

# Organisation, financement et contrôle démocratique des associations de communes vaudoises



**Rapport n°38**

**du 14 novembre 2016**

Cour des comptes du Canton de Vaud  
Rue 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)

La Cour rappelle que le présent rapport est destiné à analyser une situation et à informer le public. Il ne saurait interférer ou se substituer à des enquêtes administratives ou en cours.

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

A des fins de concision, il n'a pas été systématiquement procédé à la féminisation de la terminologie. Cependant, de manière générale, la désignation de personne, de statut, de fonction ou de profession utilisée dans le présent rapport peut s'appliquer indifféremment aux femmes et aux hommes.

# RÉSUMÉ

## **LES ENJEUX DE L'AUDIT**

### ***Une forme juridique plébiscitée par les communes vaudoises***

Encouragée par la Constitution du Canton de Vaud, la collaboration intercommunale se développe toujours plus. Elle devient incontournable, notamment en raison du nombre élevé dans ce canton de petites communes de moins de 1000 habitants (environ 60%<sup>1</sup>), ainsi que de leur difficulté à fusionner. L'association de communes est une des formes de collaboration intercommunale très utilisée en pratique dans des domaines d'activités divers, allant des services industriels au social en passant par la sécurité et le scolaire. La jouissance d'une personnalité juridique propre confère de nombreux avantages à ce type de collaboration, mais soulève également de nombreuses critiques, notamment au niveau démocratique. Plus précisément, un sentiment de perte de maîtrise des conseillers communaux des communes membres de ces associations existe, partagé parfois également par les membres des exécutifs de ces communes. Considérant l'importance croissante des associations de communes et les diverses critiques à leur égard, la Cour des comptes a décidé de se saisir de ce thème et a analysé le fonctionnement de ces entités du point de vue structurel, démocratique et financier.

## **LES RÉSULTATS DE L'AUDIT**

L'audit effectué sur huit associations de communes et deux groupements forestiers a permis de constater certaines faiblesses, principalement au niveau démocratique, et plus particulièrement dans les domaines de la communication, de la transparence et de la qualité de l'information transmise par les associations aux communes membres et aux citoyens. L'analyse révèle également un manque de rigueur et de coordination dans la surveillance effectuée par les différents organes en charge du contrôle. Pour remédier à ces lacunes, la Cour des comptes émet six recommandations transversales destinées aux associations de communes et une septième adressée au Conseil d'Etat, qui concerne spécifiquement les groupements forestiers.

Les procédures d'audit ont notamment inclus des sondages adressés à tous les membres des conseils intercommunaux des entités sélectionnées ainsi qu'à certains membres des organes délibérants des 171 communes associées. Sur 566 questionnaires envoyés au total, 401 réponses valides ont été reçues, ce qui correspond à un excellent taux de réponse de 71% en moyenne, bien répartis entre les diverses associations concernées. De manière générale, ces sondages révèlent des craintes générées par la perte de maîtrise des organes délibérants des communes membres des associations, ainsi que de vives critiques au niveau démocratique. Les principales raisons de ces insatisfactions sont : une mauvaise communication sur l'activité des associations ainsi que l'incertitude relative à l'importance des dépenses engagées par celles-ci. Le constat est d'autant plus relevé dans les cas où la totalité des engagements financiers se reporte dans les comptes des communes associées.

---

<sup>1</sup> Selon les chiffres des données sur la population résidente par origine, district et communes au 31.12.2015, mises à disposition par Statistique Vaud, 189 communes sur les 318 existantes au 31.12.2015 ont moins de 1'000 habitants

***La structure doit être clarifiée***

Afin de garantir aux associations de communes un fonctionnement adéquat, la Cour recommande tout d'abord de s'assurer que le cadre réglementaire constitué par leurs statuts et leurs divers règlements d'organisation soit complet, clair, conforme aux exigences légales et contienne les éléments structurels adaptés aux activités de l'association afin de représenter une base solide pour assurer une gestion optimale.

***L'autorité délibérante communale devrait être représentée dans le conseil intercommunal des associations de communes***

La Cour constate que la réplique de l'organisation démocratique communale n'est pas toujours déployée au sein des associations de communes. Dans certains cas, les membres des exécutifs communaux sont surreprésentés dans les organes des associations, ce qui est contraire à une bonne répartition entre les deux pouvoirs. Cet état de fait peut être ressenti comme une mainmise des représentants des municipalités sur l'activité des associations dont leur commune est membre. La Cour recommande donc d'assurer une représentation à l'autorité délibérante communale dans le conseil intercommunal de l'association de communes. Seule cette mesure permet de maintenir l'équilibre démocratique, garant du pouvoir de contrôle conféré à l'autorité législative dans le système politique en vigueur dans notre pays.

***Il est nécessaire de poser un cadre aux activités des associations de communes***

La Cour des comptes formule ensuite deux recommandations dont l'objectif principal est d'améliorer significativement la communication entre les associations et les organes politiques des communes associées. Une communication appropriée, en temps opportun, représente un critère déterminant de l'aspect démocratique. Dans ce but, la Cour recommande aux comités de direction des associations d'établir, au début de chaque législature, un plan stratégique accompagné d'un cadre financier, qui sera soumis pour approbation à toutes les municipalités des communes partenaires. Cet outil, incluant une procédure d'acceptation, est indispensable afin de permettre de cadrer les aspects financiers et les activités déployées par l'association. Une communication ciblée à l'intention des organes délibérants des communes participantes et des citoyens concernés est également assurée grâce à ce plan. De plus, ces informations serviront d'indicateurs permettant aux diverses commissions de surveillance d'évaluer la performance de l'association. Finalement, la Cour recommande également aux associations de collaborer avec les communes afin de clarifier le rôle et les responsabilités des délégués communaux dans les organes des associations.

***Les informations financières sont conformes à la législation applicable***

Conformément à sa mission, la Cour des comptes a subsidiairement contrôlé si les informations financières des associations de communes étaient préparées conformément aux exigences légales en la matière. Dans la plupart des cas, ces exigences sont respectées et seules quelques exceptions mineures ont été notées, faisant l'objet de recommandations particulières pour les associations concernées. Aucune tendance n'ayant été confirmée, la nécessité d'une recommandation transversale à ce sujet n'est pas démontrée.

### ***Un système de contrôle adéquat et une clarification du rôle des organes de surveillance s'imposent***

S'agissant de la surveillance, principalement sur le domaine financier, des associations de communes effectuée par les organes désignés par la loi, la Cour constate, dans certains cas, un manque de rigueur et de coordination. Afin d'assurer l'intégralité et la complémentarité des contrôles effectués par la commission de gestion et l'organe de révision, la Cour des comptes recommande aux associations de revoir leurs rôles et leurs responsabilités respectives. La Cour recommande également au Service des communes et du logement, en tant que service cantonal chargé de la surveillance du bon fonctionnement des associations, de clarifier les exigences envers l'organe de révision, de préparer un guide pratique destiné aux commissions de gestion et de mieux coordonner les activités des préfets dans ce domaine particulier.

Une association de communes doit enfin pouvoir fonctionner de manière autonome, dans le cadre prédéterminé par les communes partenaires. La Cour constate que le risque d'erreur et de non détection de problèmes potentiels lié à l'activité et à l'organisation de l'association est plus élevé que dans une organisation communale. En effet, les associations de communes ont généralement des engagements financiers bien plus importants que leurs communes membres prises individuellement, alors que les responsables politiques et les collaborateurs sont généralement bien moins nombreux. Dans ce contexte, le risque d'éventuels débordements est potentiellement existant. Pour répondre à cette situation, la Cour recommande aux associations de se munir d'un système de contrôle interne, adapté à la taille et à la complexité de leurs activités. Cet outil permettra, d'une part, de prévenir d'éventuels risques de détournement de fonds et, d'autre part, d'améliorer la gouvernance de l'entité.

La combinaison de ces six recommandations permet de répondre de manière adéquate aux insuffisances démocratiques, d'assurer plus de transparence sur les activités exercées par les associations de communes tout en maintenant leur autonomie à remplir leur mission de manière efficace et efficiente, ceci dans la perspective d'augmenter la confiance dans ces institutions, indispensables dans l'environnement actuel.

