

# Audit du pilotage des offices des poursuites vaudois

## Synthèse du rapport

Optimiser les ressources et améliorer  
les contrôles pour garantir la  
performance des prestations

**Rapport n° 77**

**Août 2022**

Le rapport complet sur le pilotage des offices des poursuites vaudois est librement accessible sur le site de la Cour des comptes du canton de Vaud : [www.vd.ch/cdc](http://www.vd.ch/cdc).

Vous trouverez également sur ce site des informations générales sur les attributions, le fonctionnement et le champ de contrôle de la Cour des comptes.



## Pourquoi un audit sur le pilotage des offices des poursuites ?

La mission des offices des poursuites (OP) est de recouvrer des dettes sur requête des créancier·ère·s. En 2017, 12.4% de la population de Suisse romande vivait dans un ménage dont l'un des membres avait fait l'objet d'au moins une procédure de poursuite ou d'un acte de défaut de bien (ADB). Tout comme dans d'autres cantons, le nombre de réquisitions de poursuites introduites par des créancier·ère·s dans le canton de Vaud suit une tendance haussière ces vingt dernières années. Depuis 2017, en moyenne, plus de 400'000 réquisitions de poursuites ont été introduites chaque année dans notre canton.

En 2021, le Contrôle fédéral des finances a publié un rapport qui abordait entre autres, l'absence d'indicateurs précis et communs aux diverses autorités cantonales de surveillance pour apprécier le travail des offices des poursuites et faillites ainsi que les bénéfices importants générés par les OP de certains cantons. Bien que les offices vaudois ne figurent pas dans ces analyses, la Cour constate qu'ils ont généré, en 2020, des émoluments à hauteur de 55.6 millions de francs, représentant ainsi 65.6% des recettes de l'Ordre judiciaire vaudois (OJV) auquel ils sont rattachés.

Les montants des émoluments facturés par les OP pour leurs prestations n'ont pas fait l'objet de l'audit de la Cour, puisqu'ils dépendent en grande partie d'une ordonnance fédérale (OELP). Cependant, si la loi fédérale est prescriptive sur certains aspects, elle permet une grande flexibilité dans l'organisation et la gestion des offices. Celles-ci pouvant avoir d'importants impacts financiers, l'audit a visé à répondre à la question suivante :

---

Le pilotage des offices des poursuites par le Secrétariat général de l'Ordre judiciaire vaudois est-il performant ?

---

La Cour a ainsi analysé l'organisation du Secrétariat général de l'Ordre judiciaire vaudois (SG-OJV) et les outils mis en place pour assurer le contrôle et la gestion des OP. Les ressources informatiques mises à disposition des OP et la gestion des ressources humaines ont également été auditées.

En revanche, cet audit n'avait pas pour but de comparer la performance des OP entre eux, du fait des spécificités socio-économiques de chaque district. L'organisation territoriale et le nombre d'OP n'ont pas non plus été questionnés, puisqu'ils résultent de choix politiques.



## L'organisation et le pilotage des OP

La loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP) impose à chaque canton de disposer au minimum d'un OP et d'un office des faillites (OF) ou d'un office réunissant les deux fonctions. Le reste de l'organisation est du ressort de chaque canton. Les Vaudoises et les Vaudois disposent ainsi d'un OP dans chacun des dix districts et d'un OF dans chacun des quatre arrondissements judiciaires.

Chaque office est dirigé par un préposé. Le préposé de l'OP principal de chaque arrondissement a la responsabilité de coordination et supervision des autres OP et de l'OF du même arrondissement. Ces quatre préposés responsables de région sont sous la responsabilité fonctionnelle du SG-OJV et plus précisément de la secrétaire générale. En effet, le SG-OJV assure la direction administrative des OP et doit garantir la planification générale, la conduite, la coordination et le contrôle des activités des offices.

