

COUR DES  
COMPTES  
CANTON DE VAUD



SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE  
DES RECOMMANDATIONS DES RAPPORTS  
DE LA COUR DES COMPTES  
DU CANTON DE VAUD

2008-2010

Rapport numéro 14  
du 18 mai 2011

Cour des comptes du canton de Vaud  
Rue de Langallerie 11 – 1014 Lausanne  
Téléphone : 021 316 58 00 – fax : 021 316 58 01  
Courriel : [info.cour-des-comptes@vd.ch](mailto:info.cour-des-comptes@vd.ch)

## SYNTHÈSE

### Avant-propos

La Loi sur la Cour des comptes ne donnant pas à la Cour la compétence formelle d'effectuer le suivi des recommandations qu'elle émet, le Grand Conseil est, de ce fait, privé de l'indicateur essentiel de l'efficacité de la Cour des comptes.

Cependant, afin d'évaluer ses propres résultats dans une perspective d'amélioration continue et de dresser le bilan de ses trois premières années d'existence, la Cour a souhaité déterminer dans quelle mesure les recommandations de ses rapports ont été suivies d'effets.

La Cour a, pour ce faire, pris contact avec les audités concernés par les 13 premiers rapports qu'elle a publiés entre 2008 et 2010. Les résultats exposés ci-après reposent sur les informations transmises par les audités dans le cadre des entretiens et confirmées par eux. La mise en œuvre des mesures mentionnées par les audités ainsi que leur caractère approprié n'ont pas été audités.

### Résultats

#### **La plupart des 135 recommandations émises par la Cour mises en œuvre**

Entre le 1<sup>er</sup> janvier 2008 et le 31 décembre 2010, la Cour a publié 13 rapports d'audit. Ces audits ont concerné l'Etat de Vaud, des communes vaudoises ainsi qu'une entité relevant de l'art. 28 f LCComptes. La majorité des audits résulte d'une auto-saisine de la Cour; deux audits ont fait suite à des signalements et un audit a été l'objet d'un mandat octroyé par le Grand Conseil.

Conformément aux missions qui lui ont été confiées par l'art. 24 de la Loi sur la Cour des comptes, la Cour s'est attachée à mener principalement des audits de vérification des résultats (ou audits de performance); elle a également effectué un audit de vérification de l'évaluation des risques ainsi qu'un audit d'investissements.

En trois ans, ses audits l'ont amenée à se pencher sur diverses problématiques dans le but d'améliorer le bon usage des fonds publics. Les thèmes ainsi abordés ont été notamment : la stratégie et les objectifs, la gouvernance, l'analyse financière, l'organisation et le fonctionnement de l'administration cantonale et des administrations communales, les outils informatiques, les marchés publics et le respect d'autres aspects de légalité et de conformité.

La Cour a émis 135 recommandations dont à ce jour la grande majorité a été mise en œuvre. Les autres recommandations sont pour la plupart en train d'être étudiées et devraient faire l'objet de mesures prochainement.

Les modèles proposés par la Cour en annexe de ses rapports ont été bien accueillis. Dans un certain nombre de cas, les audités les ont repris tels quels pour la mise en œuvre des recommandations.

Les rapports ont souvent aidé à faire passer des messages auprès des décideurs politiques et donné une légitimité aux préoccupations des audités.

### **La pertinence des résultats des audits en général reconnue par les entités auditées**

Ce bilan a également été pour la Cour l'opportunité de rassembler les appréciations des audités sur son travail, dans une perspective d'amélioration continue.

Il est ressorti de ces appréciations que la Cour adoptait une approche constructive et plusieurs audités ont souligné la qualité des échanges lors de l'audit. La fidélité des rapports aux discussions et aux informations fournies a aussi été relevée. **La pertinence des recommandations et le caractère approfondi des analyses ont été reconnues.** Enfin, les audits sur des sujets transversaux ont été appréciés pour avoir fait partager entre les différents intéressés des informations qui ne le sont habituellement pas. Les quelques critiques adressées à la Cour ayant porté sur certains aspects du processus d'audit, les enseignements appropriés en ont été tirés.

La Cour délibérant en séance plénière en date du 13 mai 2011 a adopté le présent rapport public en présence de Mme Eliane Rey, présidente, de M. Stefano Granieri, vice-président, ainsi que de Mme Anne Weill-Lévy et de MM. Jacques Guyaz et Jean-Claude Rochat.

## **Remerciements**

Parvenue au terme de ses travaux, la Cour des comptes tient à remercier toutes les personnes qui lui ont permis de réaliser ce rapport. Elle tient à souligner la disponibilité de ses interlocuteurs et le caractère ouvert des discussions ainsi que l'objectivité de leurs remarques.

## TABLE DES MATIERES

<b>SYNTHÈSE</b>	<b>02</b>
<b>TABLE DES MATIÈRES</b>	<b>04</b>
<b>SUIVI DES RECOMMANDATIONS DE LA COUR</b>	<b>05</b>
1. Les principaux thèmes d'améliorations	05
2. Résumé de la mise en œuvre des recommandations des rapports d'audit 2008-2010	10
<b>ANNEXES</b>	<b>14</b>
I. Suivi détaillé de la mise en œuvre des recommandations des rapports d'audit 2008 à 2010	14
II. La Cour des comptes en bref	49

## SUIVI DES RECOMMANDATIONS DE LA COUR

Dans le cadre de son analyse, la Cour a constaté qu'un certain nombre de thèmes étaient apparus de manière récurrente dans les recommandations émises au cours de ses trois premières années d'activité. Il lui a dès lors semblé opportun de présenter dans le chapitre 1 ci-dessous les éléments sur lesquels ont porté ses diverses recommandations et de mettre en évidence les domaines dans lesquels des améliorations ont d'ores et déjà été apportées.

Le chapitre 2 présente un résumé des suites données par les audités aux recommandations formulées par la Cour pour chacun des 13 rapports publiés. Une présentation plus détaillée de ce qui a été mis en œuvre par les audités, ainsi qu'un rappel des raisons ayant mené à l'exécution de l'audit et un résumé des résultats de l'audit, figure en annexe de ce rapport. Comme indiqué en avant-propos, nous rappelons que l'état des lieux dressé dans le présent rapport repose sur les informations (non auditées) communiquées par les audités à la date de publication du présent rapport.

### 1. Les principaux thèmes d'amélioration

Les sujets d'audits des rapports de la Cour ont été de nature très diverse. Néanmoins, lorsqu'on porte un regard d'ensemble sur les constatations et recommandations formulées par la Cour en trois ans, il se dégage certaines **problématiques récurrentes** :

- 1.1 Stratégie, objectifs, lignes directrices et outils de reporting
- 1.2 Gouvernance
- 1.3 Analyse financière
- 1.4 Organisation et fonctionnement
- 1.5 Outils informatiques
- 1.6 Légalité et conformité.

**La majeure partie des recommandations a été prise en considération par les audités**, ce qui confirme leur pertinence et le fait que des améliorations ont pu être apportées au bon usage des fonds publics grâce aux audits menés par la Cour. Une grande partie d'entre elles a déjà été mise en œuvre ; d'autres font l'objet de réflexions actuellement et devraient résulter en des mesures d'amélioration prochainement.

#### **1.1 Stratégie, objectifs, lignes directrices et outils de reporting**

Sur le plan stratégique, la Cour a pu constater dans différents domaines et auprès de diverses entités que la **stratégie voulue par les Autorités et/ou les objectifs qui découlent** de celle-ci n'étaient **pas toujours clairement définis, mis à jour ou/et communiqués aux responsables de la mise en œuvre**. Cette situation engendre un risque que les réalisations s'écartent des décisions prises.

La Cour a dès lors émis des recommandations invitant les Autorités à définir plus clairement leurs objectifs stratégiques et à les communiquer aux responsables de

l'exécution. A ce jour, il s'avère que des suites ont déjà été données à la plupart des recommandations formulées dans ce sens.

**Domaines dans lesquels une STRATEGIE et/ou des OBJECTIFS STRATEGIQUES ont été développés ou sont en cours d'élaboration :**

Informatique cantonale (rapport n°1), Centrale d'achat d'ingénierie biomédicale (n°7), Musées cantonaux et communaux (n°11) et Participations financières des communes à des personnes morales (n°12)

Les **lignes directrices** édictées par les Autorités dans un domaine bien défini fournissent des orientations générales qui facilitent la mise en œuvre des objectifs et contribuent à une certaine coordination entre les divers intervenants.

Or, divers audits de la Cour ont montré que ces instruments n'existent pas toujours. La Cour est d'avis qu'il serait profitable d'en développer dans des domaines clés de l'administration, en particulier ceux qui sont transversaux.

**Domaines pour lesquels des LIGNES DIRECTRICES ont été développées ou font actuellement l'objet de réflexions :**

Placement conservatoire des fonds et exposition aux risques financiers des entités publiques (rapport n°3), Tarifs et conditions de rémunération dans la restauration collective (n°6) et Gestion des véhicules de l'Etat (n°9)

Enfin, la Cour a dû constater à diverses reprises que les outils nécessaires à un bon pilotage des objectifs stratégiques, soit des **tableaux bords ou autres instruments de reporting**, n'étaient **pas suffisamment développés, voire inexistant**s. Dans ces circonstances, l'atteinte des objectifs ne peut ainsi pas être évaluée de manière régulière et fiable, ce qui rend difficile pour les autorités et les responsables opérationnels de prendre les mesures correctrices appropriées au moment opportun.

**Domaines pour lesquels des OUTILS DE REPORTING ont été développés ou font actuellement l'objet de réflexions :**

Engagement d'entreprises de sécurité privées (rapport n°4), Restauration collective (n°6), Centrale d'achat d'ingénierie biomédicale (n°7), Académie de Savatan (n°8), Gestion des véhicules de l'Etat (n°9) et Caisse de pensions de la Commune de Lausanne (n°10)

## 1.2 Gouvernance

Dans ses différents audits, la Cour s'est trouvée confrontée à plusieurs reprises à des aspects relevant de la **gouvernance**, soit sur le plan de la surveillance, soit sur celui de l'information et de la transparence.

Des faiblesses en matière de **surveillance** ont été constatées dans le cadre des audits portant sur des externalisations ou des relations contractuelles. La surveillance exercée est apparue dans ces cas-là soit trop limitée, soit fragmentée. Les exigences d'information, notamment envers les prestataires d'une relation contractuelle, se sont révélées trop faibles. Un déficit de surveillance a été relevé également au sein même des administrations, laissant apparaître la nécessité de renforcer le contrôle interne.

**Domaines pour lesquels des mesures ont été prises ou sont actuellement examinées en matière de SURVEILLANCE :**

Informatique cantonale (rapport n°1), Commune de Montreux (n°2), Engagement d'entreprises de sécurité privées (n°4), travaux relatifs à la Cathédrale de Lausanne (n°5), Restauration collective (n°6), Centrale d'achat d'ingénierie biomédicale (n°7), Caisse de pensions de la Commune de Lausanne (n°10) et Participations financières des communes à des personnes morales (n°12)

La circulation de l'information (**transparence**), nécessaire à l'exercice de la surveillance, a également fait l'objet de constatations et de recommandations. Un certain cloisonnement de l'information peut exister au sein de l'administration ou des Autorités, alors qu'il est primordial de garder la maîtrise du domaine délégué. L'information au public est également concernée.

Pour exercer une surveillance, il est nécessaire de prévoir un **système de reporting** qui procure les informations nécessaires aux différents responsables. Pour être en mesure de transmettre une information adéquate, il est nécessaire également de disposer des données appropriées. Cela sous-entend parfois de développer l'information à un niveau de détail plus élevé que cela n'est le cas. Dans plusieurs cas, il s'est avéré qu'une **comptabilité analytique** faisait défaut.

**Domaines pour lesquels des mesures ont été prises ou sont actuellement examinées en matière d'INFORMATION et de TRANSPARENCE :**

Informatique cantonale (rapport n°1), Restauration collective (n°6), Académie de Savatan (n°8), Gestion des véhicules de l'Etat (n°9), Caisse de pensions de la Commune de Lausanne (n°10) et Participations financières des communes à des personnes morales (n°12)

### **1.3 Analyse financière**

Avant de prendre une décision impliquant des conséquences financières, il est primordial d'avoir pris en considération tous les aspects pertinents et évalué les conséquences. La décision peut ainsi être prise en toute connaissance de cause. Les analyses financières sont également utiles pour se tenir informé de risques financiers.

S'il apparaît qu'une réflexion financière est menée avant de prendre une décision, cette réflexion ne suit pas toujours des règles précises ou n'est pas toujours suffisamment documentée.

**Domaines pour lesquels des améliorations en termes d'ANALYSES FINANCIERES ont été apportées ou sont prévues à l'avenir :**

Informatique cantonale (modèle de coûts) (rapport n°1), Transactions immobilières de la Commune de Montreux (rapport n°2), Travaux de la Cathédrale de Lausanne (n°5), Gestion des véhicules de l'Etat (n°9), Caisse de pensions de la Commune de Lausanne (n°10) et Participations des communes à des personnes morales (n°12)

## 1.4 Organisation et fonctionnement

La plupart des audits de la Cour ont donné lieu à une ou plusieurs constatations et recommandations quant à l'organisation ou au fonctionnement de l'administration cantonale vaudoise et de celle des communes.

A la suite de recommandations de la Cour, certaines entités ont renforcé leur **organisation**, alors que d'autres l'ont simplifiée. L'incompatibilité du cumul de certaines fonctions a également été examinée.

**Domaines pour lesquels des améliorations en termes d'ORGANISATION et de FONCTIONNEMENT ont été apportées ou sont prévues à l'avenir :**

Commune de Montreux (rapport n°2), travaux de la Cathédrale de Lausanne (n°5), Centrale d'achats d'ingénierie biomédicale (n°7), Académie de Savatan (n°8) et Caisse de pensions de la Commune de Lausanne (n°10)

Le manque de **coordination** a été abordé dans le cadre de plusieurs audits : la tenue de rencontres régulières et la constitution de commissions ont été des solutions recommandées par la Cour et suivies par les audités.

**Domaines pour lesquels des améliorations en termes de COORDINATION ont été apportées ou sont prévues à l'avenir :**

Restauration collective (rapport n°6), Centrale d'achats d'ingénierie biomédicale (n°7), Gestion des véhicules de l'Etat (n°9)

Enfin, à diverses reprises, la culture orale est apparue comme encore très présente et des recommandations allant dans le sens d'une meilleure **formalisation** (descriptions de processus, définitions des rôles, procédures, outils de suivi...) ont été émises afin d'assurer un meilleur partage de l'information et de permettre un renforcement du contrôle interne.

