

Michel Huissoud

Ryf 52 – 3280 Murten

+41 79 456 65 71

michhuissoud@gmail.com

Examen des activités de la Cour des comptes vaudoise

*Effectué en application du Guide d'examen par les pairs (GUID 1900),
de l'Organisation internationale des institutions supérieures
de contrôle des finances publiques (INTOSAI)*

Rapport du 5 juin 2024



Examen par les pairs : une bonne pratique de l'INTOSAI

L'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques ([INTOSAI](#)) a édicté un guide (GUID 1900) réunissant les bonnes pratiques de l'examen par les pairs.

Un examen par les pairs ne constitue pas à proprement parler un audit, mais plutôt une évaluation et des conseils produits par des pairs, sur demande de l'institution. La réalisation périodique d'un tel examen est recommandée par les normes professionnelles. Il porte sur l'activité et le mode de fonctionnement de l'institution.

Après un premier mandat de revue de la méthodologie et des rapports, confié en 2011 à l'ancien directeur de la Cour des comptes européenne, le Prof. Dr. rer. pol. Hendrik Fehr, c'est la seconde fois que la Cour des comptes s'est soumise à cet exercice.

La Cour des comptes du canton de Vaud

La [base constitutionnelle](#) instituant la Cour des comptes est concrétisée par une [loi](#), ainsi que par un [règlement](#). Initialement composée de cinq magistrats¹, la Cour est entrée en fonction le 1er janvier 2008.

Suite à une réforme, le nombre de magistrats élus par le Grand Conseil pour une période de six ans a été réduit, depuis le 1er janvier 2014, de cinq à trois. La présente magistrature est formée de Nathalie Jaquerod, Guy-Philippe Bolay et Valérie Schwaar. Ils ont été élus par le Grand Conseil le 11 juin 2019 et ont pris leurs fonctions le 1er janvier 2020, pour un mandat de six ans (2020-2025).

Ces trois magistrats sont assistés par huit chefs de mandat d'audit et une employée administrative, pour un total de 11 ETP (équivalents temps plein). Le [budget](#) annuel de la Cour pour l'année 2024 est de 2'534'000 francs.

¹ Pour faciliter la lecture, le masculin générique est utilisé. Les termes utilisés valent autant pour les femmes que pour les hommes.

Examen des activités de la Cour des comptes

La Cour des comptes vaudoise m'a sollicité pour procéder à un examen de ses activités d'audit et de son fonctionnement. Il s'agit en particulier de porter un jugement professionnel sur la planification des audits, leur réalisation et les relations avec les parties prenantes, ainsi que sur les rapports et autres outils de communication de la Cour. Deux interrogations sont au centre de cet examen : la Cour fait elle les bonnes choses (doing the right things) ? et, la Cour fait elle les choses correctement ? (doing things right).

J'ai procédé à une analyse d'une quinzaine de missions récentes (liste en annexe 1) et organisé en décembre 2023 un exercice d'auto-évaluation avec le personnel de la Cour. Soucieux de savoir comment la Cour est perçue par les parties prenantes, j'ai pris connaissance de plus d'une vingtaine de questionnaires de satisfaction, que j'avais adressés aux services audités, et conduit une trentaine d'entretiens avec des personnes extérieures, dont la liste figure en annexe 2 du présent rapport.

Sur ces bases, je peux répondre positivement aux deux questions mentionnées ci-dessus :

J'estime que la Cour fait les bonnes choses et qu'elle les fait correctement. Elle a pris des décisions importantes durant l'examen et j'ai fait deux recommandations, qui ont été acceptées par la Cour.

Je remercie le Collège des magistrats pour sa confiance et mes différents interlocuteurs pour leur disponibilité et leur franchise.

Lausanne, le 5 juin 2024

Michel Huissoud

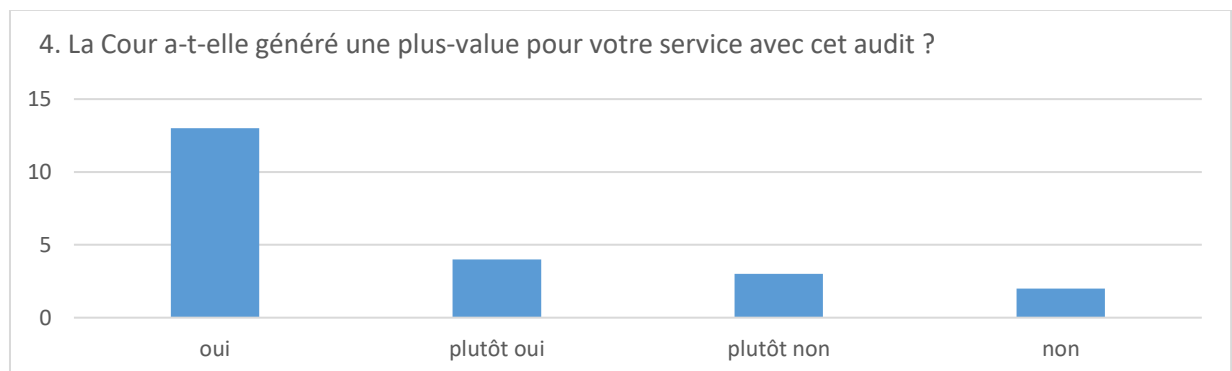
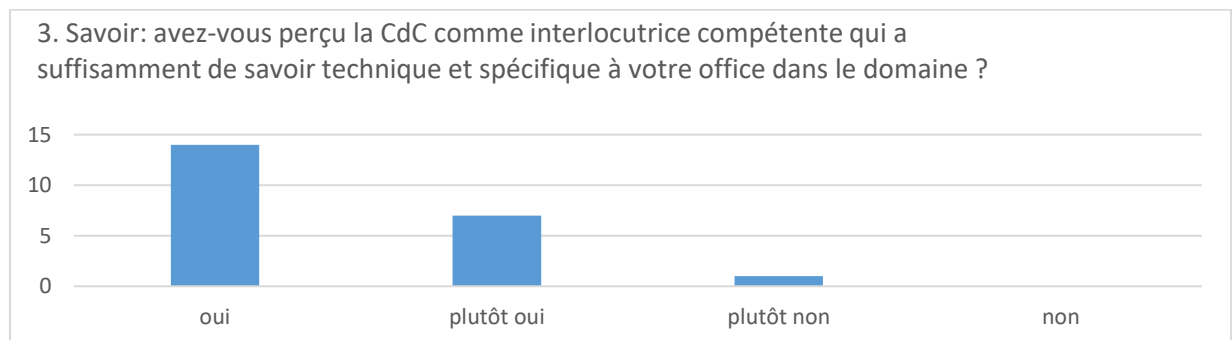
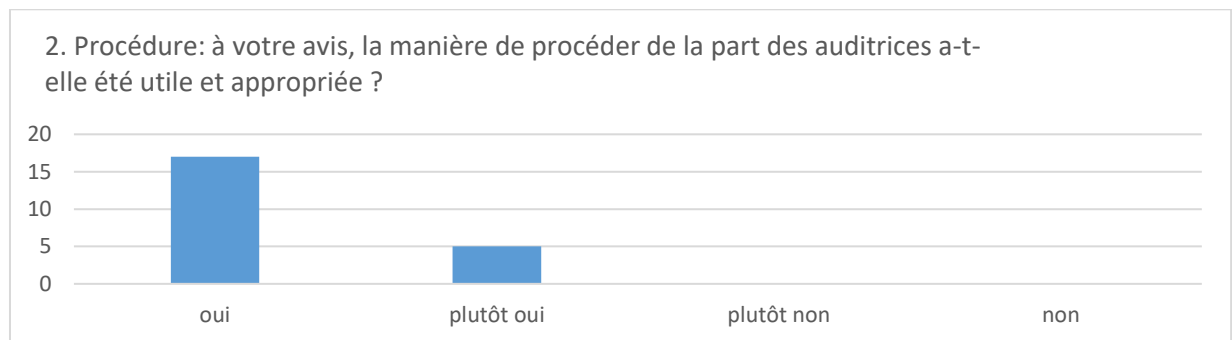
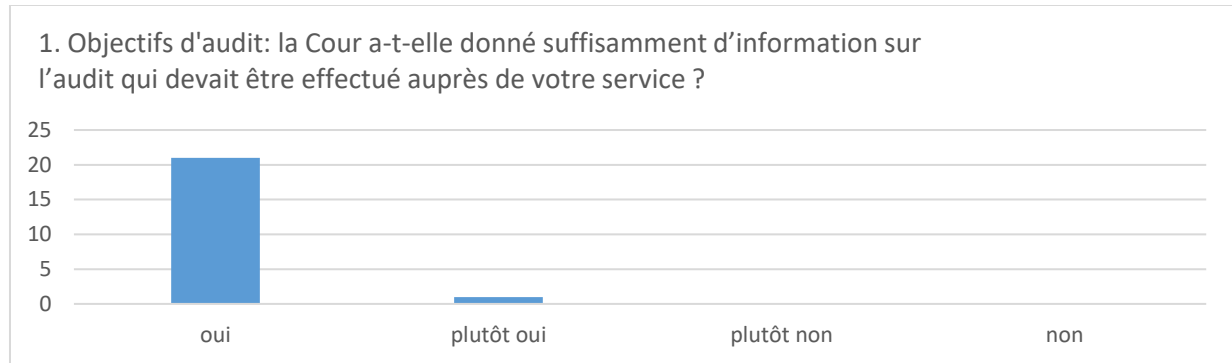
Prise de position générale de la Cour :