### ***Enfin, le cas particulier des groupements forestiers mérite d'être clarifié***

Dans le cadre de cet audit, deux groupements forestiers ont également été sélectionnés et analysés sous la même optique que les huit associations de communes, car ces deux types d'établissement de droit public se ressemblent fortement. Néanmoins, très peu de dispositions existent dans la législation applicable par rapport à leur structure et leur organisation, ce qui induit une certaine confusion. En particulier, la séparation des tâches entre les deux organes que sont l'assemblée générale et le comité n'est pas très précise. Certaines lacunes au niveau de la communication et de la transparence, similaires à celles constatées dans les huit associations de communes sélectionnées, ont également été observées. Finalement, l'absence d'exigences légales sur la surveillance de ces groupements forestiers n'est pas acceptable dans le cadre d'une entité publique. Une septième et dernière recommandation est donc adressée au Conseil d'Etat à ce sujet afin de clarifier ces exigences dans la législation applicable à ces entités spécifiques.

## **REMERCIEMENTS**

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

L'équipe d'audit a apprécié la qualité des échanges et l'esprit d'ouverture de ses interlocuteurs.

Ces remerciements s'adressent en particulier à

- Mesdames et Messieurs les président-e-s des comités de direction, les boursières et boursiers ainsi que les autres responsables des dix entités examinées dans le cadre de l'audit ;
- Mesdames et Messieurs les président-e-s des commissions de gestion des dix entités examinées dans le cadre de l'audit ;
- Mesdames et Messieurs les préfètes et préfets des différents districts interrogés durant l'audit;
- Madame la cheffe de service du Service des communes et du Logement (SCL) ainsi que les collaborateur-trice-s rencontrés.

Ils s'adressent également à tous celles et ceux qui ont bien voulu répondre aux sondages de la Cour des comptes.

# TABLE DES MATIÈRES

Liste des principales abréviations utilisées.....	3
<b>1. Les associations de communes .....</b>	<b>4</b>
1.1. Contexte légal et politique .....	4
1.2. La réalité du terrain .....	6
<b>2. Objectifs et approche de l’audit.....</b>	<b>10</b>
2.1. Objectifs et axes de l’audit .....	10
2.2. L’étendue.....	12
2.3. Les associations de communes sélectionnées .....	13
2.4. L’approche.....	14
<b>3. Les résultats de l’audit .....</b>	<b>19</b>
<b>3.1.La structure de l’association .....</b>	<b>19</b>
3.1.1. Le cadre règlementaire.....	19
3.1.2. L’organisation .....	21
<b>3.2.L’aspect démocratique .....</b>	<b>22</b>
3.2.1. La représentation des communes .....	22
3.2.2. Le fonctionnement de la délégation .....	27
3.2.3. La communication sur les activités déployées par l’association de communes .....	35
<b>3.3.La conformité des informations financières aux exigences légales .....</b>	<b>37</b>
<b>3.4.La surveillance .....</b>	<b>38</b>
3.4.1. L’organe de révision .....	39
3.4.2. La commission de gestion.....	42
3.4.3. Les préfets .....	44
<b>3.5.Les groupements forestiers .....</b>	<b>46</b>
3.5.1. La structure des groupements forestiers .....	48
3.5.2. L’aspect démocratique .....	49
3.5.3. La conformité des informations financières aux exigences légales .....	50
3.5.4. La surveillance .....	50
<b>4. Réponses aux questions d’audit, constatations et recommandations .....</b>	<b>52</b>
<b>4.1.Réponses aux questions d’audit.....</b>	<b>52</b>

4.2. Constatations et recommandations générales.....	58
4.3. Constatations et recommandations spécifiques pour chaque association auditée .....	66
5. Observations des entités auditées .....	87
Annexe I : La Cour des comptes en bref .....	92

## LISTE DES PRINCIPALES ABRÉVIATIONS UTILISÉES

<b>ACVBC</b>	Association Cantonale Vaudoise des Boursiers Communaux
<b>ASR</b>	Autorité fédérale de surveillance en matière de révision
<b>CdC</b>	Cour des comptes
<b>DIS</b>	Département des institutions et de la sécurité
<b>FAO</b>	Feuille des Avis Officiels
<b>LC</b>	Loi sur les communes
<b>LEDP</b>	Loi sur l'exercice des droits politiques
<b>LInfo</b>	Loi sur l'information
<b>LPECPM</b>	Loi sur les participations de l'Etat et des communes à des personnes morales
<b>Lpréf</b>	Loi sur les préfets et les préfetures
<b>LVLFO</b>	Loi forestière
<b>LSR</b>	Loi fédérale sur l'agrément et la surveillance des réviseurs
<b>RCCom</b>	Règlement sur la comptabilité des communes
<b>RLVLFo</b>	Règlement d'application de la loi forestière du 8 mai 2012
<b>SCL</b>	Service des communes et du logement
<b>SCI</b>	Système de contrôle interne
<b>SJL</b>	Service juridique et législatif (VD)

# 1. LES ASSOCIATIONS DE COMMUNES

## 1.1. CONTEXTE LÉGAL ET POLITIQUE

### UNE FORME JURIDIQUE PLÉBISCITÉE PAR LES COMMUNES VAUDOISES...

La Constitution du Canton de Vaud<sup>2</sup> encourage la collaboration intercommunale sous la forme la plus appropriée aux circonstances. En accord avec ce principe, la législation vaudoise applicable aux communes prévoit que ces dernières ont la liberté de confier l'exécution de certaines tâches de service public à un tiers ou à une personne morale de droit privé ou de droit public. Dans le Canton de Vaud, environ 60% des communes ont moins de 1'000 habitants – soit 189 sur les 318 communes existantes au 31 décembre 2015<sup>3</sup> – la collaboration intercommunale semble donc inévitable.

« Les communes peuvent collaborer sous la forme d'une association de communes pour accomplir ensemble des tâches de compétence communale. »

Art. 112 al. 1 LC

L'association de communes est une des formes de collaboration intercommunale prévue par **la loi sur les Communes (LC) du 28 février 1956<sup>4</sup>**, forme très utilisée en pratique. Il existe actuellement plus de 150 associations de communes selon la liste mise à disposition par l'Etat de Vaud<sup>5</sup>. Cette forme de collaboration a récemment explosé puisque 64% des associations existantes aujourd'hui ont été créées ces 10 dernières années, la moyenne d'âge se situant aux alentours de 13 ans. Cette collaboration a été, dans certains cas, encouragée par des changements législatifs<sup>6</sup>, ainsi sur les 42 associations créées ces 5 dernières années, 22 d'entre elles l'ont été dans des domaines ayant connu de tels changements.

Selon les statistiques à disposition sur les finances communales, l'engouement pour cette forme de collaboration a également un impact sur les charges par nature « 352 Remboursements, participations et subventions à des collectivités publiques – communes et associations de communes ». En 2004 elles s'élevaient à CHF 345 millions et ont augmenté pour atteindre CHF 832 millions en 2014, représentant une progression de près de 150% en seulement une décennie.<sup>7</sup> Même si ces montants incluent des charges liées à d'autres types de collaboration

<sup>2</sup> Art. 155 al 1 « L'Etat encourage les collaborations entre communes, en particulier les fédérations. ».

<sup>3</sup> Chiffres tirés des données sur la population résidente permanente par origine, district et communes au 31.12.2015 dans le canton de Vaud, mises à disposition par Statistique Vaud.

<sup>4</sup> Voir en particulier l'article 107a alinéa 2 « Principes de la collaboration intercommunale » ainsi que les articles 112 et suivants du Chapitre XI Associations de communes.

<sup>5</sup> L'état au 1<sup>er</sup> février 2016 était de 155 associations de communes.

Liste complète téléchargeable sous le thème « Communes » consulté le 21.06.2016

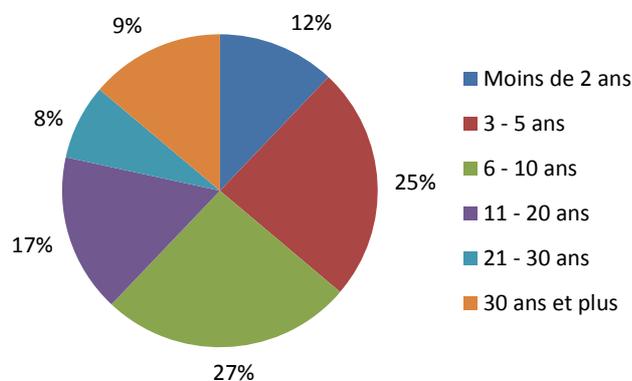
<http://www.vd.ch/themes/territoire/communes/intercommunalite/>.