**Domaines pour lesquels des améliorations en termes de FORMALISATION ont été apportées ou sont prévues à l'avenir :**

Informatique cantonale (rapport n°1), Transactions immobilières de la Commune de Montreux (n°2), Musées cantonaux et communaux (n°8), Gestion des véhicules de l'Etat (n°9) et Participations financières des communes à des personnes morales (n°12)

## 1.5 Outils informatiques

Dans le cadre de ses travaux, la Cour a pu constater que les outils informatiques n'étaient pas toujours adaptés (environnement trop complexe, logiciels peu modernes). Adapter son informatique nécessite certes du temps et des moyens, mais quel que soit le domaine, la qualité des outils informatiques est déterminante pour l'efficacité des processus.



**Domaines pour lesquels des améliorations INFORMATIQUES ont été apportées ou sont envisagées :**

Centrale d'achat d'ingénierie biomédicale (rapport n°7) et Gestion des véhicules de l'Etat (n°9)

### **1.6 Légalité et conformité**

La vérification de la conformité aux lois et règlements ne constitue **jamais un objectif d'audit en lui-même**. Néanmoins, ces aspects ne peuvent être négligés par la Cour, en particulier lorsqu'ils ont des conséquences directs sur la gestion publique.

Au fil des audits, il est apparu à la Cour que le respect du cadre légal est perçu avant tout comme une contrainte. Le fait que l'application des lois peut contribuer à améliorer la **gestion** ou le **bon usage de fonds publics** est souvent oublié. C'est par exemple le cas de la LVMP<sup>1</sup>, dont les exigences de mise en concurrence des marchés ont pour but d'obtenir « l'offre économiquement la plus favorable ». La LPECPM<sup>2</sup> constitue un autre exemple, notamment avec ses dispositions en matière de surveillance, de suivi financier et d'information. La formation du personnel et la mise en place de procédures de contrôle interne relatives à la conformité sont dès lors primordiales aux yeux de la Cour.

**Domaines dans lesquels des mesures visant à assurer la conformité à la LOI SUR LES MARCHES PUBLICS ont été prises ou sont prévues:**

Informatique cantonale (rapport n°1), Mandat de sécurité privée du CHUV (n°4), Mandats dans le cadre des travaux de la Cathédrale de Lausanne (n°5), Contrats avec les prestataires de restauration collective (n°6) et Procédures de la CAIB (n°7)

La Cour a aussi analysé des aspects d'ordre juridique dans d'autres cas. Elle a notamment recommandé la mise en place ou le renforcement d'un **cadre juridique** dans le cadre de collaborations particulières. En effet, l'absence ou l'insuffisance de cadre générerait certains risques de nature à entraver l'activité dans le domaine examiné ou à en affecter la bonne gestion.

**Domaines dans lesquels le CADRE JURIDIQUE a été ou sera renforcé :**

Centrale d'achat d'ingénierie biomédicale (rapport n°7) et Académie de Savatan (n°8)

<sup>1</sup> Loi sur les marchés publics du 24 juin 1996

<sup>2</sup> Loi sur les participations de l'Etat et des communes à des personnes morales du 17 mai 2005

Enfin, la Cour a eu l'occasion de relever quelques **autres aspects** de légalité. Si elle n'a pas pour objectif de vérifier systématiquement l'application des lois et des règlements, dans le cas où elle constate, en cours d'audit, des manquements dans l'application des lois ou si elle identifie des questions à résoudre sur le plan légal, la Cour se doit de les relever. La question sur la légalité de l'aide nette de l'Etat dans l'audit sur la restauration collective (rapport n°6) et celle du dépôt de demandes d'exemption à la LPECPM (rapport n°12) en sont deux exemples.

## 2. Résumé de la mise en œuvre des recommandations des rapports d'audit 2008-2010

Les informations transmises à la Cour par les audités indiquent que la majeure partie des recommandations ont soit déjà été mises en œuvre, soit font actuellement l'objet de réflexions.

### ***N°1 : Mission de contrôle sur la gestion de la sous-traitance par l'Etat de Vaud de prestations dans le domaine informatique à la société Bedag Informatique, Berne***

L'ensemble des recommandations de la Cour a été mis en œuvre. La réinternalisation de l'informatique d'exploitation cantonale en a réglé certaines d'office. D'autres qui n'étaient plus directement applicables ont trouvé une application dérivée dans le projet de réinternalisation. La majorité des recommandations a directement servi à la mise en œuvre du nouveau Centre d'exploitation informatique

### ***N°2 : Audit de la Commune de Montreux en matière d'aliénation et d'acquisition d'immeubles et subsidiairement d'octroi de permis de construire***

L'audit a formulé des recommandations en matière de contrôle interne, de transparence, de respect de la loi et d'égalité de traitement. Selon le Syndic, grâce au rapport de la Cour, le contrôle des opérations administratives a pu être renforcé et un système de contrôle interne est en cours d'élaboration. Le rapport a permis de relancer le processus de réorganisation de l'administration qui avait été gelé suite à l'échec d'un préavis dans ce sens en 2005 et la sécurité de l'administration s'en est trouvée renforcée. L'audit de la Cour a amené un changement de culture.

### ***N°3 : Audit de la société simple « Gestion des biens universitaires vaudois »***

La Direction de l'Université a pris des mesures allant dans le sens des recommandations de la Cour en affectant le placement de fonds destinés à la recherche sur un compte bancaire pour environ CHF 30 millions.

La problématique du placement conservatoire des fonds et de l'exposition aux risques financiers est intégrée dans une réflexion d'ensemble à moyen terme par le DFIRE (Département des finances et des relations extérieures).

Quant à la recommandation concernant la surveillance des sociétés simples, elle ne fait pas à ce jour l'objet de mesures spécifiques de la part du Conseil d'Etat. Elle s'effectue par le biais du cadre légal actuel et des processus de contrôle

interne existants (visas juridique et financier notamment) lorsqu'il s'agit de l'Etat directement et par le biais des mécanismes liés à la réglementation en matière de subventions en ce qui concerne le secteur subventionné.

***N°4 : Audit sur l'engagement par l'Etat de Vaud d'entreprises de sécurité privées***

La direction générale du CHUV a demandé la mise en œuvre des recommandations considérées comme légitimes et adéquates et un important travail a été réalisé à cet égard. A ce jour, le rapport a eu pour effet principal la mise en soumission du mandat de sécurité octroyé à une entreprise privée par le CHUV, représentant un montant de CHF 3 millions par an. Des indicateurs sur la mesure de la performance sont en cours d'implémentation.

En ce qui concerne le SPEN, la priorité a été jusqu'ici de revoir la conduite du service, son organisation et ses processus de travail.

Quant aux recommandations adressées au Conseil d'Etat, elles n'ont pour l'instant pas été traitées de manière explicite.

***N°5 : Audit sur la gestion des travaux de restauration des monuments historiques du canton de Vaud, en particulier de la cathédrale de Lausanne et subsidiairement de l'église Saint-Jean-Baptiste de Grandson***

L'Etat a revu l'organisation et la gouvernance des tâches confiées à des mandataires externes, le chantier de la cathédrale a été remis sous la responsabilité de l'architecte cantonal. Les manquements identifiés en termes de procédures ont été traités. Un crédit d'étude a été accepté par le Conseil d'Etat et un appel d'offres international a été lancé pour le mandat d'architecte. La mise en œuvre de mesures répondant aux recommandations de la Cour relatives aux travaux mêmes d'entretien sera traitée avec le nouvel architecte mandataire, une fois celui-ci désigné.

Dans le cadre d'observations faisant suite à son rapport annuel sur la gestion 2010 de l'Etat, la commission de gestion a prié le Conseil d'Etat de l'informer du suivi de certaines recommandations de la Cour.

***N°6 : Audit de la restauration collective à l'Etat de Vaud***

Il apparaît que l'ensemble des recommandations de la Cour est en cours de traitement ou va être traitée. Grâce au suivi effectué par la Chancellerie, la restauration collective devrait faire l'objet à l'avenir d'une politique coordonnée de l'Etat qui devrait par ailleurs recouvrer un meilleur contrôle et une meilleure visibilité des prestations de ses partenaires. Des domaines dans lequel l'Etat se doit d'être exemplaire, comme le développement durable et l'approvisionnement auprès de filières de proximité, seront développés. Quant à l'UNIL, dans le cadre de la révision du contrat avec le prestataire et la mise au concours du restaurant du bâtiment Geopolis, il est prévu de prendre en compte les recommandations figurant dans le rapport de la Cour.

***N°7 : Centrale d'achats et d'ingénierie biomédicale (CAIB) agissant pour le compte des hôpitaux universitaires des cantons de Genève et Vaud Rapport concernant l'audit de légalité et de gestion***

L'audit a mené à la clarification de certains aspects d'ordre juridique. Il a également contribué à l'amélioration des procédures d'appels d'offres. Les

mesures prises par la CAIB à la suite de l'audit permettent également une meilleure formulation de sa politique d'achat, une amélioration de certains aspects organisationnels et le renforcement de son système d'information grâce à l'uniformisation des données entre le CHUV et les HUG ainsi qu'au développement d'un tableau de bord standardisé. Par ailleurs, l'instauration d'une nouvelle méthode de calcul des économies est en cours

***N°8 : Audit de l'académie de police de Savatan***

Toutes les pistes évoquées par la Cour des comptes sont soit réglées, soit en cours de règlement. Les responsables de l'Académie ont effet pris toutes les mesures proposées ou presque. Pour le responsable de l'entité auditée, la Cour a vu juste dans ses recommandations et l'audit a apporté une plus-value.

***N°9 : Audit sur la gestion du parc de véhicules de l'Etat de Vaud***

Suite aux observations et recommandations de la Cour, le Service des routes a rapidement pris des mesures. Une démarche visant à doter le CCEV d'un véritable outil de management par le biais de tableaux de bords réguliers a démarré et devrait permettre d'améliorer la vision du parc de véhicules et de la performance du CCEV. Le suivi des heures non productives a été amélioré. Les changements apportés au processus d'acquisition d'une partie des véhicules ont permis un renforcement de l'encadrement des achats de véhicules. Le marché de l'occasion est plus souvent examiné. La prise en considération des critères écologiques et énergétiques sera améliorée dès la prochaine soumission des marchés. La simplification de l'environnement informatique, l'optimisation du processus d'appels d'offres et l'élaboration d'une politique générale d'entretien des véhicules sont également prévues.

***N°10 : Caisse de pensions du personnel communal de la ville de Lausanne (CPCL)***

La révision de la LPP adoptée en décembre 2010 amène des modifications qui concordent avec certaines recommandations de la Cour, notamment en ce qui concerne le taux de couverture. Celles-ci seront traitées, de même que les recommandations visant à améliorer la conduite et la gouvernance de la Caisse et la transparence de l'information, par un nouveau préavis que la Municipalité entend déposer au plus tard en avril 2012. Ce préavis apportera également une réponse aux postulats qui ont fait suite au rapport de la Cour et ont été renvoyés par le Conseil communal à la Municipalité. Selon le Président de la Caisse, le rapport a été utile pour démêler un certain nombre de choses et son contenu correct.

***N°11 : Evaluation de la gestion des risques dans huit musées cantonaux et communaux***

Les différents audités ont reconnu la contribution de l'audit à une prise de conscience sur la nécessité d'avoir une gestion des risques intégrée et son utilité pour la mise en place de procédures formalisées. Suite à l'audit, des réflexions ont été amorcées. Elles devraient aboutir à une mise en œuvre progressive des recommandations en fonction des moyens.

***N°12 : Audit sur la gestion des participations financières dans dix communes vaudoises***

Six mois après la publication du rapport de la Cour sur la gestion des participations financières, toutes les communes ont entrepris de mettre en œuvre, d'ici au début de la prochaine législature, de manière plus ou moins étendue, les recommandations de la Cour. Ainsi, des projets sont en cours pour réviser le Règlement de la Municipalité, systématiser et formaliser le suivi des participations et améliorer l'information figurant dans le rapport annuel de gestion. Plusieurs communes prévoient également de demander une exemption au sens de l'art. 19 LPECPM pour leurs participations peu significatives.

***N°13 : Audit de la gestion des catastrophes naturelles et techniques dans le canton de Vaud***

Vu la publication récente de l'audit, les recommandations de la Cour n'ont pas encore été suivies d'effet. La Cour constate qu'un montant de CHF 31.4 millions (crues et renaturation des cours d'eau), décidé indépendamment de l'audit, a été voté par le Grand Conseil.

## **ANNEXE I**

### **SUIVI DETAILLE DE LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS DES RAPPORTS 2008 à 2010**

## RAPPORTS 2008-2010

Titre du rapport	Page
1. Mission de contrôle sur la gestion de la sous-traitance par l'Etat de Vaud de prestations dans le domaine informatique à la société <b>Bedag Informatique</b> , Berne.	16
2. Audit de la <b>Commune de Montreux</b> en matière d'aliénation et d'acquisition d'immeubles et subsidiairement d'octroi de permis de construire	19
3. Audit de la société simple <b>Gestion des biens universitaires vaudois</b>	21
4. Audit sur l'engagement par l'Etat de Vaud <b>d'entreprises de sécurité privées</b>	24
5. Audit sur la gestion des travaux de restauration des monuments historiques du canton de Vaud, en particulier de la <b>cathédrale</b> de Lausanne et subsidiairement de l'église Saint-Jean-Baptiste de Grandson	26
6. Audit de la <b>restauration collective</b> à l'Etat de Vaud	29
7. <b>Centrale d'achats et d'ingénierie biomédicale (CAIB)</b> agissant pour le compte des hôpitaux universitaires des cantons de Genève et Vaud Rapport concernant l'audit de légalité et de gestion	32
8. Audit de l'académie de police de <b>Savatan</b>	34
9. Audit sur la <b>gestion du parc de véhicules</b> de l'Etat de Vaud	36
10. Caisse de pensions du personnel communal de la ville de Lausanne ( <b>CPCL</b> )	38
11. Evaluation de la gestion des risques dans huit <b>musées</b> cantonaux et communaux	41
12. Audit sur la <b>gestion des participations financières</b> dans dix communes vaudoises	43
13. Audit de la <b>gestion des catastrophes naturelles et techniques</b> dans le canton de Vaud	47

**Rapport n°1 du 10.12.2008**  
**Mission de contrôle sur la gestion de la sous-traitance par**  
**l'Etat de Vaud de prestations dans le domaine informatique à la**  
**société Bedag Informatique, Berne**

### **Choix du thème**

La Cour a décidé de se saisir elle-même de ce sujet d'audit. Trois aspects sont à l'origine de sa décision :

- *l'importance des enjeux financiers* : le contrat conclu avec Bedag Informatique SA (BI) représentait un coût annuel pour l'Etat de Vaud de CHF 35 mios (2007), soit plus d'un tiers du budget de fonctionnement annuel global de l'informatique cantonale dont le montant est de CHF 81 mios (2007)
- *le caractère stratégique de l'informatique pour l'administration cantonale* : l'informatique est un domaine central du fonctionnement de l'Etat ; en cas d'incident grave, d'interruption du réseau ou de perte de données, l'administration est entravée dans son fonctionnement.
- *la valeur d'exemple d'une étude détaillée d'une situation importante de sous-traitance* : la sous-traitance ou l'externalisation des prestations de l'Etat est devenue une composante de plus en plus significative de la vie des collectivités publiques. Elle pose un certain nombre de problèmes complexes s'agissant du contrôle politique et stratégique du prestataire de services, de son indépendance, de la pérennité des solutions choisies, du rapport coût/qualité des prestations, des conditions de travail, des transferts de savoir-faire ou encore du contrôle exercé.

