

**Hospices Cantonaux Vaudois / CHUV
Lausanne**

**Rapport au Groupe de Pilotage sur la vérification des dépenses
de service, des fonds de tiers et des frais professionnels pour
l'exercice 2005**

12 juillet 2006/LDO/DDA

Rapport au Groupe de Pilotage sur la vérification des dépenses de service,
des fonds de tiers et des frais professionnels pour l'exercice 2005
des Hospices Cantonaux Vaudois / CHUV
Lausanne

Monsieur le Conseiller d'Etat,
Madame, Messieurs,

Conformément au mandat qui nous a été confié, nous avons effectué nos contrôles du 15 mai au 6 juillet 2006.

Nos vérifications ont été effectuées en conformité avec la Norme d'audit Suisse 920 « Examen d'informations financières sur la base des procédures convenues ».

Les procédures d'audit ont pour but de vous permettre de vous faire une opinion sur :

- a) L'utilisation des fonds pour l'année 2005.
- b) L'enregistrement des dépenses professionnelles pour l'année 2005 pour les membres de la Direction, les chefs de service et les employés.
- c) Les mesures à adapter et les mesures complémentaires à prendre.

Notre rapport est limité aux constatations faites dans le cadre des travaux décrits, en précisant que le résultat de nos contrôles n'a pas été discuté avec les différents responsables et chefs de service des Hospices Cantonaux.

Nous soulignons que notre mandat excluait le contrôle de l'entrée des fonds, aussi bien pour leur origine que pour leur intégralité.

Notre rapport répond aux objectifs décrits et se réfère uniquement aux fonds de service, aux fonds de tiers et aux frais professionnels et non aux états financiers des Hospices Cantonaux / CHUV pris dans leur ensemble.

PricewaterhouseCoopers SA



D Dupasquier



D Lustenberger

Lausanne, le 12 juillet 2006

Sommaire

1	SÉANCES DU GROUPE DE PILOTAGE.....	4
2	INVENTAIRE ET CARTOGRAPHIE DES FONDS.....	5
3	SÉLECTION DES FONDS CONTRÔLÉS	8
4	QUESTIONNAIRE DE « BONNE PRATIQUE ».....	9
5	RÈGLEMENTS EN VIGUEUR	10
6	CONTRÔLES EFFECTUÉS	11
6.1	FRAIS DE PERSONNEL	11
6.2	ACHAT DE BIENS ET SERVICES.....	11
6.3	FRAIS GÉNÉRAUX ET NOTES DE FRAIS (APPLICATION ZADIG)	14
7	RECOMMANDATIONS POUR LE CONTRÔLE INTERNE	15
8	CONCLUSIONS FINALES.....	16
	ANNEXE : LISTE DES BASES LÉGALES, RÉGLEMENTAIRES ET DES DIRECTIVES.....	17

1 Séances du groupe de pilotage

Le groupe de pilotage a été nommé par le Conseil d'Etat en date du 3 mai 2006 et il se composait de :

Président

Monsieur le Conseiller d'Etat Pierre-Yves Maillard, Chef du département de la Santé et de l'action sociale

Membres

Monsieur Bernard Decrauzat, Directeur général HCV

Monsieur Oliver Peters, collaborateur personnel du Chef de département

Délégation du Contrôle cantonal des finances :

Madame Marinette Kellenberger, cheffe de service

Monsieur Thierry Bonard, chef de service-adjoint

Monsieur Claude Meyer, adjoint

Monsieur Christian Pilloud, Directeur Général de la Direction générale de l'Enseignement supérieur a participé aux séances des 23 juin, 30 juin et 7 juillet 2006.

PricewaterhouseCoopers a participé aux séances du Groupe de pilotage les 24 mai, 1^{er} juin, 9 juin, 14 juin, 20 juin, 23 juin, 30 juin et 7 juillet 2006.

