
- *Prévoir une coordination de cette réforme avec d'autres projets en cours (hors échanges d'informations) au sein de l'État. Il est notamment fait référence aux projets informatiques de renouvellement des applications métier et du projet de loi actuellement en cours relatif à la prévention et la lutte contre le désendettement (PL 13063 déposé le 19 janvier 2022 et actuellement en suspens devant la commission des affaires sociales).*

Livrables :

- *Projet de réforme*

Avantages attendus :

- *Possibilité de gains financiers bruts estimés à 26.8 millions F sur 5 ans ;*
- *Optimiser le rapport entre les ressources engagées et les résultats fournis ;*
- *Augmenter les taux de recouvrement ;*
- *Meilleur pilotage de la gestion des débiteurs ;*
- *Réaliser des compensations de créances ;*
- *Égalité de traitement.*

Recommandation 8: acceptée refusée

Position du DF :

Le DF proposera au Conseil d'État une réforme de l'organisation du contentieux au sein de l'État à réaliser durant la prochaine législature.

8.1.) Une analyse juridique et opérationnelle sera réalisée en 2023 afin de définir la faisabilité et les modalités de la mise en place du développement des échanges d'informations entre les services, et en particulier avec l'AFC de sorte que les services aient accès à une base de données d'adresses fiable (mise à jour de la base Calvin). À cet effet, le DF contactera le collège spécialisé juridique. En 2024, le DF proposera au Conseil d'État les éventuelles modifications réglementaires.

8.2.) Une analyse juridique, opérationnelle et budgétaire sera réalisée en 2023 et 2024 afin de définir la faisabilité et les modalités de la mise en place de la centralisation de la gestion du contentieux et mettre fin à plusieurs exceptions (SDC, SPC, service de la gérance). À cet effet et en fonction de ces analyses, le DF proposera au Conseil d'État les éventuelles modifications réglementaires et budgétaires (allocation des ressources).

8.3.) Le DF (DOSIL-DF) et l'OCSIN analyseront en 2023 l'utilisation accrue de la CFI pour la gestion des débiteurs en lieu et place des applications métier. La mise en œuvre sera conditionnée à l'obtention des budgets afin de pouvoir réaliser les adaptations des systèmes d'information ainsi que les ressources humaines nécessaires en vue d'une centralisation de la gestion des débiteurs.

8.4.) Une analyse juridique et opérationnelle sera réalisée en 2023 et 2024 afin de définir la faisabilité et les modalités de la mise en place des compensations de créances. À cet effet, le DF contactera le collège spécialisé juridique. Le DF proposera au Conseil d'État les éventuelles modifications réglementaires.

8.5.) Une analyse juridique, opérationnelle et budgétaire par le DF (DGFE et DOSIL-DF) doit être réalisée en 2023 et 2024 afin de définir la faisabilité et les modalités de la mise en place de la Centralisation de la gestion du référentiel clients et tendre in fine vers une « vision à 360° » des débiteurs. À cet effet, le DF contactera le collège spécialisé juridique et l'OCSIN. En fonction des résultats de cette analyse, le DF présentera les éventuelles propositions au Conseil d'État pour validation.

8.6.) Une analyse juridique devra être réalisée en 2023 par les départements émetteurs de factures à l'étranger afin de définir la faisabilité et les modalités de la mise en place de l'extension du recouvrement à l'étranger. Les informations devront être communiquées au DF afin qu'il puisse en tenir compte dans la réforme à proposer au Conseil d'État.

8.7.) Le DF demandera au Conseil d'État de se prononcer sur la fusion ou le maintien de la séparation entre la gestion du contentieux fiscal et non fiscal.

Recommandation n°9 : Réaliser une analyse formalisée de l'externalisation de la facturation et du contentieux du SDS

Priorité: Moyenne⁴⁴

La Cour recommande au DIP de réaliser une analyse concernant l'externalisation de la facturation et du contentieux du SDS sous l'angle coût/bénéfice. Il s'agirait de demander au moins trois offres. Cas échéant, selon les montants en jeu, la réglementation en matière de marchés publics devrait également être respectée.

Modalités possibles :

- Coordonner son action avec les éventuels autres services du DIP (OMP par exemple) qui ont prévu l'externalisation des prestations de facturation et de recouvrement.

Livrables :

- Offres envoyées à plusieurs prestataires et modalités de sélection de ces derniers ;
- Cas échéant, appel d'offres formalisé.

Avantages attendus :

- Conformité à la législation et aux bonnes pratiques en matière d'appels d'offres / mises en concurrence ;
- S'assurer que la prestation externalisée l'est au meilleur prix.

Recommandation 9 : acceptée refusée

Position du DIP :

Nous prenons bonne note de la recommandation de la Cour. Il convient de souligner qu'une analyse sur l'opportunité d'externaliser a été faite lors de la mise en œuvre des projets informatiques. Toutefois, une analyse formalisée coût/bénéfice concernant l'externalisation de la facturation et contentieux du SDS sera réalisée. Dans un second temps, dans la mesure de l'existence effective de plusieurs prestataires dans le domaine d'activité considéré, l'exercice de mise en concurrence sera réalisé. Délai : 31.12.2024

⁴⁴ La priorité de cette recommandation est moyenne, car cette dernière agit sur la maîtrise des coûts et sur les risques à couvrir.

5. DEGRÉ DE PRIORITÉ DES RECOMMANDATIONS

Le degré de priorité de mise en œuvre des recommandations permet de hiérarchiser les recommandations de la Cour par priorité et de mettre en avant de façon explicite ce qui est important.

La Cour a fixé quatre degrés de priorité :

- Très élevé
- Élevé
- Moyen
- Faible

Cette hiérarchisation est réalisée en fonction de six critères, mobilisés en fonction des objectifs de la mission :

- Favoriser l'atteinte de l'objectif de la politique publique ;
- Amélioration des prestations délivrées ;
- Amélioration de la performance des processus ;
- Amélioration de la gouvernance ;
- Risques à couvrir ;
- Maîtrise des coûts.

Les critères utilisés dans le cadre de la présente mission sont détaillés dans la synthèse au chapitre « *tableau récapitulatif des recommandations* ».

6. REMERCIEMENTS

La Cour remercie l'ensemble des collaborateurs de l'État de Genève qui lui ont consacré du temps. Elle remercie également l'ensemble des cantons qu'elle a contactés dans le cadre de ses analyses comparatives.

L'audit a été terminé en novembre 2022. Le rapport complet a été transmis au département des finances et aux directions financières des autres départements le 10 novembre 2022, pour observations. Les observations des audités ont été dûment reproduites dans le rapport.

La synthèse a été rédigée après réception des observations de l'audité.

Genève, le 8 décembre 2022

Sophie FORSTER CARBONNIER
Magistrate titulaire

François PAYCHÈRE
Magistrat titulaire

Myriam NICOLAZZI
Magistrat suppléant

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes.

Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

La Cour des comptes garantit l'anonymat des personnes qui lui transmettent des informations.

Vous pouvez prendre contact avec la Cour des comptes par téléphone, courrier postal ou électronique.

Cour des comptes – Route de Chêne 54 - 1208 Genève
tél. 022 388 77 90
www.cdc-ge.ch
info@cdc-ge.ch

