



EVALUATION DE LA GESTION DES RISQUES DANS HUIT MUSÉES CANTONNAUX ET COMMUNAUX

Analyse comparative

Rapport numéro 11
du 23 septembre 2010

Cour des comptes du Canton de Vaud
Rue de Langallerie 11 – 1014 Lausanne
Téléphone : 021 316 58 00 – fax : 021 316 58 01
info.cour-des-comptes@vd.ch
www.vd.ch/cdc

« La gestion intégrée du risque a un rôle à jouer pour rehausser l'efficacité de la fonction publique. Elle contribue à améliorer la gestion et l'exécution des programmes, et à optimiser l'utilisation des ressources. En outre, elle aide les ministères à prendre des décisions plus éclairées dans la gestion des risques environnementaux, stratégiques, opérationnels, politiques et financiers qu'ils contrôlent, et elle devrait leur donner de meilleurs moyens d'intervenir face aux risques qu'ils ne contrôlent pas. »

« Sans de bonnes pratiques de gestion du risque, le gouvernement ne peut gérer ses ressources efficacement. La gestion du risque ne veut pas seulement dire se préparer au pire ; cela veut aussi dire tirer parti des possibilités d'améliorer les services ou de réduire les coûts. »

*Madame Sheila Fraser, Vérificatrice Générale du Canada.
Ottawa, rapport d'avril 2003 de la Vérificatrice Générale du Canada.*

RESUME DE LA MISSION DE CONTROLE

1. Avant-propos

La notion de risque a beaucoup évolué au cours des deux dernières décennies. Si, pendant longtemps, il s'est référé aux problématiques techniques, le risque se définit aujourd'hui comme l'effet de l'incertitude sur l'atteinte des objectifs d'une organisation.

La gestion intégrée du risque est **un processus systématique** « servant à déterminer la meilleure voie à prendre en cas d'incertitude en identifiant, en évaluant, en comprenant, en communiquant les questions liées aux risques et en prenant des mesures à leur égard »¹. Il s'agit en fait d'un processus destiné à améliorer l'assurance d'atteindre les objectifs de l'organisation.

Dans le cadre de cet audit consacré à l'examen de la gestion des risques, la Cour des comptes a choisi de s'intéresser aux musées publics cantonaux et communaux. Ceux-ci ont en effet une forte conscience des risques, liée à la nature même de leur métier : les missions des musées se traduisent à la fois dans la conservation et le développement, ainsi que dans l'exposition et la mise en valeur des patrimoines culturels qui leur sont confiés. L'apparente contradiction entre ces missions illustre l'essence même de la gestion des risques : saisir les opportunités de mettre en valeur le patrimoine culturel tout en gérant les risques de conservation qui leur sont associés.

Dans les musées du Canton de Vaud, des cas avérés de réalisation des risques se sont produits au MUDAC, qui a vu une inondation abîmer une partie de ses œuvres (2008), ou à la Collection de l'Art Brut, où un système de ventilation défaillant a provoqué des dégâts sur certaines œuvres qui ont dû être restaurées (2009).

Les événements récents de l'actualité montrent que la maîtrise des risques est un élément-clé du management privé ou public. Le vol des tableaux au Musée d'Art Moderne à Paris ou la marée noire dans le Golfe du Mexique révèlent tous deux des manquements dans la gestion des risques. En effet, un audit de l'inspection générale des services de la Ville de Paris, réalisé en 2007, met en évidence des carences dans le système de sécurité des musées parisiens : personnel insuffisant et mal formé, clés en circulation libre, moyens techniques défaillants ou obsolètes. La compagnie pétrolière a quant à elle reconnu qu'elle n'était pas préparée à parer une fuite en eaux profondes et qu'elle « n'avait pas disposé des outils nécessaires ». Le scandale de l'UBS aux Etats-Unis, accusée d'avoir massivement démarché des clients pour les aider à frauder le fisc, et les conséquences en terme d'image qui en ont résulté, tant pour la banque que pour la Confédération elle-même, illustre également la nécessité de maîtriser les risques.

L'existence d'un cadre de référence permet d'avoir une approche générale de la gestion des risques, et ainsi d'appréhender des risques très différents, de les

¹ Cadre de gestion intégrée du risque, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 2001.

évaluer et de les comparer sur un seul tableau. Il s'applique à toute l'organisation et traite tous les genres de risques².

Etant donné qu'il n'existe actuellement pas d'obligation légale cantonale de mettre en place un système intégré de gestion des risques des institutions politiques, la Cour des comptes souhaite à travers cet audit -conformément à l'article 24b de la LCComptes- proposer des pistes de solutions permettant à l'ensemble des musées audités, et plus généralement aux services publics du Canton, de gérer plus efficacement leurs risques, à travers un modèle reconnu adapté à leur fonctionnement. Il faut noter que les musées organisés sous forme de fondations ont, quant à eux, l'obligation légale de réaliser une analyse de risques. En effet, dès 2010, l'Autorité de Surveillance des Fondations du Canton demande aux fondations qu'elle contrôle de fournir, avec les comptes, un rapport d'analyse des risques³.

On citera enfin un sondage réalisé auprès de 200 entités publiques en Europe⁴. Il révèle que 75 % des sondés expriment le fait que la mise en place d'un référentiel de gestion intégrée des risques pourrait améliorer leur gouvernance.

2. Définition de la mission d'audit

En conformité avec les attributions générales et spécifiques qui lui sont confiées par la LCComptes (art. 24b), la présente mission de contrôle de la Cour des comptes consiste à vérifier l'évaluation de la gestion des risques dans trois musées cantonaux et cinq musées communaux, en raison de la valeur du patrimoine culturel et de la nécessaire gestion des risques auxquels ce patrimoine peut être exposé.

Dans sa méthodologie sur l'évaluation de la gestion des risques⁵, la Cour a choisi comme base de référence le modèle COSO II⁶, également utilisé par la Confédération dans le cadre de sa politique de gestion des risques (Annexe 5) et par l'INTOSAI (Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques – Norme INTOSAI GOV 9130).

² Cadre de gestion intégrée du risque, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 2001.

³ Si la fondation, pour atteindre son but, exploite une entreprise en la forme commerciale, les dispositions du code des obligations régissant l'établissement et la publication des comptes annuels pour les sociétés anonymes sont applicables par analogie. Ainsi ces fondations doivent-elles effectuer une évaluation du risque et publier les informations correspondantes dans l'annexe aux comptes annuels (art. 663b CO).

⁴ Rapport réalisé en septembre 2009 sur l'implication des organisations publiques dans la gestion des risques par Marsh, conseil en gestion des risques d'entreprise et du courtage d'assurances, France.

⁵ Méthodologie d'audit de la Cour des comptes du Canton de Vaud, volume 3 : Manuel de vérification de l'évaluation de la gestion des risques (disponible à l'adresse internet suivante : www.vd.ch/cdc).

⁶ Committee Of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. Cette Commission issue d'associations professionnelles a d'abord fourni un cadre de référence pour le système de contrôle interne (COSO I, adopté en Suisse pour les entreprises et pour l'administration fédérale notamment), et ensuite un cadre de référence pour la gestion des risques de l'entreprise (COSO II). Celui-ci est défini de manière plus détaillée en Annexe 1.

3. Travaux d'audit

La mission d'audit de la Cour s'est concrétisée dans l'exécution des travaux suivants :

- choix de trois musées cantonaux et de cinq musées communaux (3 à Lausanne et 2 à Nyon) en accord avec les responsables culturels concernés.
- présentation de la nature et du déroulement de l'audit aux directeurs et directrices des musées.
- évaluation de la gestion des risques dans les huit musées à travers un questionnaire pré-établi par la Cour (Annexe 2), basé sur le modèle de référence.
- établissement d'un modèle de maturité pour l'évaluation de la gestion des risques dans les musées (Annexe 2).
- établissement d'un tableau comparatif par question entre les huit musées et vérification de la cohérence des estimations données par la Cour, établissement de graphiques de synthèse.
- comparaison de l'évaluation obtenue pour les musées cantonaux et communaux avec ce qui est fait dans trois musées de référence (le Musée de l'Alimentation à Vevey, le Musée Olympique à Lausanne et le Musée National Suisse de Prangins).
- recommandations de la Cour.
- rédaction et publication du rapport.

Etant donné que les résultats de l'évaluation de la gestion des risques présentent des profils sensiblement semblables pour les différents musées, et en raison de l'absence d'obligation légale, la Cour a pris comme option de présenter les résultats de l'analyse de manière globale.

4. Résultats de l'analyse

Le modèle de gestion intégrée du risque COSO II se décline en huit composantes, décrites brièvement ci-dessous :

- **l'environnement interne** : L'environnement interne englobe la culture et l'esprit de l'organisation. Il structure la façon dont les risques sont appréhendés et pris en compte par l'ensemble des collaborateurs de l'entité, et plus particulièrement la conception du management et son appétence pour le risque, l'intégrité et les valeurs éthiques, et l'environnement dans lequel l'organisation opère.
- **la définition des objectifs** : Les objectifs doivent avoir été préalablement définis pour que le management puisse identifier les événements potentiels susceptibles d'en affecter la réalisation.
- **l'identification des événements** : Les événements internes et externes susceptibles d'affecter l'atteinte des objectifs d'une organisation doivent être identifiés.

- **l'évaluation des risques** : Les risques sont analysés, tant en fonction de leur probabilité d'occurrence que de leur impact, cette analyse servant de base pour déterminer la façon dont ils doivent être gérés.
- **le traitement des risques** : Le management définit des solutions permettant de faire face aux risques - **évitement, acceptation, réduction ou partage**. Pour ce faire, le management élabore un ensemble de mesures permettant de mettre en adéquation le niveau des risques avec l'appétence pour le risque de l'organisation.
- **les activités de contrôle** : Des politiques et procédures sont définies et déployées afin de veiller à la mise en place et à l'application effective des mesures de traitement des risques.
- **l'information et la communication** : Les informations utiles sont identifiées, collectées et communiquées sous un format et dans des délais permettant aux collaborateurs d'exercer leurs responsabilités. Plus globalement, la communication doit circuler verticalement et transversalement au sein de l'organisation de façon efficace.
- **le suivi et le pilotage** : Le processus de management des risques est piloté dans sa globalité et modifié en fonction des besoins. Le pilotage s'effectue au travers des activités permanentes de management ou par le biais d'évaluations indépendantes ou encore par une combinaison de ces deux modalités.

Le dispositif de gestion des risques dans les musées a été évalué sur une échelle de 1 à 5 qui permet d'estimer son degré de maturité (matrice de maturité en Annexe 2).

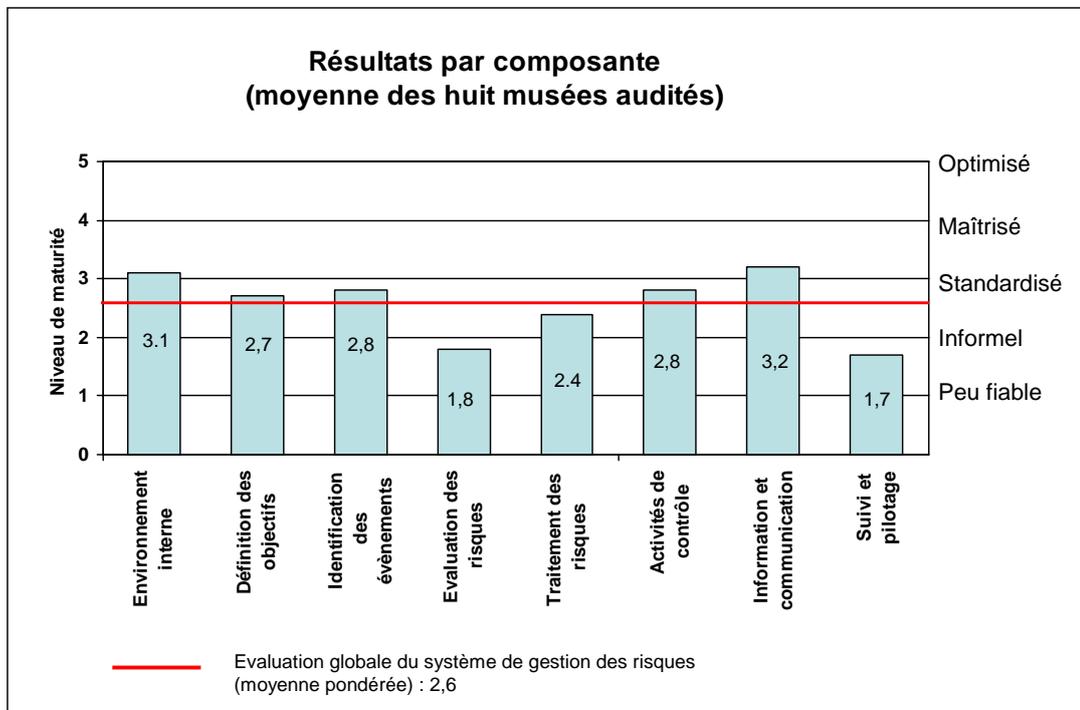
Niveau de maturité du système de gestion des risques	Critères d'évaluation
1 Peu fiable	Il n'existe pas de gestion intégrée des risques. Pas ou peu d'éléments relatifs à chacune des huit composantes sont développés au sein du musée.
2 Informel	Il existe un système de gestion des risques dans le musée, mais il n'est pas intégré et peu d'éléments sont formalisés.
3 Standardisé	Les principes de la gestion des risques sont décrits et communiqués au sein du musée. Toutes les composantes existent et sont documentées. Le musée utilise le système de gestion des risques comme un outil d'aide à la décision. C'est le niveau à atteindre pour que l'on puisse attester réellement de l'existence d'un système de gestion intégrée des risques.
4 Maîtrisé	Toutes les composantes existent de manière très développée et sont documentées. Le musée utilise le système intégré de gestion des risques comme un outil de gestion opérationnelle.
5 Optimisé	Toutes les composantes existent de manière très développée et sont documentées. Elles sont optimisées à travers une réelle politique globale de gestion des risques, intégrée au

	<p>management. Le musée utilise la gestion intégrée des risques comme un outil de pilotage stratégique, ainsi que dans la mesure de la performance.</p> <p>D'une manière générale, ce niveau ne peut être atteint qu'à condition qu'une politique de gestion des risques globale soit réellement considérée comme un objectif fondamental du management et que des moyens importants y soient consacrés.</p>
--	--

Chaque composante du modèle a été évaluée spécifiquement par le biais du modèle de maturité établi par la Cour des comptes (Annexe 2).

Les évaluations du niveau de maturité des composantes sont obtenues par moyenne arithmétique, tandis que l'évaluation globale du niveau de maturité résulte d'une moyenne arithmétique pondérée, la composante Environnement interne se voyant dotée d'un coefficient de pondération 2. La Cour des comptes s'appuie pour ceci sur les lignes directrices d'INTOSAI⁷, qui insistent sur le fait que l'environnement de contrôle « constitue le fondement de toutes les autres composantes de la gestion des risques des entités, en fournissant une discipline et une structure ». Cette pondération est d'autant plus pertinente dans le cas présent où les entités examinées ne disposent ni d'une obligation légale ou réglementaire, ni même d'un cadre de référence normalisé.

L'évaluation de la gestion des risques dans les musées peut être résumée graphiquement de la manière suivante :



⁷ INTOSAI, Lignes directrices sur les normes de contrôle interne à promouvoir dans le secteur public – Informations complémentaires sur la gestion des risques des entités, GOV 9130, 2007, point 2.1.1.

Ce graphique illustre les résultats suivants :

Evaluation globale

Les musées disposent d'un dispositif de gestion des risques de conservation et de sécurité, non intégré et partiellement formalisé. Ainsi les musées se situent-ils tous entre les niveaux 2 et 3, soit entre les degrés de maturité informel et standardisé. L'évaluation moyenne de la gestion intégrée des risques dans les musées, pour l'ensemble des composantes, est représentée par la ligne rouge.

Points forts

Deux composantes du modèle de gestion intégrée des risques atteignent le niveau 3 (standardisé) suffisant pour être incorporées à un système intégré efficient de gestion des risques. Il s'agit de :

- l'environnement interne
- l'information et la communication

Points intermédiaires

Quatre composantes du modèle de gestion intégrée des risques existent déjà de manière développée dans les musées en ce qui concerne les risques de conservation et de sécurité, mais doivent être améliorées au niveau de la formalisation et s'étendre à l'ensemble des risques. Ces composantes sont susceptibles d'atteindre le niveau standardisé moyennant des efforts limités. Il s'agit de :

- la définition des objectifs
- l'identification des événements
- le traitement des risques
- les activités de contrôle

Points faibles

Deux composantes du modèle de gestion intégrée des risques sont pas ou peu développées dans les musées. Il s'agit de :

- l'évaluation des risques
- le suivi et le pilotage du système

La Cour n'a pas observé de différences fondamentales entre les musées audités et les musées comparés (pour rappel, il s'agit du Musée de l'Alimentation, du Musée Olympique et du Musée National de Prangins), à ceci près que ces derniers sont pris en compte dans la mise en place d'une politique générale de gestion intégrée des risques des organisations auxquelles ils sont rattachés. S'agissant plus particulièrement du Musée national de Prangins, on peut mentionner que le cadre de la gestion des risques de la Confédération s'applique (voir Annexe 5).

Ces résultats induisent les constatations et les recommandations développées dans le chapitre ci-dessous.

4.1 Constatations

Les analyses de la Cour l'ont amenée à formuler deux constatations générales et huit constatations spécifiques :

Constatations générales

Constatation n°1 :

Absence de cadre de référence pour la gestion intégrée des risques dans le Canton de Vaud.

Le Canton de Vaud n'a pas établi de cadre de référence pour la gestion intégrée des risques ni de modélisation telle qu'elle est prévue par INTOSAI⁸ à disposition des administrations publiques du canton et des communes.

Constatation n°2 :

Bonne gestion des risques de conservation et de sécurité mais pas de système de gestion intégrée des risques dans les musées.

Les musées respectent les normes professionnelles développées par l'ICOM⁹ en ce qui concerne la gestion des risques métiers (conservation et sécurité). En revanche, les autres risques auxquels ils peuvent être confrontés ne sont pas abordés systématiquement.

Leur gestion des risques n'est pas intégrée et formalisée selon un cadre de référence.

Constatations spécifiques

Les constatations 3 à 10 se réfèrent plus spécifiquement aux composantes du cadre de gestion intégrée des risques.

Constatation n°3 : Environnement interne

Réelle sensibilité au risque et professionnalisme dans les musées.

La Cour a constaté que les musées ont une grande sensibilité au risque. En outre, la forte intégration de la culture éthique propre aux métiers des musées, ainsi que l'attention accordée au professionnalisme et au développement des compétences des collaborateurs témoignent d'un environnement interne propice à la mise en place d'un dispositif de gestion intégrée des risques. Le fait que les

⁸ INTOSAI, Lignes directrices sur les normes de contrôle interne à promouvoir dans le secteur public – Informations complémentaires sur la gestion des risques des entités, GOV 9130, 2007.

⁹ International Council of Museums - Conseil international des musées

collaborateurs des musées soient membres de l'ICOM et les musées, en tant qu'institution, de l'AMS¹⁰ constitue un élément positif à cet égard.

Constatation n°4 : Définition des objectifs

Pas de formalisation des objectifs généraux à moyen/long terme.

