

**COUR DES COMPTES**

RAPPORT N°135

FÉVRIER 2018

**AUDIT DE GESTION**

**OFFICE DES POURSUITES**

**CONDUITE DU PROJET DE RÉORGANISATION**

## 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>

[info@cdc-ge.ch](mailto:info@cdc-ge.ch)

## SYNTHESE

La mission d'audit porte sur la méthode avec laquelle les actions visant à remettre l'office des poursuites sur de bons rails ont été identifiées et planifiées.

Le sujet de l'audit est l'office des poursuites (ci-après, l'office). Ce dernier a pour mission de diligenter les poursuites, depuis leur origine jusqu'à la distribution des deniers et la délivrance des actes de défaut de biens, dans le respect de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite. Il emploie plus de 200 personnes, placées sous la direction d'un préposé et réparties dans cinq directions opérationnelles.

L'audit s'inscrit dans un contexte particulier : début 2016, le mécontentement qui surgit autour de la migration vers un nouvel outil destiné à informatiser les flux de travail met à jour des dysfonctionnements (stocks significatifs de transactions en suspens, formation insuffisante des collaborateurs, organisation non adaptée aux processus de travail), dont certains préexistaient. L'autorité de surveillance et le département des finances réagissent. Parallèlement, une enquête d'une sous-commission de la Commission de contrôle de gestion du Grand Conseil est lancée. En mars 2017, le rapport d'enquête est émis. Il fait état de près de 30 recommandations et requiert l'intervention de la Cour des comptes et du service d'audit interne.

Le service d'audit interne s'est chargé d'auditer l'application informatique et le système de contrôle interne ainsi que les ressources humaines. La Cour, elle, a décidé d'inscrire sa mission dans la dynamique entreprise par le département des finances et de privilégier une approche articulée sur les mesures de remédiation prévues ou en cours à l'office des poursuites. Considérant qu'à ce stade, il n'est pas encore possible d'évaluer la pertinence, le coût et les effets des mesures entreprises, elle décide d'apprécier la méthode avec laquelle les mesures de remédiation ont été identifiées et planifiées.

Sur la base des entretiens et des travaux d'audit, la Cour a constaté que le département des finances et l'office des poursuites ont pris rapidement des mesures en lien avec les difficultés apparues après la migration vers le nouveau système d'information. Certaines ont permis de résorber les retards de traitement des réquisitions de poursuite et des réquisitions de continuer la poursuite après quelques mois<sup>1</sup>, alors que d'autres visent à améliorer l'organisation et le fonctionnement de l'office à moyen terme (par exemple, accroissement des compétences, mise en place de prestations en ligne, externalisation de prestations).

Jusqu'à ce jour c'est le préposé qui, outre ses fonctions de responsable de l'office, conduit le projet de réorganisation. Or le pilotage et la coordination des mesures prises et des moyens engagés à cet effet (« le projet global ») commandent des compétences techniques spécifiques ainsi que de la disponibilité. À cet égard, la Cour fait deux constats.

Premièrement, le projet global et les chantiers de l'office ne sont pas menés de façon méthodique ou structurée. Les mesures prises concernant les différents chantiers ont été définies et mises en œuvre sans que des éléments clés tels que la gestion des risques, des délais, des coûts, des ressources humaines et de la communication aient été systématisés et formalisés.

Deuxièmement, la coordination des différents chantiers (système informatique, ressources humaines) qui font partie du projet global n'est pas suffisante, et les rôles des responsables doivent être clarifiés.

---

<sup>1</sup>Les stocks de réquisitions de poursuite ont passé de près de 50'000 en juin 2016 à environ 9'000 en juillet 2017, ceux des réquisitions de continuer la poursuite, de 23'000 environ à 3'000 aux mêmes dates.

De nombreuses informations sont échangées entre beaucoup d'acteurs et des décisions sont prises sans être répertoriées.

En conséquence, l'office ne dispose pas d'une vue d'ensemble du projet global et ne peut pas assurer son suivi et son contrôle ni communiquer aux personnes concernées par le projet de façon bien comprise.

La Cour recommande de décharger le préposé de la conduite du projet global et de nommer à la fonction de chef de projet une personne qui apporte des compétences techniques et une forte expérience en matière de gestion de projet.

Par ailleurs, la Cour relève l'existence d'un plan stratégique qui se décline, pour certains objectifs, en sous-objectifs, assortis de livrables et de délais. Ce plan vise à remédier aux principales problématiques auxquelles est confronté l'office (gestion des ressources humaines, adéquation des processus de travail avec la nouvelle organisation, fonctionnement du système informatique, relations avec l'Autorité de surveillance) et propose des pistes pour répondre aux attentes des usagers (prestations en ligne) et de l'office (externalisation de certaines prestations).

Les objectifs du plan stratégique ne sont cependant pas déclinés en un plan d'actions. Étant donné qu'il n'existe pas de document qui recense les actions à entreprendre pour atteindre les objectifs, leur corrélation avec les livrables n'apparaît pas. Il est dès lors difficile d'évaluer la faisabilité des objectifs et de contrôler la réalisation des livrables.

La Cour recommande au département des finances de préparer un plan d'actions qui recense les mesures permettant de réaliser les objectifs et sous objectifs proposés. Ce plan devra être validé par la personne qui sera chargée de conduire le projet global de l'OP.

Les deux recommandations ont été acceptées par le département des finances et le préposé qui se sont engagés à les mettre en œuvre rapidement.

## TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS

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 le préposé à remplir le « tableau de suivi des recommandations et actions » qui figure au chapitre 5, et qui synthétise les améliorations à apporter et indique leur niveau de risque, le responsable de leur mise en place ainsi que leur délai de réalisation. Les 2 recommandations de la Cour ont été acceptées et le tableau de suivi a été rempli de manière adéquate.

## OBSERVATIONS DE L'AUDITE

Sauf exceptions, la Cour ne prévoit pas de réagir aux observations de l'audit. 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.

## TABLE DES MATIÈRES

Liste des principales abréviations utilisées.....	6
1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT.....	7
2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT.....	9
3. CONTEXTE GÉNÉRAL.....	11
3.1. La procédure de poursuite pour dettes.....	11
3.2. L'office des poursuites.....	13
3.3. Chiffres clés en matière de procédures pour dettes.....	16
3.4. Système d'information.....	18
4. ANALYSE.....	20
4.1. Projet global de l'office et chantiers y relatifs.....	20
4.1.1. Contexte.....	20
4.1.2. Constat.....	23
4.2. Pilotage et gestion du projet global.....	24
4.2.1. Contexte.....	24
4.2.2. Constats.....	25
4.2.3. Risques.....	27
4.2.4. Recommandation.....	27
4.2.5. Observations de l'audité.....	29
4.3. Plan stratégique.....	30
4.3.1. Contexte.....	30
4.3.2. Constats.....	31
4.3.3. Risques.....	31
4.3.4. Recommandation.....	31
4.3.5. Observations de l'audité.....	32
5. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS.....	33
6. DIVERS.....	34
6.1. Glossaire des risques.....	34
6.2. Remerciements.....	36

## LISTE DES PRINCIPALES ABRÉVIATIONS UTILISÉES

CODIR	Comité de direction de l'office des poursuites
COPRO	Comité de projet de l'office des poursuites
DF	Département des finances
DOSIL	Direction de l'organisation et de la sécurité de l'information et logistique
LP	Loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite
OF	Office des faillites
OP	Office des poursuites

## 1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT

L'office des poursuites (ci-après, l'office) a pour mission de diligenter les poursuites, depuis leur origine jusqu'à la distribution des deniers et la délivrance des actes de défaut de biens, dans le respect de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP). Il emploie plus de 210 collaborateurs qui sont placés sous la direction d'un préposé. En 2017, les charges de l'office se sont élevées à F 27 millions de francs et ses produits à 38 millions.

Lors de la séance du 22 février 2016, différents dysfonctionnements affectant l'office ont été rapportés à la Commission de contrôle de gestion du Grand Conseil (ci-après la Commission). Ce même jour, la Commission a approuvé la création d'une sous-commission avec pour mandat d'enquêter à l'office des poursuites (OP) en intégrant l'office des faillites (OF). Vu l'ampleur des travaux relatifs à l'office des poursuites, les commissaires ont écarté l'office des faillites de leurs investigations.

En mars 2016, l'office des poursuites a changé de système d'information. L'opération a eu des conséquences importantes sur la qualité des prestations. D'une part, elle n'a plus permis à l'office de fournir ses prestations dans les délais requis, le conduisant à accumuler des stocks significatifs de transactions en suspens (réquisitions de poursuites et réquisitions de continuer la poursuite) au mécontentement des usagers (dépôts de plaintes). D'autre part, elle a mis en évidence des problèmes dont l'origine était antérieure à cette date (formation insuffisante des collaborateurs, organisation non adaptée aux processus de travail, dysfonctionnements avérés de collaborateurs).

Alertée par le volume des plaintes des usagers et constatant les retards accumulés par l'office, l'Autorité de surveillance des offices de poursuite et des faillites a interpellé le département des finances (DF) en juin 2016 pour qu'il rétablisse la situation.

Dans l'intervalle, la direction de l'OP et le DF ont réagi en mettant en place des mesures visant à résorber les retards (actions à court terme) et à améliorer l'organisation et la gestion de l'office (actions à moyen et long termes).

En avril 2017, la Commission a adopté le rapport de la sous-commission<sup>2</sup> qui faisait état de 27 recommandations et recommandait l'intervention de la Cour des comptes et du Service d'audit interne (SAI).

Le président de la Commission a remis ce rapport à la Cour des comptes et sollicité son intervention, en particulier pour « vérifier les allégations suivantes :

- atteintes à la santé physique de collaborateurs ;
- harcèlement psychologique et sexuel ;
- appropriation, par des collaborateurs de l'Office, de biens saisis et/ou rachat ultérieur à des conditions préférentielles) ;
- acceptation de cadeaux de Noël d'une valeur supérieure aux tolérances ».