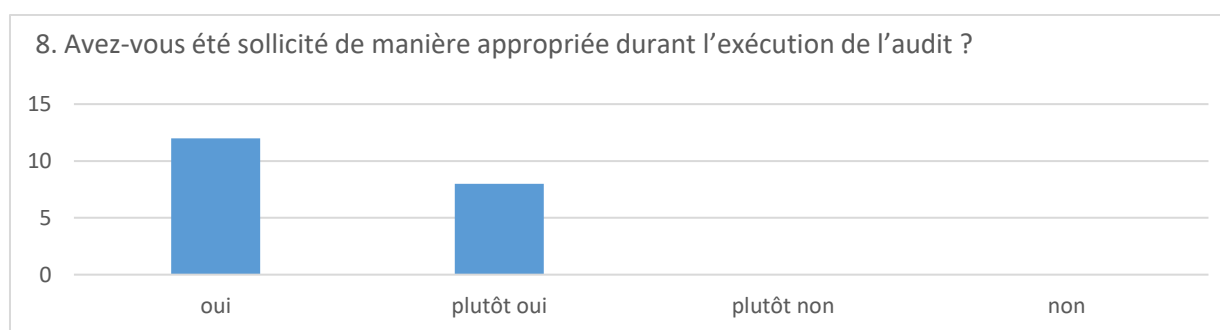
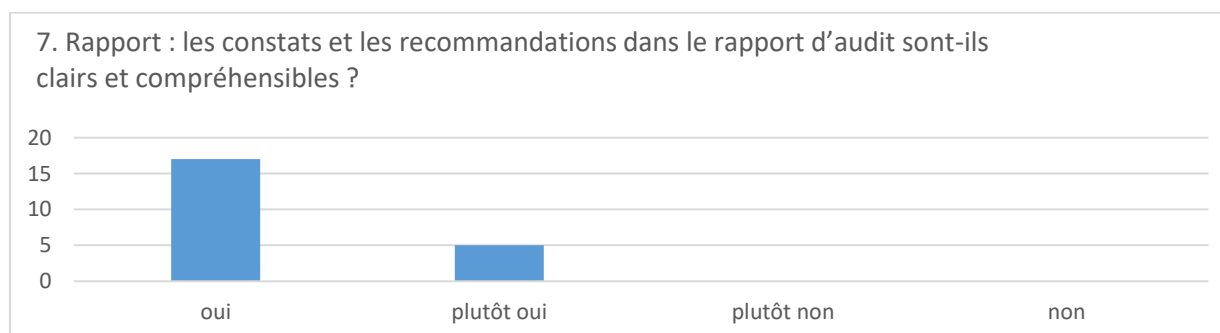
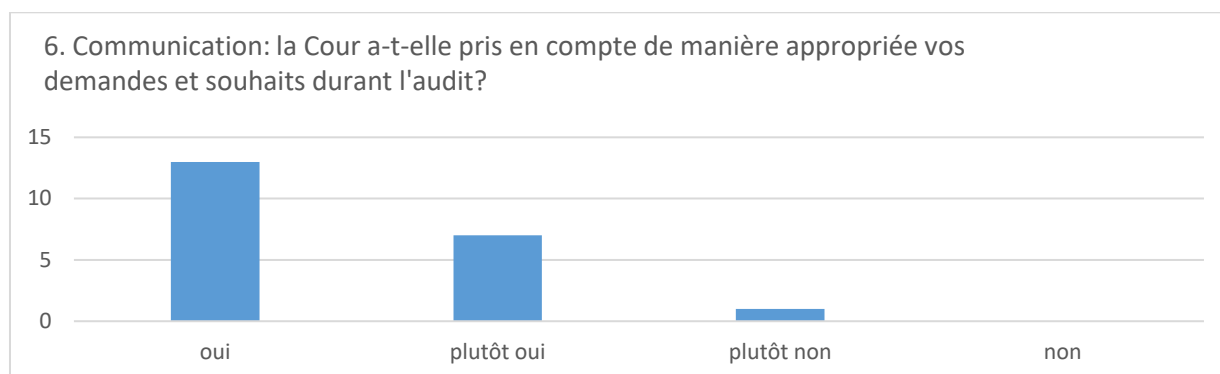
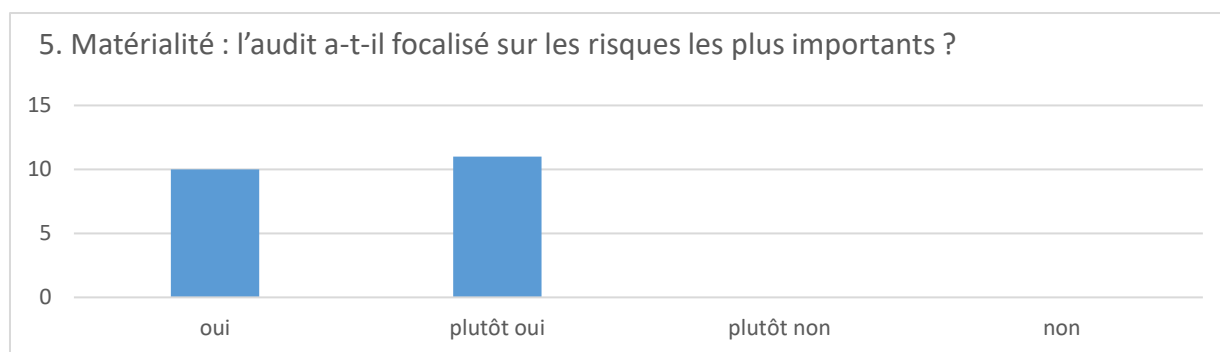
Pour cet examen par les pairs selon le guide (GUID 1900), la Cour a sollicité M. Michel Huissoud, ancien directeur du Contrôle fédéral des finances (CDF). Elle tient à le remercier pour son examen très complet de ses activités et de son fonctionnement, qui confirme la pertinence des démarches menées par la Cour afin de renforcer la qualité de ses audits. La Cour mettra en œuvre l'ensemble des recommandations émises.