<sup>6</sup> Par exemple, la loi sur l'enseignement obligatoire du 7 juin 2011, ou la loi sur le service de défense contre l'incendie du 2 mars 2010, qui prévoient toutes les deux une collaboration des communes sous une forme reconnue par la LC.

<sup>7</sup> Chiffres disponibles sous le site de Statistique Vaud, sous la rubrique finances publiques et administration – finances communales.

(par exemple les ententes intercommunales), ils démontrent néanmoins l'importance du domaine.

Figure 1 - Age des associations de communes vaudoises



Source : CdC d'après le répertoire des associations intercommunales fourni par le SCL

Les communes décidant de collaborer sous la forme d'une association de communes constituent une **entité dotée de la personnalité morale de droit public**, à qui elles délèguent l'exercice de certaines tâches de compétence communale. Cette caractéristique légale revêt toute son importance, car elle attribue à l'association sa propre existence juridique indépendante de celles de ses membres fondateurs.

Lors de la création, une étape primordiale est la préparation des statuts. Ces derniers doivent déterminer les points cruciaux qui règlent l'organisation et donnent les conditions cadres à la vie de l'association (l'article 115 LC inclut une liste de points devant être obligatoirement inclus). La LC inclut également certaines dispositions par rapport à la structure, la principale étant l'obligation de disposer des organes suivants :

- Le **conseil intercommunal** (autorité législative)
- Le **comité de direction** (autorité exécutive)
- La **commission de gestion** (autorité de surveillance interne)

Cette structure est comparable à celle d'une commune, où l'autorité législative est le conseil général ou communal et l'autorité exécutive est représentée par la municipalité. Une commission de surveillance, telle que la commission de gestion, est également prévue spécifiquement dans la législation applicable aux communes (art 40f LC).

Les avantages de la collaboration intercommunale sous cette forme sont multiples. Sa structure juridique particulière, lui conférant une existence juridique propre, offre un cadre pérenne qui dispose d'une certaine crédibilité auprès de tiers et peut présenter un poids accru lors de négociations (selon l'adage bien connu, l'union fait la force). Du point de vue opérationnel, cela permet à de petites communes de résoudre des problèmes de taille critique et d'offrir un service optimal à leurs habitants, tout en réalisant des économies d'échelle et en garantissant une certaine efficacité. L'offre de service est ainsi harmonisée pour la population concernée et il s'ensuit généralement une meilleure qualité de prestations. Du point de vue financier, la mise en commun de ressources permet des investissements qui seraient bien souvent difficilement

réalisables pour une commune seule et par conséquent une réduction des coûts pour chaque commune (en comparaison avec la solution de fonctionner de manière individuelle).

### ...MAIS RÉGULIÈREMENT REMISE EN QUESTION

Malgré le fait que l'association de communes représente la forme la plus développée de collaboration intercommunale, de nombreuses voix s'élèvent pour pointer un certain **déficit démocratique** pour les citoyens<sup>8</sup> par rapport à une structure communale. En effet, le choix d'une telle structure implique qu'une partie de la compétence communale est confiée à l'entité intercommunale. Il s'ensuit donc un certain risque pour les communes membres, car il existe une perte de maîtrise opérationnelle et financière. Les représentants communaux aux organes de l'association étant désignés par les autorités communales et non par élection populaire, il en découle un certain éloignement des citoyens et un caractère indirect à la représentation des conseillers intercommunaux.

D'autres inconvénients sont régulièrement cités, tel le fait que les décisions prises par l'association sont exécutoires sans que l'approbation des communes membres ne soit requise, alors que ces dernières sont généralement directement impliquées financièrement.

D'un point de vue financier justement, le risque peut être significatif pour une commune puisque :

- Les charges liées aux activités de l'association (sous la forme d'une contribution directe aux charges ou indirecte dans le cas d'une couverture d'un éventuel déficit) sont imposées à la commune;
- Les communes sont solidairement responsables envers les tiers de tout engagement pris par les associations de communes auxquelles elles sont rattachées.

Ces risques financiers sont bien souvent méconnus (surtout dans le cas du cautionnement) ou communiqués tardivement et peuvent représenter finalement des mauvaises surprises pour la commune impactée et ses citoyens.

Il semble exister aussi un problème de transparence, impactant directement les citoyens, qui ne peuvent suivre les décisions politiques alors que les conséquences sur leur vie de tous les jours peuvent être directes et très concrètes. La complexité des structures, ainsi que du domaine concerné, n'aide pas non plus à sa compréhension.

## 1.2. LA RÉALITÉ DU TERRAIN

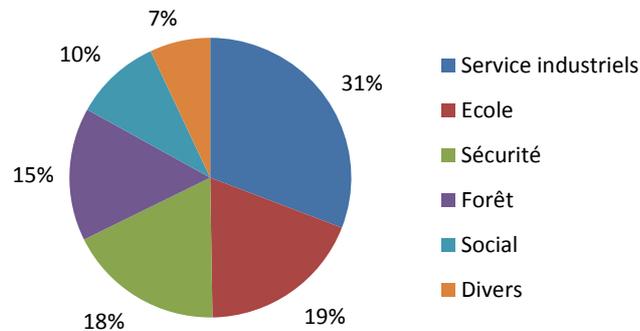
Les domaines où une collaboration intercommunale existe et s'impose dans bien des cas, sont vastes et toujours plus étendus. Ils englobent des tâches très variées allant des services industriels (les plus anciennes associations datent souvent de plusieurs dizaines d'années), en passant par le domaine de la sécurité et du scolaire (créées majoritairement ces dix dernières

---

<sup>8</sup> Par exemple, le postulat communal « pour un Ouest lausannois fort » déposé auprès des conseils communaux de certaines communes de cette région dans le courant de l'année 2015

années suite à certains changements législatifs) et touchant également au domaine social (également assez récentes pour la plupart). Leur caractéristique commune est de nécessiter un financement important, que ce soit afin d'en assurer le fonctionnement opérationnel ou de les doter en infrastructures nécessaires. Les groupements forestiers ont été inclus dans cette analyse, nous verrons plus loin qu'ils constituent un cas particulier.

**Figure 2 - Domaines d'activités des associations de communes vaudoises**



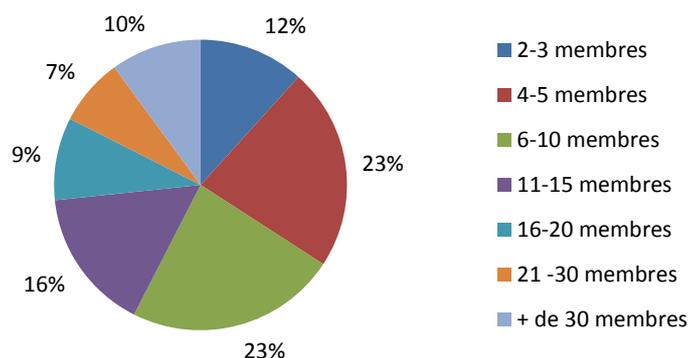
Source : CdC d'après la liste des associations intercommunales

Certains de ces domaines comprennent différentes activités, qui sont parfois rassemblées au sein d'une même association :

- Les activités d'épuration des eaux usées et de distribution d'eau potable forment les services industriels;
- La sécurité englobe la police, la défense incendie ainsi que la protection civile;
- Le social regroupe l'accueil de jour des enfants ainsi que les associations régionales pour l'action sociale.

La taille des associations, mesurée en nombres de participants, varie de 2 à 78 communes mais seulement une association sur quatre est composée de plus de 15 communes. Les associations relativement petites en termes de nombre de communes existent plus fréquemment dans les secteurs du scolaire et des services industriels, alors que les associations qui comprennent beaucoup de communes se retrouvent plus facilement dans les secteurs de la sécurité et du social.

Figure 3 - Nombre de communes membres dans les associations de communes vaudoises



Source : CdC d'après le répertoire des associations intercommunales fourni par le SCL

Au niveau géographique, ce type de collaboration intercommunale est présent dans tous les districts du canton. On constate néanmoins une plus grande utilisation de cette forme juridique dans les districts à forte population de petites communes, tel le Jura-Nord vaudois par exemple. Il est également intéressant de noter que la majorité des associations (plus de 70%) ne concerne qu'un seul district et donc que la collaboration entre communes de districts différents reste assez peu présente<sup>9</sup>.