La commission de contrôle de gestion a également invité le SAI à examiner les sujets suivants<sup>3</sup> :

- mise en place du contrôle interne à fin 2017 ;
- risques financiers encourus par l'État en cas d'actions d'usagers ayant subi des erreurs ou des retards de paiements ;
- retour sur investissement du projet OPUS.

---

<sup>2</sup> Rapport de la sous-commission de la Commission de contrôle de gestion concernant l'office des poursuites (RD 1180).

<sup>3</sup> RD 1180, pages 59 et 60.

Ces sujets ont été traités par le SAI dans le cadre de son audit « Office des poursuites - Application OPUS et système de contrôle interne ». Son rapport a été émis le 17 novembre 2017.

Le SAI a également lancé un audit sur la gestion des ressources humaines au sein de l'OP.

Mue par le sérieux de la situation mais n'estimant pas judicieux de dupliquer le travail d'investigation réalisé par la sous-commission au cours des 12 derniers mois, la Cour a privilégié une approche articulée sur les mesures de remédiation prévues ou en cours à l'office des poursuites. Soucieuse d'émettre ses recommandations en la matière aussitôt que possible, elle a décidé d'analyser la méthode utilisée pour déterminer et gérer les mesures de remédiation. Elle a en revanche exclu d'auditer la pertinence ou le coût des mesures décidées (déjà réalisées ou en cours) ainsi que les thématiques liées à la mise en œuvre du nouveau système d'information. Les effets des mesures de remédiation sont également exclus du présent audit, pour la raison qu'il est trop tôt pour les mesurer ; ils pourront faire l'objet d'une autre mission d'audit, le moment venu.

S'agissant de faits pouvant être constitutifs d'un délit ou d'un crime poursuivi d'office, la Cour a laissé le soin à la Commission d'aviser le Ministère Public, compétent en matière pénale.

La présente mission s'inscrit dans le cadre des compétences de la Cour de s'assurer de la régularité des comptes, de la légalité des activités ainsi que du bon emploi des fonds publics, dans le respect des principes de la performance publique (art. 40 al. 1 LSurv).

Par lettre du 25 septembre 2017, la Cour a informé le chef du département des finances de sa décision d'entreprendre un audit de gestion portant sur les mesures de remédiation engagées à l'office des poursuites. L'objectif de la mission a été d'apprécier la méthode avec laquelle les actions visant à remettre l'office sur de bons rails et lui permettre de remplir sa mission ont été identifiées et planifiées.

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 n'a pas identifié de rapport traitant des thématiques susmentionnées au sein de l'office des poursuites.



## 2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT

La Cour a conduit cet audit sur la base des documents remis par les principaux acteurs concernés ainsi qu'en menant des entretiens ciblés avec les personnes suivantes :

- Le conseiller d'État chargé du DF ;
- Le secrétaire général du DF ;
- La secrétaire générale adjointe du DF ;
- Le préposé de l'office ;
- Les membres de la direction de l'office ;
- Des collaborateurs du DF détachés à l'office ;
- Un mandataire externe ;
- La présidente et les deux membres de l'Autorité de surveillance des offices.

Compte tenu du périmètre défini et du calendrier préétabli, la Cour a souhaité mettre l'accent sur les points qu'elle estime essentiels pour améliorer l'organisation et la mise en œuvre des mesures de remédiation. Cette approche explique que le rapport ne contient que cinq constats et deux recommandations.

Le présent rapport s'inscrit dans la volonté de la Cour d'accompagner le département des finances et l'office des poursuites dans la dynamique mise en place afin que l'office dispose d'une organisation et d'un fonctionnement aptes à répondre aux besoins des usagers et des collaborateurs, dès 2019, et de lui donner les meilleures chances de succès.

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 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<sup>ère</sup> 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<sup>ème</sup> 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<sup>ème</sup> 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<sup>ème</sup> 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<sup>ème</sup> 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<sup>ème</sup> 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<sup>ème</sup> 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.

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

Les risques découlant des constats sont décrits et qualifiés en fonction de la **typologie des risques encourus**, telle que définie dans le Glossaire qui figure au chapitre 6.1.

Afin de faciliter le suivi des recommandations, la Cour a placé au chapitre 5 un tableau qui **synthétise les améliorations à apporter** et pour lequel l'entité auditée indique le niveau de **risque**, le **responsable** de leur mise en place ainsi que leur **délai de réalisation**.

### 3. CONTEXTE GÉNÉRAL

#### 3.1. La procédure de poursuite pour dettes

##### *Base légale fédérale*

La loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP, RS 281.1) contient les prescriptions quant à l'organisation et la réalisation des procédures de poursuites et de faillite en Suisse. Elle définit également les obligations qui incombent aux cantons.

La procédure applicable ressort des articles 38 et suivants :

L'article 38 définit l'objet de la poursuite pour dettes comme suit :

<sup>1</sup> *L'exécution forcée ayant pour objet une somme d'argent ou des sûretés à fournir s'opère par la poursuite pour dettes.*

<sup>2</sup> *La poursuite commence par la notification du commandement de payer. Elle se continue par voie de saisie, de réalisation de gage ou de faillite.*

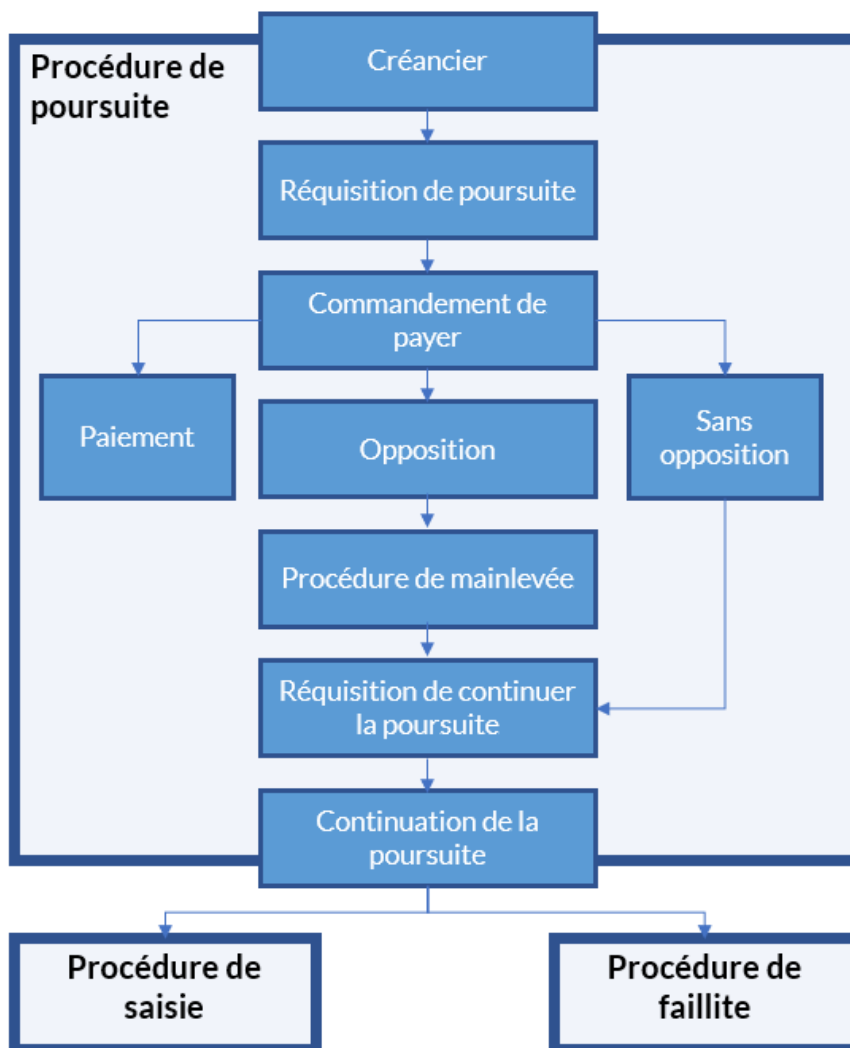
<sup>3</sup> *Le préposé détermine le mode qui doit être appliqué*

Selon l'article 39, la poursuite se continue par voie de faillite lorsque le débiteur est inscrit au registre du commerce en l'une des qualités suivantes :

1. chef d'une raison individuelle (art. 934 et 935 CO65 ;) ;
2. associé dans une société en nom collectif (art. 554 CO) ;
3. associé indéfiniment responsable dans une société en commandite (art. 596 CO) ;
4. membre de l'administration d'une société en commandite par actions (art. 765 CO) ;
- 5....
6. société en nom collectif (art. 552 CO) ;
7. société en commandite (art. 594 CO) ;
8. société anonyme ou en commandite par actions (art. 620 et 764CO) ;
9. société à responsabilité limitée (art. 772 CO) ;
10. société coopérative (art. 828 CO) ;
11. association (art. 60 CC67) ;
12. fondation (art. 80 CC) ;
13. société d'investissement à capital variable (art. 36 de la loi du 23 juin 2006 sur les placements collectifs (LPCC)) ;
14. société en commandite de placements collectifs (art. 98LPCC).

Dans tous les autres cas, la poursuite se continue par voie de saisie (art. 42 LP).

Le schéma ci-dessous présente les étapes clés du déroulement d'une procédure de poursuite :



La réquisition de poursuite est l'acte par lequel un créancier s'adresse à l'office des poursuites en vue de recouvrer une créance. À réception de la réquisition, l'office rédige un commandement de payer et l'adresse au débiteur.

Si le débiteur fait opposition, le créancier peut le faire convoquer devant le juge pour prouver le bien-fondé de sa créance. Sans opposition du débiteur ou après l'obtention de la mainlevée de l'opposition par le juge, le créancier requiert l'office des poursuites de continuer la poursuite si le règlement de la créance n'a pas été effectué. À la suite de cette réquisition, l'office des poursuites décide d'agir par voie de saisie ou de faillite.