2 Inventaire et cartographie des fonds

Le système comptable des Hospices gère 1'431 fonds de toute nature, dont seuls 1'040 fonds ont enregistré des charges durant l'exercice 2005.

La classification des fonds est la suivante :

- a) Les **Fonds de service** et les **Réserves affectées** sont des réserves pour financer des activités de recherche.
- b) Les **Fonds d'entretien** sont des réserves pour financer les travaux d'entretien et de rénovation des bâtiments et équipements.
- c) Les **Fonds de tiers** sont des financements reçus de tiers en vue de réaliser des activités spécifiques de recherche.
- d) Les **Fonds nationaux** sont des subventions versées par la Confédération, par le biais du Fonds national de la recherche (FNRS).
- e) Les **Fonds des honoraires** permettent principalement de verser des salaires complémentaires aux médecins pour les prestations effectuées aux patients bénéficiant d'une couverture d'assurance privée.

Ces fonds sont regroupés au bilan des Hospices Cantonaux selon leur nature dans des rubriques distinctes.

Le tableau ci-dessous montrent les mouvements qui ont été enregistrés durant l'exercice 2005.

Rubrique	Solde initial Au.1.1.05	Salaires	Achats	Frais	Autres charges (non cash)	Total des dépenses	Recettes	Solde final Au 31.12.05
	CHF	CHF	CHF	CHF	CHF	CHF	CHF	CHF
Fonds de services	24'519'062	5'892'478	3'049'969	2'211'075	1'918'671	13'072'193	12'100'313	23'547'183
Réserves affectées	45'919'890	319'417	611'131	71'705	-	1'002'253	7'066'855	51'984'492
Fonds d'entretien	9'626'435	-	13'721'920	6'300	-	13'728'220	18'913'267	14'811'482
Fonds de tiers	42'365'864	30'222'395	13'555'334	1'246'324	4'274'409	49'298'462	61'761'294	54'828'695
Fonds nationaux	4'788'617	8'422'879	1'737'385	105'246	42'846	10'308'356	10'908'543	5'388'804
Fonds des honoraires	34'128'373	33'359'829	67'243	35'764	-	33'462'836	33'276'717	33'942'254
Grand Total	161'348'242	78'216'998	32'742'982	3'676'414	6'235'926	120'872'320	144'026'989	184'502'910
% des dépenses		64.7	27.1	3.0	5.2	100.0		

Le nombre de Fonds comprenant des charges durant l'exercice 2005 a été le suivant :

Rubriques / Comptes de bilan	Nombre total de Fonds mouvementés (en unité)	Montant total 2005 à charge des fonds (en CHF)
Fonds de service	89	13'072'193
Réserves affectées	10	1'002'253
Fonds d'entretien	58	13'728'220
Fonds de tiers	687	49'298'462
Fonds nationaux	133	10'308'356
Fonds des honoraires	63	33'462'836
Total	1'040	120'872'320

Au niveau du compte d'exploitation des Hospices Cantonaux, les dépenses sont classées en quatre catégories, à savoir :

Types de dépenses	Total des charges 2005 (en CHF)	Total en %
Frais de personnel	78'216'998	65%
Achat de biens et services	32'742'982	27%
Frais généraux et notes de frais	3'676'414	3%
Autres dépenses (non cash)	6'235'926	5%
Grand Total	120'872'320	100%

3 Sélection des fonds contrôlés

D'entente avec le Groupe de Pilotage, la sélection des Fonds à contrôler a été la suivante :

Les 391 **Fonds sans charges** en 2005 n'ont - de fait - pas été contrôlés.

Les 89 **Fonds de services** et les 10 **Réserves affectées** ont été sélectionnés dans leur intégralité.

Sur 58 **Fonds d'entretien**, 10 ont été sélectionnés selon l'importance de leurs dépenses, représentant 77% des charges de la rubrique.