Les associations intercommunales n'ont pas le droit de percevoir des impôts. Leur financement doit donc être assuré par d'autres moyens, dont voici quelques exemples :

- Par la perception d'une taxe liée à la consommation, perçue directement chez le consommateur final. Cette forme de financement est surtout utilisée dans les associations de services industriels et ces associations peuvent être considérées comme autofinancées.
- Par un report de charges aux communes membres selon la consommation. Les communes refacturent ensuite cette charge par une taxe de consommation à leurs habitants. Cette manière de procéder se retrouve aussi principalement dans les services industriels.
- Par un report de charges sur les communes membres, qui financeront cette charge par les impôts communaux. Le report de charges est calculé selon une clé d'allocation, définie lors de la création de l'association. Cette clé de répartition est soit dépendante de la seule population, soit d'un mix entre le nombre d'élèves et la population (dans le domaine scolaire), soit d'un mix entre la consommation et la population. Dans de rares cas, la répartition des charges se fait au point d'impôt.

Le mode de financement est une caractéristique essentielle de ces associations. Celui-ci est déterminé lors du processus de création de l'entité et nécessite l'accord de tous les membres fondateurs. Bien que les modes de financement se ressemblent, il n'existe pas d'homogénéité entre les associations; chaque association définit son propre système et la loi ne prescrit rien en la matière. Le risque financier engendré par la participation à l'association varie en fonction du

<sup>9</sup> Analyses effectuées par la Cour des comptes d'après la liste des associations intercommunales à disposition sous <http://www.vd.ch/themes/territoire/communes/intercommunalite/>

mode de financement choisi. Une association qui s'autofinance par des taxes n'impactera pas les comptes communaux, alors qu'une association dont les coûts sont répartis entre communes représente un risque direct et concret pour les finances communales.

De par leur champ d'activité ou par leur impact financier, les associations de communes représentent donc une problématique qui impacte tous les habitants du canton. La variété de domaines concernés ainsi que la structure de financement font que ces associations entraînent potentiellement des risques particuliers et différents pour les communes participantes.

## 2. OBJECTIFS ET APPROCHE DE L'AUDIT

Considérant l'importance croissante des associations de communes ainsi que leur constante remise en question, la Cour des comptes s'est saisie elle-même du sujet de l'audit.

### 2.1. OBJECTIFS ET AXES DE L'AUDIT

La question d'audit principale est la suivante :

Le bon fonctionnement des associations de communes est-il assuré d'un point de vue structurel, démocratique et financier ?

Pour répondre à cette question, quatre axes ont été identifiés :

#### AXE I : LA STRUCTURE DE L'ASSOCIATION

L'audit a ainsi eu pour objectif n°1 de répondre à la question suivante :

---

*La structure des associations de communes permet-elle un bon fonctionnement ?*

---

La Cour a dès lors examiné l'organisation interne des associations en analysant certains documents tels que les statuts, les règlements d'organisation ainsi que d'éventuels autres règlements destinés à assurer le fonctionnement du service exploité. L'organigramme de l'association, la structure du comité de direction et la présence éventuelle d'une direction opérationnelle ont également été évalués. En particulier, la conformité aux exigences légales a été appréciée.

#### AXE II : L'ASPECT DÉMOCRATIQUE

L'audit a eu pour objectif n°2 de répondre à la question suivante :

---

*Le contrôle démocratique est-il garanti ?*

---

Les éléments déterminants permettant de satisfaire à cet objectif ont été identifiés comme étant :

- La représentation des communes au sein des organes de l'association de communes.
- Le fonctionnement de la délégation par les communes à leurs représentants dans l'association.
- La communication effectuée par l'association sur ses activités.

Afin d'évaluer ces composantes, la Cour a examiné comment les différents pouvoirs communaux sont représentés dans les organes de l'association ainsi que les possibilités de sortie offertes à une commune membre. La définition du rôle des délégués au conseil intercommunal et l'existence d'un retour d'informations sur leurs activités à la commune délégatrice a fait l'objet d'une analyse particulière. Finalement, le respect des exigences légales par rapport à la communication par l'association aux communes membres et aux citoyens a été évalué.

### **AXE III : LA CONFORMITÉ DES INFORMATIONS FINANCIÈRES AUX EXIGENCES LÉGALES**

L'audit a ainsi eu pour objectif n°3 de répondre à la question suivante :

---

*Les informations financières sont-elles conformes aux exigences légales?*

---

La Cour a examiné la conformité des états financiers (incluant le budget et les comptes annuels) aux exigences légales, tant du point de vue de la présentation et de la structure qu'au niveau des exigences temporelles de préparation et d'approbation. De même, la mise en place obligatoire de la double signature (celle du boursier et d'un membre de l'exécutif) pour tout retrait de fonds a été examinée.

### **AXE IV : LA SURVEILLANCE**

Finalement, l'objectif n°4 de l'audit a été de répondre à la question suivante :

---

*La surveillance, principalement dans le domaine financier, est-elle suffisante?*

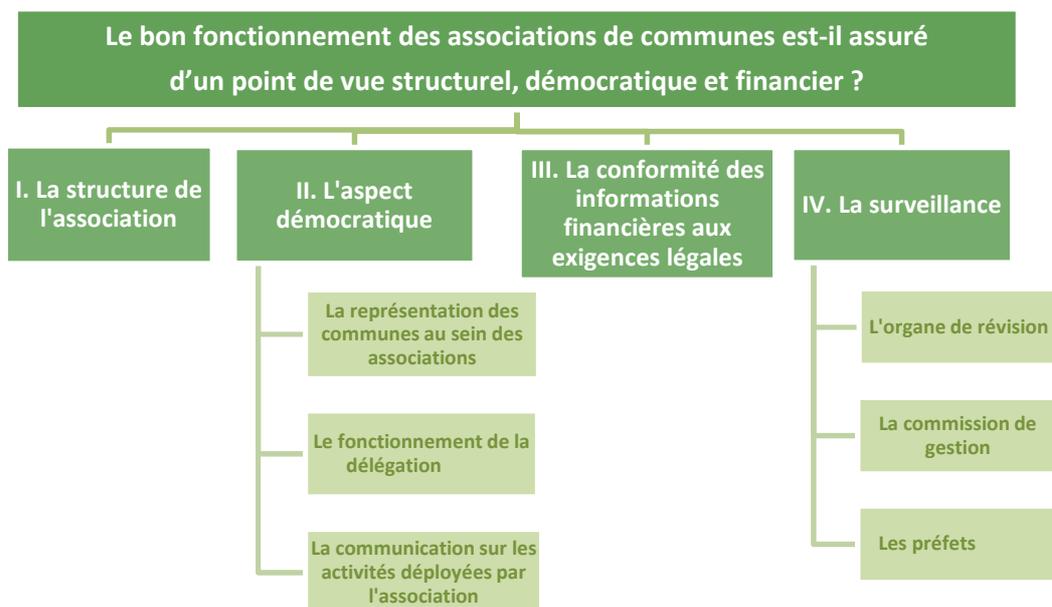
---

Les intervenants principaux dans la surveillance et le contrôle des associations de communes ont été identifiés comme étant les suivants :

- L'organe de révision
- La commission de gestion
- Les préfets

La Cour a examiné pour chacun d'eux s'ils effectuaient les contrôles qui leur sont attribués par la loi, s'ils utilisaient des outils appropriés pour accomplir leur mission et si un rapport complet et conforme était remis aux personnes intéressées.

De manière schématique, les objectifs de l'audit peuvent donc être résumés ainsi :



## 2.2. L'ÉTENDUE

L'audit a porté sur l'**organisation** interne des associations de communes ainsi que sur les **mécanismes de contrôles** mis en place, particulièrement dans le domaine des finances. Une investigation des axes désignés comme pertinents a été effectuée sur une sélection d'associations de communes vaudoises. Certaines données ont été obtenues sur l'entier de la population concernée par l'intermédiaire du SCL<sup>10</sup> et ont également été analysées pour confirmer la pertinence des constatations sur la base des associations sélectionnées.

La Cour a notamment exclu du champ du présent audit la problématique de la gestion des affaires courantes de ces associations. En particulier la question de leur performance dans la production du service concerné n'a pas été retenue comme objectif d'audit.