Les actes de poursuite sont notifiés au débiteur à son domicile ou sur son lieu de travail, en général par un envoi postal recommandé. Si l'acte ne peut être transmis au débiteur, il est remis à un fonctionnaire communal ou à un agent de police qui est chargé de le notifier au débiteur. À la suite d'une modification de la loi sur la police en 2000, la notification des actes de poursuite pour le compte des autorités de poursuite ne fait plus partie des tâches de la police cantonale dans le canton de Genève. Ce sont la Poste et des collaborateurs de l'office qui sont chargés de cette tâche.

Lorsque la poursuite est dirigée envers une personne morale ou une société, les actes de poursuite sont notifiés à son représentant (président de l'autorité exécutive pour les collectivités publiques,

président ou membre de l'administration pour les personnes morales) ou, s'il n'est pas atteignable, à un autre employé.

La LP ne prévoit pas de délais pour les étapes de la procédure qui sont du ressort des offices des poursuites. Elle indique simplement qu'elles doivent être réalisées « dès réception de » (art. 69 et 71 LP) ou sans retard (art. 89 LP). Lorsque les délais de traitement par l'office genevois se sont allongés considérablement, au printemps 2016, (en matière de réquisitions de poursuite et réquisitions de continuer la poursuite), l'Autorité de surveillance a fixé des objectifs d'amélioration pour plusieurs indicateurs et a enjoint l'office de suivre leur développement à l'aide d'un tableau de bord. Les indicateurs cibles ont été déterminés empiriquement (par exemple, l'indicateur du temps de traitement est celui qui prévalait avant la bascule informatique) et non sur des données comparatives, par exemple, avec d'autres cantons.

**L'Ordonnance fédérale sur les émoluments perçus en application de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (OELP)** du 23 septembre 1996 « règle les émoluments et indemnités perçus par les offices, autorités et autres organes qui, en application de la LP ou d'autres actes législatifs fédéraux, effectuent des opérations dans le cadre d'une exécution forcée d'un concordat ou d'un sursis extraordinaire » (art. 1). « L'autorité de surveillance veille à l'application de la présente ordonnance » (art. 2).

### **Bases légales cantonales**

La **loi d'application de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (LaLP)** précise l'organisation des offices ainsi que la composition et les tâches de l'Autorité de surveillance des offices.

Dans le canton de Genève, cette fonction est exercée par la Chambre de surveillance de la Cour de justice qui comprend deux compositions de trois juges : l'une est en charge de la surveillance du Tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant (CSTPAE), et l'autre de la surveillance des offices de poursuites et des faillites (CSLP).

L'organisation et les missions de la CSLP résultent des articles 125 et 126 de la **loi sur l'organisation judiciaire (LOJ)**. Cette dernière définit les compétences de la Chambre de surveillance LP comme suit (art. 16 al. 2 LOJ) :

*2 Elle exerce les compétences que la LP, ses ordonnances d'exécution et la LaLP attribuent à l'autorité de surveillance, notamment celles :*

- a) d'ordonner toutes les mesures imposées par les tâches d'inspection et de contrôle des offices ;*
- b) de prononcer les mesures disciplinaires prévues à l'article 14, alinéa 2, LP ;*
- c) de statuer sur les plaintes prévues à l'article 17 LP.*

## **3.2. L'office des poursuites**

### **Activités**

L'office des poursuites a pour mission de réaliser toutes les étapes en lien avec une poursuite, de son origine jusqu'à la distribution des deniers et la délivrance d'actes de défaut de biens.

À ce titre, l'office des poursuites<sup>4</sup> :

---

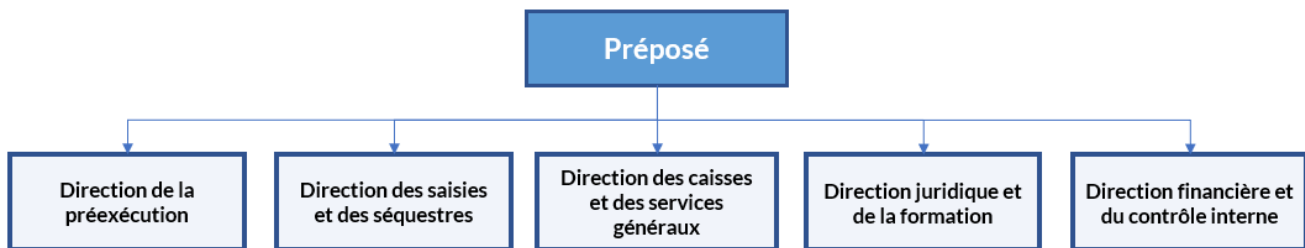
<sup>4</sup> Source : <http://ge.ch/opf/presentation>.

- *enregistre les réquisitions de poursuite, de continuer la poursuite et de réalisation ;*
- *notifie les commandements de payer ;*
- *prend note des oppositions ;*
- *exécute les saisies ;*
- *procède à la réalisation des biens saisis ;*
- *distribue le produit de réalisation aux créanciers ;*
- *délivre les actes de défaut de biens ;*
- *encaisse également les paiements effectués par les débiteurs.*

### Organisation de l'office des poursuites

La Suisse compte plus de 600 offices des poursuites<sup>5</sup>. Le canton de Genève a décidé, en application de l'article 2 de la LP, de centraliser l'ensemble des activités de poursuites au sein d'un seul office.

L'office comptait 218 collaborateurs<sup>6</sup> au 1<sup>er</sup> janvier 2018, représentant 187 ETP. Il est sous la responsabilité d'un préposé, assisté de cinq membres de la direction qui pilotent chacun une direction opérationnelle. Ces six personnes constituent le comité de direction (CODIR). L'organisation se présente comme suit :



La **direction de la préexécution** comprend environ 63 collaborateurs (50.5 ETP). Ces derniers s'occupent de l'enregistrement des réquisitions de poursuite, de l'édition du commandement de payer et de sa notification au débiteur.

La **direction des saisies et des séquestres** comprend 99 collaborateurs (86.1 ETP). Elle traite les continuations de poursuites qui donnent lieu à une saisie des biens d'un débiteur (salaire, créances, biens mobiliers ou immobiliers, droits) en vue de désintéresser les créanciers et exécute les ordonnances de séquestre qui sont édictées par le Tribunal de Première Instance. L'activité « saisies » est organisée par zones géographiques qui sont découpées en 13 secteurs et occupe plus de 80% des collaborateurs de cette direction.

La **direction des caisses et des services généraux** comprend 33 collaborateurs (30.8 ETP). Elle se charge de toutes les activités liées au « front office », soit l'accueil, la gestion des guichets, les extraits du registre des poursuites, le dépouillement et la dématérialisation du courrier, l'archivage, et la centrale téléphonique. Cette direction est également responsable de la sécurité du bâtiment et de la fourniture du matériel informatique.

<sup>5</sup> Source : <https://www.poursuites-plus.ch/office-des-poursuites-recherche/>.

<sup>6</sup> Organigramme au 1<sup>er</sup> janvier 2018 ; les chiffres s'entendent hors personnel auxiliaire et personnel mis à disposition par l'hospice général.

La **direction juridique et de la formation** comprend 11 collaborateurs (8.9 ETP). Ses missions sont de :

- trancher les questions juridiques de l'office en matière d'application de la LP que ce soit à la demande des services internes ou sur sollicitations externes ;
- se prononcer sur les annulations d'actes (par exemple : en cas d'immunité diplomatique, de débiteurs décédés ou d'actes établis incorrectement) ;
- s'occuper de la gestion légale et de la réalisation d'immeubles et d'actifs spéciaux (par exemple : objets de valeur, certificats d'actions, droits immatériels) dont la valeur monétaire est élevée ;
- proposer des formations métier (par exemple dans le domaine de l'exécution forcée) dans le cadre de la formation continue des collaborateurs de l'OP.

La **direction financière et du contrôle interne** comprend 10 collaborateurs (9.2 ETP). Ses missions comprennent la gestion financière et comptable de l'office et le contrôle interne. La première inclut la tenue de la comptabilité ainsi que la gestion des débiteurs et créanciers de l'OP (encaissement des fonds sur les dossiers, versement aux créanciers, facturation et recouvrement des émoluments et débours). Le contrôle interne est un processus destiné à fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation d'objectifs liés aux opérations, au reporting et à la conformité.

Dès le mois de mai 2016, l'office a engagé 26 auxiliaires à mi-temps avec un profil d'étudiant, pour une période de six semaines. L'objectif de ce recrutement était d'améliorer la qualité des données contenues dans le nouveau système d'information OPUS<sup>7</sup>. Dès le mois de septembre 2016, une quinzaine de collaborateurs auxiliaires a été engagée pour traiter les stocks pendants de réquisitions de poursuite. Quatre auxiliaires sont encore actifs au sein de l'office des poursuites au 1<sup>er</sup> janvier 2018.

Dans le cadre de plans de réinsertion professionnelle, l'Hospice général met à disposition de l'office des poursuites des personnes employées à mi temps, depuis plusieurs années. A fin 2017, cette démarche concernait 30 personnes représentant 15 ETP. La majorité d'entre eux se concentre sur la direction des saisies et des séquestres et la direction de la préexécution.

### ***Compte de fonctionnement de l'office des poursuites***

Le compte de fonctionnement de l'office des poursuites présente les chiffres suivants pour l'année 2017<sup>8</sup> :

---

<sup>7</sup> OPUS fait l'objet du chapitre 3.4.

<sup>8</sup> Source : Comptabilité financière intégrée de l'État (CFI).

<b>Compte de fonctionnement OP</b>	<b>Comptes 2017*</b>
Charges	
Charges de personnel	22 605 715
Charges de biens et services et autres charges d'exploitation	4 659 177
Amortissements du patrimoine administratif	46 747
Charges financières	77
Facturations internes	318
<b>Total charges</b>	<b>27 312 032</b>
Revenus	
Taxes	28 053 176
Revenus divers	153
Revenus financiers	4
Facturations internes	9 737 439
<b>Total revenus</b>	<b>37 790 773</b>

\* chiffres provisoires au 25.01.2018

Les charges de personnel représentent la grande majorité des charges de l'office des poursuites. Les coûts liés aux prestations de support fournies par l'Etat à l'office des poursuites (comptabilité, gestion centralisée des ressources humaines, etc.) ne sont pas mentionnés dans le compte de fonctionnement ci-dessus.