A. Le travail de la Cour des comptes est-il apprécié ?

1. Les audités apprécient le travail et les rapports de la Cour des comptes

J'ai reçu 22 questionnaires de satisfaction, dont les résultats parlent d'eux-mêmes :





Outre ces 8 questions, j'ai invité les entités concernées à qualifier le comportement du personnel de la Cour des comptes. J'ai reçu les réponses suivantes, toutes positives : « *bienveillant, à l'écoute et cherchant à trouver des recommandations pertinentes et utiles pour les parties prenantes, très bien, agréable, respectueux, intéressé, agréable, constructif, niveau professionnel très bon, ouvert, très professionnel et avenant, bons échanges réguliers avec bonne écoute et mode itératif de clarification des points, à l'écoute, impliqués, à l'écoute, claires et attentives* ».

2. Les commissions du Grand Conseil estiment le travail de la Cour

J'ai eu des entretiens avec le Secrétaire général du Grand Conseil, ainsi qu'avec les secrétaires, présidents et vice-présidents de la commission de gestion, de la commission des finances et de la commission thématique des systèmes d'information.

Les personnes interrogées sont unanimes : les [difficultés](#) des années 2011-2012, qui avaient à l'époque conduit certains députés à demander la suppression de la Cour des comptes, ont été surmontées. La Cour a aujourd'hui acquis la légitimité et l'autorité morale souhaitées par le Grand Conseil. Même si les rapports ne semblent pas être lus par tous les députés, les synthèses et les capsules vidéo sont très appréciées.

La Cour entretient des relations régulières tant avec les deux commissions de surveillance qu'avec les commissions thématiques. Les constats de la Cour sont repris dans plusieurs interventions parlementaires et son travail est jugé utile par les députés. La discussion sur le choix de la commission qui doit être informée la première des résultats de la Cour, lancée par la commission de gestion dans son récent [rapport d'activité](#), témoigne de l'intérêt porté à ces travaux.

Selon mes interlocuteurs, les commissions de surveillance pourraient renforcer leur pression sur les entités auditées, afin de les amener à accepter les recommandations de la Cour et à en accélérer la mise en œuvre.

Je me suis demandé pourquoi la Cour des comptes n'a pas reçu de mandat spécial du Grand Conseil ces dernières années.

Il appartient au Grand Conseil, et pas à ses commissions de surveillance, de confier à la Cour des comptes des mandats spéciaux. La loi sur la Cour des comptes règle cette procédure², dont la lourdeur explique selon les parlementaires interrogés la très rare application. L'effet d'annonce entraîné par un tel mandat impliquerait en effet de réaliser une enquête préalable pour le justifier, démarche peu réaliste en pratique.

S'agissant d'un mandat au Contrôle cantonal des finances, il est intéressant de constater qu'en application de l'article 55 de la [loi sur les finances](#) ce sont les commissions de surveillance du Grand Conseil – et pas le plenum – qui sont compétentes.

Je relève que les députés auraient également la possibilité d'introduire dans les lois des [clauses évaluatives](#), confiant explicitement à la Cour des comptes une future évaluation de la loi ou de ses effets.

En pratique, la voie du signalement est utilisée par les députés qui souhaitent une intervention de la Cour.

Je constate que les relations avec le Grand Conseil et ses commissions sont bonnes.

² Il existe une petite discrédance entre cette loi et la loi sur le Grand Conseil : celle-ci prévoit que seules les commissions de surveillance peuvent proposer un mandat spécial à la Cour (art. 50 al. 5 LGC), alors que la LCComptes prévoit que 20 membres du parlement peuvent également faire cette proposition (art. 22 al.1 LCComptes).

3. Le Conseil d'Etat renonce à ce jour à proposer des mandats

La relation entre le Conseil d'Etat et la Cour des comptes évolue lentement, mais dans le bon sens. La Cour des comptes n'est plus considérée comme une adversaire, mais pas encore comme une alliée. Un des souhaits exprimés par mes interlocuteurs serait l'établissement par la Cour d'une espèce de vision sur les futurs audits, élaborée pour plusieurs années. Certaines missions de la Cour pourraient ainsi accompagner un ou plusieurs objectifs de législature exprimés par le Conseil d'Etat. La Cour a cependant toujours été réticente à établir un programme pluriannuel. Elle tient à préserver sa capacité de réaction et à éviter une trop grande prévisibilité des contrôles, qui nuirait à son effet préventif.

La loi offre au Conseil d'Etat la possibilité de confier un mandat spécial à la Cour et à celle-ci la possibilité de le décliner. Le Conseil confie régulièrement des mandats au Contrôle cantonal des finances, son instrument privilégié, mais il n'en a pratiquement jamais confié à la Cour.

Interrogés, nos interlocuteurs insistent sur l'importance de respecter l'indépendance de la Cour et leurs réticences à s'immiscer dans le délicat choix des thèmes d'audit. Cette position est en soi louable, elle s'applique d'ailleurs également aux missions en cours. Le fait que la Cour – à la différence du Contrôle cantonal des finances – publie ses rapports, explique également cette réticence à lui confier des mandats spéciaux.

Le Conseil d'Etat ne me semble pas encore apprécier à sa juste valeur, l'apport que les contrôles de la Cour engendrent dans ses tâches de surveillance de l'administration, des subventionnés et des communes vaudoises.

B. Examen du travail de la Cour au long du processus d'audit

4. Un inventaire du portefeuille d'audit difficile et incertain

Le champ de contrôle de la Cour est extrêmement vaste. Outre l'ensemble des entités cantonales, y compris le Conseil d'Etat et le Grand Conseil, il s'étend selon l'article 3 de la Loi aux communes et aux associations de communes, aux personnes morales de droit public, ainsi qu'aux personnes physiques et morales auxquelles l'Etat ou une commune délègue l'exécution d'une tâche publique ou accorde, directement ou indirectement, une subvention. La Cour peut-elle avoir la vue d'ensemble sur son champ de contrôle ?