Les musées ne déclinent pas formellement et de manière documentée leurs missions en objectifs. En particulier, ils n'explicitent pas réellement leurs objectifs stratégiques et opérationnels à moyen (3-5 ans) et long terme (5-10 ans).

Constatation n°5 : Identification des événements

Bonne identification des risques métiers (conservation et sécurité), formalisés dans la plupart des musées, mais pas de processus qui couvre l'ensemble des risques des musées.

Conformément aux normes professionnelles développées par l'ICOM, les risques de conservation des œuvres et de sécurité des personnes sont identifiés par les musées, et formalisés dans un inventaire par quatre musées¹¹.

En revanche, les musées ne disposent pas d'un processus intégré d'identification des événements qui permette de mettre en évidence l'ensemble des risques auxquels ils peuvent être confrontés.

Constatation n°6 : Evaluation des risques

Pas de processus d'évaluation des risques dans les musées.

Les musées n'ont pour la plupart pas mis en place de processus formel d'évaluation de leurs risques, selon les critères de la probabilité d'occurrence et de l'impact des conséquences. Ils ne disposent pas d'une cartographie des risques.

Constatation n°7 : Traitement des risques

Traitement des risques métiers (conservation et sécurité), mais pas de plans d'actions intégrés dans un cadre de référence.

Les risques de conservation des œuvres et de sécurité des personnes sont traités dans le cadre de la gestion courante des musées. Leur mise en place ne fait pas l'objet de plans d'actions qui garantissent l'efficacité et l'efficacités des solutions choisies.

Par ailleurs, les risques qui n'ont pas été identifiés ne peuvent pas faire l'objet d'un traitement (conséquence de la Constatation n°5).

¹⁰ Association des musées suisses

¹¹ Musée romain, Musée du Léman, Musée de Géologie et Musée de l'Art Brut.

Constatation n°8 : Activités de contrôle

Activités de contrôle relatives aux risques métiers, non intégrées dans un cadre de référence.

Des activités de contrôle sont mises en place dans le cadre de la gestion courante des musées pour garantir l'efficacité du traitement des risques métiers (de conservation et de sécurité). Elles ne résultent pas de l'élaboration de plans d'actions de traitement des risques et n'incluent pas l'ensemble des risques auxquels peuvent être confrontés les musées (conséquence de la Constatation n°5).

Constatation n°9 : Information et communication

Systèmes d'information et de communication performants.

La Cour a constaté que les musées ont un système d'information et de communication performants, ce qui contribue à créer un environnement interne propice à la gestion intégrée des risques. Il pourrait sans grande difficulté intégrer la composante correspondante d'un système de gestion intégrée des risques.

Constatation n°10 : Suivi et pilotage

Absence de suivi et pilotage du système de gestion intégrée des risques.

Il n'existe pas dans les musées de procédure de suivi et de pilotage du système de gestion intégrée des risques. Cette constatation découle directement de la constatation n°2, puisque les musées ne disposent pas d'un système de gestion intégrée des risques. Le risque résiduel, ainsi que l'évolution des objectifs, de l'éventail des risques inhérents et de leur importance relative ne sont pas suivis de manière formelle.

4.2 Recommandations

Dans le souci d'apporter aux musées un modèle reconnu adapté à leur fonctionnement leur permettant de gérer plus efficacement leurs risques, la Cour formule deux recommandations générales et huit recommandations spécifiques. Celles-ci visent à apporter des éléments de réponse aux points jugés insuffisants dans l'évaluation de la gestion intégrée des risques dans les musées, par rapport au modèle COSO.

Recommandations générales

Recommandation n°1 :

Cadre de référence de gestion intégrée des risques dans le Canton de Vaud.

La Cour suggère au Canton d'introduire un cadre de référence pour la gestion intégrée de ses risques comme l'a fait notamment la Confédération dès 2004 (voir Annexe 5).

Recommandation n°2 :

Cadre de référence de gestion intégrée des risques dans les musées.

La Cour recommande aux musées d'intégrer la gestion de leurs risques dans un cadre général de référence (COSO II ou cadre proposé par le Canton de Vaud).

Afin de renforcer une culture des risques commune, la Cour recommande de formaliser la politique de gestion des risques dans un document spécifique (voir modèle illustratif en Annexe 4).

Recommandations spécifiques

Les recommandations 3 à 10 se réfèrent plus spécifiquement aux composantes du cadre de gestion intégrée des risques.

Recommandation n°3 : Environnement interne

Afin de garantir que l'ensemble du personnel ait connaissance des règles éthiques et des rôles et responsabilités de chacun, la Cour recommande d'établir clairement les délégations de pouvoirs et de responsabilités dans le domaine de la gestion des risques ainsi que les conséquences en cas de manquement au respect des règles¹². En outre, le musée doit s'assurer que l'ensemble du personnel soit informé de sa politique de gestion des risques.

Recommandation n°4 : Définition des objectifs

La Cour recommande d'identifier clairement les objectifs généraux à court, moyen et long terme et de ce que cela implique pour le système de gestion intégrée des risques. Ces objectifs doivent être compris, tant du personnel que des instances supérieures.

Recommandation n°5 : Identification des événements

Afin d'intégrer la phase d'identification des événements dans un processus de gestion intégrée des risques, la Cour recommande d'établir un inventaire des

¹² Voir à titre d'exemple l'Annexe 7 : extraits de « Valeurs, éthique et code de déontologie » du Musée des Beaux-Arts du Canada.

risques (voir modèle illustratif en Annexe 4) qui recense l'ensemble des risques pouvant affecter la réalisation des objectifs du musée.

Recommandation n°6 : Evaluation des risques

Afin d'intégrer la phase d'évaluation des risques dans un processus de gestion intégrée des risques, la Cour recommande d'instaurer une procédure formelle d'évaluation des risques identifiés dans l'inventaire des risques, qui implique les collaborateurs du musée. Ce processus devrait être documenté.

Les musées devraient disposer d'une cartographie des risques singulièrement pour les risques majeurs (voir modèle illustratif en Annexe 4).

Recommandation n°7 : Traitement des risques

La Cour recommande d'élaborer une stratégie de traitement des risques majeurs : acceptation (assumer le risque), évitement (contourner le risque), réduction (réduire le risque) ou partage (transférer le risque) et de la documenter dans des plans d'actions (voir modèle illustratif en Annexe 4). Cette stratégie est fonction de l'appétence au risque du musée, mais dépend également de la volonté politique de lui donner les moyens nécessaires.

Recommandation n°8 : Activités de contrôle

La Cour recommande de recenser et de documenter les activités de contrôle mises en place pour s'assurer que les mesures de traitement des risques soient efficaces.

Recommandation n°9 : Information et communication

La Cour recommande de favoriser et de développer la communication au sein du personnel afin de mettre en place et de conduire une véritable culture de la gestion des risques partagée et d'identifier les dysfonctionnements à tous les échelons de l'organisation.

Recommandation n°10 : Suivi et pilotage

La Cour recommande de mettre en place un suivi régulier de la gestion intégrée des risques et de s'assurer que tous les événements soient pris en compte.

5. Conclusion de la Cour des comptes

L'objectif de cette mission de contrôle est d'évaluer de manière comparée l'appétence au risque dans les musées choisis, ainsi que la formalisation de leur gestion intégrée des risques dans un processus, par référence au modèle COSO II ainsi qu'aux pratiques observées dans des musées comparés.

Les musées, de par leur sensibilité aux risques et la formalisation déjà avancée d'un certain nombre de procédures de sécurité et de conservation - notamment en raison de l'application des normes professionnelles développées par l'ICOM -, disposent d'un environnement interne propice à la mise en place d'un modèle de gestion intégrée des risques.

L'identification, le traitement et le contrôle des risques de conservation et de sécurité, ainsi qu'un bon système de communication existent déjà dans les musées, à des degrés plus ou moins développés. Néanmoins, les musées devraient améliorer la formalisation de ces composantes, et l'étendre à l'ensemble des risques. Cela permettrait ainsi de dégager une stratégie générale par rapport aux risques et de s'assurer que tous les aspects des risques soient couverts, selon les objectifs définis et l'appétence au risque du musée. Ils devraient en particulier disposer systématiquement d'une cartographie des risques.

La Cour n'a pas observé de différence significative entre les musées cantonaux et communaux, et les musées comparés, à ceci près que ces derniers sont pris en compte dans la mise en place d'une politique générale de gestion intégrée des risques des organisations auxquelles ils sont rattachés.

En s'appuyant sur leurs acquis en termes de gestion des risques de conservation et de sécurité, les musées pourraient facilement intégrer le modèle de gestion intégrée des risques dans leurs processus décisionnels, ce qui contribuerait :

- à disposer d'un document unique comportant l'ensemble des risques, facilement utilisable au niveau de la gouvernance.
- à garantir une gestion économe et efficiente des risques en concentrant efficacement leurs ressources au traitement des risques majeurs.
- à prendre du recul par rapport à la gestion courante des risques et à réagir de manière plus efficiente en cas de dysfonctionnements ou de saisie d'opportunités.
- à fixer clairement les objectifs et les priorités du musée et à les communiquer, tant à l'interne qu'aux autorités de tutelle.
- à développer une culture commune de la tolérance au risque au sein du musée.

Ainsi, la valeur ajoutée par la mise en place d'un système de gestion intégrée des risques dépasse largement les efforts à engager par les musées, qui disposent déjà des matériaux bruts nécessaires à l'implémentation d'un tel système. Les musées s'inscriraient de cette manière dans la tendance générale dégagée ces dernières années à considérer la maîtrise des risques comme un élément fondamental de la gestion privée et publique.

Etant donné que les musées publics n'ont pas d'obligation légale de mettre en place un système de gestion intégrée des risques, la Cour des comptes propose (conformément à la mission qui lui est conférée par la LCComptes, art. 24b) par ses recommandations et les exemples concrets proposés en annexes des pistes de solutions permettant à l'ensemble des musées audités, et plus généralement aux services publics du Canton, de gérer l'effet de l'incertitude sur la réalisation de leurs objectifs de manière plus économe et efficiente, à travers un modèle reconnu adapté à leur fonctionnement.

Rappelons que les musées organisés sous forme de fondations ont, quant à eux, l'obligation légale de réaliser une analyse de risques. En effet, dès 2010, l'Autorité de Surveillance des Fondations du canton demande aux fondations qu'elle contrôle de fournir, avec les comptes, un rapport d'analyse des risques.

La Cour formule les réserves d'usage pour le cas où des documents, des éléments ou des faits ne lui auraient pas été communiqués, ou l'auraient été de manière incomplète ou inappropriée, éléments qui auraient pu avoir pour conséquence des constatations et/ou des recommandations inadéquates.

La Cour délibérant en séance plénière en date du 23 septembre 2010 a adopté le présent rapport public en présence de Mme Anne Weill-Lévy, présidente, Mme Éliane Rey, vice-présidente, ainsi que de MM. Stefano Granieri, Jacques Guyaz et Jean-Claude Rochat.

6. L'avis des audités

Le présent rapport a été soumis aux musées audités, ainsi qu'aux services de la culture du Canton de Vaud, de la ville de Lausanne et de la ville de Nyon, et également à Monsieur Eric Birchmeier, chef du SAGEFI.

Ceux-ci étaient invités, s'ils le désiraient, à apporter des commentaires généraux ou spécifiques sur le rapport de la Cour. Les commentaires spécifiques ont été intégrés directement sous les constatations et recommandations auxquelles ils se rapportent (voir chapitre IV, point 9).

Le rapport a été bien accueilli par les musées audités, qui y trouvent des pistes de réflexion intéressantes pour améliorer la prise en compte de l'incertitude dans la gestion de leurs institutions. L'intégralité des réponses des musées est reproduite au chapitre IV, point 13.

7. Remerciements

Parvenue au terme de ses travaux, la Cour des comptes tient à remercier toutes les personnes qui lui ont permis de réaliser cet audit. Elle souligne la disponibilité de ses interlocuteurs, de même que la diligence, le sérieux et le suivi mis à la préparation et à la fourniture des documents et des données requis.

Elle a perçu une réelle conscience de l'importance de la gestion des risques et, le plus souvent, un intérêt à référencer de façon plus synthétique et cohérente l'ensemble des processus.

Elle note également qu'à aucun moment elle n'a eu le sentiment d'une rétention d'informations.

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ DE LA MISSION DE CONTRÔLE RAPPORT COMPLET	I-XIII 1-58
TABLE DES MATIÈRES	1
CHAPITRE I NATURE DE L'AUDIT	3
1. Définition de la mission de contrôle	3
1.1 Origine de la mission de contrôle	3
1.2 Domaines audités	4
1.3 Type et étendue de l'audit	4
1.4 Etudes précédentes ou en cours	5
2. Objectifs de la mission de contrôle et question d'audit	5
2.1 Objectifs de la mission de contrôle	5
2.2 Questions de l'audit	6
3. Déroulement de la mission de contrôle	7
4. Bases de référence de la mission de contrôle	7
CHAPITRE II DESCRIPTION DU DOMAINE DE L'AUDIT	9
5. La gestion intégrée des risques	9
5.1. Définition de la gestion intégrée des risques	9
5.2. La gestion des risques dans le secteur public	9
6. Contexte de l'audit	10
6.1. Bases légales applicables	10
6.2. Normes professionnelles	11
7. Les musées dans le Canton de Vaud	12
7.1. Musées cantonaux	12
7.2. Musées de la Ville de Lausanne	15
7.3. Musées de la Ville de Nyon	17
7.4. Musées comparés	19

CHAPITRE III	
RÉSULTATS DÉTAILLÉS DE LA MISSION D'AUDIT	20
8. Résultats de l'analyse	21
8.1 Environnement interne	24
8.2 Définition des objectifs	26
8.3 Identification des événements	27
8.4 Evaluation des risques	28
8.5 Traitement des risques	29
8.6 Activités de contrôle	31
8.7 Information et communication	31
8.8 Suivi et pilotage	32
8.9 Synthèse des résultats	32
9. Constatations et recommandations de la Cour	35
CHAPITRE IV	
CONCLUSIONS DE LA COUR	45
11. Réponses aux questions d'audit	45
12. Conclusion générale de la Cour	48
13. Réponses des musées audités, des services culturels et du SAGEFI	49
14. Remerciements	57

CHAPITRE I

NATURE DE L'AUDIT

1. Définition de la mission de contrôle

La maîtrise des risques est à considérer aujourd'hui comme un élément-clé dans la conduite des missions, tant dans le secteur privé que dans le secteur public, comme le prouvent les développements récents en matière de gestion des risques¹⁴. Il ne suffit plus de gérer les risques au niveau d'une activité particulière mais d'adopter une approche globale et intégrée en matière de gestion des risques.

Dans le cadre de cet audit consacré à l'examen de la gestion des risques, la Cour des comptes a choisi de s'intéresser aux musées publics cantonaux et communaux.

1.1 Origine de la mission de contrôle

La décision de la Cour des comptes d'auditer l'évaluation de la gestion des risques dans les musées est basée, d'une part sur les attributions qui lui sont confiées par la LCComptes, d'autre part sur les critères de sélection des audits déterminés par la Cour dans sa méthodologie générale¹⁵.

1.1.1 Justification juridique

La vérification de l'évaluation de la gestion des risques est une des trois attributions spécifiques de la Cour des comptes (art. 24, b LCComptes). La Cour des comptes entend, à travers cette mission, encourager et soutenir les entités publiques dans la gestion et la maîtrise de leurs risques. La maîtrise de ceux-ci permet en effet de gérer de façon plus économe et plus efficiente les deniers publics.

Comme indiqué dans l'Exposé des motifs du projet de loi sur la Cour des comptes (p. 42), la Cour des comptes n'a pas, dans le cadre de ce type de mission, à procéder elle-même à cette évaluation. Ses travaux sont, en revanche, destinés à valider l'existence et à évaluer la pertinence du processus de gestion des risques de l'entité pour les risques de ses activités.

1.1.2 Critères de sélection

Au terme de son étude préliminaire, la Cour a justifié la mise en œuvre d'un audit de l'évaluation de la gestion des risques dans les musées en raison :

¹⁴ Voir Annexe 1.

¹⁵ Méthodologie d'audit de la Cour des comptes du Canton de Vaud, volume 1 : Manuel de méthodologie générale, chapitre 3.4 (disponible à l'adresse internet suivante : www.vd.ch/cdc).

- De l'importance des enjeux financiers (la valeur du patrimoine culturel est importante¹⁶),
- Du potentiel d'économie et d'amélioration qui pourrait résulter d'une gestion des risques plus formalisée dans le domaine des musées,
- De l'exemplarité, la maîtrise des risques étant à considérer aujourd'hui comme un élément clé dans la conduite des missions du secteur public.

Par ailleurs, les musées ont une forte conscience des risques, liée à la nature même de leur métier : en effet, les missions des musées se traduisent à la fois dans la conservation et le développement, ainsi que dans l'exposition et la mise en valeur des patrimoines culturels qui leur sont confiés. L'apparente contradiction entre ces missions illustre l'essence même de la gestion des risques : saisir les opportunités de mettre en valeur le patrimoine culturel tout en gérant les risques de conservation qui leur sont associés.

1.2 Domaines audités

La Cour a choisi de limiter son étude à trois musées cantonaux (le Musée des Beaux-Arts, le Musée de Géologie et les Musée et Jardin Botaniques) et cinq musées communaux (la Collection de l'Art Brut, le Musée Historique et le MUDAC à Lausanne, le Musée du Léman et le Musée romain à Nyon), choisis en accord avec les responsables culturels concernés.

Le Service de la Culture du canton est rattaché au Département de la Formation, de la Jeunesse et de la Culture; le Service de la Culture de la ville de Lausanne dépend de la Direction de la culture, du logement et du patrimoine, tandis que le Service de la Culture de Nyon fait partie du dicastère Culture, Espaces verts et forêts.

1.3 Type et étendue de l'audit

Le choix de la Cour s'est porté sur des musées publics relativement importants, auxquels les recommandations résultant d'un audit sur le processus de gestion des risques pourraient apporter une réelle valeur ajoutée.

La Cour des comptes se concentre dans cet audit uniquement sur des musées gérés directement par des collectivités publiques, notamment pour des raisons de cohérence de la gouvernance.

Cet audit est un audit de vérification de l'évaluation de la gestion des risques.

¹⁶ La valeur du patrimoine culturel vaudois n'est pas directement chiffrable, les œuvres n'étant pas portées au bilan des comptes de l'Etat et n'ayant le plus souvent pas de valeur marchande. En outre, une grande partie des collections provient de donations privées. Néanmoins, la valeur du patrimoine doit être considérée comme élevée, notamment en raison du caractère unique des pièces.

1.4 Etudes précédentes ou en cours

Aucun rapport n'a été réalisé sur la gestion des risques dans les musées cantonaux et communaux. Néanmoins, la Cour a pris connaissance des rapports suivants :

- Rapport du CCF sur les procédures administratives et comptables au Musée des beaux-arts, 2007.
- Rapport du CCF sur les procédures administratives et comptables au Musée de Géologie, 2006.

La Cour s'est également penchée sur les rapports du BVG (Bureau du Vérificateur Général du Canada) suivants :

- Rapport d'examen spécial du Musée des Beaux-Arts du Canada, 2009.
- Rapport d'examen spécial de la Société du Musée des Sciences et de la Technologie du Canada, 2009.
- Rapport d'avril 2003 de la Vérificatrice Générale du Canada, chapitre 1 : La gestion intégrée du risque.

2. Objectifs de la mission de contrôle et questions d'audit

Ce chapitre a pour but de définir l'objectif de la mission de contrôle et de fixer les principales questions d'audit.