### **Résultats de l'audit**

La première constatation de la Cour a été le **non-respect d'une décision du Grand Conseil**. En lieu et place d'une alliance-mutualisation des moyens avec le Canton de Berne, tel que prévu, le dispositif mis en place a pris la forme d'une externalisation de l'informatique d'exploitation, variante qui avait été écartée par le Conseil d'Etat lui-même.

Le deuxième élément important relevé par le rapport de la Cour a été **le coût élevé que cette externalisation a représenté pour l'Etat de Vaud**. En effet, par le biais de la marge commerciale qu'il a payée à BI pendant la durée du contrat (CHF 17 millions entre 2001 et 2007), l'Etat de Vaud a contribué aux bénéfices de BI SA sans participer aux dividendes qui ont profité exclusivement au canton de Berne. A partir de 2002, l'Etat de Vaud ayant renoncé à participer au capital-actions de BI, la Cour a relevé qu'il aurait dû renégocier l'ensemble des aspects financiers du contrat, notamment la marge commerciale et les honoraires de management. Le **système d'analyse des coûts a manqué de clarté et de précision** et il y a eu absence de comparaison des prix par l'Etat de Vaud.

Un autre élément clé mis en lumière par le rapport est le fait que les **obligations contractuelles** n'étaient pas ou partiellement respectées, tant par l'Etat de Vaud que par BI. Cela constituait également un coût pour l'Etat de Vaud, évalué à CHF 3 millions rien que pour la documentation manquante, élément fondamental de la maîtrise de la sécurité de l'information.



Par ailleurs, la Cour a été amenée à constater que la relation contractuelle a souffert d'une **surveillance insuffisante**, d'une **perte de contrôle** et d'**instabilité** de la part de l'Etat de Vaud.

Enfin, l'audit a formulé des recommandations en matière de management de la **qualité** et de **sécurité**.

### ***Position du Conseil d'Etat***

Dans son communiqué de presse du 15 décembre 2008, le Conseil d'Etat a pris acte de l'important travail conduit par la Cour des comptes et relevé que ses constatations recouvraient largement les préoccupations du gouvernement.

### ***Suivi des recommandations***

Les constatations de la Cour l'ont amenée à formuler 21 recommandations. L'ensemble des recommandations a été prise en considération et suivie.

#### **Centre d'exploitation informatique de l'Etat de Vaud**

Le rapport a permis de poser les jalons du projet de réinternalisation<sup>3</sup> de l'informatique de l'Etat de Vaud. Les recommandations de la Cour ont en effet fait partie intégrante de la mise en place du Centre d'exploitation informatique de l'Etat de Vaud. En fournissant une vision factuelle et objective de la situation, le rapport a également donné du poids aux problèmes soulevés et a renforcé la position de l'Etat de Vaud dans les négociations de clôture du contrat avec BI, qui ont abouti à un abattement de CHF 1.2 millions sur le rachat du parc de machines.

La réinternalisation s'est matérialisée par la création au 1<sup>er</sup> août 2009 d'un nouvel office, le Centre d'exploitation informatique (CEI), rattaché à la Direction des systèmes d'information (DSI). Pour la mener à bien, il a été décidé de lancer un projet global appelé « **Programme de transformation** », dont la durée a été estimée entre 2 et 3 ans. Le programme a été élaboré sur la base de trois éléments : les standards en la matière, les attentes des personnes concernées (organes politiques, schéma directeur de la DSI, etc.) et le rapport de la Cour. A partir de la mission du CEI, des axes et objectifs stratégiques ont été définis puis traduits en objectifs opérationnels devant permettre le renforcement de la qualité de service, la maîtrise des coûts informatiques et la contribution à l'optimisation des processus et à la simplification administrative. Hormis quatre recommandations qui étaient de fait résolues avec la réinternalisation, chacune des recommandations a été reliée à l'un des objectifs opérationnels. Les recommandations de la Cour ont dès lors fait **partie intégrante de la mise en place du CEI**. Elles ont fait l'objet d'un plan d'action et d'un suivi attentif. La Commission Thématique du Système d'Information (CTSI) a été régulièrement orientée sur les mesures prises dans ce cadre.

Parmi les recommandations à mettre en œuvre, six d'entre elles n'étaient plus applicables telles quelles après la résiliation du contrat avec BI. Néanmoins, le CEI leur a trouvé une **application dérivée**. Ces recommandations ont ainsi contribué à la mise en œuvre d'un modèle de coûts (élaboration d'un catalogue de prestations et définition de leur prix réel, développement d'une vision économique) et à la mise en place de procédures et d'un suivi compatible avec la Loi sur les marchés publics (amélioration du contenu des appels d'offres et révision du cadre contractuel avec tous les fournisseurs).

---

<sup>3</sup> EMPD 244 d'octobre 2009 pour un crédit d'investissement destiné à financer le coût de réinternalisation de l'informatique cantonale d'exploitation et un crédit d'inventaire du matériel informatique et de télécommunication

Selon un bilan dressé après un an d'activité, la réinternalisation a permis de baisser l'enveloppe de l'exploitation de **CHF 5.2 millions par an**, grâce à la suppression de la TVA et de la marge de BI ainsi qu'à une meilleure gestion des licences. Le travail de rationalisation et d'optimisation a permis d'amener une **réduction des coûts** de toutes les prestations fournies auparavant **de 10% à 59%**. Ces gains ont permis d'absorber à coût moindre les augmentations de périmètre annuelles (par exemple : augmentation de l'espace disque de 70% par année).

### **Stratégie informatique**

Depuis l'audit, la **stratégie informatique** de l'Etat de Vaud a été définie à travers différents documents. Finalisant le programme d'actions qu'il s'était fixé au moment de réorganiser la DSI en 2005, le Conseil d'Etat a d'abord publié ses orientations stratégiques en matière de système d'information en novembre 2008). Un plan directeur cantonal des systèmes d'information a ensuite été établi en novembre 2009. Un schéma directeur des infrastructures techniques devrait encore venir compléter ces outils en juin 2011.

### **Système de management de la qualité**

Les lacunes identifiées par l'audit en matière de **système de management de la qualité** sont en passe d'être comblées. Premièrement, de nouveaux accords de niveaux de services, orientés utilisateurs, ont été mis en place au 1<sup>er</sup> janvier 2011 ; ils sont suivis par un service level manager et font l'objet d'un reporting mensuel afin de garantir une amélioration constatée de la qualité de la prestation. Deuxièmement, un important travail de revue et de formalisation des processus clés est en cours. A fin 2010, quatre processus fondamentaux, dont celui de la gestion des changements, ont fait l'objet d'un audit de maturité et ont été dotés d'un système d'amélioration continue. Quatre autres processus, dont la gestion des niveaux de services et la gestion de la continuité, doivent encore être mis en place. Un projet de plan de continuité a d'ores et déjà été initié mais il ne pourra être finalisé que lorsque l'ensemble de l'organisation aura atteint un niveau de maturité suffisant. Troisièmement, une politique globale de sécurité informatique sera présentée en mai 2011 et sera traduite à terme en un ensemble de directives visant à régler chaque cas de figure. Cette démarche est portée sur l'ensemble du périmètre de la DSI.

### **Respect des décisions du Grand Conseil**

Enfin, alors que la Cour avait mis en évidence le non-respect de la **volonté du Grand Conseil** résultant de la décision d'externaliser l'informatique d'exploitation auprès de BI, le CEI prévoit désormais d'entretenir un contact permanent avec la CTSI, afin que les décisions du parlement soient respectées.

**Rapport n°2 du 03.02.2009**  
**Audit de la Commune de Montreux en matière d'aliénation et**  
**d'acquisition d'immeubles et subsidiairement d'octroi de**  
**permis de construire**

### ***Choix du thème***

La Cour des comptes a reçu en mai 2008 un signalement des autorités de Montreux en relation avec les activités de la Commune en matière d'aliénation et d'acquisition d'immeubles. La Cour a décidé d'y donner suite en y ajoutant subsidiairement l'analyse des procédures d'octroi de permis de construire.

### ***Résultats de l'audit***

L'analyse de la Cour a révélé la nécessité de certaines réformes dans la **conduite d'opérations administratives**. La Cour a dès lors invité la Commune de Montreux à quitter la tradition orale pour adopter des **procédures actualisées, documentées et contrôlées**.

Concernant les acquisitions et aliénations de biens immobiliers, la Cour a constaté que les processus de deux ventes examinées en particulier ont comporté des manquements en matière de respect des **principes de légalité** (lois et règlements), **de transparence et d'égalité de traitement**.

Dans le cadre de l'analyse subsidiaire de la procédure en matière **d'octroi de permis de construire** a présenté des difficultés, la Cour s'est trouvée confrontée à un **manque de vue d'ensemble du suivi des dossiers**, faute d'instruments qui le permettent. Cette constatation a amené la Cour à recommander la mise en place d'un outil de gestion des dossiers permettant la traçabilité de ceux-ci à tous les stades de la procédure, ceci afin de faciliter le respect de l'égalité de traitement pour les administrés et le respect des dispositions légales et réglementaires très précises en la matière.

Sur la base des éléments ci-dessus, la Cour a établi sept constatations et émis cinq recommandations dans son rapport.

### ***Position de la Municipalité de Montreux***

Lettre d'observations du 23 décembre 2008 : « *Nous sommes satisfaits d'avoir initié cette démarche d'audit, car au-delà de la situation d'un membre de notre Municipalité, elle trouve dans votre rapport matière à poursuivre le travail de réorganisation de notre administration. En effet, votre analyse corrobore certaines orientations de l'action municipale et va à l'évidence en inspirer d'autres* ».

### ***Suivi des recommandations***

Suite à l'audit, la Municipalité a adopté en février 2009 un **premier train de mesures** destinées à répondre aux recommandations de la Cour. Ces premières mesures ont consisté en l'élaboration de certaines procédures et de règlements et à la prise de quelques décisions opérationnelles. La délégation de compétence générale pour la signature des actes a été supprimée et le Service des finances a repris la conduite des projets d'aliénation et d'acquisition immobilière qui doivent tous comprendre une analyse en opportunité.

Alors qu'un préavis portant sur la réorganisation de l'administration avait été refusé en 2005, le rapport de la Cour a rendu évident pour le Conseil communal qu'il existait une nécessité de **réorganiser** et de **renforcer l'environnement de contrôle de l'administration**. Le Conseil communal a accepté la création de postes afin de « renforcer la structure en place par des compétences complémentaires pointues » et permettre « l'analyse, la priorisation et la gestion des risques, en mettant en œuvre des dispositifs de pilotage au niveau des activités et de l'intégration d'un contrôle interne ». <sup>4</sup> Le rapport de la Cour a ainsi **donné les moyens à la Municipalité d'augmenter la sécurité de la gestion** de la commune en l'aidant à obtenir l'adhésion du Conseil communal.

La Municipalité a engagé un comptable spécialiste en audit et lancé un projet de système de contrôle interne (SCI). Ce projet est mené en collaboration avec l'Autorité de Surveillance des Finances Communales et est destiné à servir de pilote pour les communes de taille similaire qui instaурeraient un SCI. Un adjoint au Service du personnel a également pu être engagé, ce qui a permis de refaire le statut du personnel et de revoir certaines procédures. Selon les informations communiquées à la Cour, l'automatisation de la gestion financière du service du personnel doit encore être poursuivie mais les problèmes ont pu être identifiés et les principaux éléments traités. Le troisième poste octroyé est celui d'un(e) d'employé(e) d'administration qui doit contribuer à décharger des personnes afin qu'elles se consacrent aux tâches relevant de leur fonction. M. le Syndic s'est dit convaincu que l'investissement en ressources concédé par le Conseil communal rapporte plus qu'il ne coûte puisqu'il a permis de pouvoir compter sur de meilleures qualifications qui ont contribué à réaliser diverses améliorations. La mise en place d'une gestion de trésorerie dynamique est d'ailleurs un effet indirect de l'audit de la Cour. En effet, elle découle de l'engagement de ressources compétentes, possibilité octroyée par le Conseil communal suite au rapport de la Cour.

Pour ce qui concerne les constatations faites sur les **deux ventes** examinées par la Cour, le Syndic a indiqué à la Cour que la Municipalité avait **pris la mesure des critiques** de la Cour. La recommandation de la Cour quant à la nécessité d'effectuer une **analyse financière appropriée** pour toute transaction immobilière d'une certaine importance sera intégrée si la Commune devait encore réaliser des biens dans le futur.

Enfin, la Commune s'est dotée d'un **outil informatique** permettant d'avoir en permanence un suivi des dossiers de permis de construire. Selon M. le Syndic, cet outil de pilotage ne permet pas de faire des économies ou d'accélérer le processus mais il a donné lieu à une systématisation. La traçabilité est renforcée et la qualité du processus est améliorée.

---

<sup>4</sup> Rapport-Préavis n° 24/2009

**Rapport n°3 du 14.09.2009**  
**Audit de la société simple gestion des biens universitaires  
vaudois**

### **Choix du thème**

L'Université de Lausanne confie la gestion d'une part importante de son patrimoine (près de CHF 150 millions à fin 2008) à une société simple : « Gestion des biens universitaires vaudois (ci-après GBUV) ». Ceci a conduit la Cour à analyser cette structure en matière de bon usage des fonds publics et de transparence de leur gestion. Le caractère particulier du modèle impliquant la forme contractuelle de la société simple a également soulevé des questions quant à certains principes généraux de gestion de l'Etat en matière de délégation de tâches à des tiers.

### **Résultats de l'audit**

La GBUV, qui repose sur un contrat initial datant de 1980, investit sur les marchés financiers les fonds provenant des associés de la société simple, à savoir l'Université de Lausanne et 19 autres fondations et associations qui sont en lien avec elle. La GBUV a pour mission la gestion en commun de biens visant à « *simplifier la gestion, réaliser des économies d'échelle et profiter de possibilités de placement pas ou peu accessibles de manière individuelle* ».

En ce qui concerne l'Université, elle confie le placement de ses avoirs à la GBUV dans le but d'en optimiser le rendement. Ceux-ci, représentant près des trois quart de son bilan, étaient essentiellement constitués d'une part par des fonds destinés à des projets de recherche issus des subsides alloués pour 2-4 ans par divers organismes<sup>5</sup>, et d'autre part, d'un patrimoine de longue durée constitué de fonds versés par des tiers (tels que des fondations privées ou des donateurs). Il y a lieu de relever que la subvention annuelle cantonale, tout comme celles reçues de la Confédération et d'autres cantons, financent le fonctionnement général de l'Université et ne constituent pas la source des fonds placés à la GBUV.