La structure de l'administration cantonale est clairement définie et ne constitue pas une difficulté.

La Cour utilisera d'autre part une liste des communes, des ententes, associations, fédérations et agglomérations de communes, tenue par la Direction générale des affaires institutionnelles et des communes (DGAIC).

Elle dispose également de la liste des bénéficiaires de subventions cantonales supérieures à 3 millions, établie par le Département des finances en application de l'article 10 du [Règlement sur les subventions](#).

En l'absence de base légale contraignante, cette liste ne comprend en revanche pas les subventions versées par les différentes autorités communales. A la différence des subventions cantonales, celles-ci devraient donc être recherchées auprès de plusieurs centaines d'autorités communales. Un inventaire est irréaliste.

S'agissant des personnes morales de droit public, ainsi que des personnes physiques et morales auxquelles l'Etat ou une commune délègue l'exécution d'une tâche publique, aucun service de l'Etat ne dispose aujourd'hui d'une vue d'ensemble. La Cour a entrepris une démarche afin d'identifier les principaux acteurs.

Je constate que la tenue à jour d'un inventaire complet du champ de contrôle de la Cour mobiliserait des ressources disproportionnées. La Cour a pris les mesures appropriées pour identifier les principaux objets de son champ de contrôle.

5. Le très délicat choix des audits

Toute institution de surveillance doit affecter ses ressources de manière à couvrir les risques les plus importants. Ce principe est repris par l'article 14 du Règlement qui stipule que la Cour des comptes fonde le choix de ses audits sur différents critères, notamment les risques identifiés en matière de bonne gestion des fonds publics.

A ce jour, la Cour vérifie que les idées d'audits correspondent aux différents critères. Elle ne procède en revanche pas à une analyse des risques « top-down » pour générer les idées permettant de couvrir les risques les plus importants.

Les échos recueillis auprès des parties prenantes montrent qu'elles éprouvent une difficulté à trouver un fil rouge dans la liste des thèmes choisis. La Cour est perçue comme étant agile dans le choix des thèmes, mais très réactive, en particulier lorsqu'une mission fait suite à un signalement. Je note qu'une certaine imprévisibilité des contrôles est également un atout en matière de prévention.

S'agissant de durabilité, la Cour a entrepris de premiers audits (par exemple [l'audit 83](#) sur les achats de l'UNIL ou l'audit en cours sur les améliorations foncières en zone agricole) qui intègrent ce critère. Elle répond ainsi aux attentes du Grand Conseil, qui a ancré ce nouveau principe dans la mission de la Cour lors de la modification législative en vigueur depuis 2013.

Soucieuses d'améliorer l'efficacité de la collaboration entre administrations communales et cantonale, plusieurs personnes estiment essentiel que la Cour traite de manière verticale les thèmes, en faisant usage de son droit d'auditer tant l'administration cantonale, que les organisations communales et tous les subventionnés du canton. Elle l'a fait de manière exemplaire dans les différents audits traitant de l'octroi des permis de construire ([rapport 73](#), ainsi que 47, 49, 51, 52, 53, 54 et 55).

Pour guider ses choix, la Cour dispose de plusieurs sources d'informations.

Elle procède déjà à une lecture attentive des audits effectués par le Contrôle cantonal des finances et le Contrôle des finances de la Ville de Lausanne. Elle consulte régulièrement la liste des grands projets informatiques de l'administration cantonale, qui comprend une analyse des risques, sert au pilotage par la DGNSI du portefeuille de projets de SI métiers et d'information, et est transmise deux fois par an à la Commission thématique des systèmes d'information.

Elle prendra dorénavant en compte les travaux de surveillance du Conseil d'Etat, du département en charge des relations avec les communes et des préfets³. En application de l'article 138 de la Loi sur les communes, ceux-ci sont en effet les premiers organes de surveillance, qui doivent veiller à ce que les communes s'administrent de manière conforme à la loi. La Cour mettra en place les procédures appropriées pour être régulièrement informée des principaux résultats de ces travaux de surveillance.

La Cour a décidé d'intégrer dorénavant ces différentes sources dans une analyse des risques sommaire et limitée aux principaux objets de son portefeuille d'audit, puis de s'inspirer de cette analyse pour choisir ses missions. Un modèle canadien⁴ offre par exemple une approche relativement simple et pragmatique.

Je constate que les décisions prises et la démarche adoptée sont appropriées, conformes aux standards d'audit et adaptées aux ressources très limitées de la Cour.

6. La sensible exception fiscale

Selon l'article 26 de la Loi sur la Cour des comptes, la Cour des comptes dispose de tout pouvoir d'investigation. Cette disposition extrêmement forte n'est tempérée que par l'alinéa 3, qui prévoit que le Conseil d'Etat est l'autorité compétente pour lever le secret fiscal. Je relève qu'une disposition parfaitement identique figure à l'article 12/3 de la Loi sur le Contrôle cantonal des finances. Celui-ci effectue régulièrement des contrôles auprès de l'Administration cantonale des impôts (ACI).

³ Le préfet contrôle le fonctionnement, l'administration et la gestion des communes de son district. Chaque année, il inspecte toutes les communes du district, en particulier leurs registres officiels et leurs comptes. Voir la loi sur les préfets et les préfetures <https://prestations.vd.ch/pub/blv-publication/actes/consolide/172.165?key=1617114991098&id=da4cebec-d3ab-4838-ac04-a374643117bd>. Article 31: Le préfet surveille les communes, les fractions de communes, les associations de communes et autres institutions intercommunales notamment en examinant chaque année leur activité et leur gestion, ainsi que leurs registres et leurs comptes. Le rapport annuel adressé au Conseil d'Etat fait état de ces contrôles.

⁴ FONDATION CANADIENNE POUR L'AUDIT ET LA RESPONSABILITÉ, Approche à l'égard de la sélection et de la planification pluriannuelle des audits, Ottawa 2016

Au cours de son histoire, la Cour n'a demandé qu'à une reprise en 2012 une telle levée du secret fiscal pour un audit sur les allègements fiscaux. Cette demande a été partiellement exaucée, mais n'a pas abouti à un rapport d'audit. En 2020, après une discussion avec le conseiller d'Etat responsable, la Cour a renoncé à demander la levée du secret fiscal, alors qu'elle prévoyait de vérifier si l'ACI contrôlait de manière efficace les fondations exonérées d'impôts.

Je constate une réticence de la Cour des comptes à cerner la portée concrète de l'exception fiscale figurant dans la loi.

7. Quelle place accorder au traitement des signalements ?

La loi prévoit que quiconque peut proposer un mandat spécial à la Cour des comptes et que cette dernière est libre de donner suite ou non à ce mandat.