2.1 Objectifs de la mission de contrôle

L'objectif de la présente mission de contrôle est d'évaluer de manière comparée l'appétence au risque dans les musées choisis, ainsi que la formalisation de leur gestion des risques dans un processus, par référence au modèle COSO II¹⁷ ainsi qu'aux pratiques observées dans des musées de référence.

Etant donné qu'il n'existe actuellement pas d'obligation légale cantonale de mettre en place un système intégré de gestion des risques des entités publiques, la Cour des comptes souhaite à travers cet audit -conformément à l'article 24b de la LCComptes- proposer des pistes de solutions permettant à l'ensemble des musées audités, et plus généralement aux services publics du Canton de gérer plus efficacement leurs risques à travers un modèle reconnu adapté à leur fonctionnement. Il faut noter que les musées organisés sous forme de fondations ont, quant à eux, l'obligation légale de réaliser une analyse de risques. En effet, dès 2010, l'Autorité de Surveillance des Fondations du Canton demande aux fondations qu'elle contrôle de fournir, avec les comptes, un rapport d'analyse des risques¹⁸.

¹⁷ Voir Annexe 1.

¹⁸ Si la fondation, pour atteindre son but, exploite une entreprise en la forme commerciale, les dispositions du code des obligations régissant l'établissement et la publication des comptes annuels pour les sociétés anonymes sont applicables par analogie. Ainsi, ce type de fondation doit effectuer une évaluation du risque et publier les informations correspondantes dans l'annexe aux comptes annuels (art. 663b CO).

2.2 Questions de l'audit

Dans le cadre de sa mission de l'évaluation de la gestion des risques dans les musées, la Cour ne se penche pas sur la définition et l'évaluation des risques eux-mêmes dans les musées, mais évalue le système de gestion des risques mis en place dans les musées, selon les objectifs de la Cour suivants : l'efficacité, l'économie, l'efficience, la légalité et la conformité.

2.2.1 Efficacité des politiques / Stratégie

La gestion des risques fait-elle partie des objectifs de la direction ? Si oui, les objectifs sont-ils atteints ?

Le processus de gestion des risques fait-il partie intégrante du système de management ?

Dans les musées cantonaux et communaux étudiés, les compétences décisionnelles ne se situent pas seulement au niveau du musée, mais également au niveau des services culturels auxquels ils sont rattachés. En outre, les services culturels quant à eux sont limités par les budgets alloués. Les bâtiments sont également le plus souvent gérés par un autre service. L'instauration d'une véritable politique de gestion des risques devrait donc s'inscrire dans un cadre plus général qu'au niveau des musées.

A titre d'exemple, un projet d'harmonisation informatique, actuellement en cours d'implémentation dans les musées cantonaux, avait été proposé en 2003 déjà par le SERAC; il a finalement été mis en place suite au rapport du Contrôle Cantonal des Finances sur « Les procédures administratives et comptables au Musée des Beaux-Arts » en 2008.

2.2.2 Economie et efficience / Etude des processus

Des processus garantissant une gestion économe et efficiente du risque sont-ils mis en place dans les musées ?

Même si la gestion des risques est une préoccupation importante des musées audités, il s'agit de vérifier si le processus de gestion des risques est formalisé dans des procédures ou des documents écrits et fonctionne de manière économe et efficiente.

2.2.3 Légalité / Conformité

Le processus de gestion des risques est-il conforme aux normes et aux bonnes pratiques en vigueur ?

Si aucune base légale n'existe qui oblige les institutions publiques à mettre en place un processus de gestion des risques, des modèles adaptés au secteur public existent. La Cour a choisi le modèle COSO II¹⁹ comme base de référence.

L'ICOM a pour sa part mis sur pied des programmes qui visent à promouvoir la gestion des risques dans les musées. En particulier, le Comité International du Bouclier Bleu (ICBS - International Committee of the Blue Shield) recommande aux musées la mise en place d'un plan d'urgence, dont les étapes comprennent

¹⁹ Ce modèle est détaillé en Annexe 1.

notamment une évaluation des risques et des plans d'intervention à mettre en œuvre dans les musées. Ceux-ci constituent une base de référence détaillée pour les musées dans le cadre des étapes Evaluation des risques et Traitement des risques du modèle COSO II, mais ne fournissent pas de cadre méthodologique pour la gestion globale des risques. Ils sont essentiellement consacrés à la conservation du patrimoine sans examiner de façon approfondie la gestion des risques susceptibles d'affecter la réalisation des autres objectifs des musées.

3. Déroulement de la mission de contrôle

La mission d'audit de la Cour s'est concrétisée dans l'exécution des travaux suivants :

- choix de trois musées cantonaux et cinq musées communaux en accord avec les responsables culturels concernés (1^{er} octobre, 8 octobre et 5 novembre 2009)
- présentation de l'audit aux directeurs et directrices des musées (26 et 27 novembre 2009)
- évaluation de la gestion des risques dans les huit musées à travers un questionnaire (Annexe 2) pré-établi par la Cour (janvier – avril 2010)
- établissement d'un modèle de maturité (Annexe 2) pour l'évaluation de la gestion des risques dans les musées (février – avril 2010)
- établissement d'un tableau comparatif par question entre les huit musées et vérification de la cohérence des estimations données par la Cour, établissement de graphiques de synthèse (janvier – avril 2010)
- comparaison de l'évaluation obtenue pour les musées cantonaux et communaux avec ce qui est fait dans trois musées de référence : le Musée de l'Alimentation à Vevey, le Musée Olympique à Lausanne et le Musée National Suisse de Prangins (janvier-avril 2010).
- recommandations de la Cour (avril 2010).
- rédaction et publication du rapport (avril – juin 2010).

Les magistrats en charge de l'audit sont Monsieur Jean-Claude Rochat (responsable) et Madame Eliane Rey (suppléante). L'équipe d'audit a intégré également Madame Sandrine Neven, auditrice financière et de gestion à la Cour des comptes.

Afin de la soutenir dans sa mission d'évaluation de la gestion des risques, la Cour a fait appel à Monsieur Olivier Bernard, directeur de la société OXAND, spécialiste de la gestion des risques.

4. Bases de référence de la mission de contrôle

La Cour a conduit ses travaux en se référant au « Code de déontologie et Directives relatives à la qualité des audits », ainsi qu'aux normes de contrôle de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des

Finances Publiques (INTOSAI). En particulier, INTOSAI a émis des Lignes directrices sur la gestion des risques des entités du secteur public²⁰.

Pour évaluer la gestion des risques dans les musées, la Cour a choisi comme base de référence le modèle COSO II²¹, également utilisé par l'INTOSAI et par la Confédération dans le cadre de sa politique de gestion des risques (Annexe 5), parmi différents modèles de gestion des risques²².

A partir de COSO II, la Cour a établi un modèle général de maturité allant de 1 à 5²³ (semblable à celui établi par la Contrôle fédéral des finances pour évaluer le système de contrôle interne des entités soumises à son contrôle²⁴). Pour chaque question abordée, la Cour a défini ce qu'elle considèrerait comme conforme à chaque niveau de maturité. C'est sur cette base que la Cour a vérifié l'évaluation de la gestion des risques dans les musées de la manière la plus objective possible, en tenant compte avec diligence des particularités des musées.

En outre, la Cour a visité, à des fins de comparaison, les musées suivants :

- le Musée national de Prangins, les 14 janvier et 15 mars 2010
- le Musée de l'Alimentation à Vevey, le 18 février 2010
- le Musée Olympique à Lausanne, le 6 avril 2010.

Ceux-ci ont été choisis car ils appartiennent à la Confédération pour le premier, à des institutions de rang international pour les autres (respectivement Nestlé et le CIO). De l'avis de la Cour, leur évaluation de la gestion des risques constitue un point de comparaison intéressant, d'autant que l'évaluation des risques fait l'objet sur le plan fédéral et dans le secteur privé, d'une formalisation légale²⁵ qui n'existe pas encore pour les institutions publiques dans le Canton de Vaud.

²⁰ Lignes directrices sur les normes de contrôle interne à promouvoir dans le secteur public – Informations complémentaires sur la gestion des risques des entités, INTOSAI, Sous-commission des normes de contrôle interne, 2007 (Norme INTOSAI GOV 9130). Ces lignes directrices se réfèrent également au modèle COSO II.

²¹ Le modèle COSO II est défini de manière plus détaillée en Annexe 1.

²² Citons en particulier les normes ISO 31000 et 31010, publiées en 2009 par l'Organisation Internationale de Normalisation (ISO), qui fournissent respectivement des principes et des lignes directrices générales sur le management du risque, ainsi que des techniques d'évaluation des risques.

²³ Voir Annexe 2.

²⁴ Mise en place d'un système de contrôle interne, Contrôle fédéral des finances, 2007, pp. 12-13.

²⁵ Voir chapitre II, chiffre 6.1.

CHAPITRE II

DESCRIPTION DU DOMAINE DE L'AUDIT

Après une brève introduction sur la gestion intégrée des risques, ce chapitre présente d'une part, le cadre dans lequel s'inscrit la gestion des musées cantonaux et communaux ; d'autre part, il décrit brièvement les musées visités.

5. La gestion intégrée des risques

Les développements récents en matière de gestion des risques ainsi que le modèle COSO II sont définis de manière plus détaillée en Annexe 1.

5.1. Définition de la gestion intégrée des risques

La notion de risque telle qu'elle est évoquée ici va au-delà de la conception purement technique des risques en le définissant la manière suivante : le risque est l'effet de l'incertitude sur l'atteinte des objectifs. La gestion intégrée des risques permet d'anticiper l'effet de cette incertitude sur l'atteinte des objectifs d'une organisation.

Elle se traduit par une approche intégrée et systématique « servant à déterminer la meilleure voie à prendre en cas d'incertitude en identifiant, en évaluant, en comprenant, en communiquant les questions liées aux risques et en prenant des mesures à leur égard »²⁶.

Elle exige une évaluation continue des risques auxquels une organisation peut faire face à tous les niveaux ainsi que le regroupement des résultats à l'échelle de l'organisation.

L'identification, l'évaluation et la gestion du risque à l'échelle de l'organisation permettent de saisir l'importance d'une vision globale sur l'ensemble des risques et l'interdépendance des composantes, de faciliter l'établissement des priorités et d'améliorer la prise de décisions.

La gestion intégrée des risques doit d'une part, faire partie de la stratégie globale de l'organisation mise en place par le management et, d'autre part, modeler la culture interne de l'organisation autour de la gestion des risques.

5.2. La gestion intégrée des risques dans le secteur public

Le secteur public doit faire face à un environnement toujours plus complexe et à des attentes toujours plus significatives de la part des citoyens et des divers partenaires. Il se trouve confronté à des défis tels que la demande croissante de services publics de qualité, l'efficacité accrue en matière de fourniture des prestations, une gestion administrative responsable et la diversité du catalogue des tâches dans un environnement fait de restrictions budgétaires, de nombreuses normes et de recherche de performance.

²⁶ Cadre de gestion intégrée du risque, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 2001.

L'incertitude est une donnée intrinsèque à la vie de toute organisation. Aussi l'un des principaux défis pour la Direction de chaque entité publique réside-t-il dans la détermination d'un degré d'incertitude acceptable afin de garantir la réalisation de la mission et des objectifs. L'incertitude est source de risques et d'opportunités, susceptibles de créer ou de détruire de la valeur, ou, dans les termes propres au secteur public, de servir plus ou moins bien l'intérêt public.

La gestion intégrée des risques vise non seulement à apporter une réponse efficace aux risques et aux opportunités associés aux incertitudes, renforçant ainsi la capacité de l'organisation à réaliser sa mission et ses objectifs, mais aussi à lui permettre de fournir des services plus efficaces, de manière plus efficiente et économique, tout en tenant compte de valeurs telles que l'équité et la justice. La gestion intégrée des risques permet de renforcer la confiance dans l'action publique, en identifiant clairement quels sont les risques et les choix nécessaires.

Des pays comme la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni ou le Canada ont élaboré depuis une dizaine d'années des cadres de gestion intégrée du risque et ont implanté dans leurs ministères des spécialistes de la gestion des risques chargés d'appuyer les cadres dirigeants dans l'élaboration d'une méthodologie de gestion des risques et de coordonner les améliorations à apporter à cette gestion.

6. Contexte de l'audit

Ce chapitre présente d'une part, les bases réglementaires régissant les musées, d'autre part, les normes professionnelles relatives aux musées. La gestion des risques n'y est guère formalisée.

6.1 Bases légales applicables

La Cour a effectué une analyse préliminaire des bases légales applicables dans le cadre de cet audit, en particulier :

- La Loi cantonale sur les activités culturelles du 19 septembre 1978 (LAC), chapitre II, section I, IV et V, règle les dispositions relatives à la politique culturelle du canton, ainsi qu'à la gestion des musées cantonaux. Des avant-projets de lois sur la promotion de la culture et sur le patrimoine mobilier et immatériel sont actuellement en consultation publique.
- Le rapport-préavis 2008/26 du 21 mai 2008 définit la politique culturelle de la Ville de Lausanne.
- Un projet de rapport sur la politique culturelle de la ville de Nyon figure dans les perspectives 2010 du rapport de gestion 2009 de la ville.

Il en ressort que, sur le plan du Canton de Vaud et des communes vaudoises, **aucune exigence légale en matière d'évaluation des risques ne figure dans les lois et règlements en vigueur.**

Cette constatation fait l'objet d'une recommandation de la Cour des comptes. En effet, en Suisse, les développements légaux récents en matière de gestion des risques, tant dans le secteur privé qu'à la Confédération, montrent bien la

tendance à considérer de plus en plus la maîtrise des risques comme un élément primordial de management. Il est utile d'en rappeler ici les principaux éléments :

- Politique de gestion des risques définie par la Confédération en **2004** (Annexe 5)
- Loi sur les finances de la Confédération du **7 octobre 2005**, art. 10d :
L'annexe (aux comptes) contient « des indications supplémentaires permettant d'apprécier l'état de la fortune et des revenus, les engagements et les risques financiers ».
- Ordonnance du **5 avril 2006** sur les finances de la Confédération (en application de l'art. 10d de la Loi sur les finances de la Confédération), art. 3b :
L'annexe des comptes annuels contient des données complémentaires concernant « les risques et la gestion des risques ».
- Code des Obligations, art. 663b ch. 12 (nouvelle teneur selon le ch. I 3 de la Loi fédérale du **16 décembre 2005**, en vigueur depuis le 1er janvier 2008)²⁷ :
L'annexe (aux comptes) contient « des indications sur la réalisation d'une évaluation des risques »

En outre, la Cour n'a identifié aucun autre projet de loi ou de modification de loi qui affecterait le sujet de cet audit.

6.2 Normes professionnelles

L'ICOM (International Council of Museums - Conseil International des Musées) est l'organisation internationale des musées et des professionnels de musée qui s'engage à préserver, à assurer la continuité, et à communiquer à la société la valeur du patrimoine culturel et naturel mondial, actuel et futur, tangible et intangible.

L'ICOM a développé un volet « risques », notamment à travers le développement de programmes en partenariat avec ses Comités internationaux (en particulier ceux en charge de la conservation, de la formation du personnel et de la sécurité) : Programme d'urgence dans les musées, Bouclier bleu, Disaster Relief for Museums. Ces programmes visent à promouvoir l'information et la sensibilisation sur la nature des catastrophes, à en limiter les effets et à sauvegarder le patrimoine culturel grâce à des mesures de conservation préventive et à la mise en œuvre rapide des moyens d'intervention.

Ces programmes se concentrent sur l'identification et la prévention des risques métiers inhérents à la profession (risques de conservation et de sécurité)²⁸. Ils ne proposent pour l'instant pas de modèle de gestion des risques intégré au management. Ils s'inscrivent dans le cadre d'une politique de conservation plutôt que dans une réelle politique de gestion globale des risques.

²⁷ Notons qu'il est prévu dans le cadre de la révision en cours du droit réglant la publication des comptes que seules les grandes entreprises, c'est-à-dire celles qui sont tenues de soumettre leurs comptes au contrôle ordinaire d'un organe de révision (cf art. 727, al. 1 CO), restent soumises à l'obligation de publication de l'évaluation des risques en annexe aux comptes.

²⁸ Voir à ce sujet l'annexe 5 qui reprend les risques métiers identifiés par le Comité Français du Bouclier Bleu.

7. Les musées dans le Canton de Vaud

Le Canton de Vaud compte quelques 80 musées répartis dans différentes localités : musées cantonaux, communaux ou privés, plus l'antenne romande du Musée National Suisse, située au château de Prangins.

7.1 Musées cantonaux

Les musées cantonaux sont placés sous la responsabilité du Service des Affaires culturelles (SERAC).

Le Service des Affaires Culturelles est rattaché depuis décembre 2004 au Département de la Formation, de la Jeunesse et de la Culture. Sa mission est de développer et de mettre en oeuvre la politique culturelle du Conseil d'Etat. Pour ce faire, il s'appuie sur la Loi cantonale sur les activités culturelles du 19 septembre 1978 et les différents règlements y relatifs²⁹. De manière générale, il veille au respect de la liberté de la création et de l'expression culturelles. Il s'efforce d'assurer la diversité de l'offre et l'accès de chacun à la culture.

Les musées cantonaux sont au nombre de neuf :

- le Musée des Beaux-Arts
- le Musée Monétaire
- le Musée d'Archéologie et d'Histoire
- le Musée de l'Elysée
- les Musée et Jardins Botaniques
- le Musée de Géologie
- le Musée de Zoologie
- le Musée Romain d'Avenches
- le Musée Militaire, qui est rattaché au Département de la Sécurité et de l'Environnement.

Pour sa mission d'audit sur l'évaluation de la gestion des risques dans les musées, la Cour s'est penchée sur l'étude de trois musées cantonaux, le Musée des Beaux-Arts, le Musée de Géologie et les Musée et Jardins Botaniques. Ce choix a été opéré en concertation avec le SERAC, lors d'une séance tenue le 1^{er} octobre 2009, en présence de Madame Brigitte Waridel, cheffe du SERAC, Madame Sophie Donche-Gay et Monsieur Hervé Monnerat (adjoints à la cheffe de service), de Monsieur Jean-Claude RoCHAT et Madame Sandrine Neven (Cour des comptes), ainsi que de Monsieur Olivier Bernard (expert).

29 Règlement de la Commission cantonale et du Fonds cantonal des activités culturelles (RAC), Règlement concernant la formation culturelle (RFC), Règlement concernant le fonds d'aide à la création théâtrale indépendante et professionnelle dans le Canton de Vaud (RF-CTIP), Règlement concernant le fonds d'aide à la création chorégraphique indépendante et professionnelle dans le Canton de Vaud (RCCIP), Règlement concernant le Fonds pour la promotion culturelle de la Cathédrale de Lausanne (RF-PCCL).

7.1.1 Le Musée Cantonal des Beaux-Arts (MCBA)

Directeur	Monsieur Bernard Fibicher
Nombre d'employés au 30.04.2010	14,7 ETP
Budget 2010	3,2 Millions
Nombre moyen de visiteurs annuels	30'000

Le Musée Cantonal des Beaux-Arts a pour mission (art. 19 LAC) :

- d'acquérir, d'accepter en dépôt, de conserver et de faire connaître au public des collections d'oeuvres appartenant aux arts plastiques en général, ainsi que des exemples caractéristiques de la production des artistes d'origine vaudoise ou ayant accompli une grande partie de leur carrière dans le Canton de Vaud
- d'organiser en Suisse et à l'étranger des expositions temporaires fixes ou itinérantes répondant aux buts définis ci-dessus
- de gérer une bibliothèque consacrée aux publications concernant les arts plastiques
- de promouvoir et d'animer la vie culturelle du canton dans le domaine des arts plastiques.