Du point de vue financier, les données relatives à l'année 2014 ont été obtenues. Les travaux d'audit ayant débuté en janvier 2016, il était trop tôt pour espérer obtenir les comptes annuels de l'année 2015. Ces derniers ne sont généralement pas finalisés et approuvés avant la fin du mois de juin de l'année suivante. Comme les questions financières traitées concernent des problématiques de contrôles qui dépassent le cadre d'une année particulière, et qu'il n'était pas prévu d'analyser en détail la situation financière actuelle des associations de communes, il a été conclu que l'année importait peu et qu'il n'était pas justifié d'attendre la disponibilité d'informations financières plus récentes.

<sup>10</sup> A l'aide d'un répertoire des associations de communes préparé durant le premier trimestre de 2016 par le SCL en coordination avec les préfets

## 2.3. LES ASSOCIATIONS DE COMMUNES SÉLECTIONNÉES

La sélection des associations de communes a été une préoccupation majeure de la phase de préparation de cet audit. Cette étape était considérée comme clé pour la pertinence de l'audit car un équilibre devait être atteint entre le nombre d'associations sélectionnées et la longueur et la complexité des travaux d'audit.

Une méthode de sélection statistique (par exemple aléatoire) a été écartée car cette dernière est souvent biaisée lorsque la population totale n'est pas très importante. Cet audit s'apparentant plus à une recherche qualitative, l'échantillon de départ a été sélectionné en se basant sur certains critères représentant les caractéristiques principales de la population globale.

Les entités sélectionnées ont été choisies en utilisant les critères suivants :

- L'**activité** principale, afin de s'assurer une représentativité des différents domaines de coopération;
- Le **nombre de communes** impliquées, en s'assurant que le nombre de participants dans les cas sélectionnés illustre au mieux les proportions observées dans la population globale<sup>11</sup>;
- La **répartition géographique**, en s'assurant que les différents districts soient si possible représentés afin de garantir une couverture géographique du canton;
- La **disparité** dans la taille des communes impliquées, afin d'inclure des collaborations entre villes et villages ou seulement entre villages, et ainsi évaluer si une certaine dépendance envers la grande ville existe;
- Finalement la **taille** a été considérée, en terme financiers en utilisant les montants de charges de fonctionnement ainsi que le total du bilan, mais également en fonction de la population concernée.

---

<sup>11</sup> Voir graphique en page 7 du présent rapport pour une vue d'ensemble  
OBJECTIFS ET APPROCHE DE L'AUDIT

Les dix associations de communes suivantes ont été sélectionnées :

Associations	Acronyme	Domaine	District du siège
AJERCO – Réseau enfance Cossonay et Région	AJERCO	Social	Morges
SDIS Régional du Nord Vaudois	SDIS NV	Sécurité	Jura Nord-Vaudois
Conseil Régional de Nyon	CRNyön	Divers	Nyon
Association intercommunale pour l'épuration des eaux usées de la région morgienne	ERM	Services industriels	Morges
Association scolaire intercommunale du Jorat	ASIJ	Scolaire	Lavaux-Oron
Association intercommunale d'Amenée d'eau Echallens et environs	AIAE	Services industriels	Gros-de-Vaud
Service industriels de Terre Sainte et environs	SITSE	Services industriels	Nyon
Association intercommunale pour la construction, la gestion des bâtiments et l'organisation de l'environnement scolaire de l'arrondissement de Prilly	ASIGOS	Scolaire	Ouest-Lausannois
Groupement forestier Payerne-Avenches	GF Payerne	Forêt	Broye-Vully
Groupement forestier de la Veveyse	GF Veveyse	Forêt	Riviera-Pays-d'Enhaut
<b>10 associations/ 155 dans le canton</b>		<b>6 domaines/ 6 dans le canton</b>	<b>8 districts / 10 dans le canton</b>

Plus de détails sur chaque association, son ampleur et certaines de ses caractéristiques sont disponibles au chapitre 4.3 Constatations et recommandations spécifiques pour chaque association audité. Globalement, cette sélection englobe 171 communes différentes (représentant près de 54% des 318 communes vaudoises existantes au 31 décembre 2015) et regroupe une population de 329'285 habitants (soit près de 43% de la population vaudoise à fin 2015).

A la fin des travaux d'audit, la Cour s'est posé la question de l'opportunité d'élargir l'échantillon, mais au vu des constatations concordantes sur l'ensemble des entités sélectionnées, la plus-value potentielle de l'étude de cas supplémentaires a été estimée comme faible.

## 2.4. L'APPROCHE

La Cour a conduit ses travaux conformément à sa méthodologie et à son « *Code de déontologie et Directives relatives à la qualité des audits* ». Ceux-ci respectent les normes de contrôle de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI).

L'équipe d'audit était composée de Monsieur Frédéric Grognez, magistrat responsable, de Madame Anne Weil-Lévy, magistrate suppléante, ainsi que de Mesdames Mélanie Burnier et Annie Guex, cheffes de mandat d'audit.

## LA COLLECTE ET L'ANALYSE DES INFORMATIONS

Les éléments probants constituent la base sur laquelle reposent les conclusions de l'audit. Ils ont été établis, en fonction des questions d'audit développées pour chacun de ses axes, à partir d'informations provenant de différentes sources et obtenues dans le cadre des procédures suivantes :

### ➤ **Entretiens avec le comité de direction et certains représentants des associations sélectionnées**

L'équipe d'audit a mené, avec chacune des dix associations sélectionnées, les entretiens suivants :

- Entretien avec la présidente ou le président du comité de direction accompagné-e de la boursière ou du boursier (en présence d'autres personnes dans certains cas, tels le directeur opérationnel, le vice-président du comité de direction ou encore le membre du comité de direction responsable des finances);
- Entretien téléphonique avec la présidente ou le président de la commission de gestion.

Tous ces entretiens ont été menés selon des canevas prédéfinis, s'assurant ainsi que les mêmes thématiques étaient abordées avec chaque association. Outre l'activité et l'organisation de ces entités, toutes les questions d'audit ont été abordées lors du premier entretien. Le rôle de la commission de gestion et en particulier les activités de contrôle qu'elle effectue ont été spécifiquement abordés lors de la discussion avec les présidents de ces commissions.

### ➤ **L'examen de la documentation des audités**

Les différents interlocuteurs ont fourni certains documents nécessaires afin de compléter et de corroborer les informations transmises lors des entretiens. Il s'agit principalement de la documentation suivante :

- Documents institutionnels : les statuts, les règlements d'organisation, d'éventuels autres règlements mis en place par l'entité décrivant ses processus internes ainsi que l'organigramme si disponible.
- Documents financiers : les comptes annuels pour l'année 2014, le budget pour l'année 2015, certains documents comptables, le calcul de répartition des coûts si applicable, la documentation interne décrivant le processus de paiement et la liste des signatures bancaires autorisées.
- Documents de révision : le rapport annuel de l'organe de révision sur les états financiers, le ou les rapports émis par la commission de gestion suite à ses travaux sur les comptes annuels, le budget et la gestion de l'année 2014 ainsi que le rapport de gestion émis par le comité de direction à l'attention du conseil intercommunal.
- De manière systématique, les procès-verbaux des conseils intercommunaux pour les années 2014 et 2015. De manière ciblée, les préavis et procès-verbaux des comités de direction et de certaines commissions.
- Autre documents : consultation des sites internet des associations (si existants), obtention d'une éventuelle brochure explicative ou autre rapport d'activité émis par

l'association à l'intention des personnes concernées par ses activités et divers articles de presse si applicable.

➤ **Questionnaire électronique aux membres des conseils intercommunaux des dix associations sélectionnées**

Afin d'approfondir l'axe démocratique, les membres des législatifs<sup>12</sup> des associations de communes devaient également être interrogés. Le but était de mieux comprendre les relations entre les communes et leurs représentants dans les conseils intercommunaux. Les thèmes investigués étaient en particulier le rôle et la responsabilité des délégués, l'existence éventuelle d'instructions, la communication et la transmission d'informations.

En raison du nombre d'interlocuteurs et dans un but d'optimisation des travaux, il a été décidé de procéder par voie électronique. Chaque association a fourni les coordonnées et adresses électroniques des membres de leur conseil intercommunal et un questionnaire en ligne leur a été soumis. Sur les 364 destinataires contactés, 267 questionnaires valides ont été obtenus, soit un excellent taux de réponse de 73%, bien répartis entre les diverses associations concernées.

