

**COUR DES COMPTES**

RAPPORT N°174

DÉCEMBRE 2022

**AUDIT DE PERFORMANCE**

**GESTION DU CONTENTIEUX PÉCUNIAIRE  
NON FISCAL**

**ÉTAT DE GENÈVE**

**SYNTHÈSE**



**Cour des comptes**  
République et canton de Genève

## 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"> <li>• Service des contraventions (SDC)</li> <li>• Service cantonal d'avance et de recouvrement des pensions alimentaires (SCARPA)</li> <li>• Service des prestations complémentaires (SPC)</li> <li>• Service de la gérance</li> </ul>

## 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) <sup>1</sup>	2.3
Office cantonal du logement et de la planification foncière (OCLPF)	0.7
Autres services	1.8
<b>Total</b>	<b>38</b>

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.

<sup>1</sup> 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*

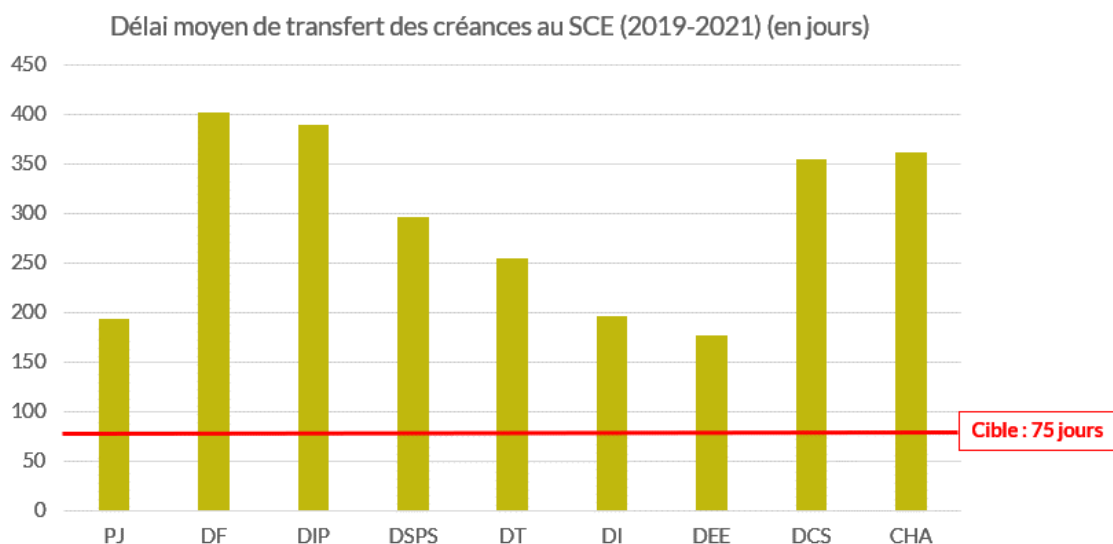
La directive transversale sur la gestion des débiteurs exclut de son champ d'application de nombreux services de l'État (plus d'une quinzaine). Elle laisse également une marge de manœuvre trop importante aux autres services. En conséquence, de nombreuses pratiques coexistent en matière de nombre de rappels 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 en la matière s'améliorer sensiblement. 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'inefficacité. 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.

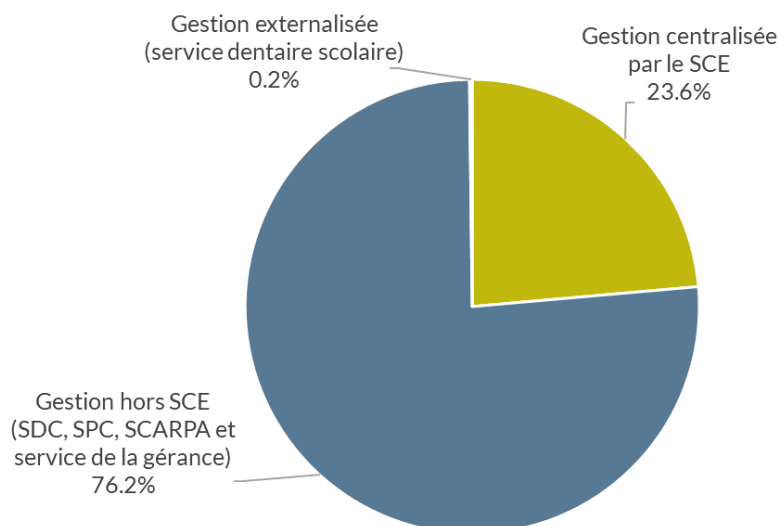
La mesure de la performance, soit la mise en œuvre d'objectifs, indicateurs et valeurs cibles pertinentes devrait être améliorée au sein de plusieurs services. À titre d'illustration, le SCE et le SPC n'effectuent pas une analyse fine des motifs de passages en pertes pour chaque créance (adresse manquante, 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 F.

#### ***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 <sup>2</sup> :	
- Acceptées :	9	Très élevée	1
		Élevée	3
- Refusées :	0	Moyenne	5
		Faible	-

Les 9 recommandations adressées aux audités ont toutes ont 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.

<sup>2</sup> 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 desdites recommandations.