Le Fonds du Musée Cantonal des Beaux-Arts (anciennement Fonds des Beaux-Arts) est destiné à faciliter les achats d'oeuvres d'art et l'organisation des expositions temporaires spéciales. Il est alimenté par un crédit annuel porté au budget du département, par des dons ou des legs et géré par le Département des finances et des relations extérieures (art. 20 LAC).

Le Musée Cantonal des Beaux-Arts, hébergé depuis 1906 au Palais de Rumine, propriété de la ville de Lausanne, conserve un patrimoine important (la collection compte 8'874 œuvres à fin 2008). Il n'est cependant plus en mesure de remplir au mieux sa mission, tant dans les termes définis par la loi que par l'infrastructure mise à disposition des collections et du public³⁰.

Conscient de cette situation, le Conseil d'Etat vaudois s'est prononcé dès 1991 en faveur d'un transfert du MCBA hors du Palais de Rumine, dans un lieu et des locaux où il pourrait se développer et remplir pleinement ses missions.

Après le refus par le peuple de la construction du nouveau Musée sur le site de Bellerive, le Conseil d'Etat a entamé une nouvelle procédure au terme de laquelle le choix s'est porté le site de la halle CFF, à Lausanne.

Actuellement, le MCBA implémente un nouveau logiciel informatique avec une base commune à tous les musées cantonaux (l'implémentation sera étendue à tous les musées d'ici à 2011), afin de résoudre les problèmes d'inventarisation des collections et de garantir leur pérennité.

³⁰ <http://www.musees-vd.ch/fr/musee-des-beaux-arts/mcbabellerive>.

7.1.2 Le Musée de Géologie

Directeur	Monsieur Gilles Borel
Nombre d'employés au 30.04.2010	5,8 ETP
Budget 2010	1 Million
Nombre moyen de visiteurs annuels	30'000

Les missions de base du Musée à l'instar de celles des autres musées cantonaux sont définies par la loi sur les activités culturelles (art. 22). Ils ont notamment pour mission :

- d'acquérir, d'accepter en dépôt, de préparer, de conserver et de faire connaître des collections d'objets et de documents destinés à la population, aux étudiants, aux chercheurs, ainsi qu'aux élèves des établissements scolaires
- d'étudier ces collections et de publier le résultat de ces études
- de gérer une bibliothèque consacrée aux publications concernant leur discipline
- d'organiser des expositions temporaires ou itinérantes.

Enfin, d'autres missions sont définies, par exemple, dans le règlement d'application de la loi sur les hydrocarbures (le directeur du Musée intervient dans la procédure de recherche et d'exploitation de gîtes d'hydrocarbures liquides ou gazeux).

Le Musée gère une collection d'environ 700'000 échantillons de roches, fossiles ou minéraux.

Les expositions ont lieu au Palais de Rumine. La salle qui abrite la collection de cristaux a été totalement rénovée en 2004. Suite à une décision du Conseil d'Etat, les instituts des sciences de la Terre ainsi que l'administration, les collections et la bibliothèque du Musée ont quitté le Palais de Rumine de Lausanne en 1987 pour rejoindre le site de Dorigny (Lausanne).

Sous l'impulsion du Service des affaires culturelles, un important travail d'inventorisation de tous les biens du Musée a été réalisé, des objets exposés au Palais de Rumine aux collections déposées à Dorigny mais aussi, du mobilier aux produits chimiques, des appareils techniques à ceux scientifiques, sans oublier les archives. Une cartographie des dangers puis des risques a été établie.

7.1.3 Les Musée et Jardins Botaniques

Directeur	Monsieur Gino Müller
Nombre d'employés au 30.04.2010	10 ETP
Budget 2010	1,5 Million
Nombre moyen de visiteurs annuels	Non disponible (excepté expositions spécifiques surveillées), en raison de la gratuité de l'accès

Les Musée et Jardins Botaniques Cantonaux ont été créés en 1824 déjà. Leurs missions sont les mêmes que pour les autres musées cantonaux (art. 22 LAC) :

- acquérir, d'accepter en dépôt, de préparer, de conserver et de faire connaître des collections d'objets et de documents destinés à la population, aux étudiants, aux chercheurs, ainsi qu'aux élèves des établissements scolaires
- étudier ces collections et de publier le résultat de ces études
- gérer une bibliothèque consacrée aux publications concernant leur discipline
- organiser des expositions temporaires ou itinérantes.

Les collections (plus de 1 million d'échantillons) emplissent 2000 mètres de rayonnages et présentent aussi bien des plantes à fleurs et des fougères que des algues, des mousses et lichens, des champignons, des graines et des pollens, des portraits de botanistes et des herbiers historiques, des manuscrits et des archives. La bibliothèque du Musée contient quelque 35'000 titres et plus de 800 périodiques spécialisés.

Le Musée Botanique Cantonal n'est pas une simple exposition. Il joue un rôle majeur dans la protection de la flore du canton en dressant la liste des plantes rares et des espèces menacées. Il expose ses collections in situ à l'aide de deux jardins botaniques, le premier situé en pleine ville de Lausanne, sur la colline de Montriond, l'autre niché au fond d'un vallon alpin, à Pont-de-Nant (1260 m).

Le jardin botanique de Lausanne recèle pas moins de 6'000 plantes alpines, médicinales, carnivores ou tropicales. Le jardin du Pont de Nant offre des conditions climatiques exceptionnelles pour la culture des plantes alpines.

7.2 Musées de la ville de Lausanne

Le service de la culture de la ville de Lausanne, sous la direction de la Conseillère municipale directrice de la Culture, du Logement et du Patrimoine, gère les quatre musées communaux : la Collection de l'Art Brut, le Musée de Design et d'Arts Appliqués Contemporains (Mudac), le Musée Historique de Lausanne et le Musée Romain de Lausanne-Vidy.

Le service a pour tâche, entre autres, en ce qui concerne les musées :

- de veiller à garantir des infrastructures adéquates aux institutions créées par la Ville et aux musées communaux, en lien avec les autres services concernés;
- d'assurer le suivi administratif et financier des quatre musées communaux et de participer à la promotion commune de tous les musées situés sur le territoire communal;

La Cour a choisi d'auditer trois des quatre musées communaux, à savoir la Collection de l'Art Brut, le Mudac et le Musée Historique de Lausanne. Ce choix a été opéré en concertation avec le service, lors d'une séance tenue le 8 octobre 2009, en présence de Madame Silvia Zamora, Conseillère municipale, directrice de la Culture, du Logement et du patrimoine et Monsieur Fabien Ruf, chef du Service de la Culture, de Monsieur Jean-Claude Rochat et Madame Sandrine Neven (Cour des comptes), ainsi que de Monsieur Olivier Bernard (expert).

7.2.1 Collection de l'art brut

Directrice administrative	Madame Béatrice Beguin
Directrice artistique	Madame Lucienne Peiry
Nombre d'employés au 30.04.2010	10 ETP
Budget 2010	1,6 Millions
Nombre moyen de visiteurs annuels	27'000

La Collection de l'Art Brut est conservée au Château de Beaulieu à Lausanne.

Depuis 1976, Lausanne est la capitale de l'Art Brut. Longtemps unique au monde avant que des institutions cousines ne naissent ailleurs en Europe et aux USA, la Collection de l'Art Brut demeure la « maison-mère » et la référence de l'art marginal. Son noyau lui vient en effet du don à la Ville de Lausanne de la collection de « l'inventeur » de l'Art Brut lui-même, l'artiste français Jean Dubuffet qui fut le premier à reconnaître le statut d'art aux créations spontanées et culturellement orphelines qu'il découvrait dans des asiles et prisons ou chez des spirites, marginaux et autres singuliers³¹.

Les missions du musée sont :

- la conservation
- les expositions
- le centre de recherche
- l'enrichissement des collections

Le Musée compte environ 60'000 pièces.

Le Musée a été victime, le 24 avril 2009, d'une panne de ventilation ayant nécessité l'évacuation de plusieurs œuvres. L'évaluation de la gestion de ce risque avéré par le musée est intéressante pour la Cour dans le cadre de cet audit.

7.2.2 Musée de Design et d'Art Appliqués Contemporains (MUDAC)

Directrice	Madame Chantal Prod'hom
Nombre d'employés au 30.04.2010	11,3 ETP
Budget 2010	1,7 Million
Nombre moyen de visiteurs annuels	25'000

Succédant au Musée des Arts Décoratifs, il a ouvert ses portes à Lausanne en juin 2000. Il est situé dans les locaux de la maison Gaudard. Le Musée comprend environ 500 pièces d'art verrier, 250 pièces de céramique, 150 à 200 estampes et environ 200 bijoux contemporains.

³¹ Site officiel de la ville de Lausanne, Musée lausannois, Collection de l'Art brut.

A l'écoute des nouvelles tendances, le Mudac – Musée de Design et d'Arts Appliqués Contemporains – se veut un lieu d'échanges et de rencontres entre les différents domaines du design, des arts appliqués et de l'art contemporain.

Parallèlement, le Musée ouvre ses portes aux arts vivants: danseurs, metteurs en scène, performers ou musiciens. Le Mudac se profile ainsi comme une plateforme de libre échange entre diverses expressions artistiques, suisses et internationales³².

Dans la nuit du 4 au 5 novembre 2008, une inondation a touché le dépôt du Mudac, abritant notamment une partie de la collection Jacques-Edouard Berger et de la collection de verre du Musée. Sur les 885 œuvres stockées et noyées sous plus de 2,5 mètres d'eau, 70 ont été définitivement détruites, mais 277 ont pu être restaurées et 435 simplement nettoyées. L'évaluation de la gestion de ce risque avéré par le Musée est intéressante pour la Cour dans le cadre de cet audit.

7.2.3 Musée Historique de Lausanne

Directeur	Monsieur Laurent Golay
Nombre d'employés au 30.04.2010	19,7 ETP
Budget 2010	2.3 Millions
Nombre moyen de visiteurs annuels	25'000

Créé en 1918, le Musée Historique de Lausanne présente en permanence l'histoire de la ville, du Moyen Age au 19e siècle. Sa célèbre maquette, inspirée du plan de 1638 réalisé par David Buttet, offre une vue exceptionnelle de la Cité au 17e siècle. Ses collections comptent près de 500'000 œuvres et témoignent du riche passé de la ville en artisanat, industrie, économie, arts appliqués, histoire sociale et politique. Outre ses collections, le bâtiment même du Musée, ancien Evêché, constitue une part du patrimoine lausannois, puisque les parties les plus anciennes remontent au 11e siècle³³.

Le Musée Historique de Lausanne sera bientôt fermé pour cause de travaux. Il s'agira d'une refonte totale du parcours, pour un budget de 2 millions. Le service de la culture estime que l'audit de la Cour peut apporter une plus-value avant le début de l'exécution des travaux.

7.3 Musées de la ville de Nyon

Afin d'étendre son étude à des musées situés en-dehors de la capitale vaudoise, la Cour a choisi de vérifier l'évaluation de la gestion des risques dans deux autres musées communaux : le Musée du Léman et le Musée romain de Nyon³⁴. Ce choix a été opéré en concertation avec le service culturel, lors d'une séance

³² <http://www.mudac.ch/museum/presentation>

³³ Site officiel de la ville de Lausanne, Musée lausannois, Musée historique de Lausanne (site officiel).

³⁴ Excepté à Vevey et à Nyon, il n'existe pas d'autre musée de taille significative géré par des communes dans le Canton de Vaud.

tenue le 5 novembre 2009, en présence de Madame Monique Boss, Conseillère municipale, directrice de la Culture, des Espaces verts et Forêts et Madame Monique Voélin, cheffe du Service de la Culture, de Monsieur Jean-Claude Rochat et Madame Sandrine Neven (Cour des comptes), ainsi que de Monsieur Olivier Bernard (expert).

7.3.1 Musée du Léman

Conservatrice	Madame Carinne Bertola
Nombre d'employés au 30.04.2010	5,5 ETP
Budget 2010	1.2 Million
Nombre moyen de visiteurs annuels	20'000 à 25'000

Depuis sa création en 1954, le Musée du Léman, situé sur les rives du Lac, présente au public la richesse du patrimoine lémanique, culturel et naturel. Il comprend environ 20'000 objets et documents.

L'objectif du Musée est de participer à la conservation du patrimoine naval, ainsi qu'au maintien de la diversité de la faune, ailée et à écailles, et de la flore du bassin lémanique. La volonté du Musée est d'avoir une approche pluridisciplinaire du Léman.

Le Musée atteint aujourd'hui ses limites dans le bâtiment actuel et souhaite pouvoir s'agrandir afin de mener à bien sa mission. Ce projet est appuyé par la commune de Nyon qui projette de créer une fondation pour le Musée du Léman.

7.3.2 Musée romain de Nyon

Conservatrice	Madame Véronique Rey-Vodoz
Nombre d'employés au 30.04.2010	2,6 ETP
Budget 2010	0,5 Million
Nombre moyen de visiteurs annuels	10'000

La ville de Nyon repose sur les vestiges de Noviodunum, l'une des villes romaines les plus importantes de Suisse, fondée au 1er siècle avant J.-C. Le Musée romain de Nyon travaille en étroite collaboration avec le Musée Cantonal d'Archéologie et d'Histoire (le patrimoine archéologique appartient au Canton, mais Nyon est responsable de la conservation et de la valorisation du patrimoine romain du district de Nyon).

Le Musée romain, créé en 1979, est aménagé dans les fondations mêmes de la basilique antique, découverte en 1974. L'objectif du Musée est de mettre en valeur les objets issus des fouilles archéologiques à Nyon, ainsi que les murs de fondation de la basilique, pièce maîtresse du Musée.

Le Musée a fait l'objet d'une rénovation d'envergure en 2009. L'ensemble de la muséographie a été reprise et améliorée : de l'organisation des thèmes abordés en passant par la signalétique, l'éclairage, les sols, les vitrines, ainsi que la valorisation des murs de fondation de la basilique.

7.4. Musées comparés

La Cour rappelle en préambule que les musées servant à la comparaison ne font pas partie du champ de contrôle de la Cour et que les constatations et les recommandations du présent rapport ne s'appliquent qu'aux huit musées cantonaux et communaux audités.

Avec l'aimable accord de leur directeurs ou directrices respectifs, la Cour a pu prendre connaissance de l'évaluation de la gestion des risques dans deux musées privés, le Musée Olympique de Lausanne et le Musée de l'Alimentation à Vevey. Ces deux musées étant inclus dans des organisations plus larges (respectivement le CIO et Nestlé), la Cour a estimé qu'ils peuvent constituer une base de comparaison intéressante.

Dans une même perspective, la Cour a également pris connaissance de la gestion des risques au Musée National Suisse de Prangins, avec l'aimable accord et la participation active de sa directrice. Rappelons que la Confédération oblige ses unités administratives à faire apparaître dans l'annexe aux comptes annuels des données complémentaires sur les risques et la gestion des risques (art. 3 de l'Ordonnance du 5 avril 2006 sur les finances de la Confédération en application de l'art. 10d de la Loi sur les finances de la Confédération).

Enfin, la Cour a consulté des documents relatifs au Musée des Beaux-Arts du Canada et au Musée des Sciences et de la Technologie du Canada, particulièrement avancés en matière de processus de gestion des risques³⁵ (politique de gestion des risques et rapports d'examen spécial du Bureau du vérificateur général du Canada). La politique de gestion des risques du Musée des Beaux-Arts du Canada (Annexe 6), ainsi que des extraits de son code éthique (Annexe 7) sont d'ailleurs joints en annexe de ce rapport.

³⁵ www.gallery.ca et www.sciencetech.technomuses.ca

CHAPITRE III RÉSULTATS DÉTAILLÉS DE LA MISSION D'AUDIT

Ce chapitre présente les résultats de la mission de vérification de l'évaluation de la gestion des risques dans les musées audités.

Pour rappel, ceux-ci résultent des travaux suivants :

- évaluation de la gestion des risques dans huit musées cantonaux et communaux, à travers un questionnaire pré-établi, selon les critères du modèle de maturité pour l'évaluation de la gestion des risques dans les musées (Annexe 2).
- établissement d'un tableau comparatif par question entre les huit musées et vérification de la cohérence des estimations données par la Cour, établissement de graphiques de synthèse.
- comparaison de l'évaluation obtenue pour les musées cantonaux et communaux avec ce qui est fait dans les musées comparés (le Musée de l'Alimentation à Vevey, le Musée Olympique à Lausanne et le Musée National Suisse de Prangins).

La Cour a également pris connaissance de la politique de gestion des risques pratiquée dans deux grands musées canadiens, ainsi que des rapports d'examens spéciaux du Bureau du Vérificateur Général du Canada.

- recommandations de la Cour.

Etant donné que les résultats de l'évaluation de la gestion des risques présentent des profils sensiblement semblables pour les différents musées et en raison de l'absence d'obligation légale, la Cour a pris comme option de présenter les résultats de l'analyse de manière globale.

8. Résultats de l'analyse

Le modèle de gestion intégrée du risque COSO II se décline en huit composantes, décrites brièvement ci-dessous :

- **l'environnement interne** : L'environnement interne englobe la culture et l'esprit de l'organisation. Il structure la façon dont les risques sont appréhendés et pris en compte par l'ensemble des collaborateurs de l'entité, et plus particulièrement la conception du management et son appétence pour le risque, l'intégrité et les valeurs éthiques, et l'environnement dans lequel l'organisation opère.
- **la définition des objectifs** : Les objectifs doivent avoir été préalablement définis pour que le management puisse identifier les événements potentiels susceptibles d'en affecter la réalisation.
- **l'identification des événements** : Les événements internes et externes susceptibles d'affecter l'atteinte des objectifs d'une organisation doivent être identifiés.
- **l'évaluation des risques** : Les risques sont analysés, tant en fonction de leur probabilité d'occurrence que de leur impact, cette analyse servant de base pour déterminer la façon dont ils doivent être gérés.
- **le traitement des risques** : Le management définit des solutions permettant de faire face aux risques - **éviter, accepter, réduire ou partager**. Pour ce faire, le management élabore un ensemble de mesures permettant de mettre en adéquation le niveau des risques avec l'appétence pour le risque de l'organisation.
- **les activités de contrôle** : Des politiques et procédures sont définies et déployées afin de veiller à la mise en place et à l'application effective des mesures de traitement des risques.
- **l'information et la communication** : Les informations utiles sont identifiées, collectées et communiquées sous un format et dans des délais permettant aux collaborateurs d'exercer leurs responsabilités. Plus globalement, la communication doit circuler verticalement et transversalement au sein de l'organisation de façon efficace.
- **le suivi et le pilotage** : Le processus de management des risques est piloté dans sa globalité et modifié en fonction des besoins. Le pilotage s'effectue au travers des activités permanentes de management ou par le biais d'évaluations indépendantes ou encore par une combinaison de ces deux modalités.

Le dispositif de gestion des risques dans les musées a été évalué sur une échelle de 1 à 5 qui permet d'estimer son degré de maturité (matrice de maturité).