La principale source de revenus de l'office est constituée par les émoluments (taxes) pour prestations rendues en matière de poursuites. Les émoluments liés à des procédures initiées par un service de l'Etat (Administration fiscale cantonale, service des contraventions, DEAS, etc.) sont présentés séparément des « Taxes » et figurent sous la rubrique « Facturations internes ».

### 3.3. Chiffres clés en matière de procédures pour dettes

Les tableaux présentés ci-dessous illustrent l'activité en matière de poursuite pour dettes en Suisse et à Genève.

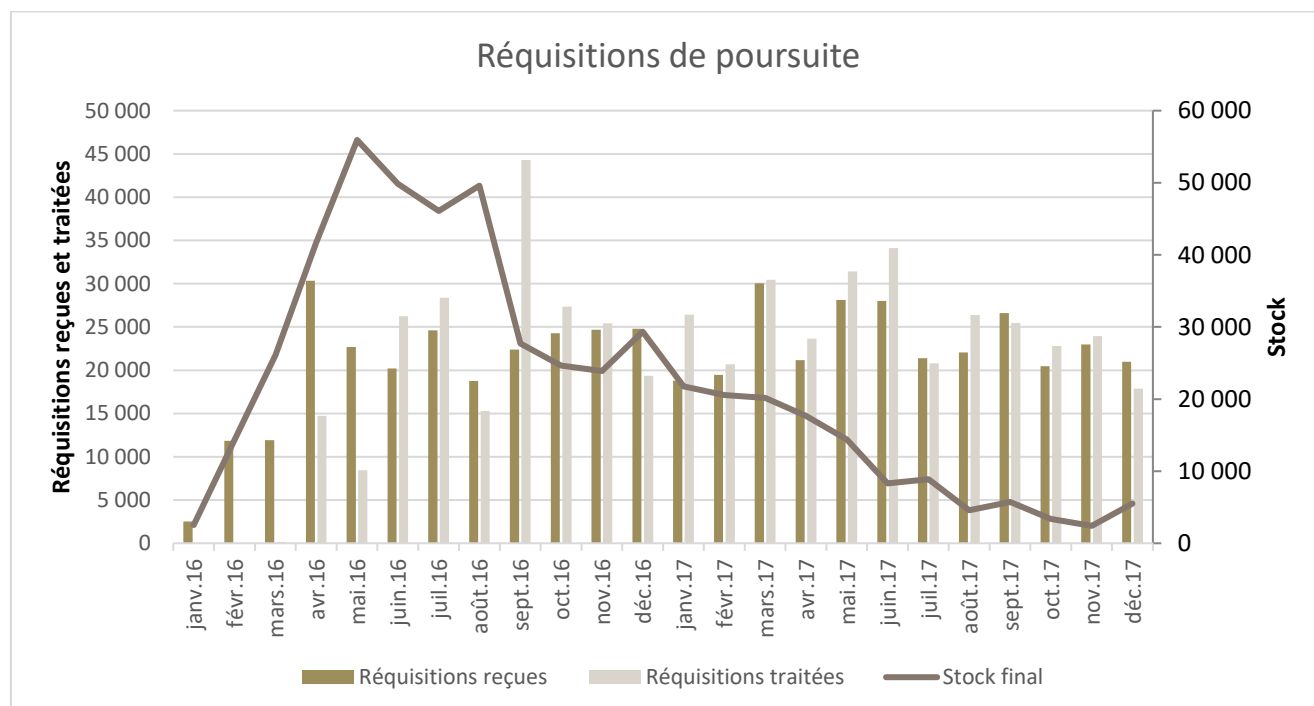
Le premier tableau<sup>9</sup> indique le nombre de commandements de payer qui sont émis en Suisse, par région, pour les années 2013 à 2016. Il ressort que le canton de Genève représente environ 10% de tous les commandements de payer émis en Suisse alors que sa population ne représente que 7% de la population suisse. L'évolution annuelle moyenne entre 2013 et 2016 est moins importante à Genève (+ 0.8%) qu'en Suisse (+ 1.9%).

<sup>9</sup> Source : Office fédéral de la statistique OFS.



Commandements de payer	2013	2014	2015	2016	variation moyenne annuelle
Région lémanique	831 294	830 096	845 816	846 266	0.6%
<b>Dont Genève</b>	<b>281 668</b>	<b>285 125</b>	<b>288 535</b>	<b>288 077</b>	0.8%
Espace Mittelland (BE, FR, SO, NE, JU)	641 341	646 630	660 222	700 604	3.0%
Suisse du Nord-Ouest (BS, BL, AG)	302 893	322 926	319 252	324 717	2.4%
Zurich	389 856	395 070	398 472	408 416	1.6%
Suisse orientale (GL, SH, AI, AR, GR, TG)	293 671	294 054	297 414	305 002	1.3%
Suisse centrale (LU, UR, SZ, OW, NW, ZG)	161 513	173 870	172 486	174 658	2.7%
Tessin	158 936	163 668	166 555	178 987	4.1%
<b>Total en Suisse</b>	<b>2 779 504</b>	<b>2 826 314</b>	<b>2 860 217</b>	<b>2 938 650</b>	<b>1.9%</b>

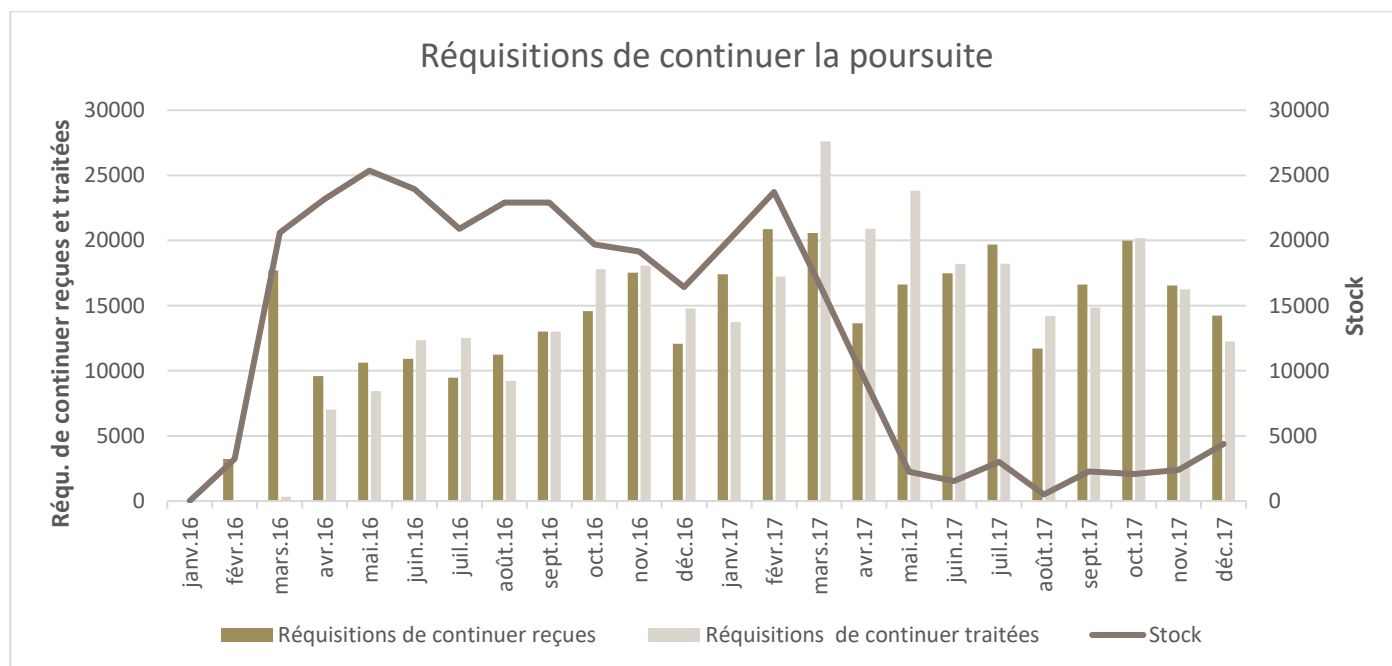
Le deuxième tableau<sup>10</sup> mesure l'évolution des stocks des réquisitions de poursuite entre janvier 2016 et décembre 2017 (ligne brune) en prenant en compte les réquisitions reçues et traitées pour chaque mois de la période considérée. Il ressort que les difficultés rencontrées au moment de la bascule informatique en mars 2016 ont fait « exploser » le stock qui a atteint un pic en mai 2016 (près de 56'000). En revanche, depuis septembre 2016, le nombre de réquisitions traitées a été supérieur à celui des réquisitions reçues (sauf pour deux mois), ce qui a permis de réduire de manière constante le stock.



<sup>10</sup> Source : Statistique de l'office des poursuites Genève.

Le troisième tableau<sup>11</sup> mesure l'évolution des stocks des réquisitions de continuer la poursuite entre janvier 2016 et décembre 2017 (ligne brune) en prenant en compte les réquisitions reçues et traitées pour chaque mois de la période considérée.

Le stock a atteint un niveau record en mai 2016 (plus de 25'000) – soit, après la bascule informatique – qui s'est maintenu jusqu'en février 2017 (près de 24'000). En revanche, entre mars et mai 2017, le nombre de réquisitions de continuer la poursuite traitée a été très largement supérieur à celui des réquisitions reçues, ce qui a permis de réduire de manière drastique le stock dès juin 2017 et de le maintenir à un niveau constant jusqu'à la fin de l'année.