Le SG-OJV est composé de différentes entités chargées de l'appui administratif aux autorités et offices judiciaires du canton :

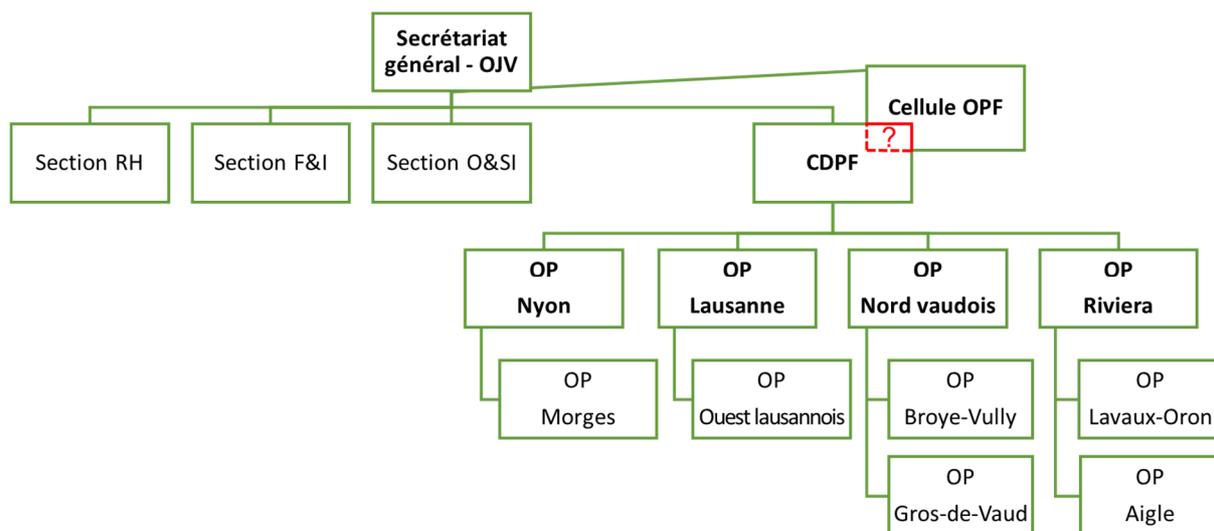
- une section Ressources humaines, responsable de la gestion et de la formation du personnel et de l'organisation des offices ;
- une section Finances et infrastructures, responsable de la gestion financière, ainsi que des questions relatives aux locaux, à la sécurité, aux équipements, aux fournitures et à l'organisation matérielle ;
- une section Organisation et système d'information judiciaire, responsable du lien entre la Direction générale du numérique et des systèmes d'information et les offices, de la gestion des infrastructures informatiques, de l'analyse des processus métier, de l'ouverture des accès et de la formation en matière d'applications métiers ;
- une cellule offices des poursuites et des faillites (cellule OPF) qui a une fonction transversale de soutien aux autres sections et participe au contrôle de l'activité des OP et des OF, assure la formation métier, l'assistance et la coordination. Cette cellule est dirigée par le délégué aux affaires des offices des poursuites et faillites.

Il existe en outre un conseil de direction des offices des poursuites et des faillites du canton de Vaud (CDPF), composé des quatre préposés de région et du délégué aux affaires des offices des poursuites et faillites et qui assume la direction générale des offices. Il a pour mission de :

- veiller à l'application de la législation, des divers règlements, normes et directives de l'Etat de Vaud et de l'OJV, tout en garantissant une harmonisation des méthodes de travail ;
- planifier et gérer les ressources des OP et OF ;
- développer et mettre en œuvre les instruments de contrôle permettant aux responsables de région et aux préposés de vérifier que les activités des OPF se déroulent conformément à la planification, de prévenir les dysfonctionnements et d'engager des actions correctrices.

Le CDPF et la cellule OPF sont dirigés par la même personne. En effet, depuis une démarche interne initiée deux ans auparavant, la présidence du CDPF a été transférée de la secrétaire générale au délégué aux affaires des offices des poursuites et faillites début 2022. Cette démarche interne visait à « interroger l’organisation et le fonctionnement du SG-OJV en vue d’améliorer la cohérence dans la répartition des tâches et des ressources humaines associées et de simplifier le processus décisionnel ».

### Organigramme du SG-OJV et des offices des poursuites



*Note : Le lien entre le SG-OJV, le CDPF et les OP est de nature fonctionnelle, la Cour administrative restant l'autorité d'engagement des préposés.*



## Les principaux constats

La Cour estime que le pilotage du SG-OJV soutient le fonctionnement des OP et assure en partie la qualité des prestations aux débiteur·trice·s et créancier·ère·s. Les délais d'exécution et la formation du personnel sont parmi les points forts relevés par la Cour. Cette dernière dresse toutefois plusieurs constats selon les trois axes suivants :

---

*Une répartition des responsabilités inefficace et un manque de moyens de communication*

---

La fonction transversale de la cellule OPF génère des redondances et des difficultés de coordination avec les sections du SG-OJV. L'absence de séances communes ne favorise pas la bonne communication entre les responsables de ces diverses entités.