➤ **Questionnaire électronique aux présidents des commissions de gestion / des finances des communes membres des dix associations sélectionnées**

Dans la perspective d'avoir un pendant aux réponses des législatifs intercommunaux, un second questionnaire s'adressant aux législatifs communaux cette fois a été développé. Le but était d'approfondir la compréhension de la relation entre les communes et leurs représentants dans les conseils intercommunaux selon une optique différente et de corroborer ainsi les constatations effectuées. Des questions sur les rôles et responsabilités des conseillers intercommunaux, sur la communication et sur la transmission d'informations ont été préparées.

Comme il semblait très complexe de contacter l'ensemble des membres des législatifs des 171 communes représentées dans les dix associations sélectionnées, il a été décidé de se limiter à certains d'entre eux seulement. Les présidents des commissions de gestion et/ou des finances<sup>13</sup> ont été retenus, car leur position devrait entraîner une plus grande implication dans les affaires communales et une connaissance particulière des résultats financiers.

Après avoir contacté les greffes communaux et obtenus les coordonnées nécessaires, 202 questionnaires ont été envoyés et 134 réponses valides obtenues, correspondant à un taux de réponse satisfaisant de 60% également bien réparti entre les dix associations.

---

<sup>12</sup> Dans ce rapport, les termes « législatif » et « autorité ou organe délibérant » sont utilisés indifféremment.

<sup>13</sup> En effet, selon l'article 40f LC, les commissions de surveillance existantes au sein du conseil général et du conseil communal sont la commission de gestion et la commission des finances. Néanmoins, ces commissions peuvent être regroupées en une seule : la commission gestion-finances.

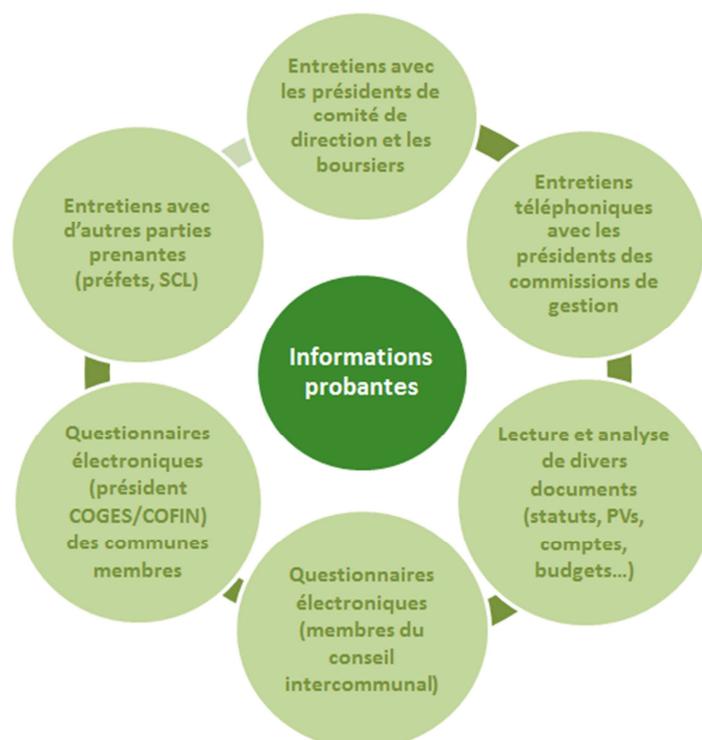
### ➤ Entretiens avec les préfets

Selon l'article 31 de la loi sur les préfets et les préfetures (LPréf)<sup>14</sup>, les préfets sont en charge de la surveillance des associations de communes. Les préfets des différents districts où se situent les sièges des entités sélectionnées ont donc été interviewés. A nouveau, des canevas d'entretiens prédéfinis ont été utilisés afin de s'assurer de la cohérence des questions abordées avec les différents interlocuteurs. Les questions avaient pour thème la relation des préfets avec les autorités exécutives des associations ainsi que les contrôles qu'ils doivent effectuer légalement, ceux qu'ils effectuent et l'existence éventuelle d'outils les supportant dans leur mission.

### ➤ Entretien avec le SCL

Afin d'obtenir des informations complémentaires, des entretiens ont été menés aux différents stades de l'audit avec Madame Corinne Martin, cheffe de service du SCL, ainsi qu'avec certains des collaborateurs des divisions finances communales et affaires juridiques. En particulier, un répertoire des associations intercommunales vaudoises a été obtenu. Ce tableau, rempli grâce à l'aide des préfets, regroupe des données telles que la formule de représentation au conseil intercommunal et au comité de direction, la méthode de répartition des charges, le plafond d'endettement ainsi que les conditions de retrait et de dissolution de l'association.

De manière schématique, les différents outils d'audit utilisés peuvent être résumés ainsi :



<sup>14</sup> Art 31 LPréf Surveillance et contrôle : « Le préfet surveille les communes, les fractions de communes, les associations de communes et autres institutions intercommunales notamment en examinant chaque année leur activité et leur gestion, ainsi que les registres et leurs comptes. Le rapport annuel adressé au Conseil d'Etat fait état de ces contrôles. »

## LES CONCLUSIONS ET LE RAPPORT

A l'issue de ses travaux, lors de séances de clôture, la Cour a restitué les conclusions de l'audit et présenté les recommandations à chacune des dix associations sélectionnées ainsi qu'au SCL.

Le rapport présente les résultats d'audit de manière synthétique. Les éléments mis en évidence sont ceux qui ont un impact sur l'organisation des associations de communes et qui donnent lieu à des constatations et recommandations.

Les recommandations ont été formulées dans une démarche se voulant constructive afin d'amener une valeur ajoutée. Elles s'adressent non seulement aux associations sélectionnées mais peuvent s'appliquer à l'ensemble des associations de communes vaudoises. Les résultats détaillés pour chaque association sont disponibles au chapitre 4.3 Constatations et recommandations spécifiques pour chaque association auditée.

Le projet de rapport a été approuvé par la Cour le 21 septembre 2016 puis adressé aux entités auditées le 18 octobre 2016 afin qu'elles puissent formuler leurs remarques (délai de 21 jours). Celles-ci sont reproduites aux pages 87 et suivantes du présent rapport.

La Cour, dans sa séance plénière du 14 novembre 2016, a adopté le présent rapport public. La Cour des comptes se compose de Madame Eliane Rey, présidente, Madame Anne Weill-Levy, vice-présidente et Monsieur Frédéric Grognoz, vice-président.

## 3. LES RÉSULTATS DE L'AUDIT

Les constatations détaillées suite aux travaux effectués sont présentées dans les pages suivantes, structurées selon les quatre axes tels que définis dans la phase de préparation de cet audit. **Les groupements forestiers** (au nombre de deux dans la sélection) **font l'objet d'un chapitre particulier**, car leur structure n'est pas entièrement comparable à celle des associations de communes et dès lors des constatations spécifiques ont été établies. Les chapitres 3.1 à 3.4 ne concernent donc que les huit associations de communes (sur les dix initialement sélectionnées) qui ne sont pas des groupements forestiers.

### 3.1. LA STRUCTURE DE L'ASSOCIATION

L'organisation interne des entités sélectionnées a été discutée lors des entretiens avec la présidente ou le président du comité de direction et analysée, notamment à l'aide des différents documents disponibles décrivant le cadre règlementaire. Un regard attentif a été porté sur la manière dont la gestion quotidienne des activités est organisée. Des comparaisons avec les normes légales applicables ainsi que des comparaisons entre associations ont été effectuées.