### 3.4. Système d'information

Le système d'information de l'office des poursuites a fait l'objet d'une refonte avec la mise en production en 2016 d'une nouvelle application nommée OPUS. Un crédit d'investissement de 8,9 millions de francs a été voté par le Grand Conseil le 8 juin 2012 (L10759) afin d'acquérir les services, le matériel et les logiciels nécessaires à la refonte du système d'information de l'office des poursuites. Le développement de l'application a été fait avec le concours d'une société externe suisse.

Les objectifs de la mise en production d'OPUS sont les suivants<sup>12</sup> :

- intégrer toutes les fonctionnalités utiles à l'accomplissement de la mission de l'OP conformément à la loi ;
- augmenter la qualité des prestations délivrées et la productivité des collaborateurs ;
- disposer d'une application informatique évolutive ;
- mettre en place un contrôle de gestion ;
- faciliter l'échange des informations entre l'OP et ses clients ;
- s'ouvrir aux citoyens à travers l'administration en ligne.

<sup>11</sup> Source : Statistique de l'office des poursuites de Genève.

<sup>12</sup> Source : Projet de Loi 10759A du 21 mai 2012.

La mise en production a demandé de nombreux mois de développement et l'utilisation d'environ 30 ETP en ressources internes. Pour effectuer la migration des données et permettre aux collaborateurs de s'approprier le fonctionnement d'OPUS l'office a fermé ses locaux au public pendant deux semaines lors de sa mise en production en mars 2016.

## 4. ANALYSE

### Remarque liminaire

Dans le cadre des entretiens conduits par la Cour à l'office des poursuites, il est apparu que les notions de projet, de projet de réorganisation, de plan d'actions, de mesures de remédiation et de chef de projet n'étaient pas comprises de la même manière par ses divers interlocuteurs et qu'il convenait dès lors de les définir pour les besoins du présent rapport :

- Les différentes mesures prises par l'office des poursuites depuis 2016 (décrites dans le chapitre 4.1) sont désignées sous le terme de « projet global » ;
- Les différentes thématiques qui font l'objet des mesures prises ou en cours (par exemple, OPUS, ressources humaines) sont appelées « chantiers ».

### 4.1. Projet global de l'office et chantiers y relatifs

#### 4.1.1. Contexte

##### ***Situation au moment de la bascule vers OPUS (mars 2016)***

Au moment de basculer sur le nouveau système d'information OPUS, d'importants problèmes en termes de gestion et d'organisation préexistaient. Par exemple :

- Des collaborateurs insuffisamment formés en matière de loi sur la poursuite pour dettes et la faillite ;
- Une équipe de direction aux points de vue contrastés même après départ du responsable du service des saisies en novembre 2016 ;
- Un fonctionnement en silos des directions et services ;
- Une déresponsabilisation de certains cadres ;
- Un manque de respect entre collaborateurs, conduisant à certains dysfonctionnements, non gérés par les cadres.

Dès lors, la mise en production du nouveau système informatique OPUS s'est effectuée dans un contexte difficile. Par ailleurs, la gestion du changement (lié aux modifications organisationnelles et fonctionnelles majeures engendrées par OPUS) a été mise en œuvre de manière très inégale selon les services.

L'office a fermé ses portes pendant deux semaines en mars 2016 pour migrer les données et permettre au personnel de s'approprier le nouvel outil sans avoir à recevoir le public pendant ce temps. Ce délai n'a pas suffi à mener à bien la migration et a conduit à une augmentation des stocks de réquisitions à traiter.

Rapidement après la bascule, plusieurs problèmes sont apparus :

- De nombreux doublons ont été transférés dans le nouveau système, les données de mauvaise qualité de l'ancien système n'ayant pas été éliminées.
- Les collaborateurs de l'office ont dû mettre provisoirement en place des procédures alternatives à celles prédéfinies dans le paramétrage d'OPUS (désignées par l'office comme « procédures de contournement) afin de pallier des manques de fonctionnalités de l'outil.
- Certains collaborateurs ont eu des difficultés à s'approprier le système et ont pris plus de temps pour réaliser leurs tâches habituelles.

Il en est résulté un allongement des délais de traitement, ce qui a conduit à une hausse très importante des stocks d'opération en cours de traitement. Cela a augmenté significativement le mécontentement des usagers et l'insatisfaction des collaborateurs auxquels il avait été annoncé à terme des conditions de travail meilleures grâce à OPUS.

### **Projet global OP - Chantiers / mesures prises par le DF et l'OP**

Le département des finances a rapidement pris le dossier en main pour aider l'office à sortir de la crise. Pour soutenir et accompagner l'office, il a décidé d'un certain nombre de mesures.

L'objectif du département des finances et du préposé est de rendre l'office efficient à l'horizon 2019, de bénéficier du retour sur investissement prévu par le nouveau système d'information y compris en termes de personnel, et de répondre aux besoins des usagers.

#### *Soutien et accompagnement du préposé, des cadres et des collaborateurs de l'office*

Le département des finances a délégué un membre du secrétariat général à hauteur d'environ 40% de son temps de travail, avec pour mission de soutenir le préposé dans certaines tâches non opérationnelles afin qu'il puisse se consacrer à celles en lien direct avec les activités de l'office.

Dès mars 2016, des rencontres mensuelles ont eu lieu entre le préposé, le secrétaire général et la secrétaire générale adjointe, d'une part, et entre le chef du département, le secrétaire général, la secrétaire générale adjointe et le préposé d'autre part. Les décisions ont été prises en fonction des problématiques survenant et selon l'urgence, sans l'appui d'une feuille de route.

#### *Amélioration du fonctionnement d'OPUS*

Des actions ont été rapidement prises par l'office pour améliorer l'utilisation du nouveau système informatique :

- L'office a engagé 26 étudiants à mi-temps dès mai 2016 principalement avec l'objectif d'éliminer les doublons de la base de données et de s'assurer que chaque débiteur dispose d'un profil unique. Les doublons ont été aujourd'hui réduits à un « nombre raisonnable » selon l'office.
- Outre les annonces d'anomalies, les directions peuvent soumettre des demandes de modification/amélioration qui sont ensuite formalisées par la DOSIL. Cette dernière tient une séance mensuelle avec chaque direction pour prioriser les modifications à réaliser et disposer d'un suivi de celles-ci avec les dates prévues des prochaines versions. Les problématiques d'OPUS sont ainsi inventoriées et hiérarchisées. Selon l'office, il existait à fin 2017 plus d'une centaine de demandes en suspens ou en cours de traitement relatives à OPUS.
- Une communication hebdomadaire aux collaborateurs des corrections effectuées dans OPUS a été mise en place.

Le Service d'audit interne a réalisé deux audits sur OPUS : le premier en 2014 porte sur le projet informatique OPUS en cours de développement, le deuxième en 2017 traite de l'audit de l'application OPUS et du système de contrôle interne. Les deux rapports comportent des recommandations visant à améliorer les performances de l'outil.

#### *Engagement de ressources supplémentaires*

Suite aux nombreuses plaintes des usagers à propos des retards dans la délivrance des prestations et le nombre de transactions en suspens, l'Autorité de surveillance en matière de poursuites et faillites est intervenue auprès du chef de département. En effet, les stocks et les délais de traitement étaient les suivants en juin 2016 (données fournies par l'office) :

- Réquisition de poursuite : 49'687 réquisitions en stock avec un délai moyen de traitement de 68 jours ;

- Réquisition de continuer la poursuite : 23'658 réquisitions de continuer en stock avec un délai moyen de traitement de 72 jours.

Elle a fixé au préposé des objectifs en matière de délais de traitement des dossiers et de niveau des stocks avec une échéance à 6 mois (décembre 2016) :

- Un maximum de 5'000 réquisitions de poursuite avec un délai de traitement de 10 jours ;
- Un maximum de 4'500 réquisitions de continuer la poursuite avec un délai de traitement de 5 jours.

En septembre 2016, une quinzaine de collaborateurs auxiliaires a été recrutée. Les objectifs de l'Autorité de surveillance ont été atteints non pas en décembre 2016, mais en juillet 2017 (voir tableaux au chapitre 3.3). Courant 2017, les contrats du personnel auxiliaire ont été prolongés jusqu'à fin décembre 2017 grâce à un crédit complémentaire de 963'000 F consenti par la commission des finances du Grand Conseil.

Lors d'une réunion tenue au début du mois de novembre en présence du conseiller d'État et du préposé, l'Autorité de surveillance a noté que les retards de l'OP sur les réquisitions de poursuite et les réquisitions de continuer ont été résorbés et a fait part de sa satisfaction. Elle a également relevé avoir reçu une nouvelle vague de plaintes pour retards injustifiés qui, à son avis, concerne vraisemblablement les stades ultérieurs de la procédure de poursuite.

#### *Renforcement de la formation métier et des compétences managériales*

Afin de traiter les problèmes liés à la gestion du personnel et des cadres, le DF a proposé un soutien au préposé en engageant un consultant. Son mandat, pour la période d'avril 2016 à décembre 2018<sup>13</sup>, consiste à « accompagner l'office des poursuites afin de lui permettre de mettre en place une organisation et une gestion des ressources efficaces et efficientes »<sup>14</sup>. Plus précisément, ses principaux objectifs sont :

- L'accompagnement du préposé ;
- La formalisation d'une mission inspirante et d'une vision stratégique pertinente et compréhensible ;
- Le renforcement des compétences managériales et de leadership pour tous les managers ;
- L'optimisation du fonctionnement de l'office.

Le mandataire fait un point de situation toutes les deux semaines avec la secrétaire générale adjointe.

En outre, des formations ont été dispensées aux collaborateurs pour renforcer leurs compétences en matière de loi sur la poursuite pour dettes et la faillite.

#### *Revue de l'organigramme de l'office*

Suite au départ du directeur du service des saisies en novembre 2016 (service qui représente près de la moitié des effectifs de l'office) et à la mise en service d'OPUS, une revue générale de l'organigramme de l'office a été initiée. L'objectif a consisté alors à réorganiser l'OP de manière cohérente en attribuant, autant que possible, l'activité et la responsabilité de chaque prestation à une seule direction, dans l'intention de réduire les risques de retard et d'éviter les dilutions de responsabilités. Le préposé a présenté en décembre 2016 le projet de la nouvelle organisation qui a été acceptée ensuite par le chef du département.