Sur les 687 **Fonds de tiers**, 96 ont également été sélectionnés sur la base de l'importance des dépenses ou sur demande du Comité de pilotage. Globalement, ces 96 fonds sélectionnés représentent 54% du total des dépenses de ces fonds, ou 75% des dépenses hors salaires et amortissements. Par contre, 591 Fonds de tiers n'ont donc pas été contrôlés.

Les 133 **Fonds nationaux** et les 63 **Fonds des honoraires** n'ont fait l'objet, d'entente avec le comité de pilotage, d'aucun contrôle.

En finalité, nous avons vérifié les charges de 205 Fonds sur un total de 1'040 Fonds mouvementés en 2005, représentant les valeurs suivantes :

Total des dépenses	120'872'320
À déduire :	
Salaires	- 78'216'998
Autres charges non cash	- 6'235'926
Dépenses nettes	36'419'396

Rubrique	Total des dépenses CHF	Salaires CHF	Autres charges (non cash) CHF	Dépenses nettes CHF	Dépenses contrôlées CHF	%
Fonds de services	13'072'193	5'892'478	1'918'671	5'261'044	5'261'044	100%
Réserves affectées	1'002'253	319'417	-	682'836	682'836	100%
Fonds d'entretien	13'728'220	-	-	13'728'220	10'570'729	77%
Fonds de tiers	49'298'462	30'222'395	4'274'409	14'801'658	11'101'244	75%
Fonds nationaux	10'308'356	8'422'879	42'846	1'842'631	-	0%
Fonds des honoraires	33'462'836	33'359'829	-	103'007	-	0%
	120'872'320	78'216'998	6'235'926	36'419'396	27'615'853	

Le total des dépenses à charge des fonds s'élève en 2005 à CHF 120.8 millions (ou 11,6 % du total des charges des HCV-CHUV) dont CHF 36.4 millions pour les achats de biens et services et les frais. A titre de comparaison, le total des charges des HCV-CHUV en 2005 se monte à CHF 1'045 millions.

4 Questionnaire de « bonne pratique »

Le Groupe de pilotage a initié l'envoi d'un questionnaire à 546 employés des Hospices cantonaux, dont seuls 226 ont été remplis par les collaborateurs.

Sur les 227 questionnaires complétés, seuls 25 exemplaires mentionnaient des commentaires, transmis au Contrôle cantonal des finances sur décision du groupe de pilotage.

5 Règlements en vigueur

En l'état, nous relevons que les directeurs administratifs ne disposent pas de procédures documentées dans le cadre de leurs activités de gestion des fonds. En effet, les Hospices Cantonaux sont soumis à un ensemble de règlements – certains directement édictés par l'administration publique du canton de Vaud - pour les dépenses de service, la formation, les investissements, etc, mais aucune procédure n'existe pour la gestion et le contrôle des Fonds.

L'absence de procédure centralisée a conduit certains départements à édicter leur « propre règle », au détriment d'une vue d'ensemble et de cohérence. De fait, l'égalité de traitement des personnes ou des pièces comptables n'est plus assurée.

Parallèlement, il y a lieu de relever que certains points des règlements édictés par l'administration publique du canton de Vaud ne peuvent pas s'appliquer intégralement à la gestion courante des Hospices Cantonaux, sans remettre en cause la bonne marche de l'institution. Dès lors, ils ne sont ni appliqués, ni respectés.

La liste complète des bases légales, réglementaires et des directives sur lesquelles se basent nos vérifications est présentée en annexe.

6 Contrôles effectués

6.1 Frais de personnel

Les salaires sont gérés de manière centralisée par le département des ressources humaines et font l'objet d'un seul certificat de salaire. Nous estimons donc que les risques majeurs d'irrégularités pourraient résulter de paiement de salaire pour des emplois fictifs. Nos contrôles ont donc été orientés pour couvrir ce risque :

- les chefs de service et les responsables du personnel ont dû confirmer l'existence des collaborateurs figurant sur la liste nominative du personnel (804 employés au 31 mai 2006) ;
- les directeurs administratifs ont par ailleurs aussi confirmé l'occupation effective de 50 collaborateurs par les Fonds selon la liste nominative du personnel du mois d'octobre 2005.