Par ailleurs, les rôles et responsabilités respectifs de la cellule OPF et du CDPF ne sont pas clairement délimités. Bien que le CDPF soit le principal responsable du contrôle des activités des OP, la cellule OPF a également cette mission. Le délégué aux affaires des OPF assume les missions de support en tant que responsable de la cellule OPF simultanément à celle de direction des OP via la présidence du CDPF.

Les responsabilités déléguées aux dix préposés, sans contrôle, ni instructions du SG-OJV, pour des domaines pourtant communs, accroissent certains risques (choix des établissements bancaires, gestion des entrepôts de stockage des biens saisis, etc.). Ainsi, bien que les activités liées au droit des poursuites soient sensibles, il n'existe pas d'analyse des risques propres aux OP ni de cadre déontologique spécifique.

Finalement, l'absence de partage d'expériences et de transfert de compétences entre les collaborateur·trice·s des différents districts les poussent à chercher individuellement des solutions à des problématiques récurrentes générant un manque d'efficacité et d'homogénéité dans les pratiques.

---

*Un cadre de référence incomplet et des ressources informatiques manquantes pour évaluer la performance*

---

Les objectifs fixés par la secrétaire générale aux quatre préposés de région ne sont pas suffisamment complets pour permettre le contrôle de la performance des OP. Aucun processus n'est mis en place par le SG-OJV afin de s'assurer de leur répercussion dans les objectifs donnés à l'ensemble du personnel.

La mission de contrôle du CDPF n'est pas suffisamment définie concernant les tâches à réaliser et leur fréquence, provoquant des lacunes de mise en œuvre. Le contrôle des OP de région n'est pas non plus garanti du fait que leurs préposés sont également membres du CDPF qui est l'organe contrôlant. Sans que le SG-OJV ne l'ait identifié, certaines lignes directrices ne sont pas respectées ou appliquées de manière homogène dans tout le canton.

Ce manque de contrôle crée un risque de diminution de la qualité des dossiers alors que, selon les collaborateur·trice·s, leur complexité augmente (plus grand nombre d'immeubles en copropriété (PPE), de parts de communautés (dans les successions ou les sociétés simples), de recompositions familiales ou encore de nouveaux types de fortune tels que les cryptomonnaies). Il existe aussi un risque d'inégalités de traitement entre les créancier·ère·s et entre les débiteur·trice·s.

Cette absence d'outils de contrôle adéquats est également constatée dans la gestion des ressources humaines malgré un nombre de collaborateur·trice·s supérieur à 250 personnes répartis géographiquement dans les dix districts. Certaines incohérences dans les taux d'absence, les taux de rotation ne sont ni identifiées, ni analysées alors que la Cour a constaté de fortes variations. Elle a également observé des soldes de vacances ou d'heures supplémentaires anormalement élevés et regrette qu'aucune évaluation des effets de la revalorisation salariale implémentée en 2009 n'ait été faite avant de procéder à une nouvelle revalorisation en 2019.

Au niveau des ressources informatiques, le logiciel métier, bien que globalement performant, manque de fonctionnalités. Il en résulte une utilisation d'outils bureautiques parallèles tant pour la réalisation des activités de poursuites que pour le pilotage des OP. La qualité des données n'est pas non plus assurée par un nettoyage régulier permettant de supprimer les nombreux doublons et de vérifier son exactitude et son exhaustivité. A titre d'exemple, la Cour a découvert des données incomplètes pour une année auditée, du fait d'un problème informatique non repéré par le SG-OJV.

---

*Une automatisation des processus et une gestion des ressources  
humaines perfectibles*

---

La digitalisation et l'automatisation de certaines tâches administratives ont permis d'absorber en partie la croissance de l'activité des OP et de la complexité des dossiers, le nombre de collaborateur·trice·s restant stable depuis 2014. Si la numérisation totale est en bonne voie dans les OP, la Cour est d'avis que certaines fonctions font encore défaut. Le logiciel métier, par exemple, n'est pas lié aux autres applications informatiques de l'Etat, nécessitant la retranscription manuelle de données dans les dossiers de poursuites et générant un risque d'erreur accru et une perte d'efficacité. Il est également impossible d'accéder au logiciel métier et de signer des procès-verbaux lors des procédures réalisées au domicile des débiteur·trice·s (inventaire de saisie par exemple).