Niveau de maturité du système de gestion des risques	Critères d'évaluation
1 Peu fiable	Il n'existe pas de gestion intégrée des risques. Pas ou peu d'éléments relatifs à chacune des huit composantes sont développés au sein du musée.
2 Informel	Il existe un système de gestion des risques dans le musée, mais il n'est pas intégré et peu d'éléments sont formalisés.
3 Standardisé	<p>Les principes de la gestion des risques sont décrits et communiqués au sein du musée. Toutes les composantes existent et sont documentées. Le musée utilise le système de gestion des risques comme un outil d'aide à la décision.</p> <p>C'est le niveau à atteindre pour que l'on puisse attester réellement de l'existence d'un système de gestion intégrée des risques.</p>
4 Maîtrisé	Toutes les composantes existent de manière très développée et sont documentées. Le musée utilise le système intégré de gestion des risques comme un outil de gestion opérationnelle.
5 Optimisé	<p>Toutes les composantes existent de manière très développée et sont documentées. Elles sont optimisées à travers une réelle politique globale de gestion des risques, intégrée au management. Le musée utilise la gestion intégrée des risques comme un outil de pilotage stratégique, ainsi que dans la mesure de la performance.</p> <p>D'une manière générale, ce niveau ne peut être atteint qu'à condition qu'une politique de gestion des risques globale soit réellement considérée comme un objectif fondamental du management et que des moyens importants y soient consacrés.</p>

Chaque composante du modèle a été évaluée spécifiquement par le biais du questionnaire établi dans la méthodologie de la Cour des comptes. L'évaluation de chaque composante résulte de la moyenne arithmétique des évaluations obtenues par les musées à chacune des questions, en référence au modèle de maturité construit par la Cour (Annexe 2).

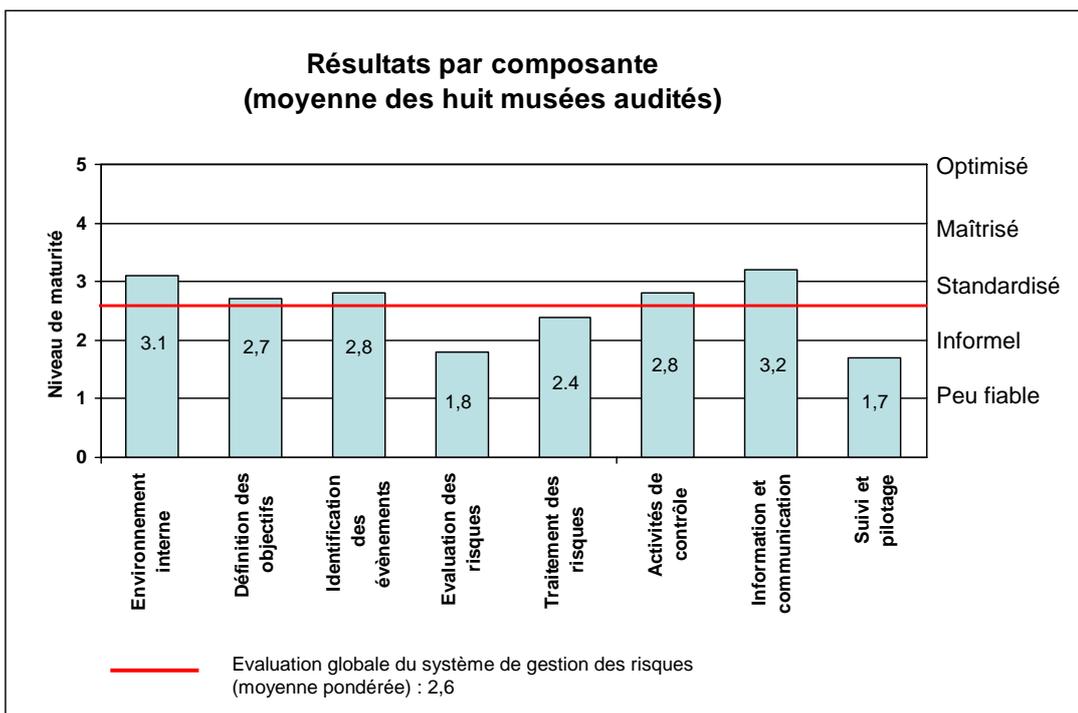
L'évaluation globale est la moyenne arithmétique pondérée du niveau de maturité de chacune des composantes du modèle COSO II, la composante Environnement interne se voyant dotée d'un coefficient de pondération 2.

La Cour des comptes s'appuie pour ceci sur les lignes directrices d'INTOSAI³⁶, qui insistent sur le fait que l'environnement de contrôle « constitue le fondement de toutes les autres composantes de la gestion des risques des entités, en fournissant une discipline et une structure ». Elle est d'autant plus pertinente dans le cas présent où les entités examinées ne disposent ni d'une obligation légale ou réglementaire, ni même d'un cadre de référence normalisé. Dans la perspective où cette situation aura évolué, la pondération de ce critère sera ramenée au même niveau que les autres composantes.

Même si la Cour ne peut pas attester de l'existence d'un système de gestion intégrée des risques dans la mesure où l'ensemble des risques n'est pas couvert et certaines composantes sont non développées, les musées ont déjà mis en place des processus allant dans le sens d'une gestion intégrée qui méritent d'être valorisés. Ainsi chaque composante a été évaluée indépendamment des autres.

Les chiffres obtenus donnent un indice du degré de maturité de l'évaluation de la gestion des risques dans les musées audités.

L'évaluation de la gestion des risques dans les musées a donné les résultats suivants :



Ce graphique induit les commentaires généraux suivants :

- 1) **Les musées disposent d'un dispositif de gestion des risques de conservation et de sécurité, non intégré et partiellement formalisé.** Ainsi les musées se situent-ils tous entre les niveaux 2 et 3, soit entre les degrés

³⁶ INTOSAI, Lignes directrices sur les normes de contrôle interne à promouvoir dans le secteur public – Informations complémentaires sur la gestion des risques des entités, GOV 9130, 2007, point 2.1.1.

de maturité informel et standardisé. L'évaluation moyenne de la gestion intégrée des risques dans les musées, pour l'ensemble des composantes, est représentée par la ligne rouge.

- 2) L'environnement interne des musées témoigne d'une forte sensibilité au risque. Il est donc propice à la mise en place d'un dispositif global de gestion des risques. De même, les musées disposent d'un système d'information et de communication qui fonctionne bien, dans lequel pourrait facilement s'intégrer la composante correspondante d'un système de gestion des risques.

Ces composantes ont un niveau suffisant (supérieur à 3) pour que l'on puisse attester réellement de l'existence d'un environnement interne et d'un système de communication et d'information suffisants à la mise en place d'une gestion intégrée des risques.

- 3) La définition des objectifs, l'identification des événements, le traitement des risques et la mise en place des activités de contrôle sont des composantes qui peuvent être améliorées au niveau de la formalisation et par l'intégration dans un processus de gestion intégrée des risques.

Ces composantes existent dans les musées et sont susceptibles d'atteindre le niveau standardisé moyennant des efforts limités.

- 4) Les musées n'ont en général pas mis en place de processus formel d'évaluation des risques, selon les critères de la probabilité d'occurrence et de l'impact des conséquences.
- 5) Les musées ne disposent pas d'un processus formel et intégré de suivi et pilotage du dispositif de gestion des risques dans sa globalité.

La Cour n'a pas observé de différences fondamentales entre les musées audités et les musées comparés (pour rappel, il s'agit du Musée de l'Alimentation, du Musée Olympique et du Musée National de Prangins), à ceci près que ces derniers sont pris en compte dans la mise en place d'une politique générale de gestion intégrée des risques des organisations auxquelles ils sont rattachés. S'agissant plus particulièrement du Musée national de Prangins, on peut mentionner que le cadre de la gestion des risques de la Confédération s'applique (voir Annexe 5).

Les analyses détaillées de la Cour pour chacune des composantes sont décrites ci-dessous.

8.1. Environnement interne

L'environnement interne englobe la culture et l'esprit de l'organisation. Il structure la façon dont les risques sont appréhendés et pris en compte par l'ensemble des collaborateurs du musée, ainsi que son appétence pour le risque, l'intégrité et les valeurs éthiques, et l'environnement dans lequel le musée opère (structure organisationnelle, délégation des pouvoirs et responsabilités, politique de ressources humaines). L'environnement interne doit également illustrer l'engagement de la direction.

La maturité de la composante « Environnement interne » des musées est évaluée à 3,1 sur base des observations suivantes :

8.1.1 Forte sensibilité au risque

L'environnement interne des musées est un environnement particulièrement sensible aux risques. En particulier, les risques liés à la conservation du patrimoine et à la sécurité des personnes sont deux domaines de risques auxquels la direction et le personnel des musées sont confrontés quotidiennement.

8.1.2 Respect des règles éthiques de la profession

La direction et les collaborateurs des musées sont très sensibles aux règles éthiques de la profession, matérialisées le plus souvent dans le code déontologique de l'ICOM.

Par contre, on ne trouve en général pas de dispositions écrites qui règlent le traitement des éventuels manquements au respect des règles d'éthique ou des principes de gestion des risques, ni de mesures spécifiques mises en place pour éviter, déceler ou traiter les risques de fraude ou de vol interne.

8.1.3 Politique de ressources humaines

La politique des ressources humaines respectivement du canton ou des communes s'applique aux musées. Les procédures d'engagement et d'évaluation garantissent que la concordance entre le cahier des charges et les compétences du collaborateur engagé pour le poste est respectée, tout en assurant le suivi. Par ailleurs, les musées eux-mêmes privilégient la formation interne et le développement des compétences (formation continue, manuel à l'attention des auxiliaires et des agents de sécurité).

8.1.4 Intégration et formalisation de la gestion des risques

Un système de gestion des risques, tout comme le contrôle interne, nécessite la mise en place de certaines procédures écrites. La formalisation écrite permet d'assurer la transmission et le suivi du savoir-faire et des procédures mises en place. Elle contribue au développement d'un environnement interne sensible au risque. A des degrés divers, les directeurs et directrices des musées craignent la formalisation de procédures qui fonctionnent bien jusqu'alors sans être définies formellement.

Dans les musées, de nombreuses procédures de conservation des œuvres et de sécurité des personnes existent et sont documentées, mais elles ne sont pas intégrées dans un processus global. Cela implique que, si la gestion des risques est complètement intégrée dans le quotidien des musées, ceux-ci n'ont pas le recul nécessaire pour évaluer son efficacité et son efficacité, ni pour la communiquer à l'interne ou à leurs autorités de tutelle.

Aucun musée (y compris les musées comparés) ne formalise sa politique de gestion des risques dans un document spécifique et synthétique, ce qui contribuerait à poser les jalons d'une culture commune des risques.

En outre, la structure organisationnelle du musée n'est pas toujours formalisée dans un organigramme. La délégation des pouvoirs et des responsabilités est clairement définie au niveau des cahiers des charges individuels, mais elle ne fait

pas l'objet d'une formalisation dans un document connu de tous en lien avec la politique de gestion des risques du musée.

8.2. Définition des objectifs

Les objectifs du musée doivent avoir été préalablement définis pour que la direction puisse identifier les événements potentiels susceptibles d'en affecter la réalisation. Dans cette perspective, la direction doit mettre en place un processus de fixation des objectifs et s'assurer que ces objectifs sont en ligne avec la mission de l'entité ainsi qu'avec son appétence pour le risque.

La gestion des risques fournit une assurance raisonnable quant à la réalisation des objectifs du musée. Les objectifs de la gestion des risques sont définis dans la politique de gestion des risques (voir modèle illustratif en Annexe 4).

Pour rappel, les objectifs peuvent être regroupés selon COSO³⁷ dans les catégories suivantes :

- Objectifs stratégiques : objectifs à moyen-long terme (3 à 10 ans) de haut niveau complétant et sous-tendant la mission. Ils permettent d'évaluer l'efficacité de la gestion.
- Objectifs opérationnels : objectifs se rapportant à l'économie et à l'efficacité de l'utilisation des deniers publics.
- Objectifs de légalité et conformité : objectifs de respect des lois, des règlements et conformité aux meilleures pratiques.
- Objectifs de reporting : objectifs liés à la fiabilité des rapports pouvant inclure à la fois des données financières et non financières.

La maturité de la composante « Définition des objectifs » dans les musées est évaluée à 2,7 sur base des observations suivantes :

8.2.1 Définition des objectifs à court, moyen et long terme

Les objectifs à long terme des musées sont toujours clairement définis dans une loi, un préavis communal ou une déclaration de mission, qui établissent leurs missions permanentes.

Les objectifs à court terme sont fixés quant à eux dans le cadre des procédures budgétaire et d'évaluation annuelle des directeurs et directrices. Ils relèvent essentiellement de la gestion courante et opérationnelle (par exemple, planning des expositions ou planification de certains travaux).

Par contre, dans la plupart des musées, les missions permanentes ne se déclinent pas réellement en objectifs généraux à moyen-long terme (3 à 10 ans).

De l'avis de plusieurs directeurs ou directrices de musée, le principe d'annualité des budgets limite leur horizon temporel et les freine dans la négociation et la mise en place d'objectifs à moyen terme.

³⁷ Ces catégories d'objectifs sont décrites dans les Lignes directrices sur les normes de contrôle interne à promouvoir dans le secteur public, informations complémentaires sur la gestion des risques des entités, INTOSAI, 2007.

8.2.2 Formalisation

Sans véritable processus établi de fixation des objectifs, la mission et les objectifs du musée ne sont pas, dans la plupart des musées, définis formellement à l'interne dans un document qui pourrait être intégré à la politique de gestion des risques.

Certains objectifs peuvent néanmoins être formalisés dans un document particulier (par exemple, la politique d'acquisition des œuvres au MHL ou les objectifs à court et moyen terme du Musée du Léman) ou dans les procès-verbaux de séances.

A titre de comparaison, le Musée National de Prangins a, quant à lui, produit un document fixant ses objectifs généraux à trois ans et sa politique d'acquisition en lien avec ces objectifs. Le Musée du Léman fixe également ses objectifs à court, moyen et long terme selon un processus formalisé.

Sans formalisation écrite, les musées n'ont pas l'assurance que leurs collaborateurs ont connaissance des objectifs du musée en tant qu'entité (il faut distinguer les objectifs du musée des objectifs individuels des collaborateurs communiqués à l'occasion de l'entretien d'évaluation annuel).

8.3. Identification des événements

Les événements internes et externes susceptibles d'affecter l'atteinte des objectifs d'une organisation doivent être identifiés en faisant la distinction entre risques et opportunités. Ils doivent faire l'objet d'un inventaire documenté et remis à jour régulièrement.

Si les risques techniques sont en général toujours bien identifiés, la mise en évidence de risques plus stratégiques manque encore de formalisation. Cela correspond à l'évolution actuelle de la gestion des risques, qui passe petit à petit d'une gestion des risques orientée technique à une gestion des risques orientée management.

La maturité de la composante « Identification des événements » dans les musées est évaluée à 2,8 sur base des observations suivantes :

8.3.1 Risques de conservation et de sécurité

Les risques de conservation et de sécurité sont identifiés par les musées, et même complètement intégrés à leur quotidien. Ils font régulièrement l'objet de discussions au cours des séances internes et sont verbalisés. Ils font l'objet d'un inventaire documenté dans les musées suivants : Musée romain, Musée du Léman, Musée de Géologie et Musée de l'Art Brut.

8.3.2 Autres risques

Les autres types de risques sont identifiés au cas par cas. Ils sont parfois discutés au cours de séances internes et verbalisés, mais ils ne sont pas intégrés dans un inventaire des risques. Citons à titre d'exemple :

- le risque de ne pas trouver les fonds nécessaires à l'agrandissement du musée, à l'acquisition de pièces de collection, à la réalisation de certaines expositions.
- le risque lié aux droits d'auteurs (images, photos, internet).
- le risque d'inventaire (œuvres non répertoriées ou œuvres « en déshérence »)
- le risque lié à la politique d'acquisition des œuvres, risque de gestion des dons.
- le risque d'influencer le marché (pour un musée de niche comme la Collection de l'art brut).
- le risque de non-respect de normes ou de lois (loi sur les hydrocarbures pour le Musée de Géologie, ou normes de l'IPEN sur la transparence et la traçabilité des graines pour les Musée et Jardin Botaniques).

8.3.3 Méthodes d'identification des événements

L'identification des événements repose sur le savoir-faire des collaborateurs et sur les catalogues des risques de conservation et de sécurité spécifiques aux musées proposés par l'ICOM (par exemple, l'aide-mémoire du Comité Français du Bouclier Bleu, joint en Annexe 3).

8.4. Evaluation des risques

Les risques doivent être analysés et évalués, tant en fonction de leur probabilité d'occurrence que de leur impact, afin de déterminer quels sont les risques majeurs. Cette phase du processus débouche sur l'établissement d'une cartographie des risques (voir modèle illustratif en Annexe 4).

La maturité de la composante « Evaluation des risques » dans les musées est évaluée à 1,8 sur base des observations suivantes :

8.4.1 Risques techniques

Conformément à la conception longtemps admise du risque³⁸, seuls les risques « techniques » de conservation et de sécurité ont fait l'objet d'une évaluation dans certains musées.

La Ville de Lausanne a quant à elle mis en place un système de gestion des risques de sécurité et de santé au travail. Dans ce cadre, elle a réalisé un cadastre des dangers (techniques et liés au bâtiment) pour tous les services de la Ville, y compris les musées, auxquels elle a attribué un indice de risque (« niveau de danger »).

³⁸ Le risque est vu comme un danger pouvant être maîtrisé par des actes techniques, et non comme l'effet de l'incertitude sur la réalisation des objectifs.

8.4.2 Absence de processus formel d'évaluation des risques

Les musées ne disposent pas de processus formel d'évaluation des risques. Néanmoins, on peut considérer que les musées suivants ont évalué leurs risques de conservation et de sécurité de manière formelle :

- le Musée romain : dans le cadre de l'audit de la Cour des comptes, le Musée a listé ses risques de conservation et de sécurité et leur a donné un indice global d'évaluation du risque (travail réalisé par le responsable de l'accueil en collaboration avec la conservatrice).
- le Musée du Léman : dans ses commentaires sur le projet de rapport d'audit (voir p.53), le Musée du Léman mentionne qu'il a également réalisé une évaluation globale de ses risques suite à l'audit³⁹.
- le Musée de Géologie : le Musée a listé ses risques de conservation et a estimé leur impact sur les œuvres, ainsi que leur probabilité d'occurrence (travail réalisé par le directeur avec la collaboration d'un conservateur).
- la Collection de l'Art Brut : le musée a listé ses risques de conservation et de sécurité et les a évalués au cours de deux séances internes réunissant les directrices, le responsable de l'accueil, le répondant sécurité et la conservatrice. Ce document reste pour l'instant à l'état de document de travail.

De manière générale, les musées audités ne disposent pas de classement formel de leurs risques par ordre de priorité (en fonction de l'importance de l'impact et de la probabilité d'occurrence).

8.5. Traitement des risques

La direction du musée doit définir des stratégies permettant de faire face aux risques : acceptation (assumer le risque), évitement (contourner le risque), réduction (réduire le risque) ou partage (transférer le risque). Pour ce faire, elle élabore un ensemble de mesures permettant de mettre en adéquation le niveau des risques avec l'appétence au risque de l'organisation.