En pratique, les signalements peuvent se révéler très utiles pour démarrer un audit, mais mobilisent des ressources d'une manière difficile à planifier. Bien que la Cour soit libre – selon la loi – d'y donner suite ou pas, elle serait placée dans une situation inconfortable si un signalement écarté trop rapidement se révélait finalement avéré.

Le nombre de signalements reçus est stable, 26 en 2023, et ne justifie probablement pas encore la mise en place d'un logiciel spécialisé et sécurisé. En l'absence de messagerie sécurisée, la Cour n'est donc pas en mesure d'assurer aux auteurs des signalements que les messages électroniques qu'ils envoient seront traités de manière confidentielle. La voie postale ou un entretien téléphonique restent des canaux mieux protégés que la voie électronique.

L'issue qui sera donnée à la [motion](#) Jean-Michel Dolivo et consorts « *Pour une protection efficace des lanceurs d'alerte dans l'administration cantonale vaudoise* » est encore ouverte. Il est intéressant de constater, que deux pistes peuvent conduire à la mise en place d'un système d'alerte.

La première repose sur l'idée que la population doit pouvoir signaler des irrégularités à la Cour des comptes. A l'image de la loi genevoise ([article 37 de la Loi sur la surveillance](#)), la loi vaudoise prévoit que la Cour peut recevoir des signalements ([article 23 LCComptes](#)). Elle offre une solution qui s'adresse à toute la population, y compris les membres de l'administration vaudoise.

La seconde voie concerne les magistrats et le personnel des administrations suisses. Il s'agit d'une part de les encourager à lancer des alertes, tout en les protégeant contre toutes suites négatives de leur annonce⁵. Il est également important d'introduire une obligation générale pour les agents publics de dénoncer les crimes et délits dont ils sont témoins, un instrument anti-corruption important⁶. Ce sont ces deux [motivations](#) qui avaient conduit la Confédération à introduire en 2011 le fameux [article 22a](#) de la Loi sur le personnel de la Confédération, qui a été à l'origine et au centre des débats du Grand Conseil vaudois.

Ce contexte rend complexe la mise en œuvre de la motion. Il serait bon de trouver une solution d'ensemble, qui ne conduise pas à la mise en place de doublons et qui assure à la Cour un accès illimité

⁵ Groupe de travail de l'OCDE contre la corruption

⁶ Rapport d'évaluation du GRECO sur la Suisse du 4 avril 2008

aux alertes. Il est à ce titre curieux que la Cour des comptes, seule instance disposant aujourd'hui d'une base légale permettant de recevoir des signalements, n'ait pas été invitée à participer aux travaux.

Je pense que la Cour est consciente du risque d'instrumentalisation lié aux signalements. Elle a mis en place une procédure en deux temps, qui devrait lui permettre d'identifier les cas urgents et graves, rapidement et sans dépenser trop de ressources.

8. Délimitation temporelle de la mission

Il est extrêmement difficile de délimiter le début d'une mission d'audit et de choisir le bon moment pour l'annoncer officiellement. Le choix entre une annonce précoce et imprécise quant au thème audité et une annonce plus tardive, mais qui implique une collecte d'informations hors-mission, est délicat.

Fin novembre 2023, la Cour a significativement amélioré sa pratique en la matière :

- L'annonce officielle d'audit a été avancée et se fait dorénavant dès que la proposition d'audit a été validée par le Collège. Il est ainsi possible de mieux définir le mandat, d'en vérifier la faisabilité et la plus-value, et de faciliter l'accès aux données avant de définir la stratégie d'audit, qui constitue la dernière étape de la phase de planification.
- Une liste des audits en cours est publiée sur la page Internet de la Cour. La publication n'intervient qu'après la validation de la stratégie d'audit par le Collège, soit après que la faisabilité de la mission ait été vérifiée.

9. Méthodes

Audits parallèles ou conjoints avec d'autres institutions de contrôle

La collaboration avec la Cour des comptes genevoise a une longue histoire. Au cours d'une mission commune, les Cours des comptes genevoise et vaudoise avaient contrôlé en 2009 les activités de la Centrale d'achats et d'ingénierie biomédicale (CAIB), agissant pour les hôpitaux universitaires des cantons de Genève et Vaud. Cet [audit](#) avait d'ailleurs été pris en exemple lorsque un député vaudois avait proposé en 2011 de fusionner les Cours des comptes vaudoise et genevoise.

Le dernier exemple est la collaboration réussie avec la Cour des comptes genevoise et la Chambre régionale des comptes (française) Auvergne-Rhône-Alpes. Désireuses d'examiner les enjeux de la mobilité transfrontalière, ces trois institutions de contrôle actives dans le Grand Genève ont décidé pour la première fois de lancer un audit en commun sur les mesures d'accompagnement au Léman Express. La synthèse commune et la [capsule vidéo commune](#) sont exemplaires.

La Cour avait également espéré pouvoir coordonner son [audit](#) sur la Promotion d'une alimentation équilibrée et de l'activité physique auprès des enfants et des jeunes avec [l'évaluation](#) de la Cour des comptes genevoise portant sur la prévention du surpoids et de l'obésité. Les difficultés pour accorder les deux calendriers et les différentes méthodes ont finalement empêché de tirer des avantages de ces échanges. Ce même audit a malgré tout permis d'intéressantes comparaisons avec les pratiques des cantons de Genève et du Jura.

D'une manière générale, la Cour s'inspire souvent des pratiques administratives d'autres cantons pour évaluer l'administration vaudoises. L'[audit](#) des prestations d'intérêt général (PIG) est un exemple très réussi de ce travail d'enquête. Tous les cantons sont confrontés au défi des PIG et plusieurs ont trouvé de bonnes solutions pour y répondre. Un tel benchmark aide les services cantonaux à identifier les bonnes pratiques. Les commissions thématiques du Grand Conseil profitent également de cet éclairage pour mieux évaluer la situation cantonale.

Audits transversaux et verticaux

On l'a mentionné plus haut, la Cour a une bonne pratique des audits transversaux portant sur plusieurs services cantonaux ou entre communes. Elle renonce en revanche à publier ses résultats dans une forme qui permettrait une comparaison (benchmark) entre les différents projets ou institutions, que ce soit des services cantonaux ou des communes. L'expérience montre que de telles comparaisons motivent parfois les institutions en queue de peloton à s'améliorer.

Dans le prolongement de son audit sur l'octroi des permis de construire, la Cour a produit un [Guide](#) de bonnes pratiques, destiné aux services communaux. Ce guide a été très bien accueilli dans les communes et constitue une réelle plus-value apportée par la Cour.

On l'a également déjà mentionné, les audits verticaux portant sur les différentes couches institutionnelles du canton sont importants, en particulier car la Cour est la seule institution ayant la compétence légale de les réaliser.

Type d'approche d'audit

En application de la [norme ISSAI 3000](#), trois approches d'audit sont possibles. Selon l'ancien canevas « Stratégie d'audit », les auteurs devaient ajouter un commentaire : « *En particulier si l'approche directe, prioritaire pour la Cour, n'a pu être choisie, veuillez commentez sur les raisons du choix* ». Aujourd'hui le formulaire a été adapté, mais la Cour maintient sa préférence pour la méthode orientée résultats ou directe.