Sur la base de son examen de la politique de placement de la GBUV, la Cour a constaté que celle-ci comportait différentes catégories d'actifs dont certaines peuvent fluctuer fortement en fonction de l'évolution des marchés financiers en particulier les positions en actions suisses et étrangères, les avoirs en devises ainsi que les placements alternatifs.

Afin de préserver les fonds de l'Université en cas de fluctuations de cours, la Direction de l'Université a décidé depuis 2004 la constitution d'une provision (à charge des bénéfices réalisés au sein de la GBUV). Par ailleurs, la GBUV a instauré avec ses mandataires une gestion professionnelle de ses avoirs comportant le suivi des limites définies dans le cadre d'une allocation stratégique. A cet égard, les placements dits alternatifs étaient limités à 15 % du portefeuille.

Sur la base de chiffres fournis par l'Université, le rendement annuel net des placements de la GBUV a été de 4.11% en moyenne sur la période 1998-2007 et de 1.09% sur la période 1999-2008. Rappelons que l'économie mondiale a subi une très grave crise financière en 2008, ce qui a également eu une incidence négative sur la valorisation du portefeuille d'investissements de la GBUV cette année-là.

Malgré les mesures de prudence mises en œuvre par la Direction de l'Université, la Cour est d'avis que les **fonds destinés aux activités de recherche devraient**

<sup>5</sup> pour une part importante par le Fonds national pour la recherche scientifique

**uniquement faire l'objet d'investissements financiers non risqués.** En raison de leur versement dans les comptes de l'Université, ils devraient être traités comme de l'argent public.

### ***Suivi des recommandations***

Selon les informations recueillies auprès de M. le Recteur, les préoccupations de la Cour ont été entendues puisque la Direction de l'Université a décidé de **retirer progressivement de la GBUV le placement des fonds de recherche destinés à financer des projets d'une durée de 2 à 4 ans**, soit les fonds provenant essentiellement du Fonds national suisse de la recherche scientifique, de la Confédération et de l'Union Européenne. Ce sont ainsi environ **CHF 30 millions** qui ont été versés sur un compte de placement ouvert auprès de la Banque Cantonale Vaudoise. Ces fonds ne portent quasiment pas d'intérêt vu les conditions actuelles du marché des capitaux. La Direction de l'Université a signalé la mise en œuvre de la recommandation qui permet d'être plus à l'aise sur le plan comptable, mais sans être convaincue de son bien-fondé en matière de sécurité financière et de rendement.

Par ailleurs, selon la Direction de l'Université, la Commission de placement de la GBUV a de son côté mené une **analyse de son portefeuille**, axée sur les risques, la liquidité des placements et leur rendement. Les simulations basées sur diverses allocations stratégiques, passées et prévisionnelles, n'ont pas laissé apparaître d'écarts significatifs. Pour près de 95 % des avoirs, le portefeuille s'est révélé facilement réalisable sur les marchés financiers. Néanmoins, la GBUV a décidé en 2010 de se **retirer des placements en hedge funds et en obligations convertibles** en raison d'une transparence plus faible et d'une moins bonne liquidité de ces placements.

Deux autres recommandations formulées par la Cour abordaient la problématique sous un angle plus général, pouvant s'appliquer à tout service de l'Etat ou toute entité qui lui est rattachée, et non spécifiquement à la GBUV.

Il s'agissait tout d'abord de définir ce qui est accepté en matière d'exposition aux risques financiers et d'aborder les questions de la délégation de la gestion financière à des tiers. La Cour a ainsi recommandé que le Conseil d'Etat établisse des **principes relatifs à l'exposition aux risques financiers**. Le Département des finances et des relations extérieures (DFIRE) avait indiqué dans sa prise de position que la problématique du placement conservatoire des fonds et de l'exposition aux risques financiers était intégrée dans la **réflexion d'ensemble** menée par le Service d'analyse et de gestion financière (SAGEFI), notamment sur la Gestion des fonds hors bilan de l'Etat. Cette réflexion est en cours.

Ensuite, du fait de la responsabilité illimitée des associés d'une société simple pour les obligations et dettes contractées au nom de la société, il était important pour la Cour de garantir **la surveillance et le suivi des contrats de sociétés simples** auxquels participent des entités publiques ou largement subventionnées, afin de pallier aux risques financiers potentiellement importants. Selon les informations transmises à la Cour, du point de vue de l'Etat et de son administration, le contrôle des contrats de sociétés simples qui engagent directement l'Etat est **déjà effectué par le biais du cadre légal actuel et des processus de contrôle interne existants** (visas juridique et financier notamment). En ce qui concerne le secteur subventionné, l'Etat peut exercer un certain contrôle par le biais des mécanismes liés à la réglementation en matière de subventions. Par ailleurs, on peut signaler qu'à l'avenir<sup>6</sup> l'introduction du nouveau modèle comptable harmonisé (MCH2) au sein des collectivités publiques suisses posera certaines exigences en matière d'informations financières.

<sup>6</sup> introduction prévue en 2013 pour le Canton et 2015-2017 pour les communes vaudoises

Enfin, en ce qui concerne une éventuelle **rémunération du compte courant de l'UNIL auprès de l'Etat de Vaud**, le SAGEFI a indiqué qu'une adaptation du mode gestion à moyen terme n'était pas à exclure.

**Rapport n°4 du 23.09.2009**  
**Audit sur l'engagement par l'Etat de Vaud d'entreprises de**  
**sécurité privées**

### ***Choix du thème***

La Cour des comptes a estimé que l'importance de la sous-traitance en matière de sécurité au sein de l'administration cantonale et l'absence d'une politique clairement définie dans ce domaine justifiaient l'exécution d'un audit portant sur l'engagement par l'Etat d'entreprises de sécurité privées.

### ***Résultats de l'audit***

La Cour a émis 11 constatations et 7 recommandations. Elle a pu constater que le travail de ces entreprises fait l'objet d'une satisfaction évidente de la part du personnel et des usagers concernés au CHUV, au service pénitentiaire (SPEN) et à l'Etablissement vaudois d'accueil aux migrants (EVAM) qui sont les trois entités examinées dans le cadre de l'audit. La qualité des prestations fournies et leur coût ne sont pas en cause. Toutefois le manque de solutions de remplacement au sein de l'administration et l'absence d'une vision globale dans le domaine de la sous-traitance des tâches de sécurité au plus haut niveau de l'Etat conduit, dans certains cas, à une **situation de dépendance** qui restreint la marge de manoeuvre des autorités.

La sécurité intérieure et le maintien de l'ordre public relevant des fonctions régaliennes de l'Etat, la Cour a estimé qu'une réflexion approfondie de la part de l'Etat devrait être menée sur leur délégation, même partielle, à des entreprises privées et a recommandé l'élaboration d'une **vision globale** et de **lignes directrices** dans ce domaine.

Constatant que les coûts d'une reprise éventuelle de ces prestations au sein de l'Etat sont du même ordre de grandeur que ceux de l'externalisation, la Cour a estimé que l'Etat pourrait envisager de créer au sein des **emplois-types** de l'administration des emplois d'agents de sécurité, afin de disposer d'une solution de remplacement.

Dans le cas où l'Etat de Vaud souhaite continuer de recourir à la sous-traitance à des entreprises privées, la Cour a recommandé, d'inclure dans les contrats avec les entreprises de sécurité davantage de clauses portant sur les **objectifs à atteindre et l'évaluation** du travail accompli. Elle a également recommandé que le nombre d'emplois sous-traités assignés à des tâches permanentes figure dans les **tableaux d'effectifs** des services afin de donner une meilleure vision du personnel nécessaire à l'accomplissement des travaux réguliers des services.

La Cour avait par ailleurs rendu attentif le CHUV au fait qu'il n'y avait pas eu de remise en concurrence systématique de l'entreprise mandataire. Elle lui avait recommandé de procéder à un **appel d'offres** et de prévoir à intervalle régulier une procédure respectant la loi sur les marchés publics lors du renouvellement des contrats existants.

### ***Suivi des recommandations***

Le rapport de la Cour a eu un écho important au **CHUV**. Selon les informations communiquées à la Cour, ce rapport a été associé à différentes discussions portant sur les questions de sécurité. A l'entrée en fonction du nouveau directeur de la sécurité, la Direction du CHUV a exigé que les recommandations du rapport soient traitées. La démarche « soumission sécurité privée » visant à lancer un appel d'offres pour l'ensemble des prestations et des sites (contrat d'env. **CHF 3,3 millions par an**) a ainsi



débuté en décembre 2010. La CAIB<sup>7</sup>, expérimentée en la matière, encadre la procédure. Un comité d'évaluation a été créé ; l'évaluation s'effectuera sur les dossiers d'appels d'offres comprenant un mémoire qui permettra d'analyser précisément les propositions, les solutions et l'expérience des prestataires. Le document d'appel d'offres est en cours de rédaction ; il devrait être soumis au Comité de direction en mai prochain afin d'effectuer la mise en soumission en juin. La décision d'adjudication devrait survenir en octobre. Le nouveau contrat entrerait en vigueur à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2012 pour une durée de trois ans, prolongeable de deux ans. Le contrat entre le CHUV et l'entreprise de sécurité privée fera donc désormais l'objet d'un appel d'offres au maximum tous les cinq ans.

Le CHUV abordera en outre la recommandation sur la mesure de la performance de l'entreprise de sécurité privée par le biais de son projet de système de reporting<sup>8</sup> des événements indésirables institutionnels, créé dans le cadre d'un renforcement de son bureau de coordination de la gestion des risques au CHUV. D'autre part, l'entreprise de sécurité privée doit remettre et tenir à jour des statistiques d'activités quantitatives et qualitatives particulièrement élaborées.

En ce qui concerne le **SPEN**, la priorité a été jusqu'ici de revoir la conduite du service, son organisation et ses processus de travail. Le rapport a toutefois eu pour effet d'intégrer la réflexion sur la sécurité privée dans le cadre des travaux sur la réorganisation en cours des établissements pénitentiaires.

Le SPEN a indiqué soumettre systématiquement à la procédure des marchés publics la sous-traitance aux sociétés privées de sécurité. Les exigences de qualités et les objectifs à atteindre, définis par la mission, font partie intégrante du cahier des charges rédigé dans le cadre de la procédure AIMP. Cela étant, comme précisé, aucun outil de contrôle formel n'a encore été mis en place. Toutefois, la société privée retenue étant liée par contrat au SPEN, tout écart qui serait observé serait traité afin que ladite société remplisse ses obligations conformément aux exigences contractuelles.

A la suite de la publication du rapport de la Cour des comptes, un postulat<sup>9</sup> a été déposé au Grand Conseil en septembre 2009 pour demander au **Conseil d'Etat** de prendre position sur les constatations et recommandations émises par la Cour. Le postulat a été refusé par le Grand Conseil au motif que la commission de gestion est en train de préparer un rapport sur l'externalisation des tâches de l'Etat.

---

<sup>7</sup> Centrale d'achat d'ingénierie biomédicale – cf. aussi rapport n°7

<sup>8</sup> CIRS : Critical incident reporting system

<sup>9</sup> A 60 voix contre 57 et 1 abstention

**Rapport n°5 du 24.11.2009**  
**Audit sur la gestion des travaux de restauration des**  
**monuments historiques du canton de Vaud,**  
**en particulier de la cathédrale de Lausanne**  
**et subsidiairement de l'église Saint-Jean-Baptiste de Grandson**

### ***Choix du thème***

La question de la réfection des monuments historiques présente des enjeux multiples qui ont conduit la Cour des comptes à mener un audit sur les travaux de restauration de la Cathédrale de Lausanne et, subsidiairement, de l'église Saint-Jean-Baptiste de Grandson.

Les coûts de la restauration et de l'entretien de ces édifices représentent des montants significatifs (CHF 50,8 millions sur 20 ans). Dans ce cadre, l'examen du système de délégation des tâches à des mandataires et entrepreneurs privés a semblé particulièrement pertinent aux yeux de la Cour.

Les questions relatives à la gouvernance pouvant vraisemblablement s'appliquer à d'autres départements et services au sein de l'État, l'audit avait également une valeur d'exemplarité.

Par ailleurs, pour des raisons historiques, culturelles et emblématiques, les monuments médiévaux – et les églises en particulier – représentent des enjeux allant bien au-delà du coût qu'occasionnent l'entretien et la réparation d'un bâtiment ordinaire.

Enfin, à ces critères de décision s'est ajoutée un signalement demandant à la Cour de se pencher sur la gestion financière des travaux de restauration qui viennent de se terminer à la Cathédrale.

### ***Résultats de l'audit***

En préambule, il est nécessaire de relever que les constatations de la Cour concernent la conformité (notamment le respect de la Loi sur les marchés publics), le domaine financier et la conduite des travaux de restauration. Les travaux effectués sur les édifices examinés répondent à un très haut degré de qualité qui correspond à l'attente et aux exigences du public.

A l'issue de ses travaux, la Cour a formulé 6 recommandations, portant sur la gouvernance, les procédures et les techniques de restauration.

La Cour a mis en évidence la **nécessité d'un meilleur cadrage par l'Etat des opérations confiées à des mandataires privés**. Il est ressorti de ses travaux qu'il était important pour l'Etat de renforcer la maîtrise de la conduite financière et technique de ces opérations. Afin d'améliorer la gouvernance, la Cour a recommandé de revoir le fonctionnement de l'entité en charge de la restauration des monuments historiques de même que celui de la commission technique de la cathédrale et des commissions de construction.

La Cour a également révélé la nécessité **d'améliorer certaines procédures, afin de mieux maîtriser, voire réduire les coûts d'investissement et d'entretien**. Elle a également constaté que les travaux de la cathédrale<sup>10</sup> n'ont pas fait l'objet d'un crédit d'étude en raison d'un refus du Conseil d'Etat en 1998. La demande de crédit d'ouvrage en 2000 s'est ainsi effectuée sans crédit d'étude. Une option déterminante

<sup>10</sup> EMPD 204 Nef-portail peint, octobre 2000

de rénovation n'avait ainsi pas encore été choisie au moment de la demande de financement. En outre, contrairement à l'attribution des travaux qui avait fort bien respecté la législation et les directives du Conseil d'Etat sur les marchés publics, la quasi-totalité des mandataires n'a pas été soumise à la procédure.

Enfin, sur le **plan des techniques de restauration**, la Cour a recommandé de mieux assurer l'entretien courant des monuments avec une planification et des budgets réguliers afin d'éviter la répétition fréquente de travaux de restauration lourds et coûteux. Cette politique est suivie par les responsables de nombreux édifices européens, dont à Berne et à Strasbourg pour des édifices construits dans des matériaux semblables. Elle a aussi mis en évidence la nécessité de mieux cadrer la mission d'étude et de bien définir la répartition des tâches entre la structure interne à l'Etat et les mandataires externes privés, afin de se prémunir contre des éventuels surcoûts non maîtrisés.