---

<sup>13</sup> Source : Contrat de mandat entre l'OP et le mandataire.

<sup>14</sup> Source : Contrat de mandat entre l'OP et le mandataire.

Parallèlement à cette opération, une revue des cahiers des charges des collaborateurs concernés a été lancée avec l'objectif d'adapter certains d'entre eux à la nouvelle organisation de l'office.

#### *Gestion des ressources humaines*

Un responsable RH expérimenté a rejoint le DF en avril 2017, à plein temps, afin de renforcer la fonction ressources humaines de l'office et de pérenniser les actions prises depuis plusieurs mois. Il lui incombe d'organiser la gestion des ressources humaines de sorte à réaliser les objectifs définis dans le plan stratégique, comme par exemple traiter le problème aigu de l'absentéisme (10,1% en décembre 2015, 9,5% en décembre 2016 et 8.9% en décembre 2017) et des collaborateurs en absence de longue durée.

D'autre part, une responsable expérimentée dans les domaines financier et du contrôle interne a été engagée en été 2017 avec pour mission de revoir le système de contrôle interne et le mettre en adéquation avec les processus de travail résultant du nouveau système d'information.

Enfin, une première enquête de satisfaction a été réalisée en juin 2017 par une société externe. Elle sera reproduite tous les six mois jusqu' à fin 2018.

## **4.1.2. Constat**

### **Constat 1 : Actions entreprises par l'office**

Le département des finances et l'office des poursuites ont pris rapidement des mesures suite aux difficultés apparues après la bascule en mars 2016. Certaines s'imposaient à court terme afin de rétablir la légalité et d'autres ont été prévues avec des effets à moyen terme pour adapter l'organisation et revoir le fonctionnement de l'office.

En termes d'effets mesurables chiffrés, les mesures entreprises ont permis à l'office de résorber les retards sur les réquisitions de poursuite et les réquisitions de continuer la poursuite et de réduire les stocks de retards en quelques mois. Voir à ce propos les tableaux du chapitre 3.3.

Dans l'ensemble, elles ont à ce jour produit peu de progrès sur le ressenti des collaborateurs, comme le révèlent les premiers résultats de l'enquête de satisfaction réalisée en décembre 2017<sup>15</sup>. Cette situation indique clairement que le DF et l'OP doivent continuer les efforts entrepris depuis plusieurs mois et renforcer la capacité de l'office à se doter d'une organisation et d'un fonctionnement efficace. C'est dans cette perspective que la Cour émet les constats et recommandations qui figurent dans les chapitres 4.2 et 4.3.

---

<sup>15</sup> A fin janvier 2018, les résultats de l'enquête de satisfaction réalisée en décembre 2017 sont disponibles sous forme graphique mais ils n'ont pas encore fait l'objet d'analyses et de commentaires, notamment par rapport à ceux de juin 2017, par le mandataire externe.

## 4.2. Pilotage et gestion du projet global

### 4.2.1. Contexte

#### *Définition et modalités de la gestion de projet*

La gestion de projet fait partie des modes de gestion communément utilisés au sein d'une organisation afin d'atteindre ses objectifs. On parle de gestion de projet, mais également de gestion en « mode projet ». Cela est souvent à opposer à une gestion courante reposant sur l'organisation existante de l'entité. La gestion de projet ou en mode projet correspond à une démarche spécifique en matière d'organisation mise en place pour gérer un sujet.

Les principaux processus liés à la gestion de projet communément admis sont les suivants<sup>16</sup> :

- Le contenu du projet : il porte sur la définition du projet et la maîtrise de ce qu'il inclut et exclut. Il comprend une description de celui-ci et de ses caractéristiques ;
- La gestion des délais : elle permet de gérer l'achèvement du projet dans le temps voulu, en tenant compte des différentes activités qui lui sont attachées et qui nécessitent une coordination entre elles ;
- La gestion des coûts : elle porte sur le budget et la maîtrise des coûts dans le but d'achever le projet en respectant budget approuvé ou de demander suffisamment tôt un éventuel complément de fonds ;
- La gestion des ressources humaines : elle vise à mettre en place une équipe de projet en établissant les compétences nécessaires ainsi que les rôles et responsabilités de ses membres. L'équipe de projet regroupe les personnes qui participent à la réalisation du projet (définition, planification, organisation, réalisation, supervision, contrôle) ; dépendant de la taille du projet, elle peut être contenue au minimum ;
- La gestion des risques : elle consiste à identifier, analyser et surveiller les risques qui pourraient affecter le projet afin d'éviter un échec ;
- La gestion de la communication : elle doit permettre de récolter, créer, conserver et traiter les informations nécessaires au projet. Elle consiste également à informer les parties prenantes au projet au fur et à mesure de son avancement.

Le projet ou l'ensemble de divers projets ou chantiers est placé sous la responsabilité d'un chef de projet. Ce dernier doit maîtriser les activités en lien avec la gestion du projet ou de l'ensemble de projets. Il a, entre autres, pour tâche de négocier les objectifs, de mettre en application des outils d'analyse fonctionnelle et de planification, de gérer un budget, d'identifier et maîtriser les risques, d'animer et motiver les membres de l'équipe dédiée à la gestion du projet, tout en conciliant les intérêts du maître d'ouvrage et des autres parties prenantes. Les livrables doivent être clairement définis pour un résultat conforme à des normes de qualité, au moindre coût et dans le meilleur délai possible.

La réponse aux instructions données par le chef de projet dépend de la qualité de ses instructions. Il importe qu'il instruisse ses interlocuteurs (en l'espèce, chefs de service, substituts, préposé, secrétariat général du DF, Autorité de surveillance) en précisant la nature des informations qu'il attend en retour, la forme du compte rendu et son délai (sa périodicité). Il pourra ainsi efficacement colliger les données déjà formatées dans un tableau de bord qui lui permettra de suivre l'avancement du ou des projets.

---

<sup>16</sup> Source : *Project Management Body of Knowledge PMBOK*.



L'exigence de formalisation des processus a pour objectif que toutes les personnes concernées par le ou les projets (membre de l'équipe-projet ou non) aient la même compréhension de son contenu et de ses objectifs. Ceci est primordial au succès du ou des projets.

### ***Situation à l'office des poursuites***

Comme décrit dans le chapitre 4.1, l'office des poursuites a engagé une série de mesures depuis mars 2016 qui visent à lui permettre de répondre aux dispositions de la LP et à disposer d'une organisation et d'un fonctionnement efficaces.

Ces mesures portent sur plusieurs chantiers (système d'information OPUS, gestion des compétences managériales, accompagnement du préposé, des membres de la direction et des cadres, gestion de l'absentéisme, formation des collaborateurs, système de contrôle interne) auxquels participent activement une partie significative des collaborateurs de l'OP ainsi que des consultants externes.

Compte tenu du nombre de chantiers ouverts, de l'importance des moyens qui y sont engagés et de leurs enjeux, l'ensemble des chantiers s'apparente à ce que l'on appelle communément un projet global qui requiert une gestion organisée des différents éléments (ici, chantiers) qui le composent, par exemple en termes de coordination et de planification.

Dès mars 2016, le DF et la direction de l'office des poursuites ont agi sans recourir à une méthodologie de gestion de projet. Ils ont réagi en situation de crise et ont concentré leurs efforts sur les effets critiques pour les usagers : la diminution des délais de traitement des prestations et la réduction des stocks de retards. Ce faisant, ils ont privilégié le rétablissement de l'ordre prescrit par l'Autorité de surveillance en application de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite.

Compte tenu de son intervention dans le cours de réalisation du projet global de l'OP, la Cour n'entend pas porter une appréciation sur l'approche suivie par l'office. Elle considère cependant que l'application d'éléments méthodologiques reconnus de la gestion de projet devrait appuyer la suite des opérations pour conduire le projet au succès.

### ***Responsable du projet global et des chantiers***

Les différents chantiers n'étant pas conduits selon une méthodologie de gestion de projet, aucun chef de projet n'a été désigné formellement. Dans les faits, c'est le préposé qui effectue le suivi et la coordination du projet global et des chantiers, avec l'appui du DF. Il exerce ces tâches en plus de celles liées à sa fonction de préposé de l'office. Ce cumul représente une charge de travail extrêmement lourde en termes d'heures et de responsabilités.

De formations juridique et économique, le préposé ne dispose pas des connaissances en matière de gestion et de conduite de projet. Au surplus, sa mission de direction de l'office lui impose déjà de participer à certaines tâches incluses dans l'un ou l'autre des chantiers du projet global, par exemple la gestion de dysfonctionnements de certains cadres et des suites judiciaires qui en découlent.

## **4.2.2. Constats**

### **Constat 2 : Le projet global et les chantiers de l'office des poursuites ne sont pas menés de façon méthodique ou structurée**

Les mesures prises concernant les différents chantiers ont été définies et mises en œuvre sans que les éléments clés tels que la gestion des risques, des délais, des coûts, des ressources humaines et de la communication, n'aient été systématisés et formalisés.

S'agissant du projet global, de nombreux délais ressortent des documents en lien avec les mesures prises ou à prendre (plan stratégique de l'office, mandat externe en matière de gestion des ressources humaines, demandes de l'Autorité de surveillance et du DF) qui s'étalent sur plusieurs années. Ces divers délais ne sont cependant pas recensés dans un document synthétique qui donne une vue d'ensemble des différentes échéances, sur toute la période du projet (2016 à 2019), ou périodiquement (par année, semestre, trimestre).

En l'absence d'un document récapitulatif, le DF ou l'office ne peuvent pas s'assurer de l'enchaînement logique des différentes actions prévues par les intervenants ni vérifier que les délais de première importance pour l'avancement du projet, et donc sa réussite, sont respectés.