La maturité de la composante « Traitement des risques » dans les musées est évaluée à 2,4 sur base des observations suivantes :

8.5.1 Mesures contre le risque mises en place dans les musées

Les musées ont mis en place des solutions de traitement des risques de conservation et de sécurité. Celles-ci sont des solutions préventives usuelles aux musées et sont bien développées dans les publications des associations professionnelles (ICOM, Bouclier bleu, associations de musées).

Les solutions de traitement de ces risques sont documentées dans de nombreuses procédures de conservation des œuvres et de sécurité des personnes ou dans des procès-verbaux. Les décisions relatives au traitement de ces risques sont également toujours documentées (procès-verbaux,

³⁹ Le diagramme du musée a été modifié. L'influence sur la moyenne des musées est cependant non significative.

correspondance) et suivent des processus définis de prise de décision et d'engagement des dépenses.

Les autres types de risques auxquels peuvent être confrontés le musée et qui n'ont pas été formellement identifiés (voir point 8.3.2) ne sont par conséquent pas traités.

Le traitement d'un certain nombre de risques identifiés par les musées relève de la compétence de leurs instances supérieures ou d'autres services (service chargé de la gestion des bâtiments par exemple). Les musées peuvent être confrontés à devoir assumer des risques identifiés car la mise en place des solutions échappent au contrôle du directeur ou de la directrice.

8.5.2 Absence de plans d'actions

Des solutions de traitement des risques ont été mises en place dans les musées dans le cadre de la gestion opérationnelle. Toutefois, les musées n'ont pas élaboré de plans d'actions (voir modèle illustratif en Annexe 4), qui synthétisent les réponses aux risques, en lien avec les objectifs, l'évaluation des risques et l'appétence au risque du musée.

Un tel document permettrait aux musées d'optimiser les ressources affectées au traitement des risques, ainsi que d'en identifier les points faibles. Le cas échéant, ils pourraient étudier des solutions alternatives.

Les stratégies de traitement des risques peuvent être les suivantes⁴⁰ :

- Partage/Transfert du risque : Cette réponse consiste à réduire la probabilité ou l'impact du risque en transférant ou encore en partageant une part de ce risque, par exemple en souscrivant à une assurance ou en payant en tiers pour assumer la responsabilité du risque.
- Réduction du risque : Des mesures sont prises pour réduire la probabilité ou l'impact du risque, voire les deux. La grande majorité des risques se résout de cette manière.
- Evitement du risque : Ce type réponse consiste à supprimer les activités donnant lieu au risque.
- Acceptation/Tolérance : Aucune mesure n'est prise pour réduire la probabilité ou l'impact du risque. Cette réponse suppose qu'une méthode rentable n'a été identifiée pour réduire le risque ou que le risque se situe déjà à un niveau acceptable.

⁴⁰ INTOSAI, Lignes directrices sur les normes de contrôle interne à promouvoir dans le secteur public, informations complémentaires sur la gestion des risques des entités, 2007, chiffre 2.5.

8.6. Activités de contrôle

Des procédures doivent être définies et déployées afin de veiller à la mise en place et à l'application effective des mesures de traitement des risques. Dans certains cas, l'activité de contrôle constitue elle-même le traitement du risque, si elle est accompagnée d'un plan d'actions⁴¹.

La maturité de la composante « Activités de contrôle » dans les musées est évaluée à 2,8 sur base des observations suivantes :

8.6.1 Activités de contrôle mises en place dans les musées

Les musées ont mis en place des politiques et des procédures de contrôle pour les risques de conservation et de sécurité. La plupart sont formalisées à la fois dans les procédures de sécurité, ainsi que dans les manuels à l'usage des responsables de sécurité et de l'accueil.

8.6.2 Absence de plans d'actions

Les activités de contrôle ne sont pas intégrées à des plans d'actions. Ainsi, les musées ne peuvent pas s'assurer que les activités de contrôle couvrent l'ensemble des risques identifiés. Par ailleurs, leur vérifiabilité n'est pas toujours garantie.

8.7. Information et communication

Les informations utiles à la gestion des risques doivent être identifiées, collectées et communiquées sous un format et dans des délais permettant aux collaborateurs d'exercer leurs responsabilités. Plus globalement, la communication doit circuler verticalement et transversalement au sein de l'organisation de façon efficace.

La maturité de la composante « Information et communication » dans les musées est évaluée à 3,2 sur base des observations suivantes :

8.7.1 Systèmes de communication et d'information efficaces

Un système de communication efficace existe dans tous les musées. Des réunions internes y sont organisées régulièrement et, dans la plupart des cas, sont verbalisées. Chaque employé y a la possibilité d'informer sa hiérarchie sur les possibilités d'optimisation ou les défauts constatés.

L'information circule de manière adéquate au sein des musées. Les informations ou les décisions sont communiquées au personnel par voie informatique ou d'affichage. Les rapports résultant de la mise en place d'activités de contrôle (par

⁴¹ Par exemple, en l'absence de climatisation, l'activité de contrôle qui consiste à vérifier systématiquement la température et l'hygrométrie dans les dépôts et les salles d'exposition du musée constitue le traitement des risques liés à la température et à l'humidité, pour autant que l'information soit ensuite diffusée de manière à entreprendre les actions nécessaires, par exemple l'évacuation des œuvres.

exemple relevés hygrométriques, journal de bord des laboratoires ou des aquariums, suivi des œuvres prêtées, inventaire des collections, liste des interventions techniques et leur suivi) garantissent la qualité des informations nécessaires à la gestion des risques majeurs que sont pour les musées la conservation et la sécurité.

8.7.2 Manque de formalisation au sein du processus de gestion des risques

Les systèmes de communication et d'information ne sont pas formalisés dans le cadre du processus de gestion des risques et ne garantissent donc pas la qualité et l'exhaustivité de l'ensemble des informations nécessaires à celle-ci. Cela implique également qu'il n'existe pas de communication spécifiquement orientée gestion des risques, ni de définition des rôles en matière de gestion des risques.

La politique de gestion des risques, l'inventaire des risques, la cartographie des risques et les plans d'actions sont autant d'outils de diffusion de l'information sur le risque.

8.8. Suivi et pilotage

Le système de gestion des risques doit être piloté dans sa globalité et modifié en fonction des besoins. Le pilotage s'effectue au travers des activités permanentes de gestion ou par le biais d'évaluations indépendantes ou encore par une combinaison de ces deux modalités.

Les musées n'ayant pas mis en place de système global de gestion des risques formalisé dans une politique des risques, il n'existe pas de procédure de suivi et de pilotage du système dans sa globalité. Le risque résiduel, ainsi que l'évolution des objectifs, de l'éventail des risques inhérents et de leur importance relative, ne sont pas suivis de manière formelle.

La maturité de la composante « Suivi et pilotage » dans les musées est évaluée à 1,7.

8.9. Synthèse des résultats

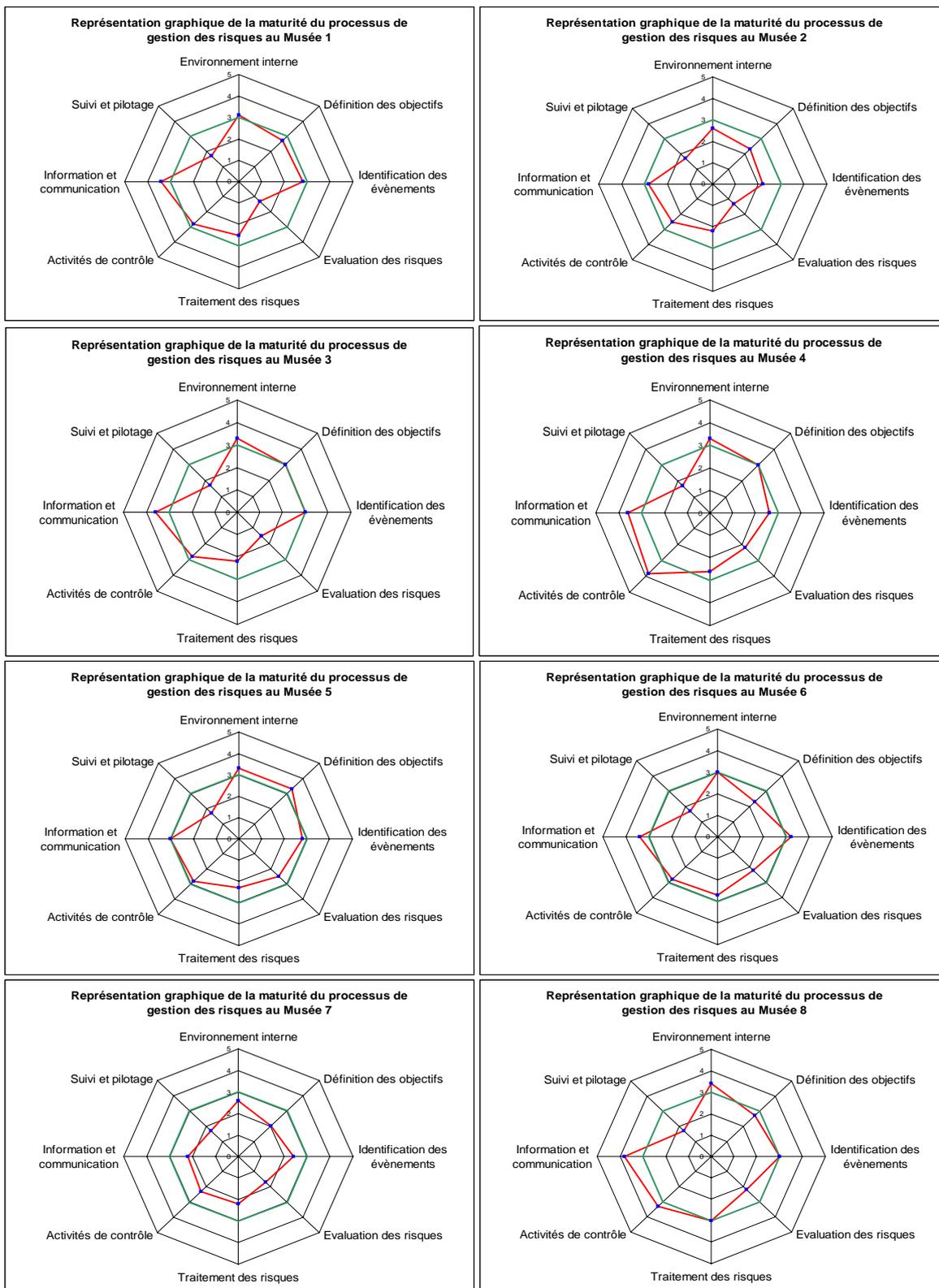
Les résultats par musée sont présentés dans les diagrammes ci-dessous. Etant donné que la Cour a pris comme option de présenter les résultats de l'analyse de manière globale, les graphiques sont anonymes, afin de ne pas stigmatiser certains musées en interprétant des chiffres en-dehors de leur contexte d'appréciation. On peut remarquer que, si les évaluations diffèrent parfois d'un musée à l'autre, le profil de la courbe suit une tendance identique.

EVALUATION DE LA GESTION DES RISQUES DANS HUIT MUSÉES CANTONAUX ET COMMUNAUX

Analyse comparative



————— Niveau à atteindre pour que l'on puisse attester réellement de l'existence d'un système de gestion intégrée des risques.
————— Niveau atteint par le musée.



En résumé, la Cour des comptes a observé que plusieurs composantes d'une gestion intégrée des risques existaient déjà dans les musées dans le cadre de leur gestion des risques de conservation et de sécurité, à des degrés divers de développement et de formalisation. Ainsi peut-elle mettre en évidence les points suivants :

- 1) les **points forts**, relatifs aux éléments d'un système de gestion intégrée des risques déjà en place dans les musées (niveau standardisé atteint).
- 2) les **points intermédiaires**, relatifs aux éléments d'un système de gestion intégrée des risques existants dans le musée, mais non suffisamment développés et formalisés (soit entre les degrés de maturité informel et standardisé). Ceux-ci peuvent facilement être amenés au niveau requis pour que l'on puisse attester de leur conformité à un système intégré de gestion des risques.
- 3) les **points faibles**, relatifs aux éléments d'un système de gestion intégrée des risques peu développés ou non formalisés (soit inférieurs au niveau informel). Néanmoins, ceux-ci peuvent également être développés ou améliorés par les musées sans consommation excessive de ressources.

Points forts

- Grande sensibilité au risque.
- Systèmes d'information et de communication efficaces.

Points intermédiaires

- Déclinaison des objectifs à moyen-long terme.
- Formalisation de la gestion des risques dans une politique de gestion des risques.
- Processus d'identification des événements et documentation dans un inventaire.
- Etablissement d'une stratégie de traitement des risques et documentation des solutions et des activités de contrôle dans des plans d'actions.

Points faibles

- Processus d'évaluation des risques et documentation dans une cartographie des risques.
- Mise en place de mesures de suivi et de pilotage du système de gestion intégrée des risques dans sa globalité.

Un pas important dans le sens d'une formalisation de la gestion des risques a été réalisé par le Musée romain et le Musée du Léman de Nyon à l'occasion de l'audit de la Cour. Le Musée de Géologie a quant à lui déjà réalisé un inventaire et une première évaluation de ses risques de conservation et de sécurité. Des processus visant à améliorer la maîtrise des risques sont également en train d'être mis en place à la Collection de l'Art Brut, ainsi que dans les musées comparés.

Ces observations ont conduit la Cour des comptes à formuler deux constatations et recommandations générales, puis huit constatations et recommandations spécifiques.

9. Constatations et recommandations de la Cour

Sur base de ses analyses, la Cour a établi les constatations et recommandations ci-dessous.

Les commentaires spécifiques des musées audités et des services culturels sur ces constatations et recommandations, ainsi que la position de Monsieur Eric Birchmeier, chef du SAGEFI, sur la Constatation n°1, ont été intégrés en regard de chaque constatation et recommandation. L'intégralité de leurs réponses est par ailleurs reproduite intégralement au chapitre VI, point 13.

Constatations générales

Constatation n°1

Absence de cadre de référence pour la gestion intégrée des risques dans le Canton de Vaud.

Le Canton de Vaud n'a pas établi de cadre de référence pour la gestion intégrée des risques ni de modélisation telle qu'elle est prévue par INTOSAI⁴² à disposition des administrations publiques du canton et des communes.

Recommandation n°1

La Cour suggère au Canton d'introduire un cadre de référence pour la gestion intégrée de ses risques comme l'a fait notamment la Confédération dès 2004 (voir Annexe 5).

Commentaire du Musée du Léman et prise de position de Monsieur Eric Birchmeier, chef du SAGEFI

Musée du Léman :

« Il serait souhaitable que le Canton de Vaud propose un cadre de référence avec un outil de gestion. Ce modèle pourrait alors se décliner pour chaque musée.

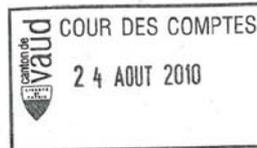
⁴² INTOSAI, Lignes directrices sur les normes de contrôle interne à promouvoir dans le secteur public – Informations complémentaires sur la gestion des risques des entités, GOV 9130, 2007.

Monsieur Eric Birchmeier, chef du SAGEFI



Service d'analyse et de
gestion financières

Rue de la Paix 6
1014 Lausanne



Monsieur le Magistrat
Jean-Claude Rochat
Cour des Comptes
Rue de Langallerie 11
1014 Lausanne

COPIE

Affaire traitée par : N. Doffey-Maucci - 625 73
Fichier : Rochat_CC_Evaluation risques

Lausanne, le 23 août 2010

**Projet de rapport de la Cour des comptes sur l'évaluation de la gestion des
risques dans huit musées cantonaux et communaux - votre courrier du 2 juillet
2010**

Monsieur le Magistrat,

J'ai bien reçu votre courrier cité sous référence qui a retenu toute mon attention.

Dans votre rapport vous recommandez au DFIRE d'introduire un cadre de référence pour la gestion intégrée des risques. La Loi sur les finances (LFin) à son art. 15, al. 2, lettre i) charge le DFIRE d'évaluer les risques financiers et à son art. 16, al. 1, lettre e) donne la responsabilité aux services de l'administration, tribunaux et autres offices judiciaires dépendant du Tribunal cantonal de mettre en place un système de contrôle interne (SCI).

Dans ce cadre le DFIRE édicte des directives d'exécution et le SAGEFI a été certifié selon la norme d'audit suisse NAS N° 890 (NAS 890) le 11 juin 2009. A la suite de cette certification, le Conseil d'Etat a chargé le SAGEFI, en date du 12 août 2009, d'élaborer un projet de directive de portée générale sur le SCI, de la tester avec au moins deux services pilotes, de lui faire rapport quant aux expériences pilotes et de proposer une directive définitive sur le SCI au sens de l'art. 16, al. 1, lettre e) LFin, orientée sur une démarche et une méthodologie simple d'application auprès des services de l'Etat.

En concertation avec le CCF, le SAGEFI a prévu de mettre en œuvre un SCI basé sur la NAS 890. Cette norme a été complétée d'un constat que le système mis en place fonctionne de manière conforme et continue, qu'il assure le respect du principe de la légalité et qu'il a atteint au minimum le niveau 3 «standardisé». Ce niveau de qualification par l'auditeur atteste que des principes simples d'exploitation du SCI sont définis, que les procédures et processus sont documentés, que la traçabilité des contrôles effectués est assurée et que les contrôles sont régulièrement ajustés lorsque les risques évoluent.

DEPARTEMENT DES FINANCES ET DES RELATIONS EXTERIEURES
www.vaud.ch – T 41 21 316 25 50 – F 41 21 316 25 65
E info.sagefi@vd.ch



Parmi les 15 services qui ont fait part de leur intérêt comme service pilote, le SAGEFI, a porté son choix sur le SAN, le SPEV, le SG OJV et le SG DFIRE. Ces services, avec des activités très différentes les uns des autres, ont permis de tester efficacement la méthode et d'y apporter des améliorations. A ce jour, le SAN et le SG DFIRE ont reçu la certification NAS 890.

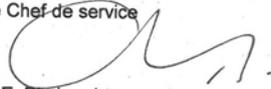
Durant la phase pilote du projet SCI, le SAGEFI a élaboré une directive qui permettra, avec son appui, de mettre en œuvre le SCI dans les services. Cette directive sera présentée courant de l'automne au Conseil d'Etat pour approbation et mise en vigueur avec le rapport sur les sites pilotes.

En matière de gestion financière, le SCI permet au chef de service de contrôler, dans le sens de maîtriser et de conduire efficacement son service. Il a pour but de prévenir tout dysfonctionnement dans l'évaluation et la présentation des états financiers. Il vise à assurer, sous l'angle de la gestion financière, la conformité aux lois et règlements, l'application des directives et des orientations du Conseil d'Etat et du Grand Conseil, ainsi que le bon fonctionnement des processus financiers du service. L'adage « *la confiance c'est bien, la vérification c'est mieux* » peut être appliqué au SCI. Tant que le SCI en place n'est pas analysé ni testé, il est difficile de juger de la fiabilité des informations financières et de la maîtrise des activités. Ma priorité en tant que responsable de la consolidation des comptes est de faire en sorte que les informations financières soient fiables et exhaustives.