3.1.3. Approche d'audit

Audit de performance

- orientée résultats (« directe ») -> L'action publique est-elle performante ?
- orientée système (« indirecte ») -> Les procédures sont-elles adaptées pour assurer la performance de l'action ?
- orientée problème -> Pourquoi cela ne fonctionne-t-il pas ?

Au lieu de se concentrer sur les intrants, cette méthode tente de mesurer ou d'estimer les résultats de l'activité administrative.

Nonobstant, les équipes d'audit se résignent trop souvent à retenir une approche indirecte, orientée système.

Même dans un tel audit de système (indirect), il est plus utile et convainquant de chercher les erreurs et les problèmes en aval du processus, puis de remonter le processus pour en chercher la cause, éventuellement dans des contrôles internes (inputs) déficients ou inexistant, plutôt que de se limiter à faire un inventaire et à contrôler l'exhaustivité des contrôles internes.

Je constate que dans la pratique cette recherche des problèmes et des erreurs, sur le terrain, par des enquêtes auprès des bénéficiaires, des parties prenantes ou par l'analyse des données, n'est pas faite systématiquement. Ceci conduit souvent à concentrer le travail sur les procédures et conduit à des contrôles de la conformité ou de la gouvernance.

Comme l'a relevé à juste titre le Professeur N. Soguel dans son rapport de 2011, une manière d'éviter la méfiance des entités auditées à l'égard des auditeurs est de mettre en œuvre une approche quantitative - chiffrée -, permettant des contrôles sur une base statistique, afin de diminuer la marge d'interprétation de l'auditeur.⁷

La Cour a fait de bonnes expériences avec des petits sondages auprès des personnes concernées (Protection civile, stages pour enseignants) et devraient recourir plus fréquemment à de telles méthodes. C'est souvent une méthode efficace pour augmenter la part du travail d'audit consacrée à la mesure de la performance. Elle devrait être privilégiée.

Je constate que la Cour est exemplaire dans sa collaboration avec d'autres institutions de contrôle. Sur le plan méthodologique, elle a défini - de manière parfaitement correcte - l'approche méthodologique directe comme étant prioritaire. La mise en œuvre de ce choix se révèle parfois difficile.

10. Organisation, assurance-qualité et archivage des documents

Le Collège a fait le choix en début de magistrature de mélanger à chaque nouvelle mission les équipes. Cette décision a permis de favoriser l'échange de connaissances et de développer un excellent esprit d'équipe au sein de la Cour. Pour parfaire l'exercice, la Cour a décidé de définir plus précisément les tâches du « Chef de mandat d'audit en soutien ». Cette tâche, à laquelle est dévolue une bonne partie de l'assurance-qualité, est en effet aujourd'hui remplie de manière trop inégale. La Cour veut également définir de manière simple et contraignante les tâches de l'assurance-qualité, en les focalisant sur la qualité de la chaîne « risque-question d'audit-méthode-constat-rapport ».

La question de l'indépendance des personnes intervenant sur une mission est réglée dans les articles 10 à 13 de la loi, mais ces articles ne s'appliquent qu'aux magistrats. La Cour les a étendus au reste du personnel par le biais du formulaire de planification des audits.

La Cour a également décidé de mieux structurer les missions en profitant de la mise en place de la version vaudoise (Project VD) du logiciel de gestion de projet (Planisware Orchestra) par l'Etat de Vaud. Elle a décidé de définir de manière contraignante les principales étapes et les livrables, de planifier ses ressources et d'enregistrer la version validée des documents-clé dans ce logiciel.

Pour ce faire, le principe d'une standardisation contraignante de la dénomination et de la structure d'archivage de tous les fichiers, en particulier la correspondance et les notes de travail, a été adopté par la Cour.

La Cour a pris des mesures importantes pour améliorer son organisation et l'assurance-qualité sur ses travaux.

⁷ Prof. N. SOGUEL, Evaluation du dispositif mis en place par la loi sur la Cour des comptes, août 2011

11. Communication : les rapports, les synthèses et les capsules vidéo

La Cour a mis en place deux nouveaux produits : une synthèse du rapport et une capsule vidéo résumant les résultats de l'audit. Toutes les parties prenantes sont satisfaites et estiment judicieuses ces propositions adressées à différents publics.

Le rapport demeure le document de référence. Il est illustré par de nombreux graphiques, qui apportent généralement une réelle aide à la compréhension de situations complexes. La longueur des rapports reste un obstacle pour les personnes pressées et nécessiterait une réflexion. Le recours à l'écriture épique entrave finalement la lecture de certains rapports et mériterait d'être remis en question. Un exemple extrême tiré du rapport 76 :

Les PraFos relèvent quant à elles-eux ne pas se sentir soutenu-e-s lorsqu'un stage est validé par le-la visiteur-euse alors qu'elles-eux-mêmes avaient évalué négativement un-e stagiaire.

La Cour avait mandaté en 2011 un expert qui avait évalué les rapports de la Cour⁸. Suivant sa recommandation de l'époque, la Cour utilise aujourd'hui des titres pertinents, ainsi que des graphiques et des tableaux. J'estime en revanche que les efforts en vue de diminuer la longueur des rapports devraient être poursuivis.

Toutes les publications de la Cour sont communiquées à la presse par le Bureau d'information et de communication de l'État de Vaud. La Cour a récemment obtenu que ce bureau n'apparaisse plus comme signataire du communiqué.

La Cour des comptes a également entrepris des démarches pour obtenir un nom de domaine Internet propre. Bien qu'elle demeure hébergée sur le site Internet de l'Etat de Vaud, comme une entité administrative normale, elle apparaîtra de manière plus indépendante pour le public.

La Cour a entrepris des démarches utiles pour assurer l'indépendance de sa communication.

12. Le vaste thème des recommandations

Il fut un temps où un auditeur faisait des constats mais s'interdisait toute recommandation, soucieux de ne pas se mêler à la gestion des affaires. Cette posture est aujourd'hui abandonnée et la tendance est plutôt à l'inflation du nombre de recommandations, phénomène également observable dans les rapports de la Cour (20 recommandations pour l'audit 74, 26 pour le 80). Lors des entretiens, les parties prenantes font à juste titre observer qu'un nombre élevé de recommandations risque d'en dévaluer la portée.

Une recommandation n'est pas toujours nécessaire. Certaines mesures peuvent être mises en place durant la mission ou juste évoquées dans le rapport. Un bon exemple de renoncement à une recommandation figure dans le rapport 80 : « *Un doute subsistant sur le plan juridique quant à l'interprétation de l'art. 51 de la Loi sur l'assurance-maladie (LAMal), la Cour ne formule pas de*

⁸ Dr. rer. pol. HENDRIK FEHR, Revue de certains documents de base de la Cour des Comptes du Canton de Vaud, février 2011

recommandation, mais souligne la possibilité que le système vaudois soit jugé contraire à la LAMal sur ce point ».