Un autre exemple illustre ce constat au niveau d'un chantier : le consultant externe a découpé son intervention en différentes activités pour lesquelles il a désigné des responsables et prescrit des délais d'exécution. Cependant, il ne tient pas un état formalisé qui recense ces activités et indique leur stade d'avancement et/ou le degré d'atteinte des objectifs, le respect du délai imparti, les risques qui pourraient compromettre leur achèvement ou encore d'éventuelles mesures supplémentaires à prendre. Au surplus, il n'existe pas de suivi des coûts de la facturation qui permette de s'assurer du respect du budget prévu pour le mandat.

Dès lors, ses interlocuteurs ne peuvent contrôler l'état d'avancement du travail au fil du projet, s'assurer que les mesures réalisées ont atteint les objectifs prescrits ou vérifier que les travaux prévus par le mandataire dans son mandat ont été effectivement réalisés à satisfaction des destinataires.

### **Constat 3 : La coordination des éléments du projet global (chantiers) n'est pas suffisante ; les rôles des responsables doivent être clarifiés**

La coordination des différents chantiers n'est pas suffisamment organisée et formalisée : beaucoup d'informations sont transmises par les acteurs des divers chantiers aux interlocuteurs avec lesquels ils interagissent et beaucoup de décisions sont prises. Cependant ces processus sont le plus souvent non formalisés. En conséquence, les décisions ne sont pas répertoriées et la cohérence de leur communication ne peut être assurée.

Les points relatifs aux différents chantiers sont discutés dans plusieurs instances (CODIR, COPRO, séances DF/préposé) mais aucune d'entre elles n'est dédiée à superviser le projet global ou à coordonner/superviser ses différents composants. Il n'y a pas non plus de personne chargée de colliger les informations transmises par ces instances et les décisions qu'elles ont prises pour les consolider et les intégrer dans des documents récapitulatifs qui évoluent avec le projet (tableaux de bord).

Par ailleurs, la désignation du préposé comme chef de projet n'a pas fait l'objet d'une information circonstanciée et l'intervention de certains acteurs (collaborateurs du DF, secrétaire générale adjointe et mandataire externe) n'a pas été expliquée. En conséquence, les rôles et responsabilités des principaux acteurs du projet global n'ont pas été compris par tous, ce qui a ajouté de la confusion pour nombre de collaborateurs de l'office.

Il résulte de ces constats que le DF ou l'office ne dispose pas d'une vue générale des chantiers composant le projet global et n'est pas en mesure d'en contrôler la cohésion ou de procéder à des arbitrages.

La situation décrite dans les deux constats qui précèdent résulte du fait que le préposé porte une double casquette qu'il ne peut assumer faute de temps disponible et également de connaissances en matière de gestion de projet.

### 4.2.3. Risques

Les **risques opérationnels, financiers et de contrôle** tiennent au fait que l'avancement du projet global n'est pas supervisé et contrôlé de manière organisée, ce qui pourrait entraver l'atteinte de ses objectifs. Les répercussions d'un échec du projet sur le personnel de l'office seraient importantes et pourraient conduire à la situation prévalant au moment de la bascule. Il s'agit de risques à enjeu majeur.

### 4.2.4. Recommandation

#### *Recommandation 1 (cf. constats 2 et 3)*

Compte tenu de l'importance du projet global en cours pour l'office, la Cour recommande au DF de décharger le préposé de la conduite du projet global et de nommer à la fonction de chef de projet une personne qui apporte des compétences techniques et une forte expérience en matière de gestion de projet.

#### *Pistes et modalités de mise en œuvre*

Le DF devra établir rapidement un cahier des charges qui prévoira au minimum les activités suivantes :

- Définition des responsabilités du chef de projet global, description de son rattachement opérationnel et hiérarchique, de ses devoirs en matière de communication à l'interne comme à l'externe. Le chef de projet devra avoir la capacité d'interagir avec les diverses instances impliquées dans la réorganisation de l'office, notamment l'autorité de surveillance, et de prendre en compte leurs attentes.
- Composition de l'équipe qui va piloter le projet global de l'office des poursuites. L'équipe comprendra le chef de projet et les responsables de chantiers. Afin de ne pas surcharger les membres de l'équipe et répéter la situation à laquelle le préposé a été confronté (double mission), le chef de projet ne sollicitera les responsables de chantier que pour des travaux en lien avec leurs rôles et responsabilités.
- Établissement d'un inventaire formalisé des problématiques qui existaient à l'office au moment de la bascule, dans l'intention d'assurer qu'elles ont toutes été identifiées et qu'elles ont fait l'objet de mesures de remédiation. Dans le cas contraire, des actions devront être mises en place selon les modalités définies plus bas pour chaque chantier. L'établissement de cet inventaire devrait être facilité par le fait que l'office dispose de presque deux ans de recul par rapport au démarrage du projet global. D'autre part, les problèmes constatés dans les rapports d'audit émanant du Service d'audit interne et de la sous-commission de la Commission de contrôle de gestion constituent une importante source d'informations.
- Réalisation d'un inventaire des chantiers : il s'agit de répertorier les chantiers en cours et de les comparer avec les problématiques identifiées avec l'objectif de détecter d'éventuelles lacunes.
- Consolidation des différents chantiers dans le projet global et mise en place d'outils de suivi : cette action doit permettre au chef du projet comme au DF et à l'office de connaître l'état d'avancement des différents chantiers (gestion des délais), les coûts prévus (gestion des coûts) et les personnes impliquées sur le projet (gestion des ressources humaines). Le chef de projet devra communiquer des instructions complètes, précises et formalisées à ceux qui lui rendront

compte. À cet effet, il devra proposer et mettre en place des documents de reporting qui soient utilisables par tous les responsables de chantiers.

- Mise en place d'une gestion des risques : cette action doit permettre d'identifier les risques qui pourraient affecter le projet global et les moyens (existants ou à créer) de les réduire afin d'en minimiser les conséquences.
- Proposer des modes de communication pour les collaborateurs et vis-à-vis de l'extérieur, incluant notamment les supports utilisés et les modalités de diffusion.

Par ailleurs, pour chaque chantier encore ouvert, les mesures suivantes devraient être mises en place :

- Définition du chantier : il s'agit d'expliquer les raisons qui ont fondé le chantier ainsi que ses objectifs et de définir le contenu des mesures prises ou en cours, afin d'éviter toute confusion auprès des personnes chargées de leur exécution.
- Définition des rôles et responsabilités des responsables de chantier : il s'agit de disposer d'un responsable pour chaque chantier afin que le chef de projet ait un répondant unique.
- Définir un échéancier et des jalons clés de réalisation : cette action vise à permettre un suivi des chantiers de sorte à détecter rapidement tout retard et prendre les mesures correctives qui conviennent.
- Définition des coûts : il s'agit de déterminer si le recours à des compétences externes est nécessaire et, cas échéant, d'en déterminer le coût.
- Définition des risques : cette action doit permettre d'identifier les risques qui pourraient affecter le chantier et les moyens (existants ou à créer) de les réduire afin d'en minimiser les conséquences.

Les projets critiques pour l'office des poursuites ont démarré depuis près d'un an et demi et sont en phase d'exécution. Les modalités proposées ne visent pas à mettre en œuvre la méthodologie de gestion de projet qu'il conviendrait d'appliquer si l'état de crise venait de surgir puisque cela imposerait un retour en arrière. Elles tendent plutôt à ce que l'office dispose d'outils de pilotage suffisants pour mesurer l'évolution des projets, valoriser les ressources nécessaires et, le cas échéant, procéder aux corrections nécessaires.

Le poste de chef de projet devrait être de préférence octroyé à un mandataire externe et pour une durée limitée - en principe jusqu'au 30 juin 2019, date de réalisation des mesures de remédiation fixée par le département des finances à l'office des poursuites.

L'engagement d'une ressource externe aurait pour conséquence que le DF serait moins sollicité par le projet global de l'office, ce qui permettrait de libérer une partie importante du temps consacré actuellement à l'office par le secrétaire général et son adjointe.

À ce sujet, la Cour note avec satisfaction que le secrétaire général partage la préoccupation de la Cour des comptes puisqu'il a transmis au préposé, le 7 décembre 2017, une lettre de mission qui vient compléter et préciser le plan stratégique<sup>17</sup>. Parmi les objectifs assignés au préposé, il y a :

- « Définir et mettre en place une organisation avec des responsabilités claires » ;
- « Élaborer un plan interne à l'OP de communication du PS (ndr, plan stratégique) avec les étapes (communication des résultats atteints, par exemple) et les outils nécessaires, et le mettre en œuvre » ;
- « Élaborer, mettre en œuvre, suivre un plan de gestion des risques du projet » ;
- « Mettre en place le système de rapportage du plan, tel que demandé par le mandant début novembre, avec possiblement l'outil smart cockpit ».

---

<sup>17</sup> Le plan stratégique fait l'objet du chapitre 4.3.

#### 4.2.5. Observations de l'audité

Recommandation 1:  acceptée  refusée

*Le département accepte la recommandation, en précisant que la ressource supplémentaire devra être capable, dans la durée, de mettre en œuvre la stratégie de l'office déjà entreprise et les plans stratégiques futurs.*

*A titre d'observation concernant le 1<sup>er</sup> constat sous le point 4.1.2, en rapport avec l'effet des mesures entreprises sur le ressenti des collaborateurs, le département fait observer que la deuxième enquête de satisfaction menée au mois de décembre 2017 fait ressortir globalement, par rapport au premier sondage du mois de juin 2017, une évolution positive et significative de la satisfaction des collaborateurs, tant au niveau de l'autonomie de ces derniers, de la sécurité générée par l'entreprise et le supérieur hiérarchique, que de la qualité de l'organisation.*

*Par ailleurs, le département comprend que les risques opérationnels, financiers et de contrôle évoqués dans le 3<sup>ème</sup> constat, sous le point 4.2.3, en rapport avec l'avancement du projet global, s'entendent comme des risques abstraits, pouvant survenir en toutes circonstances. Compte tenu des avancées significatives au niveau de l'outil informatique, de l'épuration de la base de données menée depuis lors, de la montée en compétences managériales des cadres et des résultats obtenus s'agissant des principaux indicateurs de l'office, il paraît très improbable que la situation antérieure prévalant au moment de la bascule informatique puisse se reproduire à nouveau, concrètement.*

## 4.3. Plan stratégique

### 4.3.1. Contexte

Après avoir mis en place des mesures visant à réduire les stocks et les délais de traitement et avoir alloué des moyens supplémentaires (par exemple, engagements d'étudiants puis d'auxiliaires en 2016 et 2017), le conseiller d'État et le secrétaire général du département des finances ont invité, en février 2017, le préposé à leur soumettre une vision à moyen terme de l'évolution de l'office.