Résultat de nos contrôles

Les Hospices Cantonaux comprennent 14 Départements des Hospices Cantonaux, dont un seul n'a pas répondu au questionnaire. Pour trois autres départements, ils doivent encore fournir des explications complémentaires pour des cas mineurs.

Ces demandes ont été transférées sur décision du groupe de pilotage au Contrôle Cantonal des Finances pour le suivi.

Pour les 50 collaborateurs contrôlés sur la base de la liste des effectifs du mois d'octobre 2005, aucune anomalie n'a été relevée.

6.2 Achat de biens et services

Pour les achats de biens et de services, la procédure normale pour enregistrer et payer des factures est traitée par l'application informatique RAFA. Cette application est adaptée aux besoins des Hospices Cantonaux et permet un contrôle des pièces comptables par un tiers. L'utilisation de cette application contraint les utilisateurs à respecter des règles précises, entre autres que les indications propres aux fournisseurs – référence, relations bancaires, adresse, etc. - soient intégrées dans la base de données.

Pour les notes de frais, la procédure normale pour enregistrer et payer les notes de frais du personnel est traitée par l'application informatique ZADIG. Cette application est adaptée aux besoins des Hospices Cantonaux et permet un contrôle des pièces comptables par un tiers. L'utilisation de cette application contraint les utilisateurs à respecter des règles précises, entre autres que les indications propres

aux employés – à temps complets ou partiels, ainsi qu’occasionnels – certificat de salaire, impôts à la source, charges sociales, etc - soient intégrées dans la base données.

Néanmoins, les responsables de départements ont contourné les applications usuelles en enregistrant de trop nombreuses factures et paiements **hors des systèmes** RAFA ou ZADIG, ceci sans raison valable.

Dès lors, les risques d’erreurs ou d’irrégularités existent pour les achats et les dépenses qui ne sont pas traités ou régularisés par les procédures normales.

D’entente avec le Groupe de pilotage, nos contrôles ont donc été limités à ces dépenses et à ces achats.

Les contrôles effectués ont été les suivants :

- a) pour les 205 Fonds qui ont fait l’objet d’un contrôle, nous avons sélectionné 1’158 écritures comptables
- b) ces 1’158 écritures comptables ont été examinées une à une, aussi bien sur le fond que sur la forme.

Les risques d’irrégularités ou d’erreurs sont les suivants :

Contrôles effectués

paiement sur la base de photocopies
Adressage de la facture à un privé
manque de visa d’autorisation
enregistrement comptable erroné
Procédure de traitement des salaires hors système

Risques

paiement à double
paiement indu de factures
paiement indu de factures
protection des actifs
charges sociales manquantes

Résultat de nos contrôles

Sur l'échantillon testé les principaux points à relever sont les suivants :

- Pièce comptable non originale ou non conforme, ce qui signifie que la charge est comptabilisée sur la base d'une photocopie, d'un relevé, d'une relance ou d'un devis, ...
- Facture non adressée au CHUV, la charge est alors basée sur une facture adressée à une personne physique ou à une autre entité juridique
- Défaut d'autorisation, qui peut être de trois sortes, absence totale d'autorisation, autorisation par une personne non qualifiée pour engager des frais ou autorisation non identifiable
- Paiements des indemnités de volontaires, des honoraires de conférenciers sans facture, des indemnités forfaitaires, sans facture, ni accusé de réception.
- Notes de frais payées par le processus des achats ou par l'application des salaires, ce qui ne permet pas un contrôle centralisé des remboursements de frais.
- Avances à des fonds de caisse et comptabilisés directement comme dépenses à la place d'un compte de bilan
- Avances et acomptes enregistrés comme charges, ce qui, outre l'erreur de traitement comptable, présentant le risque de paiement à double.