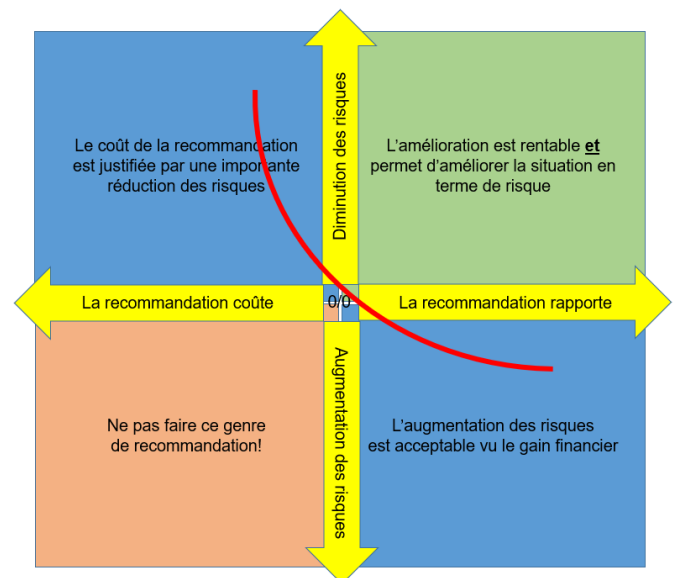
Un nombre important de recommandations entraîne une importante charge de travail pour les audités, ainsi que pour la Cour qui est légalement tenue de faire un rapport annuel sur la mise en œuvre de ces recommandations. Une réflexion critique sur l'opportunité de chaque recommandation est dès lors très recommandable.

13. Se limiter aux recommandations indispensables

Comme toutes les institutions de surveillance financière, la Cour doit trouver un compromis entre l'objectif de régularité et l'objectif de rentabilité. L'introduction d'un nouveau contrôle, par exemple la validation d'une opération par un expert, permet de diminuer les risques mais sa mise en œuvre mobilise des ressources.

Ce conflit d'objectif est inévitable mais il mérite d'être thématiqué pour chaque recommandation. Il est très utile d'associer les audités à cette discussion. La Cour doit en effet être exemplaire et n'édicter une recommandation, que si elle entraîne une plus-value clairement supérieure aux coûts générés. Une telle estimation aurait par exemple à mes yeux été nécessaire avant de recommander de créer une nouvelle fonction de référent (audit 76).

Le tableau créé par le Contrôle fédéral des finances constitue une utile aide à la décision. Une recommandation devrait se trouver à droite de la ligne rouge. Il conduit non seulement à également estimer les coûts d'une recommandation, mais à appréhender les économies ou la diminution du risque qu'elle permet d'engendrer. Il est ainsi possible d'apprécier la plus-value apportée par la Cour. Une telle estimation aurait été la bienvenue s'agissant des coûts injustifiés générés par les Prafo sans stagiaires (audit 76) ou de la sous-facturation observée dans certaines communes ou l'administration cantonale dans le domaine des permis de construire (audit 73).



Je salue le fait que la Cour a décidé de discuter dorénavant chaque recommandation selon cette grille d'analyse, tant à l'interne qu'avec les audités.

14. Fixer et publier une échéance

La mise en œuvre d'une recommandation prend généralement du temps, souvent plusieurs années. La procédure actuelle de la Cour ne prévoyant pas d'échéance pour la mise en œuvre d'une recommandation, les audités ne prennent aucun engagement temporel. La rapidité de mise en œuvre d'une recommandation constitue une information importante pour les lecteurs d'un rapport de la Cour.

Recommandation 1

Je recommande à la Cour, lorsqu'elle soumet ses recommandations à l'audit, ou au plus tard lors de la séance qui est organisée six mois après la fin de la mission, de lui demander d'indiquer la date à laquelle la recommandation sera mise en œuvre et de rendre cette échéance publique.

Prise de position de la Cour

La Cour accepte cette recommandation et la mettra en œuvre d'ici la fin de l'année.

15. Rapport sur les suites données aux recommandations

La procédure relative au suivi des recommandations est régie dans la loi (article 33) et dans le règlement (article 14). Elle prévoit qu'une fois par an, les entités contrôlées transmettent à la Cour les suites apportées aux recommandations et que la Cour publie ces suites dans son rapport destiné aux commissions de surveillance du Grand Conseil et au Conseil d'Etat.

Les recommandations refusées par l'auditée figurent dorénavant explicitement dans ce rapport.

S'agissant des recommandations acceptées, la Cour collecte, examine et valide chaque année systématiquement les prises de position reçues avant de les publier. Ce travail, confié à l'équipe d'audit qui était intervenue sur la mission concernée, implique généralement un échange de correspondance ou en entretien téléphonique. Cette procédure peut entraîner un travail conséquent, essentiellement administratif.

Dans certains cas, la validation de l'information reçue de l'entité contrôlée ne pourrait se faire que par un audit de suivi réalisé sur place par la Cour. Pour éviter de fausses interprétations, la Cour précise dorénavant dans ce rapport que « *Les appréciations de la Cour sont fondées sur les informations fournies, complétées au besoin par des documents justificatifs. Elles n'attestent pas de la mise en œuvre effective des mesures, qui nécessiterait un audit de suivi réalisé par la Cour* ».

La Cour a pris les mesures nécessaires pour éviter de créer de fausses attentes quant à une vérification de la réelle mise en œuvre de ses recommandations.

C. Perspective : un renforcement de la Cour des comptes est nécessaire

16. Des ressources qui devraient être adaptées au champ de contrôle et aux risques

L'indépendance d'une institution de contrôle des finances publiques dépend de plusieurs facteurs, dont l'octroi de ressources suffisantes pour accomplir sa mission. La Cour dispose aujourd'hui d'un effectif de 11 ETP (équivalents temps plein). Elle n'a à ce jour ni évalué l'adéquation de ses ressources, ni proposé au Grand Conseil une augmentation de ses ressources.

Une comparaison de la Cour avec des institutions comparables serait en principe utile pour évaluer ses besoins, mais elle est difficile. La Cour des comptes genevoise a une mission comparable, mais elle audite également les comptes de l'Etat. La structure institutionnelle du canton de Genève, notamment au niveau communal, n'est en outre pas comparable à celle du canton de Vaud. Difficile de tenter une comparaison. Les institutions de surveillance financière des autres cantons ne sont compétentes que pour leurs administrations cantonales. Là aussi, il est difficile de comparer.

A défaut d'une estimation comparative, j'ai fait les réflexions personnelles suivantes, qui me semblent utiles pour évaluer le besoin en ressources de la Cour.

Le champ de contrôle est vaste

L'article 3 de la Loi sur la Cour des comptes s'apparente à un inventaire à la Prévert : une administration cantonale qui emploie 38'000 personnes, dispose d'un budget de plus de 11 milliards de francs et gère de nombreux projets informatiques complexes; plus de 300 administrations communales; 150 organisations supra-communales ; une centaine d'établissements de droit public, dont l'Etablissement d'assurance contre l'incendie et les éléments naturels du Canton de Vaud, Retraites populaires, les Hautes écoles, l'Université, des caisses de pensions, le Service intercantonal d'entretien du réseau autoroutier ; et enfin les bénéficiaires de subventions cantonales et communales, dont les Transports Publics de la Région Lausannoise et bien d'autres.