Pour ce faire, il lui a été demandé de définir des objectifs stratégiques à l'horizon début 2019 et de déterminer les mesures à prendre pour disposer des retours sur investissements prévus par la mise en place du nouveau système d'information : réduire les coûts, améliorer l'efficacité de l'office et le transformer en une organisation performante et valorisante pour les collaborateurs.

Le plan stratégique (PS) élaboré par le préposé comprend quatre objectifs qui traitent des aspects légaux (relation avec l'Autorité de surveillance), organisationnels (disposer d'une organisation efficace) et prévisionnels (offrir des prestations en ligne et identifier les prestations qui pourraient être externalisées). Sa particularité réside dans le fait qu'il a été conçu entre mai et octobre 2017 et contient à la fois des livrables déjà réalisés et d'autres en cours d'élaboration. Le plan a été approuvé par le chef de département en octobre 2017.

Selon ce plan, il était attendu qu'en 2017 les stocks soient résorbés et le temps de traitement des autres procédures que les réquisitions de poursuite et de continuer la poursuite (par exemple, processus de notification) soit réduit. La phase de consolidation de l'OP devrait parvenir à son terme à fin 2018. Dès le 1er semestre 2019, l'office devrait entreprendre une réduction du personnel afin de remplir son objectif d'économies de 5%.

Le plan stratégique se décline, pour certains objectifs, en sous-objectifs, assortis de livrables et de délais, qui peuvent se comprendre comme des actions ou des mesures d'application. À titre d'exemple, l'objectif numéro 2 et le sous-objectif 2.1 se présentent comme suit :

#### **2. Disposer d'une organisation efficace de l'OP**

Sous-objectifs :

##### **2.1 Rendre cohérent les processus métier avec la procédure de la LP, en plaçant sous une direction unique la responsabilité d'un processus donné et, ainsi, la délivrance de la prestation concernée**

La responsabilité d'un processus de la LP était répartie entre plusieurs directions de l'OP, entraînant régulièrement un mauvais suivi des dossiers et des actions d'améliorations du fait de responsabilités mal définies et diluées.

*Livrables :*

- *Disposer d'un nouvel organigramme et de nouveaux cahiers des charges validés*  
*Délai : mars 2017 (effectué)*
- *Disposer du nécessaire développement d'OPUS (contrainte technique)*  
*Délai : octobre 2018*
- *Implémenter la nouvelle organisation*  
*Délai : fin 2018*

### 4.3.2. Constats

#### Constat 4 : Un plan stratégique a été établi par l'office

Un plan stratégique a été établi par le préposé en 2017. Il propose une vision à court et moyen terme des axes sur lesquels l'office veut développer et/ou améliorer son organisation, son fonctionnement et ses prestations dans les prochaines années.

Il vise à remédier aux principales problématiques auxquelles est confronté l'office (mettre en place une gestion des ressources humaines efficace, mettre en place et suivre les processus de travail en relation avec la nouvelle organisation, optimiser le fonctionnement d'OPUS, définir les relations avec l'Autorité de surveillance) et proposer des pistes pour répondre aux attentes des usagers (prestations en ligne) et de l'office (externalisation de certaines prestations).

#### Constat 5 : Les objectifs du plan stratégique ne sont pas déclinés en un plan de mesures et/ou actions

Il est difficile de faire le lien entre les objectifs et/ou sous-objectifs et les livrables attendus parce qu'il n'existe pas de document qui recense les mesures ou les actions à entreprendre pour les atteindre.

Ainsi, pour le sous-objectif reproduit ci-dessus :

- Quelles mesures seront entreprises pour « disposer du nécessaire développement d'OPUS » ? Faut-il comprendre que l'office devra s'appuyer sur des compétences techniques supplémentaires, de nouveaux moyens financiers et/ou encore d'autres modalités ?
- Quels acteurs seront impliqués ? S'agit-il du préposé, des substituts, d'un membre de la DOSIL ou encore d'une autre personne par exemple du DF ?
- Qui est responsable de porter ce sous-objectif à son terme ? S'agit-il du préposé ou d'une autre personne de l'office, voire de la DOSIL ou encore du fournisseur ?
- Est-ce qu'un suivi relatif à ce sous-objectif doit se faire ? Si oui, sous quelle forme, à quelle périodicité, par qui et à qui doit-il être transmis ?

Il en résulte que la faisabilité des objectifs et sous-objectifs et la réalisation des livrables dans le délai prévu sont difficilement mesurables et contrôlables par les destinataires du plan stratégique.

### 4.3.3. Risques

Le **risque opérationnel** tient à l'absence de plan d'actions qui empêche l'office des poursuites de s'assurer de l'adéquation entre les objectifs fixés et les mesures (actions) prises, voire de prendre des mesures de correction nécessaires pour que les objectifs soient atteints.

Le **risque financier** tient à ce que des sous-objectifs n'atteignent pas leur but alors qu'ils ont nécessité des ressources financières.

### 4.3.4. Recommandation

#### *Recommandation 2 (cf. constat 5)*

En complément et/ou en rappel de la recommandation no 1, la Cour recommande au DF de préparer un plan d'actions qui recense les mesures permettant de réaliser les objectifs et sous objectifs

proposés. Ce plan devra être validé par la personne qui sera chargée de conduire le projet global de l'OP.

Cette recommandation fait écho à l'un des objectifs de la lettre de mission adressée au préposé par le secrétaire général en date du 7 décembre 2017 demandant de « définir et mettre en œuvre un plan de réalisation du PS (planification) ».

#### **Pistes et modalités de mise en œuvre**

Ce plan d'actions devrait s'appliquer aux mesures qui sont en cours, mais aussi et surtout à celles qui n'ont pas encore débuté. Il devrait préciser les éléments suivants :

- Définition et contenu de chaque mesure, de sorte à ce que les personnes chargées de son exécution en aient une bonne et claire compréhension ;
- Délais d'initiation, de réalisation et de mise en place des mesures en vue de les intégrer dans une planification périodique ;
- Coûts internes et externes, pour s'assurer de la pertinence de la mesure en termes de rapport coût/bénéfice ;
- Responsable de la mesure ;
- Suivi de la mesure, pour s'assurer du respect du contenu des éléments précédents et pour réagir en cas d'anomalies, retards, dépassements de coûts, etc.

Les modalités des actions qui font le lien entre les livrables et les objectifs n'ont pas nécessairement vocation à se trouver dans le plan stratégique ; un renvoi à un document de nature plus opérationnelle suffit. Ce qui importe, c'est qu'elles soient formalisées.

### **4.3.5. Observations de l'audit**

*Recommandation 2* :  acceptée  refusée

*Le département accepte la recommandation, laquelle va dans le même sens que la lettre de mission assignée au préposé (cf. objectif spécifique dédié à la mise en œuvre du plan stratégique).  
Le département relève en outre que plusieurs objectifs du plan stratégique ont été atteints comme par exemple la mise en œuvre de la nouvelle organisation en février 2017 et l'obtention de la certification de l'outil informatique par la Confédération en décembre 2017. Ainsi, le département vise une logique d'efficience.*



## 5. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS

No 135 Office des poursuites -Conduite du projet de réorganisation	Mise en place (selon indication de l'audit)			
Recommandation/Action	Risque <sup>18</sup>	Resp.	Délai au	Fait le
<b>Recommandation 1</b> La Cour recommande au DF de décharger le préposé de la conduite du projet global et de nommer à la fonction de chef de projet une personne qui apporte des compétences techniques et une forte expérience en matière de gestion de projet.	3	Département et préposé	01.09.2018	
<b>Recommandation 2</b> La Cour recommande au DF de préparer un plan d'actions qui recense les mesures permettant de réaliser les objectifs et sous objectifs proposés. Ce plan devra être validé par la personne qui sera chargée de conduire le projet global de l'OP.	2	Département et préposé	31.05.2018	

<sup>18</sup> Niveaux de risques : 1 = Mineur, 2 = Modéré, 3 = Significatif, 4 = Majeur.

## 6. DIVERS

### 6.1. Glossaire des risques

#### *Typologie des risques adaptée au secteur public et aux entreprises contrôlées par l'État*

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

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

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

#### Exemples :

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

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

#### Exemples :

- insuffisance de couverture d'assurance entraînant un décaissement de l'État en cas de survenance du risque mal couvert ;
- sous-dimensionnement d'un projet, surestimation de sa rentabilité entraînant l'approbation du projet.

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

Exemples :

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

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

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

Exemples :

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

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

Exemples :

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

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

Exemples :

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

## 6.2. Remerciements

La Cour remercie les collaborateurs de l'office des poursuites ainsi que le secrétariat général du département des finances qui lui ont consacré du temps.

L'audit a été terminé en janvier 2018. Le rapport complet a été transmis au conseiller d'État en charge du département des finances dont les observations remises le 20 février 2018 ont été dûment reproduites dans le rapport.

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

Genève, le 27 février 2018

Stanislas ZUIN  
Président

Isabelle TERRIER  
Magistrate 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 la confidentialité aux personnes qui lui transmettent des informations.

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

Cour des comptes – Route de Chêne 54 - 1208 Genève  
tél. 022 388 77 90  
[www.cdc-ge.ch](http://www.cdc-ge.ch)  
[info@cdc-ge.ch](mailto:info@cdc-ge.ch)