### **Position du Conseil d'Etat**

Le Conseil d'Etat a réagi par un communiqué de presse du 24 novembre 2009, par lequel il considère que *«(le rapport) comporte des pistes intéressantes pour accroître la rigueur dans le suivi de tels chantiers pluridisciplinaires»* et conclut par : *« Dans l'ensemble, le Conseil d'Etat peut souscrire aux recommandations de la Cour des comptes. En particulier, les mandataires seront désormais systématiquement mis en concurrence, comme cela était déjà le cas pour les travaux eux-mêmes»*.

### **Suivi des recommandations**

Afin de souscrire d'une part, à la recommandation de la Cour relative à l'amélioration de la gouvernance et d'autre part, à la Charte du Conseil d'Etat pour la conservation de la cathédrale, le DINF a proposé au Conseil d'Etat de **modifier et d'étoffer, en cours de législation, la composition de la Commission technique**. Sont désormais dissociées la conduite stratégique pour ce qui touche à la prise de décision et la conduite opérationnelle pour le suivi et le contrôle des travaux. La présidence est replacée sous la responsabilité de l'architecte cantonal et un chef de projet lui est adjoint afin d'assurer le suivi et la coordination des mandataires. Le conservateur cantonal et l'expert fédéral, en plus de leur rôle d'experts, font formellement partie de la Commission afin de garantir la prise en compte de leur avis. Le Président de la Commission d'utilisation de la cathédrale fait également partie désormais de la Commission technique afin que les exigences des utilisateurs soient prises en compte plus directement. Enfin, le SIPAL délègue désormais deux représentants afin de garantir une gouvernance adéquate.

En réponse à la recommandation de la Cour de mise en concurrence pour tous les chantiers importants, le SIPAL a lancé début 2011 un **appel d'offres international pour le marché de l'architecte** en charge des études et travaux des prochaines étapes de conservation/restauration du monument. Les marchés des services et des travaux feront l'objet d'appels d'offres ultérieurs. En outre, le SIPAL a obtenu de la part du Conseil d'Etat un crédit d'étude<sup>11</sup> visant à définir de manière précise les coûts des travaux de conservation de la cathédrale.

L'option de favoriser l'**entretien courant** sera examinée avec le nouvel architecte mandataire désigné. L'appel d'offres intègre néanmoins dans cette perspective un chapitre demandant aux soumissionnaires de décrire ce qu'ils entendent par « entretien courant ». Les deux dernières recommandations abordant respectivement le **sort de la matière déposée** et la **nécessité de mieux cadrer la mission d'étude** afin de se

<sup>11</sup> Crédit de CHF 270'000 octroyé par le Conseil d'Etat le 23 juin 2010

prémunir contre des éventuels coûts non maîtrisés seront également examinées une fois le nouvel architecte mandataire désigné.

Se fondant sur le rapport de la Cour des comptes, en particulier sur les recommandations ayant trait à la nécessité d'une meilleure maîtrise de la conduite financière et technique des opérations confiées à des mandataires privés, la **commission de gestion du Grand Conseil** a prié le Conseil d'Etat de renseigner le Grand Conseil sur ce qu'il entend entreprendre pour s'assurer que l'attribution des mandats pratiquée par l'administration soit suffisamment encadrée.

**Rapport n°6 du 17.12.2009**  
**Audit de la restauration collective à l'Etat de Vaud**

### ***Choix du thème***

La restauration collective est un domaine important pour l'Etat de Vaud. Il touche plusieurs secteurs d'activités de l'Etat, notamment le secteur scolaire et universitaire (33'000 élèves), le secteur médico-social et le secteur pénitentiaire. Il comprend plus de 200 établissements, de différents types et gérés selon différents modes.

L'amélioration de la transparence, du contrôle des coûts et de la gestion des contrats avec les établissements de restauration collective représentait un potentiel de gain financier pour l'Etat. Une analyse comparative de la gestion et du rendement de différents types d'établissements ainsi que de la valeur des prestations destinées à des types de clients différents semblait pertinente. L'audit devait permettre par ailleurs une amélioration de la gouvernance de ces établissements, tout comme une amélioration de la politique de subventionnement de la restauration collective à l'Etat de Vaud. Enfin, l'évaluation de prestations alimentaires qui concernent la santé et l'attractivité de l'Etat en tant qu'employeur et entité formatrice présentaient un intérêt pour la population.

### ***Résultats de l'audit***

La Cour des comptes a analysé 31 points de restauration collective correspondant à 27 établissements répartis dans l'ensemble du canton et destinés aux élèves des écoles professionnelles, des gymnases, des Hautes Ecoles ainsi qu'aux employés de l'Etat.

En raison d'une **gouvernance fragmentée** entre différents départements et services, la Cour a recommandé l'instauration d'une instance de liaison et de coordination interdépartementale afin d'avoir une vision d'ensemble, de mieux contrôler et harmoniser les activités de restauration collective.

L'analyse des **aspects financiers** des contrats a laissé apparaître des disparités dans le niveau des loyers fixés par l'Etat et des subventions directes en faveur de restaurants pour les fonctionnaires alors que ces mêmes aides pour les élèves ont disparu depuis 1997. La Cour a pu constater de grandes disparités ainsi qu'une certaine opacité dans les modes de rémunération des prestataires qui nécessitent la fixation de critères et de limites dans les contrats. Un plan comptable type permettrait d'apporter à l'Etat toute la transparence sur la rentabilité réelle des activités des prestataires. En outre, la Cour recommande d'exiger que les ristournes obtenues sur les achats de denrées figurent dans la comptabilité. Enfin, il s'agit de s'assurer que la politique d'aide de l'Etat repose sur une base légale.

La Cour a par ailleurs recommandé de renforcer les **exigences contractuelles** en matière de qualité, de suivi de prestations, de développement durable et d'élaborer un contrat-type applicable aux différents modes de gestion. Elle a aussi rappelé la nécessité de mettre régulièrement en concurrence les prestataires.

Les moyens structurels mis à disposition par l'Etat permettent, dans la majorité des cas, de produire une grande variété de prestations de qualité avec un service de bon niveau. Néanmoins, face au net renforcement de la concurrence, la Cour a souligné la **nécessité d'améliorer la fréquentation des restaurants** par une valorisation de l'offre de restauration rapide et une modernisation des structures de restauration.

La Cour a ainsi émis 26 constatations et recommandations, toutes acceptées par les audités.

## **Position du Conseil d'Etat**

Dans son communiqué de presse du 17 décembre 2009, le Conseil d'Etat a indiqué «*prend(re) connaissance avec intérêt des pistes d'amélioration suggérées par la Cour des comptes. Parmi celles-ci on peut citer une gouvernance plus centralisée, de manière à uniformiser les pratiques d'un établissement à l'autre, un reporting renforcé, ainsi que des tarifs de repas mieux harmonisés. Les propositions destinées à augmenter l'attractivité des restaurants et à répondre davantage aux attentes et aux goûts des consommateurs sont aussi appréciées*». Et, finalement, «*Dans l'ensemble, le Conseil d'Etat peut souscrire aux recommandations de la Cour des comptes. Il s'appuiera sur elles, lors de ses prochaines décisions dans ce domaine*».

## **Suivi des recommandations**

Le Conseil d'Etat a chargé la Chancellerie d'examiner de quelle manière l'Etat de Vaud pouvait prendre en compte les 26 recommandations formulées par la Cour. A ce jour, le plan d'action n'est pas encore arrêté, mais la Chancellerie envisage de regrouper les recommandations de la Cour notamment en fonction de leur caractère transversal et de leur degré d'urgence, précisément en distinguant d'une part celles qui seraient d'application immédiates sous la responsabilité des entités responsables du suivi des contrats et, d'autre part, celles qui nécessiteraient encore un approfondissement avant qu'il soit statué définitivement sur les suites concrètes à leur donner.

En parallèle, certaines actions ont déjà été entreprises par les départements concernés.

La Conseillère d'Etat en charge du DFJC a récemment pris contact avec le Conseiller d'Etat en charge du DINF afin d'engager une discussion visant à concrétiser les recommandations de la Cour, en commençant par la création d'une **commission interdépartementale** sur la restauration collective au sein de l'Etat de Vaud. Elle a également émis le souhait de redéfinir de manière plus claire les conditions d'exploitation prévues pour les établissements placés sous sa responsabilité et a sollicité la collaboration du DINF pour ses compétences spécifiques en matière immobilière et pour la rédaction d'un cahier des charges d'un appel d'offres.

Dans le cas de l'Université de Lausanne, l'audit a eu pour effet de replacer le contrat avec le gérant sous la responsabilité du Conseil d'Etat qui en délègue la signature à la Cheffe du DFJC. Son suivi est assuré par la DGES. La volonté de **renégocier le contrat** à la fin de l'année a été signifiée au gérant. Il est prévu de réévaluer les loyers et de préciser certains aspects du contrat, notamment en ce qui concerne les activités traiteur et les exigences de reporting.

Selon les informations transmises à la Cour, le rapport a contribué à la préparation de **l'appel d'offres** qui sera lancé pour le restaurant du futur bâtiment Géopolis. Dans ce cadre, le service traiteur assuré par le gérant actuel des restaurants de l'Université sera également mis en concurrence. La recommandation sur la nécessité de mettre en concurrence les contrats des prestataires a permis d'entamer une réflexion qui ne va pas pour l'instant au-delà de cet appel d'offres.

Dans le cadre de la recommandation visant à étendre le **recours à des filières agricoles de proximité** pour l'approvisionnement des restaurants de l'Etat de Vaud, le Service de l'Agriculture sert de pilote à un projet dans ce sens, avec pour objectif d'ici le 1<sup>er</sup> semestre 2012 d'élaborer une directive qui pourrait s'appliquer à l'ensemble de la restauration collective du canton. Le projet est mené sur quatre niveaux. Au niveau du Service, les restaurants de Marcelin, qui sont les seuls de l'Etat à être en gérance directe, servent de laboratoire pour démontrer qu'il est possible de s'approvisionner localement et pour calculer le (sur)coût que cela représente par rapport aux centrales d'achat nationales. Le travail s'accomplit ensuite auprès du réseau de fournisseurs

locaux, afin de garantir la provenance vaudoise et pouvoir assurer une cuisine qui accorde la priorité aux produits locaux ou suisses et sans additifs. Le SAGR s'est également approché du SPEN pour tirer profit de son expérience acquise avec sa centrale d'achat pour les produits non frais et aborder ainsi la problématique des produits qui ne sont pas disponibles chez des producteurs locaux. Enfin, au niveau supra-cantonal, le SAGR collabore avec les services de l'agriculture des autres cantons romands pour mener une réflexion sur les freins existants à l'achat de produits locaux.

Quant à la recommandation spécifique au **restaurant d'Agrilogie de Marcelin** visant à revoir l'ensemble des prestations sur le site afin d'accroître substantiellement le chiffre d'affaires et d'assurer la complémentarité avec la cafétéria du gymnase à proximité, le SAGR souhaite laisser le temps à l'équipe de s'habituer à gérer la cuisine récemment modernisée avant d'examiner la question plus en avant en collaboration avec le DFJC. Il a toutefois bien pris note du seuil de CHF 1 million de chiffre d'affaires, déterminant pour assurer la rentabilité d'un établissement, qui a été établi grâce au benchmark effectué lors de l'audit.

Concernant les repas servis aux **restaurants de la Police cantonale et du Service des automobiles et de la navigation**, leurs prix, qui étaient inférieurs à ceux des repas facturés aux élèves du canton, ont été augmentés de CHF 1 au 1<sup>er</sup> janvier 2010, respectivement 1<sup>er</sup> janvier 2011, dans l'attente d'une politique tarifaire globale pour l'Etat.

Enfin, le SIPAL a indiqué que la recommandation relative à l'établissement d'une comptabilité analytique pour le **restaurant du Bâtiment administratif de la Pontaise** serait traitée une fois SAP et le nouveau logiciel de gestion immobilière (GePim) implémentés.

**Rapport n°7 du 21.12.2009**  
**Centrale d'achats et d'ingénierie biomédicale (CAIB)**  
**agissant pour le compte des hôpitaux universitaires des**  
**cantons de Genève et Vaud -**  
**Rapport concernant l'audit de légalité et de gestion**

### ***Choix du thème***

Les Cours des comptes genevoise et vaudoise ont identifié certains processus d'achats importants au sein de l'État de Genève et de l'État de Vaud et de leurs établissements publics autonomes respectifs. À ce titre, elles se sont intéressées aux Hôpitaux Universitaires de Genève (HUG) et au Centre Hospitalier Universitaire Vaudois (CHUV), dont 90% des achats, soit CHF 650 millions pour 2008, sont effectués par la Centrale d'achats et d'ingénierie biomédicale (CAIB), créée en 1998.

Compte tenu des montants d'achats en jeu et de la spécificité de la CAIB sous l'angle juridique, les Cours ont ouvert une procédure conjointe de contrôle de la CAIB sous l'angle d'une part de la légalité et de la conformité des opérations, notamment en matière des dispositions relatives à la passation des marchés publics, d'autre part de la gestion et de la performance de la CAIB en matière d'achats.

### ***Résultats de l'audit***

L'audit a débouché sur 16 recommandations, toutes acceptées par l'audité.

Sur le plan de la **légalité**, il est ressorti de l'audit que la CAIB n'est pas une entité indépendante dotée de la personnalité juridique, ce qui n'est pas un obstacle à une bonne collaboration entre les deux hôpitaux universitaires. En revanche, il découle de cette situation une incertitude quant au statut juridique exact de la CAIB.

Relativement aux **procédures d'appels d'offres**, les Cours ont constaté que la CAIB se conforme aux dispositions légales relatives à la passation des marchés publics, hormis pour les biens médicaux, médicaments et produits alimentaires frais. En effet, pour ces produits, elles ne sont pas appliquées en raison de la particularité de ces marchés, où notamment la rapidité et la sécurité d'approvisionnement ainsi que la santé du patient sont prépondérants. Selon la direction de la CAIB, ces pratiques connues et acceptées par les directions des HUG et du CHUV sont appliquées par tous les acteurs du domaine de la santé en Suisse.

L'examen de dossiers d'achats ayant fait l'objet d'une procédure ouverte a par ailleurs révélé certains manquements dans le cas de fourniture de services administratifs aux HUG, dont l'évaluation de l'appel d'offres avait été effectuée non pas par la CAIB mais par le service financier des HUG.

En outre, les Cours ont également identifié certaines améliorations possibles dans les **modalités et outils de gestion** de la centrale d'achats tels que la politique commune d'achats, l'organisation des achats et les systèmes d'information y relatifs.

Finalement, les Cours ont constaté que si la performance de la CAIB permet aux hôpitaux de **réaliser des économies** de l'ordre de 7 millions par an au minimum, les méthodes de calcul de ces économies sont différenciées selon les types de produits et l'intégralité et l'exactitude des économies ne sont dès lors pas assurées.



## *Suivi des recommandations*<sup>12</sup>

A ce jour, la quasi-totalité des recommandations émises par les Cours a été mise en œuvre ou le sera d'ici la fin de l'année. Seules deux recommandations resteront sans effet, les hautes instances des HUG et du CHUV ayant décidé de ne pas y donner suite.