En outre, les ventes aux enchères en ligne, autorisées temporairement lors de la crise sanitaire, puis pérennisées en 2022, ont démontré de bien meilleurs résultats financiers que les ventes en présentiel. Pour autant, elles ne sont pas rendues prioritaires par le SG-OJV pour la vente de biens mobiliers. Par ailleurs, l'évaluation des biens saisis est basée sur le jugement professionnel de chaque collaborateur·trice sans qu'aucune base de données de la valeur des biens préalablement saisis et vendus n'existe pour fiabiliser et harmoniser cette tâche.

L'automatisation des processus a permis de réduire la charge de travail du personnel administratif mais pas celle du personnel affecté à l'exécution des poursuites. Cependant, aucune analyse n'a été menée pour adapter les effectifs à cette nouvelle réalité. De plus, l'organigramme de référence, visant à assurer une attribution de personnel suffisante et cohérente pour chaque fonction au sein de chaque OP selon leur taille, date de 2008 et n'est pas respecté. L'absence ou la sous-dotation de certaines fonctions impacte le niveau d'encadrement du personnel ainsi que la qualité des dossiers.

Concernant les besoins en ressources humaines des OP, un processus visant à répartir les ressources humaines entre les différents OP est mis en œuvre au CDPF pour tenir compte du niveau d'activité de chaque office. Cette procédure s'avère trop peu flexible, les attributions effectives intervenant plusieurs mois après la décision.

En outre et contrairement aux cantons de Neuchâtel ou Genève, les OP vaudois ne bénéficient pas de l'appui de spécialistes internes ayant les compétences spécifiques en finance ou en droit pour les dossiers les plus complexes. Seul un poste de juriste a été créé dans un OP. Afin de pallier cela, le SG-OJV a initié la création d'un centre de compétences composé de collaborateur·trice·s expérimenté·e·s et de spécialistes mis à disposition des différents OP selon leurs besoins. Or, à ce jour, l'un des deux postes itinérants déjà existants est accaparé par un seul OP du fait de l'absence de critères d'attribution.

Finalement, face à un problème de relève résultant d'un manque d'attrait pour les postes de cadres, un groupe de travail a été créé et ses solutions ont toutes été acceptées en 2017. Or en 2021, ces principales pistes d'amélioration n'étaient que partiellement implémentées.



## Les recommandations

Dans la perspective d'améliorer la performance du pilotage des OP par le SG-OJV, la Cour des comptes a identifié trois axes d'amélioration. Les 14 recommandations qu'elle formule visent à renforcer le pilotage pour optimiser les ressources et améliorer les contrôles pour garantir une qualité des prestations homogène dans le canton.

---

### *I. Améliorer la structure organisationnelle*

---

- Simplifier le fonctionnement des sections du SG-OJV et mieux distinguer les responsabilités de support et de contrôle
- Centraliser et assurer une gestion des risques complète
- Favoriser la communication horizontale et le partage de compétences

---

### *II. Améliorer la qualité des outils de pilotage*

---

- Fixer des objectifs mesurables (SMART) relatifs à la performance opérationnelle aux OP et assurer leur répercussion à tout le personnel
- Préciser la mission de contrôle, déterminer puis calculer des indicateurs de performance complets
- Etablir un outil de pilotage du personnel
- Evaluer la faisabilité du développement des fonctionnalités du logiciel métier
- Nettoyer et contrôler la base de données
- Analyser la possibilité de créer des interfaces entre le logiciel métier et d'autres programmes

---

### *III. Améliorer la performance des activités grâce à la numérisation et l'automatisation des processus et assurer la bonne gestion des RH*

---

- Assurer l'accès au logiciel métier et à la signature électronique de documents lors de procédures externes
- Privilégier la vente en ligne et créer un historique cantonal des ventes aux enchères
- Mettre à jour l'organigramme de référence et surveiller son application
- Définir des critères d'attribution des ressources aux OP en vue de la création du centre de compétence itinérant et des postes d'agent·e de sécurité régionaux
- Mettre en œuvre l'ensemble des recommandations que le groupe de travail a établies pour favoriser une relève suffisante et de qualité.

Ces recommandations ont appelé des commentaires de l'OJV et des réserves ont été émises sur trois d'entre elles (détails dans le rapport d'audit). La recommandation concernant les ventes aux enchères a été formellement refusée.