Conclusions

Sur les 1'158 écritures comptables examinées, il ressort :

Absence de justificatif	198
Justificatif non conforme	79
Photocopies	197
Absence de visa d'autorisation	187
Identification du visa pas possible	144
Pièces non conformes	805

Pour ces 805 pièces non conformes, nous avons attiré l'attention du Groupe de Pilotage sur 40 d'entre elles, qui, à notre avis, nécessitent une décision du Groupe de pilotage pour un suivi par le Contrôle cantonal des finances.

6.3 Frais généraux et notes de frais (Application ZADIG)

Direction et Chefs de service

Pour la Direction et les Chefs de services, nous avons vérifié, par sondages, les dépenses - (notes de frais, frais de voyage et représentation, frais de formation,...) -, qui ont été traitées par le système salaires ZADIG.

Résultat de nos contrôles

Sur 29 dépenses/notes de frais contrôlées, CHF 110'219 au total, nous avons relevé :

- manque de justificatif valables	5 notes de frais/dépenses	CHF	5'440
- paiement sur la base de photocopies	5 notes de frais/dépenses	CHF	10'908
- dépenses non conformes au règlement de frais	3 notes de frais/dépenses	CHF	2'401
- manque de visa autorisé	1 notes de frais/dépenses	CHF	5'212
- manque visa du directeur administratif	3 notes de frais/dépenses	CHF	9'562

Employés

Pour les employés, nous avons vérifié, par sondages, les dépenses (notes de frais, frais de voyage et représentation, frais de formation,...) qui ont été traitées par le système salaires ZADIG.

Résultat de nos contrôles

Sur 270 dépenses/notes de frais contrôlées, nous avons relevé :

- paiement à double ou autre exception	6 notes de frais/dépenses	CHF	16'517
- manque de justificatif valables	68 notes de frais/dépenses	CHF	113'535
- paiement sur la base de photocopies	41 notes de frais/dépenses	CHF	89'746
- dépenses non conformes au règlement de frais	5 notes de frais/dépenses	CHF	1'970
- manque de visa autorisé	4 notes de frais/dépenses	CHF	14'781
- manque visa du directeur administratif	4 notes de frais/dépenses	CHF	5'493

Les différents cas relevés ont été transmis sur décision du Groupe de pilotage au Contrôle cantonal des finances pour le suivi.

7 Recommandations pour le contrôle interne

En matière de gestion des fonds, les Hospices Cantonaux sont soumis à un ensemble de règlements édictés par les Hospices Cantonaux, ou le Canton. Ces règlements, nombreux et complexes, ne sont pas toujours simples à appliquer dans le cadre spécifique des activités des Hospices Cantonaux. En effet, les Hospices ont une vocation académique et leurs besoins sont plus étendus et plus variés que ceux propres à l'administration cantonale.

Sur la base des règlements et des formulaires, des procédures - non formelles - ont été développées par les directeurs administratifs de certains départements. Ces procédures permettent un contrôle sur les activités des fonds et donnent une ligne de conduite en matière de gestion des fonds. Toutefois, ces procédures ne résultent pas d'une démarche concertée et ne sont pas formellement documentées.

Afin d'améliorer la situation aux Hospices Cantonaux en matière de contrôle interne, nous suggérons l'introduction d'un modèle de travail tel que COSO. Ce modèle propose une ligne de conduite pour la mise en place d'un système de contrôle interne cohérent.

Ce modèle vise à la réalisation de 3 objectifs qui sont :

- Efficacité et Efficience des processus opérationnels
- Fiabilité des rapports financiers
- Respect des lois et règlements en vigueur

Néanmoins, la mise en place d'un environnement de contrôle adapté à la situation propre des Hospices Cantonaux prendra plusieurs semaines, voire plusieurs mois avant d'être décidé par la direction, compris et accepté par les utilisateurs et en finalité efficace.