En insérant dans la convention entre les HUG, le CHUV et la CAIB les mêmes clauses relatives au droit applicable et au for judiciaire que celles contenues dans les conventions avec les partenaires neuchâtelois et valaisans, les **aspects juridiques** ont été en partie clarifiés.

Des solutions ont également été apportées dans le domaine des **appels d'offres**. Avec l'intégration de la revue d'appels d'offres dans la planification du service d'audit interne des HUG, la CAIB a instauré un contrôle de qualité sur les appels d'offres et le traitement des recours. Un règlement interne sur le traitement d'un appel d'offres selon la réglementation sur les marchés publics et les cas exceptionnels traités de gré à gré a été rédigé. A ce sujet, un courrier doit encore être envoyé aux directeurs cantonaux de la santé afin de les alerter sur le problème et les risques encourus, afin de leur proposer des modifications pour faire évoluer la législation.

Du point de vue des **modalités de gestion** de la CAIB et de son organisation, plusieurs recommandations ont été mises en œuvre. Le comité de coordination a défini des objectifs clairs et mesurables à l'attention des commissions et du directeur de la CAIB. Une analyse impliquant chacun des deux établissements hospitaliers a par ailleurs été menée afin de définir et communiquer aux commissions et à la CAIB leur vision en matière de standardisation. Le comité de coordination n'a en revanche pas souhaité uniformiser la structure des commissions, comme recommandé dans le rapport. Il va toutefois être créé une commission des biens d'intendance sur le modèle de la commission existante des achats médicaux.

Les connaissances par les collaborateurs de la CAIB de l'environnement de contrôle ont en outre fait l'objet d'une évaluation par le service du contrôle interne des HUG dans le cadre d'un audit sur les achats. Sur le plan opérationnel, avec la dématérialisation progressive des commandes (pour certaines familles de produits) et des factures, il n'y aura plus besoin du visa des commandes par les acheteurs, en réponse à une recommandation de la Cour. Cette opération devrait être uniquement à charge des responsables de service ou du supérieur hiérarchique des hôpitaux respectifs.

La mise en place d'un nouveau logiciel a permis l'instauration d'un **tableau de bord** comprenant plusieurs indicateurs. Fournissant par ce biais un rapport standardisé, ce tableau de bord doit permettre aux deux établissements hospitaliers et à la CAIB de suivre leur propre activité ainsi que celle des deux autres partenaires. Le tableau de bord sera encore développé d'ici fin 2011 de manière à répondre notamment à la recommandation visant à établir des rapports d'analyse d'écart (prix, quantités) pour certaines familles de produits. Dans le but d'**uniformiser** les bases de données et établir ainsi des statistiques comparables pour les deux établissements, des familles de fournisseurs ont été définies et une revue systématique des bases de données fournisseurs des HUG et du CHUV est en cours.

Enfin, la CAIB travaille actuellement à l'établissement d'une méthode de **calcul des économies**, uniforme pour tous les produits.

<sup>12</sup>

La loi attribuant à la Cour des comptes genevoise la compétence du suivi de l'application de ses recommandations, la Cour a effectué, avec l'appui de la Cour des comptes de Genève, une mise à jour du suivi au 30.06.2010 que celle-ci avait publié dans son rapport d'activité 2009/2010.

**Rapport n°8 du 17.02.2010**  
**Audit de l'Académie de police de Savatan**

***Choix du thème***

L'Académie présente une situation particulière à plusieurs égards qui a motivé l'analyse de la Cour des comptes. Elle implique plusieurs acteurs, en particulier les cantons de Vaud et du Valais, ainsi que les communes, tant vaudoises que valaisannes, qui envoient en formation leurs aspirants policiers/gendarmes et, simultanément, l'Armée, propriétaire du site. Après plus de 5 ans d'existence, la Cour a estimé important de tirer des conclusions sur les performances de l'Académie pour répondre aux bonnes pratiques en matière de dépenses publiques dans un contexte impliquant plusieurs partenaires.

***Résultats de l'audit***

Les axes d'analyse de la Cour ont porté essentiellement sur le statut juridique et les aspects financiers et de fonctionnement des activités de l'Académie.

Les analyses de la Cour ont montré que le fonctionnement de l'Académie est adéquat dans la mesure où il atteint notamment les buts assignés à la formation des aspirants au brevet fédéral de policier. Cet état de fait a été confirmé par les bons résultats d'ensemble obtenus aux examens qui clôturent la fin de la formation. Tous les corps de police concernés reconnaissent d'ailleurs la valeur des compétences acquises par les aspirants qu'ils envoient se former à Savatan.

Ceci étant exposé, le rapport de la Cour comporte trois recommandations. En premier lieu, la Cour a recommandé de préciser le **statut juridique** de l'Académie. En effet, l'Académie étant une communauté d'intérêts entre différents partenaires, gérée sous forme de projet depuis sa création en 2005, elle ne peut notamment s'engager pour elle-même à l'égard de tiers. L'établissement des responsabilités dans des situations déjà compliquées par leur nature et leur portée (accidents, litiges, etc.) pourrait également être rendu difficile par l'absence de cadre juridique.

Sur le plan financier, la Cour a relevé que le financement de l'Académie est fondé essentiellement sur des compensations de prestations entre les différents corps de police ainsi que des contreprestations avec l'Armée. L'absence de comptabilité propre entraîne un manque de **transparence financière**, lié à l'impossibilité de retracer la nature et le montant de différents coûts directement pris en charge par chaque corps de police, et, par là même, de pouvoir calculer un coût par aspirant. Par ailleurs, sur la base des comptes reconstitués pour la session 2008-2009, les analyses ont démontré que la **parité des charges financières** assumées par les différents corps de police n'était pas établie. La Cour a dès lors recommandé qu'une **systématique de facturation et de paiement** entre les différents corps de police partenaires soit mise en place.

Enfin, il est également apparu nécessaire à la Cour d'assurer un meilleur **suivi des heures "hors enseignement"** accomplies par le personnel de l'Académie. Elle a ainsi recommandé de renforcer les indicateurs permettant d'allouer et de suivre les heures de travail du personnel, tant permanent que mis à disposition par les différents corps de police, afin de permettre une amélioration de la gestion des ressources disponibles.

### ***Suivi des recommandations***

Les responsables de l'Académie ont initié ou déjà mis en œuvre les mesures proposées.

En ce qui concerne la recommandation d'un **statut juridique**, le Département fédéral de la défense et les cantons de Vaud et du Valais ont mis en place un groupe de travail avec pour objectif de parvenir à un accord avant l'échéance de la convention en 2014. Un point de situation sera fait courant 2011.

En ce qui concerne **l'organisation comptable**, le Conseil de direction a validé l'engagement d'une personne en charge de la gestion financière. Il a également renforcé son organisation par l'entrée en fonction d'une collaboratrice pour la planification et le controlling.

Pour ce qui est de la **répartition des coûts entre les partenaires**, l'institution a fixé de nouvelles règles qui ont été déployées pour l'année de formation 2010. En outre, un renforcement des indicateurs permettant d'allouer et de suivre les heures de travail du personnel est en cours.

Quant à la question des **disparités** dans les conditions d'engagement du personnel délégué par les différents corps, celle-ci sera traitée après la fixation du statut juridique

<p><b>Rapport n°9 du 14.04.2010</b> <b>Audit de la gestion du parc de véhicules de l'Etat de Vaud</b></p>
---

### ***Choix du thème***

Considérant qu'il s'agit d'un sujet important en termes de budgets d'investissement et de fonctionnement, la Cour a choisi de se pencher sur la gestion du parc de véhicules de l'Etat de Vaud. Les changements récents d'organisation dans le domaine ainsi que l'obligation pour l'Etat de respecter les règles fixées par la législation sur les marchés publics ont également été déterminants dans cette décision.

### ***Résultats de l'audit***

Contrairement à d'autres cantons, l'Etat de Vaud a choisi de centraliser la gestion de ses véhicules auprès d'une entité dénommée CCEV (Centre cantonal d'entretien des véhicules), rattachée à la Division Entretien du Service des routes. L'Etat de Vaud possède environ 1'000 véhicules immatriculés qui se répartissent de manière à peu près égale entre les engins lourds et les voitures légères. La Police cantonale et le Service des routes en sont les principaux utilisateurs.

Le premier élément ressorti de l'audit est le fait que **les indicateurs et les statistiques** font défaut, ce qui limite les informations disponibles sur la situation du parc automobile de l'Etat. Le rapport a conclu que l'Etat de Vaud dispose d'un parc de véhicules globalement bien adapté à ses missions. Néanmoins, la Cour a constaté que si les acquisitions de véhicules légers étaient bien encadrées et coordonnées, les **acquisitions de véhicules lourds et spéciaux** ou encore de **véhicules destinés à l'entretien des routes nationales** étaient moins. Il est également apparu que du fait de l'application de la législation sur les marchés publics et du découpage en lots lors des achats, le **parc est très hétérogène**, ce qui complique sa gestion. Enfin, la Cour a relevé que l'Etat de Vaud n'a pas développé de véritable **politique d'acquisition de véhicules respectueux de l'environnement**.

Sur le plan de **l'entretien des véhicules**, l'absence de politique générale formalisée a également été constatée.

Les travaux menés sur la gestion du CCEV ont ensuite laissé apparaître qu'il y avait un **manque d'indicateurs et de statistiques sur l'activité du CCEV** et que la gestion du parc de véhicules ne faisait pas l'objet d'objectifs. L'environnement informatique s'est avéré trop complexe. La Cour est également arrivée à la conclusion que les **coûts de l'activité du CCEV** sont **peu transparents**. En effet, il n'est pas possible de déterminer les coûts complets de l'activité : les données relatives aux coûts qui relèvent d'autres services (personnel, infrastructure) et aux coûts liés aux prestations (autres que celles liées au parc de véhicules) que le personnel du CCEV sert à d'autres services ne sont pas identifiées et/ou transmises au CCEV.

### ***Position du Conseil d'Etat***

Dans son communiqué de presse faisant suite à la publication du rapport, le Conseil d'Etat a souligné l'importance du rapport de la Cour et a indiqué que « *la plupart des 11 constatations et recommandations formulées présentaient des pistes intéressantes pour améliorer la gestion* ».

### ***Suivi des recommandations***

Les constats ci-dessus ont amené la Cour à formuler 11 recommandations, qui ont toutes été acceptées par l'audit.

La mise en œuvre des recommandations a fait l'objet d'un suivi très sérieux de la part du Service des routes. La Commission de gestion du Grand Conseil s'est quant à elle enquis auprès du Service des routes des mesures prises suite aux conclusions de l'audit. Un plan d'action a immédiatement été établi. A ce jour, la plupart des recommandations ont été mises en œuvre.

Des **indicateurs** sont progressivement développés dans le but de constituer à terme un tableau de bord mensuel et fournir un véritable outil de management. Deux indicateurs ont d'ores et déjà été introduits en janvier 2011 : le premier porte sur la consommation des véhicules, le second sur les cas de sinistres, soit les deux éléments de coûts les plus importants.

Concernant les acquisitions des véhicules lourds et spéciaux et des véhicules destinés à l'entretien des routes nationales, le Service des routes a édicté des **procédures**, en s'inspirant de ce qui se faisait déjà pour les véhicules légers. Dans les deux cas, une **Commission d'achat** statue désormais sur les acquisitions et les conditions pour le remplacement des véhicules ont été renforcées (motivation du besoin et examen de la nécessité de remplacer le véhicule au cas par cas).

Pour ce qui est du développement d'une **politique d'acquisition de véhicules peu polluants**, une collaboration avec l'Unité de développement durable a été développée afin de revoir les critères écologiques et énergétiques auxquels doivent satisfaire les offres.

Ainsi, le Service des routes a entrepris les démarches qu'il estime être en mesure d'effectuer à ce jour pour répondre aux recommandations de la Cour. Il a également pris en considération d'autres observations qui figuraient dans le rapport, sans pour autant donner lieu à des recommandations. Il a en effet effectué une revue des **bases d'imputation des heures de travail non productives** afin d'en améliorer le suivi. Bien que le principe ne soit pas formel, l'acquisition de **véhicules d'occasion** est plus souvent considérée lorsque le cas s'y prête.

Certaines recommandations ont été prises en considération mais n'ont pas encore abouti. La question d'une modification du **rythme de soumission des marchés** sera examinée en août 2011, dans la perspective de l'appel d'offres 2012. L'élaboration d'une **politique d'entretien générale** étant une question complexe a également été agendée à août 2011. Comme première mesure, le CCEV a toutefois prévu l'élaboration de checklists destinées aux utilisateurs afin de limiter les incidents liés à des négligences d'entretien.

Enfin, deux des recommandations de la Cour ne peuvent être traitées par le seul Service des routes. Il s'agit d'une part de l'acquisition du **module « gestion de flotte »** du nouveau progiciel de l'Administration cantonale et d'autre part de l'amélioration de la transparence des coûts. En effet, l'acquisition du module « gestion de flotte » est subordonnée à la question de l'achat de modules complémentaires qui doit encore faire l'objet d'une évaluation des besoins à travers l'ensemble de l'Administration. Dans l'intervalle, le Service des routes a tout de même entrepris une analyse destinée à déterminer ce qui est faisable pour simplifier et améliorer l'environnement informatique, en considérant les contraintes existantes telle que l'obligation de conserver le logiciel destiné à l'exploitation des routes nationales en raison du contrat de prestations existant avec l'OFROU. Quant à l'amélioration de la **transparence des coûts du CCEV**, le Service des routes est tributaire d'un partage des informations entre les services et d'une volonté de refacturations internes, ce qui ne correspond pas à la politique actuelle du Conseil d'Etat.

**Rapport n°10 du 30.04.2010**  
**Caisse de pensions du personnel communal de la ville de**  
**Lausanne (CPCL)**

### ***Choix du thème***

En raison des difficultés financières que connaît la Caisse de pensions du personnel communal de la Ville de Lausanne (ci-après la Caisse ou la CPCL), le Grand Conseil a saisi la Cour fin juin 2009, lui donnant la mission, par des questions fermées, de détecter les causes des problèmes constatés.

L'audit s'inscrit donc dans le cadre de la problématique et des inquiétudes qu'a soulevées la situation financière de la Caisse, mais aussi dans un débat bien plus large que celui de la CPCL et des préoccupations des élu-e-s vaudois-es pour se placer sur le terrain politique national relatif notamment au degré de capitalisation des institutions de prévoyance de droit public (IPDP).

### ***Résultats de l'audit***

Dans son rapport, la Cour a relevé que la Caisse connaît des déficits chroniques depuis trop longtemps. La situation financière complexe est due en grande partie à des facteurs externes (changements de tables de mortalité, modifications légales et crises économique-financières) ; des manquements dans la conduite de l'institution sont venus s'y ajouter.