#### 3.1.1. LE CADRE RÉGLEMENTAIRE

Les statuts représentent le document le plus important pour la vie d'une association et peuvent être vus comme sa colonne vertébrale. Ils doivent de ce fait être approuvés par tous les conseils généraux et communaux concernés ainsi que par le Conseil d'Etat qui en vérifiera la légalité. Ils représentent l'outil principal pour fixer l'organisation démocratique de l'association car ils déterminent en particulier les conditions de participation des membres. La loi indique très

« Les statuts doivent déterminer :

1. les communes membres de l'association ;
2. le nom de l'association, le but ou les buts poursuivis ;
3. le lieu où l'association a son siège ;
4. la tâche ou les tâches principales assumées par l'ensemble des communes membres ;
5. la tâche ou les tâches optionnelles et l'énumération des communes qui y participent ;
6. la représentation des communes au conseil intercommunal et l'autorité de nomination des délégués et cas échéant de leurs suppléants (conseil général ou communal et/ou municipalité) ;
7. les règles relatives à la convocation des délégués ;
8. la composition du comité de direction et la qualité de ses membres ;
9. les compétences respectives du conseil intercommunal et du comité de direction ;
10. la proportion dans laquelle les communes associées participent à la constitution du capital de dotation et au bénéfice ou déficit éventuel de l'association ;
11. les ressources de l'association ;
12. le mode de répartition des charges financières entre les communes membres, selon qu'il s'agit de tâches principales ou de tâches optionnelles ;
13. la possibilité pour l'association d'emprunter, le montant du plafond d'endettement au sens de l'article 143 devant toutefois être précisé ;
14. la possibilité pour l'association d'offrir des prestations à d'autres associations, fédérations, agglomérations ou à d'autres communes par contrat de droit administratif ;
15. les conditions à observer pour l'admission de nouvelles communes et pour le retrait d'une commune, y compris les droits et obligations de la commune sortante ;
16. les règles concernant la dissolution de l'association, le sort des biens et celui de ses dettes.»

Art. 115 LC

clairement les divers éléments devant obligatoirement être fixés dans les statuts des associations de communes.

Lors de l'audit, il a été constaté que les statuts n'étaient pas toujours entièrement conformes à la loi. Sur les huit associations sélectionnées, une seule dispose de statuts entièrement conformes aux exigences légales. Les principaux manquements observés sont les suivants :

- Dans la majorité des cas, une confusion existe entre le but poursuivi par l'association et les tâches assumées par cette dernière (le but est de répondre à une exigence légale par rapport à l'exécution d'une tâche publique, alors que les tâches représentent les actions spécifiques à mener pour répondre à ce but);
- Les tâches ne sont par ailleurs pas détaillées dans plusieurs cas;
- Les ressources financières ne sont pas toujours clairement identifiées, même lorsqu'elles ne se limitent pas à une simple répartition des coûts mais incluent d'autres types de ressources, telles que par exemple des taxes prélevées directement ou des subventions reçues;
- Finalement, les règles de répartition d'un éventuel résultat (bénéfice ou perte) ne sont pas toujours explicitement décrites.

Diverses raisons peuvent expliquer ces irrégularités dans les statuts, comme par exemple un changement législatif qui serait postérieur à la création de l'association (ou à la dernière modification de ses statuts), ou simplement un oubli. Les carences constatées n'empêchent en rien les associations de fonctionner adéquatement au quotidien. La clarification de certains points relevés pourrait néanmoins aider à la compréhension des activités de l'association et prévenir d'éventuels conflits entre participants, en cas de résultat financier inattendu à répartir sur les membres par exemple.

Le cadre réglementaire d'une association ne se limite pas aux statuts et inclut également les divers règlements établis par le conseil intercommunal. L'un d'entre eux, le règlement d'organisation du conseil intercommunal, est quant à lui une obligation légale récente introduite dans la dernière révision de la LC (entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2013).

« 1. Le conseil général ou communal s'organise librement.  
2. Il édicte un règlement d'organisation et nomme des commissions. »

Art. 40a al. 2 LC

L'article 40a LC s'applique aux associations de communes par l'application du renvoi général de l'article 114 LC<sup>15</sup>, qui indique que les dispositions concernant les communes et les autorités communales sont applicables par analogie à l'association. En

pratique, ce règlement n'a pas encore été implémenté dans toutes les associations (quatre sur huit dans la sélection n'en possèdent pas). Certains préfets ont d'ailleurs déjà signalé cette non-conformité aux associations et leur ont demandé de se mettre en règle dans les plus brefs délais.

<sup>15</sup> « Les dispositions concernant les communes et les autorités communales sont applicables par analogie à l'association, à la fédération de communes, à l'agglomération et à toute autre forme de corporation de droit public comprenant des communes prévue par la présente loi ou les lois spéciales, pour autant que ces dispositions ne soient pas en contradiction avec les lois précitées. » Art 114 LC

D'autres règlements peuvent également être utiles et sont expressément prévus par la législation. En effet, l'établissement de règlements en vue d'assurer le fonctionnement du service exploité par l'association est une tâche du conseil intercommunal selon l'article 119 LC<sup>16</sup>. Un règlement sur la distribution de l'eau, ou encore un règlement sur le pompage et l'évacuation des eaux usées, en sont des exemples typiques. Seules deux associations de la sélection ne possèdent pas de règlement sur leurs services, ce qui ne semble pas prêter leur fonctionnement car leurs activités sont relativement simples. D'autres directives internes sont parfois utilisées par les grandes associations, telles que des directives opérationnelles sur le fonctionnement du comité de direction voire même des directives sur les ressources humaines pour les grandes associations.

### 3.1.2. L'ORGANISATION

Le comité de direction est l'organe responsable de l'administration du service public délégué à l'association de communes<sup>17</sup>. Il exerce les fonctions prévues par la loi pour les municipalités. En raison du système de milice applicable à la vie politique communale, certains de ses membres ne disposent pas toujours des connaissances spécifiques au domaine concerné, ni de disponibilités suffisantes en sus de leur activité professionnelle et de leur fonction communale. Dès lors, une direction opérationnelle occupée par des professionnels hors des élus intercommunaux semble pleinement se justifier. La Cour considère cette organisation comme une bonne pratique, qui peut même s'appliquer aux petites structures dans certains cas. La présence d'une direction opérationnelle allège la charge de travail du comité de direction, et lui permet de se concentrer sur la stratégie et la politique publique, plutôt que sur des questions opérationnelles. Cette structure a également l'énorme avantage d'amener une vision extérieure et apolitique sur la gestion des affaires courantes.

Dans la sélection d'associations de communes auditées, cinq associations sur huit possèdent une direction opérationnelle. Sur les trois associations restantes, deux d'entre elles ont fait part de difficultés occasionnelles dans la gestion courante. Ces complications pourraient être plus facilement maîtrisées grâce à la présence d'un-e directeur-trice. Pour une des associations visitées lors de l'audit, le comité directeur est arrivé à la conclusion que l'engagement d'un-e directeur-trice administratif-ve était nécessaire dû à la complexité croissante de leurs activités ainsi qu'à leurs limites personnelles (temps disponible et qualifications nécessaires). Ce besoin a

---

<sup>16</sup> LC Art. 119

1 Le conseil joue dans l'association le rôle du conseil général ou communal dans la commune.

2 Il désigne son président et son secrétaire; il élit les membres du comité de direction, ainsi que son président.

3 Il établit les règlements destinés à assurer le fonctionnement du service exploité par l'association. L'article 94 est réservé.

4 Il peut déléguer certaines de ses attributions à une ou plusieurs commissions.

<sup>17</sup> LC Art 122

1 le comité exerce, dans le cadre de l'activité de l'association, les fonctions prévues pour les municipalités.

2 Il exécute les décisions prises par le conseil. Il représente l'association envers les tiers.

3 Il veille à ce que le service soit utilisé par les usagers conformément au règlement établi par le conseil, et il prend les sanctions prévues.

d'ailleurs été confirmé par la commission de gestion, qui mentionne ce fait dans son rapport annuel.

Plus l'activité déployée par l'association de communes est complexe (à cause d'un volume important de transactions ou une complexité intrinsèque au domaine), plus l'engagement d'une personne responsable de la gestion quotidienne se justifie. Dans les cas d'associations qui fonctionnent bien depuis plusieurs années avec une activité simple, les bénéfices seront moindres.

Peu importe l'existence ou non d'une direction opérationnelle, la séparation des tâches du comité de direction en dicastères, similaires aux autorités communales, est assez couramment utilisée. Ceci est bénéfique afin de séparer les diverses responsabilités entre les membres du comité de direction. Un-e responsable des finances est particulièrement utile dans une telle structure.

En conclusion, la structure organisationnelle d'une association de communes doit donc être déterminée en fonction de sa taille et de la complexité de ses activités. Elle doit s'efforcer de poser un cadre clair, complet et axé sur le futur, ce qui implique en particulier l'existence de dispositions réglant une potentielle fin de vie. Une telle structure permettra à l'association de communes de fonctionner parfaitement et représente un avantage certain pour permettre un contrôle démocratique de la part des communes membres.