Un SCI certifié basé sur la NAS 890 élargie au respect des bases légales me paraît être le minimum sur lequel l'administration cantonale doit s'appuyer et ensuite s'engager dans une gestion intégrée des risques telle que vous la préconisez. A ce jour, les services n'ont pas encore tous une cartographie des risques et un SCI certifié, raison pour laquelle je suis d'avis que cette démarche doit être envisagée à plus long terme et reposer sur un SCI formalisé et qui fonctionne. Par ailleurs, mon service est responsable de la mise en œuvre d'un nouveau système d'information financier (SIF). La mise en œuvre du SCI sera également un prélude très utile lorsqu'il s'agira de définir les règles de paramétrage du futur SIF. En effet, en matière de système d'information, le SCI devra s'orienter de plus en plus vers des contrôles automatiques (séparation de fonction, listes d'anomalies, valeurs limites, etc.).

J'espère avoir répondu à vos attentes et vous prie de croire, Monsieur le Magistrat, à l'assurance de mes sentiments distingués.

Le Chef de service


E. Birchmeier

Copie à : M. Giancarlo Ombelli, Secrétaire général du DFIRE

DEPARTEMENT DES FINANCES
www.vaud.ch – T 41 21 316 25 50 – F 41 21 316 25 65
E info.sagefi@vd.ch

Commentaire de la Cour des comptes

La Cour des comptes prend acte de la position et du calendrier du SAGEFI qui entend promouvoir la généralisation de la mise en place d'un SCI certifié (selon la NAS 890) au sein de l'administration cantonale avant de s'engager dans un processus de gestion intégrée des risques.

Constatation n° 2

Bonne gestion des risques de conservation et de sécurité mais pas de système de gestion intégrée des risques dans les musées.

Les musées respectent les normes professionnelles développées par l'ICOM en ce qui concerne la gestion des risques métiers (conservation et sécurité). En revanche, les autres risques auxquels ils peuvent être confrontés ne sont pas abordés systématiquement.

Leur gestion des risques n'est pas intégrée et formalisée selon un cadre de référence.

Recommandation n°2

La Cour recommande aux musées d'intégrer la gestion de leurs risques dans un cadre général de référence (COSO II ou cadre proposé par le Canton de Vaud).

Afin de renforcer une culture des risques commune, la Cour recommande de formaliser la politique de gestion des risques dans un document spécifique (voir modèle illustratif en annexe 4).

Commentaire du Musée du Léman

« Cet audit nous a permis d'amorcer un inventaire des risques sur lesquels le personnel du musée a une influence et peut intervenir. Tous les risques liés à l'autorité publique ou un autre service communal (exemple : Service des bâtiments, de la Culture) n'ont pas été abordés. »

Constatations et recommandations spécifiques

Les constatations et recommandations 3 à 10 se réfèrent plus spécifiquement aux composantes du cadre de gestion intégrée des risques.

Constatation n°3 : Environnement interne

Réelle sensibilité au risque et professionnalisme dans les musées

La Cour a constaté que les musées ont une grande sensibilité au risque. En outre, la forte intégration de la culture éthique propre aux métiers des musées, ainsi que l'attention accordée au professionnalisme et au développement des compétences des collaborateurs témoignent d'un environnement interne propice à la mise en place d'un dispositif de gestion intégrée des risques.

Le fait que les collaborateurs des musées soient membres de l'ICOM⁴³ et les musées, en tant qu'institution, de l'AMS⁴⁴ constitue un élément positif à cet égard.

⁴³ International Council of Museums - Conseil international des musées

⁴⁴ Association des musées suisses

Recommandation n°3

Afin de garantir que l'ensemble du personnel ait connaissance des règles éthiques et des rôles et responsabilités de chacun, la Cour recommande d'établir clairement les délégations de pouvoirs et de responsabilités dans le domaine de la gestion des risques ainsi que les conséquences en cas de manquement au respect des règles⁴⁵. En outre, le musée doit s'assurer que l'ensemble du personnel soit informé de sa politique de gestion des risques.

Commentaire du musée du Léman :

« En l'absence de cadre de référence, les délégations de pouvoirs dans le domaine de la gestion des risques ne sont pas formalisées. Cependant, dans des domaines très précis, notamment techniques (aquarium, alarme, effraction, incendie, contrôle d'accès...), elles sont écrites et définies.

Constatation n°4 : Définition des objectifs

Pas de formalisation des objectifs généraux à moyen/long terme

Les musées ne déclinent pas formellement et de manière documentée leurs missions en objectifs. En particulier, ils n'explicitent pas réellement leurs objectifs stratégiques et opérationnels à moyen (3-5 ans) et long terme (5-10 ans).

Recommandation n°4

La définition par écrit des objectifs du musée est nécessaire dans un système de gestion des risques :

- pour identifier les événements potentiels susceptibles d'en affecter la réalisation.
- pour fixer les priorités
- pour communiquer de manière claire à l'interne et aux autorités de tutelle les objectifs prioritaires du musée et les événements potentiels susceptibles d'en affecter la réalisation.

La Cour recommande d'identifier clairement les objectifs généraux à court, moyen et long terme et de ce que cela implique pour le système de gestion intégrée des risques. Ces objectifs doivent être compris, tant du personnel que des instances supérieures.

⁴⁵ Voir à titre d'exemple l'Annexe 7 : extrait de « Valeurs, éthique et code de déontologie » du Musée des Beaux-Arts du Canada.

Commentaire du Musée du Léman :

« Le Musée du Léman a déjà réalisé en interne une analyse SWOT (forces et faiblesses internes, freins et opportunités externes). Des missions du musée ont été écrites mais pas diffusées en interne (personnel du musée) et en externe. Outre cette communication, il serait opportun de définir le positionnement marketing du musée. Du positionnement et des missions découleront le développement d'objectifs stratégiques et opérationnels à moyen et à long terme. A ce jour, notre priorité va être de diffuser nos missions et d'écrire notre positionnement. En fonction des ressources en temps à moyen terme, nous aurons alors les outils pour développer les objectifs à moyen et long terme. »

Constatation n°5 : Identification des événements

Bonne identification des risques métiers (conservation et sécurité), formalisés dans la plupart des musées, mais pas de processus qui couvre l'ensemble des risques des musées.

Conformément aux normes professionnelles développées par l'ICOM, les risques de conservation des œuvres et de sécurité des personnes sont identifiés par les musées, et formalisés dans un inventaire par quatre musées⁴⁶.

En revanche, les musées ne disposent pas d'un processus intégré d'identification des événements qui permette de mettre en évidence l'ensemble des risques auxquels ils peuvent être confrontés.

Recommandation n°5

Un inventaire des risques remis à jour chaque année sur base d'un catalogue des risques et d'un brainstorming avec le personnel du musée permet de prendre du recul par rapport à la gestion quotidienne, de faire des points de situation et de suivre le risque résiduel. Les risques peuvent être classés par catégorie (agrégation des risques) pour fixer les rôles et responsabilités et obtenir un meilleur niveau d'information.

Afin d'intégrer la phase d'identification des événements dans un processus de gestion intégrée des risques, la Cour recommande d'établir un inventaire des risques (voir modèle illustratif en annexe 4) qui recense l'ensemble des risques pouvant affecter la réalisation des objectifs du musée.

⁴⁶ Musée romain, Musée du Léman, Musée de Géologie et Collection de l'Art Brut.

Commentaire du Musée du Léman :

« En l'absence d'un cadre de référence pour la gestion intégrée des risques, le Musée du Léman s'est limité aux risques métiers (conservation, sécurité des biens et des personnes) qui restent de toutes manières la part la plus importante de nos risques (70 à 80 %). »

Constatation n°6 : Evaluation des risques Pas de processus d'évaluation des risques dans les musées.

Les musées n'ont, pour la plupart, pas mis en place de processus formel d'évaluation de leurs risques, selon les critères de la probabilité d'occurrence et de l'impact des conséquences. Ils ne disposent pas d'une cartographie des risques.

Recommandation n°6

L'évaluation formelle des risques est un outil d'aide à la décision dans la mesure où elle permet de prendre du recul par rapport à la gestion courante du musée et de fixer des objectifs et des priorités. Elle permet en outre de hiérarchiser les risques potentiels susceptibles d'affecter la réalisation des objectifs du musée, ainsi que de communiquer à l'interne et de rendre attentives les instances supérieures à l'existence des risques majeurs pour le musée.

Afin d'intégrer la phase d'évaluation des risques dans un processus de gestion intégrée des risques, la Cour recommande d'instaurer une procédure formelle d'évaluation des risques identifiés dans l'inventaire des risques, qui implique les collaborateurs du musée. Ce processus devrait être documenté.

Les musées devraient disposer d'une cartographie des risques singulièrement pour les risques majeurs (voir modèle illustratif en annexe 4).

Commentaire du Musée du Léman :

« Suite à l'audit, le Musée du Léman a établi une synthèse pour l'évaluation des risques « métiers », ainsi que leur niveau de probabilité et d'occurrence. »

Constatation n°7 : Traitement des risques

Traitement des risques métiers (conservation et sécurité), mais pas de plans d'actions intégrés dans un cadre de référence.

Les risques de conservation des œuvres et de sécurité des personnes sont traités dans le cadre de la gestion courante des musées. Leur mise en place ne fait pas l'objet de plans d'actions qui garantissent l'efficacité et l'efficacité des solutions choisies.

Par ailleurs, les risques qui n'ont pas été identifiés ne peuvent pas faire l'objet d'un traitement (conséquence de la Constatation n°5).

Recommandation n°7

Elaborer une stratégie de traitement des risques formalisée dans des plans d'actions (voir modèle illustratif en annexe 4) permet :

- de prendre le recul nécessaire pour optimiser les solutions de traitement des risques (interdépendance entre les risques ou entre les solutions de traitement) et mettre en place des activités de contrôle efficace.
- de réagir de manière plus efficace en cas de dysfonctionnements.
- de fournir à l'interne et aux instances supérieures une vision d'ensemble et cohérente des mesures entreprises (ou non-entreprises).

La Cour recommande d'élaborer une stratégie de traitement des risques majeurs : acceptation (assumer le risque), évitement (contourner le risque), réduction (réduire le risque) ou partage (transférer le risque) et de la documenter dans des plans d'actions (voir modèle illustratif en Annexe 4). Cette stratégie est fonction de l'appétence au risque du musée, mais dépend également de la volonté politique de lui donner les moyens nécessaires.

Constatation n°8 : Activités de contrôle

Activités de contrôle relatives aux risques métiers, non intégrées dans un cadre de référence.

Des activités de contrôle sont mises en place dans le cadre de la gestion courante des musées pour garantir l'efficacité du traitement des risques métiers (de conservation et de sécurité). Elles ne résultent pas de l'élaboration de plans d'actions de traitement des risques et n'incluent pas l'ensemble des risques auxquels peuvent être confrontés les musées (conséquence de la Constatation n°5).

Recommandation n°8

La Cour recommande de recenser et de documenter les activités de contrôle mises en place pour s'assurer que les mesures de traitement des risques soient efficaces.

Commentaire du Musée du Léman :

« En l'absence de cadre de référence, de ressources financières adéquates et d'une personne formée à l'outil de gestion et nommée en interne pour la gestion des risques, la mise en place et le contrôle d'une politique de gestion des risques (suivi) sont peu réalisables. »

Constatation n°9 : Information et communication Systèmes d'information et de communication performants

La Cour a constaté que les musées ont un système d'information et de communication performant, ce qui contribue à créer un environnement interne propice à la gestion intégrée des risques. Il pourrait sans grande difficulté intégrer la composante correspondante d'un système de gestion intégrée des risques.

Recommandation n°9 : Information et communication

La Cour recommande de favoriser et de développer la communication au sein du personnel afin de mettre en place et de conduire une véritable culture de la gestion des risques partagée et d'identifier les dysfonctionnements à tous les échelons de l'organisation.

Commentaires des Musées de la Ville de Lausanne :

« Une pratique systématique de formalisation écrite des divers aspects du fonctionnement interne des musées, en particulier en matière d'information et de communication, n'est pas souhaitable dans un domaine qui exige de la souplesse et de la réactivité. »

Constatation n°10 : Suivi et pilotage Absence de suivi et pilotage du système de gestion intégrée des risques.

Il n'existe pas dans les musées de procédure de suivi et de pilotage du système de gestion intégrée des risques. Cette constatation découle directement de la constatation n°2, puisque les musées ne disposent pas d'un système de gestion intégrée des risques. Le risque résiduel, ainsi que l'évolution des objectifs, de l'éventail des risques inhérents et de leur importance relative ne sont pas suivis de manière formelle.

Recommandation n°10

Le suivi et le pilotage du système de gestion des risques a pour but :

- d'assurer la continuité et l'amélioration du processus conformément aux principes de la politique de gestion des risques.
- d'évaluer la gestion des risques.

La Cour recommande de mettre en place un suivi régulier de la gestion intégrée des risques et de s'assurer que tous les événements soient pris en compte.

CHAPITRE IV CONCLUSIONS DE LA COUR

Ce chapitre présente les réponses aux questions d'audit (voir point 2.2) et la conclusion générale de la Cour, ainsi que la réponse des musées audités et du Service de la Culture de Lausanne au présent rapport de la Cour.

11. Réponses aux questions d'audit

Les réponses aux questions d'audit (chapitre 2.2) sont les suivantes :

La gestion des risques fait-elle partie des objectifs de la direction ? Si oui, les objectifs sont-ils atteints ?

- 1) La gestion courante des risques fait partie des missions permanentes des musées.

Les missions permanentes des musées consistent avant tout en la conservation et la mise en valeur du patrimoine culturel. Ces deux missions sont antagonistes, puisqu'en accomplissant l'une, les musées prennent le risque de ne pas atteindre l'autre. En effet, la conservation des œuvres à la limite pourrait inciter à ne justement pas les exposer. L'objectif principal et quotidien des musées consiste donc à trouver le juste équilibre et à gérer les risques intrinsèques à la réalisation de leurs missions.

- 2) Si la gestion des risques de conservation et de sécurité fait partie intégrante de la gestion courante des musées, les objectifs en terme de gestion des risques ne sont pas définis formellement par la direction des musées dans une politique de gestion des risques ou un autre document.

Sans définition précise d'objectifs dans une politique de gestion des risques, la Cour ne peut évaluer si les objectifs des musées en termes de gestion des risques sont atteints.

- 3) En revanche, la Cour n'a pas de raison d'estimer que la gestion des risques de conservation et de sécurité dans les musées n'est pas efficace⁴⁷, notamment en raison de l'influence de l'ICOM dans les domaines des risques métiers.

Bien au contraire, la gestion des risques de conservation et de sécurité telle qu'elle existe actuellement dans les musées semble leur permettre de réaliser leur mission, compte tenu des infrastructures et des moyens financiers mis à leur disposition.

⁴⁷ L'efficacité se réfère à l'atteinte ou non des objectifs, sans juger de l'économie et de l'efficience des actions.

Le processus de gestion des risques fait-il partie intégrante du système de management ?

La direction et l'ensemble des collaborateurs et collaboratrices des musées sont, de par la nature même de leur métier, très sensibles aux risques auxquels leur patrimoine est confronté. Néanmoins, les musées n'ont pas mis en place de processus de gestion des risques intégré dans leur système de management, tel qu'il est proposé par COSO II ou d'autres modèles de gestion des risques (comme ISO 31000 par exemple).

Un modèle de gestion des risques passe forcément, à l'instar d'un système de contrôle interne, par un certain degré de formalisation et de documentation. La formalisation écrite permet d'assurer la transmission et le suivi du savoir-faire et des procédures mises en place. A des degrés divers, les directrices et directeurs des musées s'inquiètent à juste titre d'une trop grande formalisation qui pourrait nuire à la flexibilité de leur organisation. Ils évoquent également l'effectif réduit des équipes.

La Cour est convaincue que le modèle de gestion des risques COSO II peut tout à fait s'adapter à des petites structures et constituer un véritable outil de gestion et de pilotage. Preuve en est que ce sont des petits musées (5,8 EPT pour le Musée de Géologie, 5,5 ETP pour le Musée du Léman et 2,6 ETP pour le Musée romain de Nyon) qui ont déjà formalisé partiellement la gestion de leurs risques dans un document spécifique. D'ailleurs un des objectifs de base d'une gestion intégrée des risques selon COSO II est précisément de pouvoir s'adapter à la taille et à la nature de l'organisation.

Rappelons que, dans les musées audités, le pouvoir de décision ne se situe pas seulement au niveau du musée, mais également au niveau des services culturels auxquels ils sont rattachés. Les services culturels quant à eux sont tributaires des décisions des instances politiques supérieures. Les bâtiments sont également le plus souvent gérés par un autre service. L'instauration d'une véritable politique de gestion des risques devrait donc s'inscrire dans un cadre plus général qu'au niveau du musée uniquement.

Des processus garantissant une gestion économe et efficiente du risque sont-ils mis en place dans les musées ?

La gestion des risques dans les musées n'est pas formalisée dans un processus défini dans une politique de gestion des risques. Sans politique ni processus de gestion des risques, la Cour ne peut s'assurer que les musées ont bien identifié les risques majeurs, et investi dans les plans d'actions les plus économes, efficaces et efficaces pour atteindre leurs objectifs. Elle ne peut pas garantir que la meilleure allocation des ressources a été effectuée.

Le processus de gestion des risques est-il conforme aux normes et aux bonnes pratiques en vigueur ?

Si aucune base légale n'existe qui oblige les institutions publiques à mettre en place un processus de gestion des risques, des modèles adaptés au secteur public existent. La Cour a choisi le modèle COSO II⁴⁸ comme base de référence, celui-ci étant la référence reconnue par INTOSAI et par la Confédération suisse.

Les musées, de par leur sensibilité aux risques et la formalisation déjà avancée d'un certain nombre de procédures de sécurité et de conservation – notamment en raison de l'application des normes professionnelles développées par l'ICOM – disposent d'un environnement interne propice à la mise en place d'un modèle de gestion intégrée des risques.

L'identification, le traitement et le contrôle des risques, ainsi qu'un bon système de communication existent déjà dans les musées à des degrés plus ou moins développés. Néanmoins, tous les musées devraient améliorer la formalisation de ces composantes, permettant ainsi de dégager une stratégie générale par rapport aux risques et de s'assurer que tous les aspects des risques sont couverts, selon les objectifs définis et l'appétence au risque du musée.

Une évaluation formelle des risques selon des critères d'impact et de probabilité est réalisée dans quatre musées : le Musée de Géologie, le Musée romain de Nyon, le Musée du Léman et la Collection de l'Art Brut, singulièrement pour les risques liés à la conservation.

La gestion des risques telles qu'elle est pratiquée actuellement dans les musées ne permet pas le suivi et le pilotage de l'ensemble des composantes dans leur globalité.

La Cour n'a pas dégagé des différences significatives entre la gestion des risques dans les musées cantonaux et communaux et les musées comparés visités, à ceci près que ces derniers sont pris en compte dans la mise en place d'une politique générale de gestion intégrée des risques des organisations auxquelles ils sont rattachés .

Le Musée des Beaux-Arts du Canada a quant à lui mis en place une réelle politique de gestion des risques (Annexe 6). Même s'il n'est absolument pas comparable en terme de taille aux musées audités (275 personnes et 53,3 millions de dollars canadiens de budget), il peut toutefois donner des pistes intéressantes pour le développement d'une politique de gestion des risques au niveau des musées cantonaux et communaux. Le document « Politique de gestion des risques » émis par la Confédération est également source d'informations précieuses et concrètes (Annexe 5).

⁴⁸ Ce modèle est défini en Annexe 1.

12. Conclusion générale de la Cour

L'objectif de la présente mission de contrôle était d'évaluer de manière comparée l'appétence au risque dans les musées choisis, ainsi que la formalisation de leur gestion intégrée des risques dans un processus, par référence au modèle COSO II ainsi qu'aux pratiques observées dans des musées comparés.