A ce titre, le **défaut d'indicateurs** pendant 17 ans (par manque de projections actuarielles de 1980 à 1997) a occulté des éléments nécessaires à la bonne gestion de la Caisse (rapport démographique, financement de l'indexation des pensions servies, etc.). Certaines autres mesures internes comme l'autorisation des mises à l'AI, les modifications relatives aux conditions de retraite anticipée et la fixation de certains droits acquis peuvent être qualifiées d'inopportunes, mais n'ont pas eu d'impact financier important. La Cour a pu constater que la structure de la politique de placements n'appelle pas de commentaires particuliers.

Dans le domaine de la gouvernance, une très grande part des décisions de financement appartient au Conseil communal. La Cour a souligné que ce dernier - qui n'a aucun lien direct avec la Caisse - souffre depuis longtemps d'un **déficit d'informations pertinentes**. Cet état de fait a pu, voire dû l'amener à prendre des décisions inappropriées en matière de financement.

La Cour a également estimé qu'un terme devait être mis au **cumul des fonctions** de Syndic-que et de Président-e de la Caisse afin d'éviter les conflits d'intérêts et de finaliser définitivement **l'indépendance de la CPCL** par rapport à la Ville de Lausanne.

La Cour a aussi relevé tant le **manque d'indépendance de l'organe de contrôle** jusqu'en 2006 qui n'était autre que le service de la révision de la ville de Lausanne, que quelques carences formelles dans la présentation de la situation financière de la CPCL.

L'analyse réalisée a permis à la Cour de considérer que les trois trains de mesures d'assainissement pris entre 2000 et 2009 étaient de nature à permettre à la Caisse de revenir à meilleure fortune. Elle a constaté par ailleurs que les nouveaux statuts modifiés en 2009 correspondent au projet fédéral puisqu'ils visent à stabiliser à terme le **degré de couverture** à au moins 80% en capitalisation, ce qui impose à la CPCL de pratiquer un **suivi permanent** de sa situation financière et des principaux paramètres, en particulier ceux qui ont trait au rapport démographique. En conclusion, la Cour a relevé toutefois que le degré de couverture, fixé en 2000 à 60%, n'était toujours pas

atteint dix ans plus tard et que cette situation risquait de nécessiter un nouveau train de mesures touchant aux finances publiques et au porte-monnaie du contribuable.

### ***Position de la Municipalité de Lausanne***

Dans son communiqué de presse du 30 avril 2010, la Municipalité de Lausanne a indiqué : « *La Municipalité est globalement satisfaite du rapport de la Cour des comptes dont l'analyse rejoint largement celle des autorités, vision qui a fondé la recapitalisation récemment effectuée* ». « *L'avis de la Municipalité diffère de celui de la Cour sur quelques points, notamment en ce qui concerne la mention des risques à couvrir figurant dans les comptes de la Ville* ».

### ***Suivi des recommandations***

Le Syndic mentionne qu'une partie des recommandations de la Cour a été confirmée par la révision de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP) adoptée en décembre 2010.

D'une part, le **taux de couverture** minimum des engagements totaux pris envers les rentiers et les assurés actifs est désormais fixé à 80%<sup>13</sup>. Cette nouvelle exigence oblige la CPCL à aller au-delà de l'objectif de 60% fixé statutairement. Dans cette perspective, il apparaît qu'une nouvelle recapitalisation, dont le montant et les modalités doivent être clarifiés, sera nécessaire. Afin d'assurer un suivi régulier de la situation financière de la Caisse, des études fondées sur des **projections** seront établies tous les 3 ou 4 ans et entre temps une étude de congruence des actifs et passifs sera établie annuellement.

D'autre part, la **réforme structurelle** de la prévoyance professionnelle prévue par la révision doit renforcer la surveillance, imposer aux acteurs du 2e pilier des exigences plus strictes et accroître la transparence dans la gestion des caisses de pension. Dans la mesure où les ordonnances qui concrétisent cette réforme actuellement en consultation sont approuvées, la CPCL répondra aux recommandations de la Cour en se pliant aux nouvelles exigences légales.

En rapport avec la question du **cumul des fonctions**, la Municipalité prévoit déjà pour sa part de déposer d'ici la fin 2011, voire avril 2012, un préavis afin de soumettre ouvertement au Conseil communal différentes propositions de solutions, dont aussi la coupure complète entre la charge de Municipal et celle de membre du Conseil d'administration de la CPCL. Dans l'intervalle, le Conseil d'administration sera renouvelé au 1<sup>er</sup> juillet 2011 sans changement. Si le Syndic continuera d'assurer la fonction de Président de la Caisse, il ne sera plus en charge de la Direction des finances. La Municipale reprenant cette Direction l'accompagnera afin de mener à bien l'assainissement de la Caisse.

Par ailleurs, selon les informations transmises à la Cour, toutes les activités confiées par la CPCL à la Ville de Lausanne font aujourd'hui l'objet d'un mandat formalisé et ne concernent plus que la gérance des immeubles et la tenue de la comptabilité. La Direction de la CPCL est d'avis qu'il s'agit économiquement de la meilleure solution. La réforme structurelle visant notamment à éliminer les conflits d'intérêts résultant de ce type de relation, il est possible toutefois que d'autres mesures devront être adoptées pour rendre la caisse encore plus **indépendante** et satisfaire aux exigences légales.

En matière de **transparence** de l'information envers le Conseil communal, le Syndic a indiqué à la Cour que la CPCL met à disposition du Conseil communal les comptes ainsi que les rapports de l'expert actuariel et de l'organe de contrôle. Par analogie, il applique

---

<sup>13</sup> Article 72a de la LPP

sur ce point les règles relatives à la consultation de documents par les commissions de gestion et des finances.

Le **Conseil communal** a décidé de renvoyer à la Municipalité une motion transformée en postulat intitulée « La Cour des comptes met le doigt sur la très mauvaise gestion de la Caisse de pensions de la Ville et relève le problème de cumul des mandats entre la Municipalité et la gouvernance de la Caisse de pension CPCL ». En outre, l'organe délibérant lausannois a renvoyé à la Municipalité un postulat intitulé « Pour une étude visant à dissocier les fonctions de syndic et de président de la CPCL », faisant ainsi suite à une recommandation de la Cour.

Enfin, le **Conseil communal** de Lausanne a décidé à l'unanimité de renvoyer à la Municipalité un postulat intitulé « Rapport de la Cour des comptes sur la CPCL : pour un débat complet ». Celui-ci demande à l'exécutif d'y étudier «toutes les remarques impliquant des possibilités d'améliorer la gestion de la caisse de pension, tant au niveau des organes de la CPCL, de la Municipalité ou du Conseil communal que dans les relations qui les lient ». L'étude doit prendre position quant à l'exactitude de ces remarques et le cas échéant proposer des mesures pour y donner suite.



**Rapport n°11 du 03.11.2010**  
**Evaluation de la gestion des risques dans huit musées**  
**cantonaux et communaux**

### ***Choix du thème***

Les cas avérés de réalisation des risques dans les musées tant dans le canton qu'ailleurs ont conduit la Cour à mener un audit sur la gestion intégrée des risques dans 5 musées cantonaux et 3 musées communaux. L'importante valeur du patrimoine culturel et les potentiels d'économie et d'amélioration qui pourraient résulter d'une gestion des risques plus formalisée dans le domaine des musées ont été des critères décisifs.

Ce premier audit de vérification de l'évaluation de la gestion des risques de la Cour, mené auprès d'entités ayant déjà une forte conscience des risques de par la nature même de leur métier, avait également un objectif d'exemplarité.

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 a souhaité à travers cet audit 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.

### ***Résultats de l'audit***

La gestion intégrée des risques est un processus qui consiste à évaluer et maîtriser les effets de l'incertitude sur l'atteinte des objectifs d'une entité, en l'occurrence d'un musée.

La Cour a constaté que les 8 musées publics examinés, tous affiliés à l'ICOM<sup>14</sup> et à l'AMS<sup>15</sup> ont développé une maîtrise avancée des risques liés à la conservation et à la sécurité.

Basée sur la méthodologie adoptée dans le « Manuel de vérification de l'évaluation de la gestion des risques », l'étude a cependant montré que la **formalisation** des processus de gestion des risques est en général, et pour l'instant, lacunaire. Ainsi les musées ne disposent-ils pas, par exemple, d'une véritable cartographie des risques, pierre angulaire d'une gestion efficiente et efficace dans ce domaine. Elle a relevé toutefois la volonté de plusieurs institutions d'aller dans cette direction.

Par ailleurs, si les musées atteignent largement leurs objectifs de conservation et de sécurité, y compris celle du public, ils ne déclinent pas leurs **missions générales** (par exemple, art. 22 de la loi sur les activités culturelles : étude des collections et publication des résultats, expositions temporaires ou itinérantes, population cible ou visée, relations avec les écoles ou les chercheurs) de manière formalisée en termes d'objectifs à moyen et long terme.

La Cour a procédé à une comparaison (benchmarking) auprès de 3 musées d'importance nationale et internationale et n'a pas relevé de différences significatives.

---

<sup>14</sup> Conseil international des musées

<sup>15</sup> Association des musées suisses

## **Position du Conseil d'Etat**

Dans son communiqué de presse du 3 novembre 2010, le Conseil d'Etat a indiqué : « *Le rapport de la Cour des comptes sur l'analyse des risques dans huit musées cantonaux et communaux apporte des éclairages intéressants sur la nécessité de formaliser diverses procédures en matière de gestion des risques dans les musées. Concernant plus particulièrement les musées cantonaux, placés sous la responsabilité du Service des affaires culturelles, chacune de ces pistes sera étudiée afin d'optimiser cette gestion des risques dans ces institutions en charge du patrimoine vaudois* ».

## **Suivi des recommandations**

Le Département des finances et des relations extérieures, par la voie du Service d'analyse et de gestion financières, a fait savoir qu'il envisagerait la mise en place d'un cadre de référence pour la gestion des risques après l'introduction et la certification du système de contrôle interne des services de l'Etat.

Pour le **Service des affaires culturelles de l'Etat de Vaud**, l'audit a soulevé des questions de risques qui sont désormais pris en compte et a contribué à des réflexions en matière d'organisation, de fonctionnement et de gestion des musées audités. Une réflexion sur le nouveau Musée des Beaux-arts a notamment été initiée en lien avec les recommandations de la Cour. Pour le Palais de Rumine et le Jardin Botanique, les recommandations ont été intégrées aux réflexions en cours. De manière générale, l'audit a aidé les musées dans la mise en place de procédures formalisées dans l'ensemble des musées cantonaux.

Le **Service de la Culture de la Ville de Lausanne** a également souligné la contribution de l'audit à marquer l'importance de la formalisation des procédures et la nécessité d'une gestion systématique des risques dans un contexte où ce sont de petites équipes qui travaillent sur la base de la confiance. Les musées étaient déjà conscients de l'importance de la gestion des risques. Les recommandations de la Cour devraient aider le Service à obtenir des moyens en matière de conservation et de surveillance dans les musées.

Pour le **Service de la Culture de la Ville de Nyon**, l'audit a permis une prise de conscience utile quant à l'importance d'une gestion des risques méthodique et formalisée. L'audit a également été l'occasion – pendant le processus – de compléter déjà des procédures. Des améliorations ciblées pour continuer dans ce sens seront progressivement apportées à chacun des musées en fonction des moyens obtenus pour cela.

Le **Musée du Léman à Nyon** a de son côté d'ores et déjà annoncé que l'audit a permis « d'amorcer un inventaire des risques sur lesquels le personnel du musée a une influence et peut intervenir ». Il mettra la priorité désormais sur la diffusion des missions et la définition du positionnement du musée, puis en fonction des ressources disponibles, il s'attachera à développer les objectifs stratégiques et opérationnels à moyen et long terme.

On peut également mentionner que l'administration de la **Ville de Lausanne** a sollicité la Cour, suite à la publication du rapport, afin d'obtenir la méthodologie ainsi que le questionnaire et le modèle de maturité développés par l'équipe d'audit, dans le cadre de son projet de mise en place d'un système de contrôle interne.

**Rapport n°12 du 24.11.2010**  
**Audit sur la gestion des participations financières**  
**dans dix communes vaudoises**

### **Choix du thème**

L'accomplissement de tâches indispensables pour la collectivité (énergie, transports, déchets, sports et loisirs) est souvent confié par les communes à des entités externes à leur administration. Les collectivités participent alors financièrement à ces entités. Les enjeux et les risques (stratégiques, opérationnels, financiers et de conformité) potentiels qui découlent de ces prises de participation à des personnes morales sont significatifs.

La Cour a dès lors décidé de mener un audit sur la gestion des participations financières dans une sélection de dix communes vaudoises<sup>16</sup>. Elle s'est appuyée pour ses travaux sur la *Loi sur les participations de l'Etat et des communes à des personnes morales (LPECPM)*. Entrée en vigueur trois ans auparavant, cette loi pose les bases d'une bonne gestion des participations financières. L'analyse a néanmoins été au-delà du strict contenu de la loi pour donner une vision plus fondamentale de la problématique. Elle a porté sur 3 axes, à savoir : la politique d'acquisition et d'aliénation des participations dans les communes, la représentation au sein des organes des personnes morales auxquelles les communes participent et le suivi des participations.

### **Résultats de l'audit**

La Cour a constaté que la gestion des participations financières est prise au sérieux et représente une charge lourde pour les délégués des communes (essentiellement des Conseillers municipaux) à la haute direction des personnes morales. Au terme de ses analyses, la Cour a néanmoins établi 12 recommandations destinées à renforcer le pilotage des participations à un niveau stratégique et la gestion globale des risques, l'accomplissement des politiques publiques liées à ces investissements et leur sécurité financière.

Il s'agit en premier lieu de garantir que les prises de décision quant aux acquisitions/aliénations de participations puissent se faire sur des bases solides.

Ensuite, la Cour estime que l'effort des communes doit porter sur la **conduite stratégique** de toutes leurs participations importantes lors d'une revue annuelle avec leurs délégués. Il y a nécessité pour les Exécutifs communaux de mieux clarifier les missions qui leur sont confiées, de définir et communiquer de manière explicite les objectifs stratégiques et financiers qu'ils entendent poursuivre et d'intégrer une évaluation des risques pour les participations importantes. La Cour recommande de renforcer également le **suivi financier** en veillant à disposer d'une vision d'ensemble prenant en compte toutes les relations financières avec leurs participations et permettant de mesurer correctement leurs engagements financiers.

Enfin, les **informations sur les participations** figurant dans les rapports aux Conseils communaux, elles méritent, pour la majorité des communes, d'être mieux développées.

La Cour a fourni aux communes auditées une « boîte à outils » leur permettant de consolider leur gestion et de répondre aux exigences de la LPECPM.