Les compétences de contrôle de la Cour sont uniques

Aucune autre instance de contrôle ne peut vérifier si les différents niveaux institutionnels dans le canton interagissent de manière efficace. Le paysage politique vaudois se caractérise par une très forte autonomie communale, qui ne favorise pas la surveillance que la loi sur les communes confie au Conseil d'Etat. Les communes sont elles-mêmes confrontées à des défis, notamment informatiques, importants. Les taux de rotation des secrétaires et des boursiers communaux sont élevés. Au plus tard depuis son [audit 56](#) de 2019 sur la péréquation intercommunale, la Cour a montré qu'elle pouvait apporter une analyse sérieuse et impartiale dans cette constellation compliquée.

Ce pourrait être le cas sur la base de l'analyse des risques, faite dans le [domaine de la protection de la population](#) et adoptée par le Conseil d'Etat en décembre 2021. Celle-ci est le fruit d'une réflexion sur les principaux dangers auxquels est exposé l'ensemble de la population vaudoise et sa mise en œuvre est largement tributaire d'une gouvernance, qui doit être intégrale et efficace. Sur le modèle des audits des infrastructures critiques, entrepris par le Contrôle fédéral des finances, la Cour pourrait challenger cette gestion des risques. Elle serait habilitée par la loi à vérifier que par exemple toutes les mesures pour prévenir une « *contamination volontaire d'un réseau d'eau potable avec un agent biologique mortel* » (un des risques identifiés) ont été prises, en intégrant dans son examen les acteurs communaux et cantonaux concernés.

Peu de « lignes de défense » utilisables

Selon l'article 28 de la [loi sur les subventions](#), les subventions cantonales devraient être examinées périodiquement, tous les cinq ans au moins, sous l'angle de leur nécessité, utilité, économie et efficacité. Cet examen devrait porter également sur l'adéquation entre les dispositions légales régissant les subventions, ainsi que sur les décisions ou les conventions d'octroi des subventions, et les principes fixés par la loi sur les subventions. Il est notoire que ce contrôle périodique fixé par la loi n'est pas effectué.

Dans le domaine communal et celui des établissements de droit public, la Cour ne peut que rarement s'appuyer sur des « lignes de défense » efficaces, qui assureraient en amont une bonne surveillance sur une partie de son champ de contrôle.

Des alternatives coûteuses et moins crédibles pour la population vaudoise

Lorsque des dysfonctionnements sont soupçonnés, des sommes importantes sont dépensées pour confier des audits à des consultants privés (Vaudoise aréna, Béjart Ballet Lausanne, municipalités de Nyon et de Vevey pour citer les derniers cas). A la différence de ceux de la Cour, ces rapports ne sont pas publiés. La confiance de la population dans le bon fonctionnement de ses administrations serait certainement renforcée si de telles missions étaient plus souvent confiées à la Cour des comptes.

A mes yeux, l'effectif de la Cour des comptes ne lui permet pas de couvrir les risques de manière suffisante. Dans cette situation, la Cour n'est pas en mesure d'accomplir sa mission de manière appropriée. Comme le relève la Commission de gestion dans son récent [rapport](#) d'activité : « *La responsabilité de la Cour des comptes est de vérifier et signaler si elle manque de moyens pour remplir l'entier de ses missions* ».

Recommandation 2

Je recommande à la Cour des comptes de signaler au Grand Conseil qu'elle manque de moyens pour remplir l'entier de ses missions et de lui demander d'augmenter les ressources qui lui sont allouées, en lui octroyant les crédits nécessaires à l'engagement de quatre ETP supplémentaires, échelonnés sur une période de deux ans pour faciliter leur intégration dans l'équipe existante.

Prise de position de la Cour

La Cour accepte cette recommandation qu'elle mettra en œuvre dès que possible.

Annexe 1 : Liste des personnes interrogées

Nom et prénom	Fonction
Audétat Patricia	Association vaudoise des secrétaires municipaux (AVSM)
Chenuz Sébastien	Chef du Contrôle cantonal des finances
Chevalley Jean-Bernard	Commission de gestion, Vice-Président
Cornu Yvan	Commission thématique des systèmes d'information, Secrétaire
Dittli Valérie	Conseillère d'Etat
Duggan Kilian	Commission des finances, Vice-président
Duvoisin Vincent	Directeur des affaires communales et droits politiques
Felli Romain	Secrétaire général du DCIRH
Forster Carbonnier Sophie	Cour des comptes genevoise, Présidente
Froidevaux Denis	Chef du Service de la sécurité civile et militaire
Gay Maurice	Commission thématique des systèmes d'information, Président
Gross Florence	Commission des finances, Présidente
Isabelle Moret	Conseillère d'Etat
Jaccard Nathalie	Commission de gestion, Vice-présidente
Luisier Brodard Christelle	Conseillère d'Etat
Mascello Fabrice	Commission des finances, Secrétaire
Metraux Sophie	Commission de gestion, Secrétaire
Niklaus Jean-François	Association cantonale vaudoise des boursiers communaux (ACVBC)
Philippe Richard	Secrétaire général adjoint DEIEP
Rattaz Pascal	Chef du Service d'analyse et de gestion financières (SAGEFI)
Roten Cédric	Commission thématique des systèmes d'information, Vice-président
Ryf Monique	Commission de gestion, Présidente
Santucci Igor	Secrétaire général du Grand Conseil
Staffoni Michel	Chancelier
Terrier Isabelle	Cour des comptes genevoise, Magistrate
Tritten Yves	Chef du contrôle financier de la Ville de Lausanne
Venzelos Vassilis	Conseiller d'Etat
Vodoz François	Vice-chancelier

Annexe 2 : Liste des audits examinés

Audits publiés entre le 31 août 2021 et le 13 décembre 2023	
67	Gouvernance des projets de SI métiers de l'Etat de Vaud
68	Audit de la performance des plans généraux d'évacuation des eaux (PGEE) - Lausanne, Morges, Vevey
69	Audit de la performance des plans généraux d'évacuation des eaux (PGEE) - Avenches, Bex
70	Audit de la performance des plans généraux d'évacuation des eaux (PGEE), Premier, Puidoux, Villars-le-Terroir
71	Audit de la performance des plans généraux d'évacuation des eaux (PGEE) - ACPRS, AIVN, APEC
72	Audit de la performance des plans généraux d'évacuation des eaux (PGEE) - Canton
73	L'octroi des permis de construire et des permis d'habiter en zone à bâtir
74	Protection des données personnelles dans l'Administration cantonale vaudoise
75	Audit de performance de la Protection civile vaudoise
76	Stages des futur.e.s enseignant.e.s à l'école obligatoire
77	Pilotage des offices des poursuites vaudois
78	Promotion d'une activité équilibrée et de l'activité physique auprès des enfants et des jeunes
79	Protection du patrimoine bâti
80	Commande de prestations d'intérêt général (PIG) aux hôpitaux vaudois
81	Audit de la gestion intégrée des risques