Les musées, de par leur sensibilité aux risques et la formalisation déjà avancée d'un certain nombre de procédures de sécurité et de conservation – notamment en raison de l'application des normes professionnelles développées par l'ICOM – disposent d'un environnement interne propice à la mise en place d'un modèle de gestion intégrée des risques.

L'identification, le traitement et le contrôle des risques de conservation et de sécurité, ainsi qu'un bon système de communication existent déjà dans les musées, à des degrés plus ou moins développés. Néanmoins, les musées devraient améliorer la formalisation de ces composantes, et l'étendre à l'ensemble des risques. Cela permettrait de dégager une stratégie générale par rapport aux risques et de s'assurer que tous les aspects des risques soient couverts, selon les objectifs définis et l'appétence au risque du musée. Ils devraient en particulier disposer systématiquement d'une cartographie des risques.

La Cour n'a pas observé de différence significative entre les musées cantonaux et communaux, et les musées comparés, à ceci près que ces derniers sont pris en compte dans la mise en place d'une politique générale de gestion intégrée des risques des organisations auxquelles ils sont rattachés .

En s'appuyant sur leurs acquis en termes de gestion des risques de conservation et de sécurité, les musées pourraient facilement intégrer le modèle de gestion intégrée des risques dans leurs processus décisionnels, ce qui contribuerait :

- à disposer d'un document unique comportant l'ensemble des risques, facilement utilisable au niveau de la gouvernance.
- à garantir une gestion économe et efficiente des risques en concentrant efficacement leurs ressources au traitement des risques majeurs.
- à prendre du recul par rapport à la gestion courante des risques et à réagir de manière plus efficiente en cas de dysfonctionnements ou de saisie d'opportunités.
- à fixer clairement les objectifs et les priorités du musée et à les communiquer, tant à l'interne qu'aux autorités de tutelle.
- à développer une culture commune de la tolérance au risque au sein du musée.

Ainsi, la valeur ajoutée par la mise en place d'un système de gestion intégrée des risques dépasse largement les efforts à engager par les musées, qui disposent déjà des matériaux bruts nécessaires à l'implémentation d'un tel système. Les musées s'inscriraient de cette manière dans la tendance générale dégagée ces dernières années à considérer la maîtrise des risques comme un élément fondamental de la gestion privée et publique.

Etant donné que les musées publics n'ont pas d'obligation légale de mettre en place un système de gestion intégrée des risques, la Cour des comptes propose

(conformément à la mission qui lui est conférée par la LCComptes, art. 24b) par ses recommandations et les exemples concrets exposés en annexes des pistes de solutions permettant à l'ensemble des musées audités, et plus généralement aux services publics du Canton, de gérer l'effet de l'incertitude sur la réalisation de leurs objectifs de manière plus économe et efficiente, à travers un modèle reconnu adapté à leur fonctionnement.

Rappelons que les musées organisés sous forme de fondations ont, quant à eux, l'obligation légale de réaliser une analyse de risques. En effet, dès 2010, l'Autorité de Surveillance des Fondations du Canton demande aux fondations qu'elle contrôle de fournir, avec les comptes, un rapport d'analyse des risques

La Cour formule les réserves d'usage pour le cas où des documents, des éléments ou des faits ne lui auraient pas été communiqués, ou l'auraient été de manière incomplète ou inappropriée, éléments qui auraient pu avoir pour conséquence des constatations et/ou des recommandations inadéquates.

La Cour délibérant en séance plénière en date du 23 septembre 2010 a adopté le présent rapport public en présence de Mme Anne Weill-Lévy, présidente, Mme Éliane Rey, vice-présidente, ainsi que de MM. Stefano Granieri, Jacques Guyaz et Jean-Claude Rochat.

13. Réponses des musées audités, des services culturels et du SAGEFI

Le présent rapport a été soumis aux musées audités, ainsi qu'aux services de la culture du Canton de Vaud, de la ville de Lausanne et de la ville de Nyon, et également à Monsieur Eric Birchmeier, chef du SAGEFI.

Ceux-ci étaient invités, s'ils le désiraient, à apporter des commentaires généraux ou spécifiques sur le rapport de la Cour. Les commentaires spécifiques ont été intégrés directement sous les constatations et recommandations auxquelles ils se rapportent (voir chapitre IV, point 9).

L'intégralité des réponses des musées est reproduite ci-dessous.

COPIE



Cour des comptes du Canton de Vaud
M. Jean-Claude Rochat
Magistrat responsable
Rue de Langallerie 11
1014 Lausanne

Lausanne, le 14 juillet 2010

PROJET DE RAPPORT D'AUDIT SUR L'EVALUATION DE LA GESTION DES RISQUES DANS HUIT
MUSEES CANTONAUX ET COMMUNAUX

Monsieur,

Le document cité en marge m'est bien parvenu et je vous en remercie.

C'est avec beaucoup d'intérêt que j'ai pris connaissance de son contenu. Les constatations et les conclusions formulées par les auteurs seront discutées à l'interne dès la parution de la version publique du rapport. Elles nous permettront de reconsidérer notre politique de gestion des risques et, en accord avec le Service de la culture, de prendre le cas échéant les mesures utiles à son amélioration.

Si, sur le contenu de ce projet de rapport, je n'ai pas d'observation particulière à formuler, j'estimerai cependant utile que soit précisé dans la présentation du Musée historique (p. 17) que les collections de l'institution représentent près de 500'000 œuvres.

En vous remerciant pour votre aimable attention, je vous prie de croire, Monsieur, à l'expression de mes sentiments distingués.


Laurent Golay
Directeur

Copie à : M. Fabien Ruf, chef du service de la culture, Ville de Lausanne

laurent.golay@lausanne.ch

pl. de la Cathédrale 4 – CH 1005 Lausanne
T +41 (0)21 315 41 01 F +41 (0)21 315 41 02
musee.historique@lausanne.ch
www.lausanne.ch/mhl



COPIE



Canton de Vaud
Cour des comptes
Rue de Langallerie 11
1014 Lausanne

A l'attention de :
Monsieur Jean-Claude Rochat, Magistrat responsable
Madame Eliane Rey, Vice-présidente de la Cour et magistrate suppléante

Nyon, le 19 juillet 2010

V/réf : JCR/sne
N/réf : CB / JJH / CPG / audit

Projet de rapport d'audit portant sur "l'évaluation de la gestion des risques dans huit musées cantonaux et communaux - Analyse comparative" du 22 juin 2010
Observations générales et relatives aux constatations et recommandations concernant les musées.

Madame, Monsieur,

Nous avons pris bonne note de l'adoption, par votre Cour, du projet de rapport sur l'évaluation de la gestion des risques et nous vous remercions de nous donner l'opportunité de vous faire part de nos observations, que vous trouverez ci-dessous, avant la publication du rapport public:

Dans le chapitre II, Description du domaine de l'audit, paragraphe 7.3.1, l'année de création du Musée du Léman est erronée, il faut mettre 1954.

Dans la chapitre III, Résultats détaillés de la mission d'audit, vous trouverez ci-après nos commentaires aux constatations et recommandations de la Cour.

Commentaires de l'audité – recommandation 1

Il serait souhaitable que le canton de Vaud propose un cadre de référence avec un outil de gestion. Ce modèle pourrait alors se décliner dans chaque musée.

Commentaires de l'audité – recommandation 2

Cet audit nous a permis d'amorcer un inventaire des risques sur lesquels le personnel du musée a une influence et peut intervenir. Tous les risques liés à l'autorité publique ou un autre service communal (exemple : Services des bâtiments, de la Culture) n'ont pas été abordés.

Commentaires de l'audité – recommandation 3

En l'absence de cadre de référence, les délégations de pouvoirs dans le domaine de la gestion des risques ne sont pas formalisées. Cependant, dans des domaines très précis, notamment techniques (aquarium, alarme, effraction, incendie, contrôle d'accès...), elles sont écrites et définies.

Commentaires de l'audité – recommandation 4

Le Musée du Léman a déjà réalisé en interne une analyse SWOT (forces et faiblesses internes, freins et opportunités externes). Des missions du musée ont été écrites mais pas diffusées en interne (personnel du musée) et en externe. Outre cette communication, il serait

opportun de définir le positionnement marketing du musée. Du positionnement et des missions découleront le développement d'objectifs stratégiques et opérationnels à moyen et à long terme. A ce jour, notre priorité va être de diffuser nos missions et d'écrire notre positionnement. En fonction des ressources en temps à moyen terme, nous aurons alors les outils pour développer les objectifs à moyen et long terme.

Commentaires de l'audité – recommandation 5

En l'absence d'un cadre de référence pour la gestion intégrée des risques, le Musée du Léman s'est limité aux risques métiers (conservation, sécurité des biens et des personnes) qui restent de toutes manières la part la plus importante de nos risques (70 à 80%).

Commentaires de l'audité – recommandation 6

Suite à l'audit, le Musée du Léman a établi une synthèse pour l'évaluation des risques « métiers », ainsi que leur niveau de probabilité et d'occurrence. (Document en annexe)

Commentaires de l'audité – recommandation 7

Sans commentaire

Commentaires de l'audité – recommandation 8

En l'absence de cadre de référence, de ressources financières adéquates et d'une personne formée à l'outil de gestion et nommée en interne pour la gestion des risques, la mise en place et le contrôle d'une politique de gestion des risques (suivi) sont peu réalisables.

Commentaires de l'audité – recommandation 9

Sans commentaire

Commentaires de l'audité – recommandation 10

Idem commentaires 8

Outre ces observations et commentaires, nous tenons à vous faire part de nos chaleureux remerciements pour les recommandations que contiennent ce rapport. Ces pistes nous seront très utiles à la mise en place d'une gestion intégrée des risques économe, efficiente et efficace.

Dans l'attente de la publication du rapport public intégrant la synthèse des commentaires des musées audités, nous vous prions de croire, Madame, Monsieur, à l'expression de nos sentiments distingués.

Musée du Léman, pour Madame Carinne Bertola, Conservatrice

Cédric Perret-Gentil
Responsable
sécurité & technique



Judith Jahiel-Hébert
Responsable
accueil, boutique, events



Annexe: tableau de synthèse des risques ML



Musée cantonal
de géologie
UNIL – L'Anthropole
1015 Lausanne

COPIE



Monsieur Jean-Claude Rochat
Magistrat
Cour des comptes
Rue de Langallerie 11
CH 1014 Lausanne

Lausanne, le 30 juillet 2010

Projet de rapport d'audit portant sur « l'évaluation de la gestion des risques dans huit musées cantonaux et communaux – Analyse comparative » du 22 juin 2010

Monsieur le Magistrat,

Vous m'avez fait parvenir le rapport préliminaire mentionné ci-dessus au début du mois de juillet et je vous en remercie.

Je l'ai lu avec attention et intérêt. Il est le reflet des séances que nous avons eues avec l'équipe de audit. Ce rapport propose des pistes intéressantes pour améliorer la prise en compte des incertitudes dans la conduite des institutions muséales dont nous avons la charge. Il présente aussi le mérite, par la comparaison, de révéler que les pratiques sont similaires dans tous les musées analysés indépendamment de leur taille ou des patrimoines qu'ils conservent.

Je souhaite encore souligner la bonne ambiance qui a prévalu lors des entretiens.

En vous souhaitant une bonne fin d'été, je vous prie de croire, Monsieur le Magistrat, à l'expression de mes sentiments distingués.

Dr Gilles D. Borel
Directeur



Musée cantonal de géologie, Lausanne
www.unil.ch/mcg - T 021 692 44 74 – F 021 692 44 75
gilles.borel@vd.ch

direction de la culture,
du logement et du patrimoine
service de la culture

L a u s a n n e

COPIE

Cour des comptes du canton de Vaud
A l'att. de Jean-Claude Rochat et Eliane Rey
Rue de Langallerie 11
1014 Lausanne

dossier traité par
notre réf. FR/lb
votre réf.

Lausanne, le 31 août 2010

Projet de rapport d'audit portant sur l'évaluation de la gestion des risques dans huit musées cantonaux et communaux – Analyse comparative du 22 juin 2010

Madame et Monsieur les magistrats,

Nous accusons bonne réception de votre courrier du 20 juillet 2010 et vous remercions d'avoir prolongé le délai de réponse.

Les directeurs des musées communaux audités nous ont fait part de leurs remarques concernant le projet susmentionné, étant précisé d'une part que les observations de M. Laurent Golay vous sont directement parvenues par courrier daté du 14 juillet 2010 et d'autre part que la Collection de l'Art Brut n'a pas été en mesure de faire de remarques, vu les absences de longue durée de la directrice artistique et de l'administratrice de la Collection.

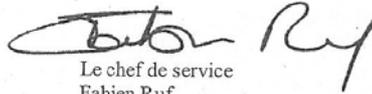
De manière générale, tous saluent le travail effectué par la Cour des comptes. Selon ces derniers, le contenu du projet de rapport reflète parfaitement les échanges et discussions qui ont eu lieu lors de l'audit. Quant aux conclusions, elles démontrent que la notion de risque est omniprésente dans les activités des musées. L'idée d'une formalisation de la gestion des risques sur la base d'un cadre général de référence est bien accueillie. Par contre, une pratique systématique de formalisation écrite des divers aspects du fonctionnement interne des musées, en particulier en matière d'information et de communication (Recommandation 9), n'est pas souhaitable dans un domaine qui exige de la souplesse et de la réactivité.

Enfin, voici quelques corrections ou précisions plus ponctuelles sur le projet de rapport :

- p. 17 : préciser que les collections du Musée historique de Lausanne comptent près de 500'000 œuvres ;
- p. 17 : corriger la date de l'inondation du dépôt du mudac qui a eu lieu dans la nuit du 4 au 5 novembre 2008 et non pas 2009 ;
- p. 38 : note de bas de page no 41, corriger Musée de l'Art Brut par Collection de l'Art Brut.

Hôtel de Ville
place de la Palud 2
case postale 6904
CH-1002 Lausanne
tél. 021 315 25 25
fax 021 315 20 30
fabien.ruf@lausanne.ch

En vous souhaitant bonne réception de la présente, nous vous adressons, Madame et Monsieur les magistrats, nos salutations les meilleures.



Le chef de service
Fabien Ruf

Copie pour information à :

- *Mme Chantal Prod'hom, directrice du mudac*
- *Mme Lucienne Peiry, directrice de la Collection de l'Art Brut*
- *M. Laurent Golay, directeur du Musée historique de Lausanne*
- *Mme Silvia Zamora, directrice de la culture, du logement et du patrimoine*

EVALUATION DE LA GESTION DES RISQUES DANS HUIT
MUSÉES CANTONAUX ET COMMUNAUX
Analyse comparative



Rey-Vodoz Véronique
<veronique.rey-vodoz@nyon.ch>
07.09.2010 17:24

A "sandrine.neven@vd.ch" <sandrine.neven@vd.ch>
cc
ccc
Objet RE: réponse au projet de rapport d'audit

Chère Madame,

J'ai pu relire plus attentivement le projet de votre rapport d'audit et n'ai, outre la correction de ma fonction de "directrice" en "conservatrice" (p. 18 et p.29), que des remarques insignifiantes:

- Nous écrivons de préférence "Musée romain de Nyon" et non "Musée Romain de Nyon", notamment p. 18.

- p. 18, § 7.3.2, 1er §: "(...) en étroite collaboration avec le "Musée cantonal d'archéologie et d'histoire (le patrimoine....) etc"

- p. 18, idem, 3e §: "Le Musée a fait l'objet d'une rénovation importante (ou: d'envergure) en 2009. (...)" Cette rénovation n'a pas été complète: les interventions sur le bâtiment, certes importantes et visibles, se sont principalement limitées à des réponses aux impératifs muséographiques. On a également réutilisé les vitrines d'origine.

En espérant avoir répondu à votre attente, je vous exprime une fois encore ma satisfaction d'avoir été associée à cet audit qui nous a aidé à progresser, et qui nous aidera encore à le faire à l'avenir.

Avec mes bien cordiaux messages

Véronique Rey-Vodoz - Conservatrice du Musée romain
Direct : +41 (0)22 363 83 65 · Portable : +41 (0)79 339 60 39
E-mail : veronique.rey-vodoz@nyon.ch

VILLE DE NYON
CULTURE
5, place du Château · CP 1112 · CH-1260 Nyon (Suisse)
Tél. : +41 (0)22 363 83 60 · Fax : +41 (0)22 363 83 59

www.nyon.ch



Merci de penser à l'environnement avant d'imprimer ce message

14. Remerciements

Parvenue au terme de ses travaux, la Cour des comptes tient à remercier toutes les personnes qui lui ont permis de réaliser cet audit. Elle souligne la disponibilité de ses interlocuteurs, de même que la diligence, le sérieux et le suivi mis à la préparation et à la fourniture des documents et des données requis.

Elle a perçu une réelle conscience de l'importance de la gestion des risques et, le plus souvent, un intérêt à référencer de façon plus synthétique et cohérente l'ensemble des processus.

Elle note également qu'à aucun moment elle n'a eu le sentiment d'une rétention d'informations.

La Cour des comptes remercie en particulier les directrices, directeurs, collaboratrices et collaborateurs des musées et des services de la culture, ainsi que ceux des musées comparés qui, bien qu'ils soient évidemment hors du champ de contrôle de la Cour des comptes, ont accepté de collaborer à cet audit. Ses remerciements s'adressent en particulier à :

- Madame Monique Boss, Conseillère municipale, directrice de la Culture, des Espaces verts et Forêts à la Ville de Nyon
- Madame Silvia Zamora, Conseillère municipale, directrice de la Culture, du Logement et du patrimoine à la Ville de Lausanne
- Madame Brigitte Waridel, cheffe du Service des Affaires Culturelles du Canton de Vaud
- Monsieur Fabien Ruf, chef du Service de la Culture de la Ville de Lausanne
- Madame Monique Voélin, cheffe du Service de la Culture de la Ville de Nyon
- Madame Madeleine Betschart, directrice de l'Alimentarium (dès le 1er mars)
- Monsieur Francis Gabet, directeur du Musée Olympique
- Madame Nicole Minder, directrice du Musée National Suisse de Prangins.
- Monsieur Martin Schaerer, directeur de l'Alimentarium (jusqu'au 1er mars)
- Madame Béatrice Beguin, directrice administrative de la Collection de l'Art Brut
- Madame Carinne Bertola, conservatrice du Musée du Léman
- Monsieur Gilles Borel, directeur du Musée de Géologie
- Monsieur Bernard Fibicher, directeur du Musée des Beaux-Arts
- Monsieur Laurent Golay, directeur du MHL
- Monsieur Gino Müller, directeur des Musée et Jardins Botaniques
- Madame Chantal Prod'hom, directrice du MUDAC
- Madame Véronique Rey-Vodoz, conservatrice du Musée romain de Nyon
- Madame Sophie Donche-Gay, adjointe à la cheffe du Service des Affaires Culturelles du Canton de Vaud
- Monsieur Hervé Monnerat, adjoint à la cheffe du Service des Affaires Culturelles du Canton de Vaud
- Monsieur Charles Blanchod, responsable de la sécurité chez Nestlé.

- Monsieur Alain Bourrély, responsable de l'accueil au Musée romain de Nyon
- Monsieur Will Keenan, responsable de l'audit interne au CIO.
- Monsieur Cédric Perret-Gentil, responsable technique des musées de Nyon.