Concernant plus précisément les communes examinées, la Cour a constaté que les six communes qui détenaient le plus gros volume de participations significatives, soit Ollon,

<sup>16</sup>

Les communes sélectionnées ont été Echallens, Lausanne, Morges, Nyon, Ollon, Payerne, Pully, Renens, Vevey et Yverdon-les-Bains (soit essentiellement les chefs-lieux de districts)

Nyon, Yverdon, Vevey, Renens et Lausanne étaient celles qui avaient mis en place une gestion des participations financières qui se rapprochait le plus des exigences de la LPECPM. La commune de Pully, bien qu'ayant peu de participations, avait adopté une certaine systématique. Enfin, les communes de Morges, Payerne et Echallens, qui détenaient peu de participations, devaient pouvoir recourir aux **exemptions prévues à l'art. 19 LPECPM**.

### ***Suivi des recommandations***

Le rapport de la Cour a eu pour premier effet d'attirer l'attention sur les enjeux liés à la prise de participations financières par les communes et à leur gestion, ainsi que de rappeler les obligations découlant de la LPECPM. L'audit en lui-même a déjà permis de faire connaître ou d'améliorer la compréhension de la loi auprès de certaines municipalités et administrations communales. Par la suite, la publication du rapport a également interpellé certains conseillers communaux. A Yverdon-les-Bains et à Vevey, la publication du rapport de la Cour a donné lieu à respectivement une motion et une interpellation.

Selon les indications récoltées par la Cour, six mois après la publication du rapport, les dix communes examinées dans le cadre de l'audit ont toutes pris une ou plusieurs mesures suite au rapport de la Cour des comptes afin d'améliorer la gestion, et en particulier le suivi, de leurs participations. Plusieurs d'entre elles ont déjà entrepris ou envisagent d'adapter le **Règlement de la Municipalité** afin d'y intégrer de nouvelles dispositions (p.ex. séance annuelle, définition des missions, formalisation...) visant à répondre aux recommandations de la Cour. Une commune a choisi l'élaboration d'une procédure de désignation et de surveillance comme alternative. Le recours à des **fiches de suivi** (en reprenant ou en adaptant l'exemple proposé par la Cour en annexe de son rapport) et l'introduction dans le **rapport de gestion** d'un **chapitre particulier** relatif aux participations ont également déjà été décidés par certaines communes suite aux recommandations de la Cour. Pour la plupart des communes, les nouvelles mesures prises seront mises en œuvre au début de la prochaine législature.

Par ailleurs, les discussions de la Cour avec les communes durant l'audit avaient révélé la crainte d'une bureaucratie excessive pour se conformer aux exigences de la LPECPM, les communes n'étant souvent pas conscientes de la possibilité d'exemption octroyée par l'art. 19 de la LPECPM. Suite au rapport de la Cour, quatre communes ont déjà prévu de déposer une **demande d'exemption** pour leurs participations peu significatives afin de régulariser leur situation vis-à-vis des obligations de la LPECPM et de concentrer leurs efforts de suivi sur les participations significatives pour leur commune.

Notons enfin qu'un aide-mémoire pour les communes est en cours de préparation par le SeCRI en vue de la rentrée des communes et que deux pages traitant des participations y seront intégrées afin de fournir certaines informations, en relation avec la LPECPM.

### **Suivi des recommandations par commune**

A **Yverdon-les-Bains**, en réponse à une **motion** du Conseil communal qui demandait l'application des recommandations de la Cour, la Municipalité présentera un préavis. A la faveur de la mise en place des nouvelles autorités pour la législature 2011-2016, deux instruments de travail sont sur le point d'être présentés et mis en œuvre : d'une part, un **cahier des charges** sur les droits et obligations des représentants des autorités auprès des personnes morales ; d'autre part, une **procédure de désignation et de surveillance** des délégué-e-s auprès des personnes morales. Ces deux documents fixent à la fois une méthodologie de travail et les devoirs et des uns, et des

autres. Par ailleurs, un réexamen de l'ensemble des participations de la Ville la conduira à exercer l'option ouverte par l'art. 19 LPECPM et à **demandeur des dérogations** en matière d'obligation de surveillance pour les sociétés dans lesquelles les participations financières sont faibles.

A **Vevey**, la Municipalité a présenté au Conseil communal, en réponse à une **interpellation** déposée par l'un de ses membres faisant référence au rapport de la Cour, les modifications qu'elle a apportées à son mode de fonctionnement quant aux participations de la Ville.

Avant chaque séance de Conseil d'administration des participations significatives, la Municipalité a décidé de mener une **discussion** préalable et de **protocoler** les éventuelles décisions. A la suite des séances de ces Conseils d'administration, un **rapport** est fait systématiquement à l'exécutif et un extrait figure au procès-verbal.

Ensuite, elle a décidé d'incorporer dans son **rapport annuel** sur sa gestion, un chapitre particulier consacré à l'état et au suivi des participations de la Commune à des personnes morales et autres sociétés et institutions. Ce nouveau chapitre figure au rapport 2010 et comprend différentes rubriques qui présentent l'état du portefeuille des titres au 31 décembre, le principe d'évaluation au bilan, l'autorisation générale d'achat et de vente de participations et les opérations réalisées en cours d'exercice par la Municipalité, ainsi que le suivi des participations effectué. Elle indique avoir choisi d'utiliser le **modèle de fiche de suivi** proposé par la Cour.

Enfin, lors d'une prochaine mise à jour de son propre **règlement**, la Municipalité examinera l'opportunité d'intégrer un chapitre particulier dédié aux participations financières de la Commune et au rôle des municipaux délégués.

A **Morges**, la Municipalité a transmis récemment au Conseil communal un préavis afin de formaliser dans le **Règlement** pour la Municipalité les exigences de la LPECPM et d'apporter deux modifications par rapport à la pratique existante, soit l'obligation pour la Municipalité d'organiser une **revue** au moins une fois par année de toutes leurs participations et de piloter les participations au niveau **stratégique**. La Municipalité a ainsi proposé de compléter son règlement de fonctionnement sur la base des propositions faites par la Cour, en y ajoutant un chapitre nouveau traitant exclusivement des participations. L'entrée en vigueur du nouveau Règlement est prévue pour le 1<sup>er</sup> juillet 2011, soit au début de la prochaine législature.

La Municipalité a également proposé d'analyser ses participations pour **demandeur des exceptions** pour des participations non stratégiques (en application de l'art. 19 LPECPM). Elle souhaite ainsi se concentrer sur les participations directement en relation avec les enjeux du développement de la Ville ou celles ayant une valeur financière importante. A noter qu'à l'inverse, la Municipalité souhaite voir s'appliquer par analogie les dispositions relatives aux représentations à la haute direction et aux assemblées générales aux représentations de la Commune dans les organes de personnes morales dans lesquelles la commune n'a pas de participations financières. Par la suite, l'inventaire des participations soumises devrait être revu annuellement.

A **Nyon**, une révision du **Règlement de la Municipalité** est en cours. Elle prévoit l'intégration d'un chapitre spécifique sur les participations, conformément au modèle recommandé par la Cour. La mise en œuvre de certaines autres recommandations est également en cours, notamment l'organisation d'une **séance annuelle** pour la revue des participations, l'élaboration de **fiches de suivi** pour les participations significatives et l'intégration d'un chapitre spécifique aux participations dans le **rapport annuel de gestion**. L'audit a concordé avec une réflexion en cours de la Municipalité sur ce thème.

A **Renens**, les recommandations de la Cour vont être prises en compte dans une large mesure, dès la nouvelle législature, par le biais d'une révision du **règlement interne de la Municipalité**.

Pour **Lausanne**, le principal effet du rapport de la Cour sera la décision d'adresser une **demande d'exemption** au sens de l'art. 19 LPECMP pour ses participations symboliques. Cette démarche ayant pour effet de réduire le nombre de participations devant faire l'objet d'un suivi important par les services concernés, un suivi plus complet pourrait être demandé par la suite. La question du contenu de la base de données qui avait été créée et les **recommandations d'amélioration** de la Cour seront ainsi abordées au moment de l'épuration de la liste des participations à suivre au sens de la LPECMP. Notons encore qu'un postulat « pour un règlement lausannois sur les participations de la Ville, plus de transparence et de responsabilités », qui avait été émis avant l'audit de la Cour, a été renvoyé récemment à la Municipalité. Celle-ci sera vraisemblablement amenée à se prononcer sur certaines recommandations de la Cour qui rejoignent une partie des aspects soulevés par le postulat.

A **Ollon**, dès le début de la prochaine législature, la Municipalité entend refaire le **règlement de la Municipalité** et intégrer les recommandations de la Cour des comptes.

A **Pully**, la Municipalité a indiqué s'appuyer sur le rapport de la Cour et prévoit de **systematiser** ce qui était déjà effectué.

A **Payerne**, une **demande officielle d'exceptions** au sens de l'art. 19 LPECMP pour les participations peu significatives de la commune est en préparation.

A **Echallens**, vu la nature des participations détenues par la commune, la Municipalité envisage de déposer une **demande officielle d'exceptions** pour toutes ses participations au sens de l'art. 19 LPECMP.

**Rapport n°13 du 13.12.2010**  
**Audit de la gestion des catastrophes naturelles et techniques**  
**dans le canton de Vaud**

### ***Choix du thème***

Dans le cadre de sa veille active, la Cour a mis en exergue l'importance grandissante de la gestion des catastrophes en Suisse comme ailleurs dans le monde. La configuration géographique de notre pays amène une intensification de l'utilisation du sol à des fins urbanistiques, ainsi que certaines modifications climatiques qui amènent une impérieuse nécessité de pallier au mieux la survenance d'événements dommageables liés notamment à des périodes de fortes précipitations.

Les enjeux humains et financiers liés à ces phénomènes sont très importants tout comme les moyens investis pour les gérer. Il est donc intéressant d'examiner l'organisation mise en place dans le canton de Vaud dans ce but. La Cour a choisi d'étudier ce sujet en analysant l'organisation et les dispositifs de prévention et d'intervention, puis en examinant les cas concrets des crues de la Grande-Eau aux Diablerets en 2005 et de l'Eau-Froide à Roche en 2007.

### ***Résultats de l'audit***

L'audit a montré que le canton de Vaud a mis en oeuvre une organisation de gestion des sinistres majeurs **conforme aux législations fédérales et cantonales**. Toutefois, au niveau de l'efficacité du dispositif, le bilan est contrasté selon le type de dangers considérés et selon que l'on étudie le thème sous l'angle de la prévention ou de l'intervention.

Les **processus** liés à la gestion des dangers techniques sont maîtrisés, cohérents et fonctionnels et la **collaboration** entre les partenaires s'effectue de manière satisfaisante. En ce qui concerne la gestion des dangers naturels, les dispositifs d'intervention ont bien fonctionné dans les cas examinés, ceux liés à la prévention ont suscité certaines recommandations.

L'audit a mis en évidence que des études et projets de qualité en matière de prévention avaient été bel et bien réalisés par les services et les entités en charge du domaine de gestion des dangers naturels. Mais des **sources de blocages**, soit politiques (refus du Grand Conseil), soit administratifs ou d'ordre juridique, sont venues s'interposer et empêcher la mise en oeuvre de mesures de prévention préconisées par les services.

En outre, le retard conséquent pris dans la réalisation des **cartes des dangers naturels**<sup>17</sup> n'a pas permis de mener une véritable gestion préventive et d'aménager le territoire en tenant compte des risques. En publiant le plan directeur cantonal en 2008 avant d'avoir cartographié les dangers liés au territoire, le canton de Vaud a inversé l'ordre logique des opérations.

A l'issue de ses travaux, la Cour a proposé une série de mesures passant d'abord par la définition d'**objectifs stratégiques** en matière de gestion des dangers naturels, en lien avec la Loi sur l'aménagement du territoire et le Plan directeur cantonal (notamment en vue de l'intégration des cartes de dangers) et l'instauration d'un **pilotage politique**. Au niveau des services techniques, la **collaboration** entre les entités chargées du domaine doit être **renforcée et formalisée** dans une structure détenant des moyens d'action et une légitimité accordée par le Conseil d'Etat.

<sup>17</sup> Projet mené au plan fédéral consistant à cartographier le territoire selon le degré de dangerosité selon le type d'aléa

### ***Position du Département Sécurité et environnement (DSE)***

Dans son communiqué de presse du 13 décembre 2010, « le DSE salue les propositions de la Cour des comptes en matière de gestion de risques naturels et techniques ». « ... Il tient à souligner que dans divers domaines évoqués par la Cour, d'importants travaux sont en cours et progressent bien ».

### ***Suivi des recommandations***

Cinq mois après la publication du rapport, il est **prématuré** d'analyser les effets de l'audit. La Cour constate notamment que le Conseil d'Etat n'a pas encore défini d'objectifs stratégiques en matière de gestion des dangers naturels. L'élaboration de cartes de dangers naturels avec les communes est en cours. La Cour relève en outre que le Conseil d'Etat a soumis au Grand Conseil en décembre 2010 une enveloppe de CHF 31.4 millions pour le financement de dix objets prioritaires concernant la protection contre les crues et la renaturation des cours d'eau qui a été voté en janvier 2011. Le projet a été conduit indépendamment de l'audit.



## Annexe II : La Cour des comptes en bref

La Cour des comptes du canton de Vaud a pour mission d'assurer en toute indépendance le contrôle de la gestion des finances des institutions publiques désignées par la LCComptes du 21 novembre 2006 ainsi que l'utilisation de tout argent public sous l'angle de la légalité, de la régularité comptable et de l'efficacité (art. 2 LCComptes).

Les **attributions** de la Cour sont les suivantes (art. 24 LCComptes) :

- contrôle de l'utilisation de tout argent public ;
- contrôle de la gestion financière, notamment sous l'angle du principe d'efficacité, ainsi que vérification de l'évaluation de la gestion des risques des entités soumises à son champ de contrôle ;
- examen des investissements qui bénéficient de subventions, prêts ou garanties de l'Etat.

La Cour **se saisit elle-même** des objets qu'elle entend traiter à l'exception des mandats qui lui sont attribués par le Grand Conseil Vaudois, sur requête de la majorité des députés (art. 25 et ss LCComptes).

**Sont soumis au contrôle** de la Cour (art. 28 LCComptes):

- le Grand Conseil et son Secrétariat général ;
- le Conseil d'Etat, ses départements et ses services ;
- le Tribunal cantonal ainsi que les tribunaux et autres offices qui lui sont rattachés ;
- les communes, ainsi que les ententes, associations, fédérations et agglomérations de communes ;
- les corporations, établissements, associations, fondations, sociétés et autres entités auxquels le canton ou une commune confie des tâches publiques ;
- les corporations, établissements, associations, fondations, sociétés et autres entités auxquels le canton ou une commune apporte un soutien financier, que ce soit par des subventions, des aides financières ou des indemnités ou pour lesquels il constitue des cautionnements ou des garanties.

**Les rapports** de la Cour consignent ses constatations et recommandations (art. 36 LCComptes). Ils comprennent également les observations de l'entité auditée, les éventuelles remarques subséquentes de la Cour et, le cas échéant, les avis minoritaires de la Cour.

La Cour **publie ses rapports** pour autant qu'aucun intérêt prépondérant, public ou privé, ne s'y oppose. Ils sont consultables sur le site internet de la Cour : [www.vd.ch/cdc](http://www.vd.ch/cdc).