Durant la période transitoire, soit jusqu'à la mise en place d'un système de contrôle interne adapté à l'institution, nous recommandons d'appliquer deux règles simples et indispensables, à savoir :

- a) aucun paiement ne peut être effectué sans facture/document original ;
- b) toutes les factures doivent être visées par les personnes autorisées.

Ces règles permettraient de réduire substantiellement les risques d'irrégularités tout en permettant la poursuite de l'activité courante.

8 Conclusions finales

En préambule, nous sommes d'avis que l'utilité d'un aussi grand nombre de Fonds – 1'431 – doit être analysée dans un objectif de réduction.

Le total des dépenses à charge des fonds représente en 2005 un montant total de CHF 120,8 millions (ou 11,6 % du total des dépenses des HCV-CHUV), dont CHF 36,4 millions pour les achats de biens et services et les frais. A titre de comparaison, le total des dépenses des HCV-CHUV se monte pour la même période à CHF 1'045 millions.

Sur la base de nos contrôles, nous relevons que des lacunes existent dans les procédures de contrôle interne de la gestion des Fonds et elles ont permis des dysfonctionnements au niveau des enregistrements et des paiements des factures.

Ces lacunes ont permis de procéder à des enregistrements de factures sur la base d'une photocopie ou/et en l'absence de visa autorisé, ce qui entraîne un risque de paiement à double ou erroné. Dès lors, nous recommandons aux Hospices Cantonaux de repenser le système de contrôle interne et la gouvernance pour la gestion des Fonds, afin de réduire son exposition aux risques d'irrégularités et de renforcer l'application des règlements.

Les contrôles que nous avons effectués n'ont pas permis de découvrir des cas d'irrégularités systématiques, mais plutôt des manquements aux respects des règles usuelles en la matière.

A ce jour, nous avons transmis au Groupe de Pilotage 40 cas de paiements qui demandent des investigations complémentaires ou des réponses des chefs de service ou de département, qui n'ont pas encore eu l'occasion de se prononcer.

Nous rappelons que nos contrôles ont été effectués sur la base d'une sélection de pièces comptables, sélection validée par le Groupe de Pilotage et que tous les revenus des Fonds ont été exclus de notre mandat.

Nous remercions les membres du Groupe de Pilotage, la Direction générale, les Directeurs administratifs et les collaborateurs du service des finances des Hospices Cantonaux de leur disponibilité et de leur collaboration durant le déroulement de notre mission.

Nous formulons les réserves d'usage pour le cas où des éléments ne nous auraient pas été remis.

Lausanne, le 12 juillet 2006

Liste des bases légales, réglementaires et des directives

Règlements

- ⇒ Délégation de signatures en matière de personnel (06.08.2004)
- ⇒ Liste des délégations de compétences au sein des hospices cantonaux
 - A. En matière de personnel
 - B. D'autres délégations(26.08.1999)
- ⇒ Directives sur les dépenses de service (27.11.2002)
- ⇒ Signature de contrats avec des tiers en matière de recherche (09.03.2005)
- ⇒ Utilisation du fonds de perfectionnement des Hospices-CHUV (15.11.2004)
- ⇒ Directives du Directeur général des Hospices cantonaux en matière d'activités accessoires du personnel et des revenus annexes y afférents du 4 novembre 1999
- ⇒ Règlement du 9 novembre 2002 sur la formation continue

- ⇒ Formulaire de remboursement de frais:
- Dépenses de service
 - Demande de congé et remboursement de frais de formation
 - Remboursement pour frais d'invitations, repas de travail ou collations

(13.02.2006)

- ⇒ Formulaire de remboursement de dépenses de service

Lois

- ⇒ Loi sur les finances du canton de Vaud du 27 novembre 1972 (modifiée le 17 décembre 1996)
- ⇒ Loi sur les Hospices cantonaux du 16 novembre 1993
- ⇒ Règlement sur les Hospices cantonaux du 22 février 1995