## 3.2. L'ASPECT DÉMOCRATIQUE

La possibilité pour les communes d'avoir leur mot à dire sur la gestion des activités de l'association de communes afin de faire valoir leurs intérêts d'une manière équitable constitue l'aspect démocratique dans le cadre de cet audit. Les critères suivants ont été jugés comme déterminants :

- **La représentation des communes** au sein des organes de l'association;
- **Le fonctionnement de la délégation** par les autorités communales à leurs représentants dans les organes intercommunaux;
- **La communication sur les activités déployées par l'association** à l'attention des communes membres ainsi qu'aux citoyens.

### 3.2.1. LA REPRÉSENTATION DES COMMUNES

#### LES COMMUNES SONT TOUTES REPRÉSENTÉES AU SEIN DES ASSOCIATIONS

La loi requiert que les statuts d'une association de communes déterminent la représentation des communes au conseil intercommunal ainsi que l'autorité de nomination des délégués (qui est soit le conseil général ou communal, soit la municipalité, ou les deux)<sup>18</sup>. La composition du comité de direction est également fixée par ce biais ainsi que les compétences respectives de ce dernier et du conseil intercommunal. La représentation des communes, si critique à l'aspect

---

<sup>18</sup> Voir article 115 LC – reproduit au chapitre 3.1.1 traitant du cadre réglementaire

démocratique, est donc entièrement déterminée lors de l'élaboration des statuts à la naissance de l'association. En effet, afin d'avoir l'opportunité de faire valoir son point de vue, il est indispensable que chaque commune soit représentée équitablement au sein des organes exécutifs et législatifs des associations de communes dont elle fait partie.

L'équipe d'audit s'est donc penché sur cette problématique en étudiant la composition de ces deux organes dans les huit associations de communes sélectionnées.

➤ **Le comité de direction**

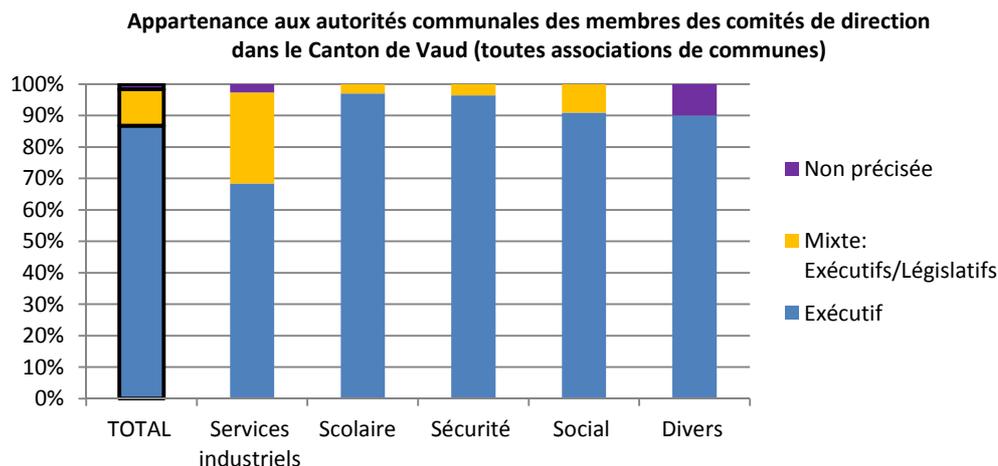
Selon l'article 121 LC, le comité de direction est composé de trois membres au moins qui sont choisis par le conseil intercommunal pour la même durée que celui-ci. Il n'y a aucune prescription légale sur la qualité des membres, à l'exception de celle de faire partie des électeurs des communes membres, d'éventuelles autres exigences devant être réglées par les statuts.

Dans sept des huit associations sélectionnées, la délégation au comité de direction est composée uniquement de représentants des exécutifs communaux. Cet état de fait est entièrement conforme aux dispositions statutaires de ces entités qui mentionnent toutes que les membres du comité de direction doivent être des municipaux en fonction. Pour la huitième association, malgré une clause similaire dans les statuts, un membre du comité est un ancien municipal qui y siège toujours plus de 20 ans après avoir quitté l'exécutif de sa ville.

La répartition des sièges entre les communes membres est également fixée par les statuts. Les membres sont élus par le conseil intercommunal selon les prescriptions légales en vigueur (une non-conformité à cette règle a été notée dans une des associations, où le comité de direction se constitue par lui-même selon les statuts). Lorsque la taille de l'association le permet (entre sept et onze communes en général), il y a un délégué par commune au comité de direction. Pour les associations impliquant un nombre plus important de participants, les sièges sont généralement répartis selon l'importance démographique, soit en réservant des sièges aux villes, soit en choisissant une clé d'allocation spécifique (par exemple en imposant un représentant pour chaque région ou par groupement scolaire). En effet, la taille du comité de direction doit rester relativement raisonnable afin de permettre un fonctionnement efficace au vu de ses responsabilités de gestion.

Il est intéressant de constater que la composition des comités de direction dans les entités sélectionnées est cohérente avec celle qui prévaut dans l'ensemble des associations de communes du canton, comme le démontre le graphique à la page suivante.

Les membres des comités de direction proviennent essentiellement des exécutifs communaux – des délégations mixtes (impliquant des membres des législatifs communaux) existent dans certains domaines, principalement dans les services industriels, mais restent assez exceptionnelles (12%). Les délégations « non précisées » représentent des cas où certains membres ne proviennent ni des exécutifs ni des législatifs communaux (par exemple d'anciens municipaux n'ayant plus de fonction exécutive au niveau communal mais toujours actifs au sein de l'association).



Source : CdC d'après le répertoire des associations intercommunales fourni par le SCL

La Cour estime qu'il est acceptable, voire même souhaitable, que le comité de direction soit composé exclusivement de municipaux en fonction. En effet, les citoyens élisent leur municipalité avec comme attribution d'administrer les services publics dont leur commune a la charge. L'association de communes n'est qu'un moyen pour une commune de fournir un service public requis et, dès lors, elle devrait être gérée par des personnes qui en ont reçu la charge par élection populaire.

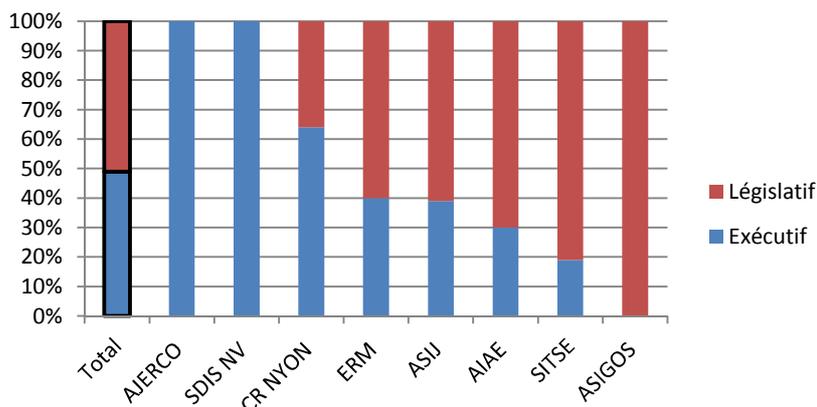
### ➤ **Le conseil intercommunal**

Selon l'article 119 LC, le conseil intercommunal est composé de délégués des communes membres de l'association. L'article 118 LC précise que la durée de leur mandat est la même que celle des autorités législatives communales et que les délégués sont désignés au début de chaque législature (si les statuts n'en disposent pas autrement). Ce conseil représente l'autorité délibérante de l'association de communes et fonctionne de manière similaire à un conseil communal. Comme pour la composition du comité de direction, ce sont les statuts de l'association de communes qui déterminent la représentation des communes au conseil intercommunal ainsi que l'autorité de nomination des délégués.

Dans les entités sélectionnées pour l'audit, trois cas de figure différents se sont présentés :

- Une délégation exclusivement exécutive (2 cas);
- Une délégation exclusivement législative (1 cas);
- Une délégation mixte composée d'exécutifs et de législatifs (5 cas).

Composition du conseil intercommunal dans les huit associations de communes auditées



Source : CdC d'après les données récoltées au cours de l'audit

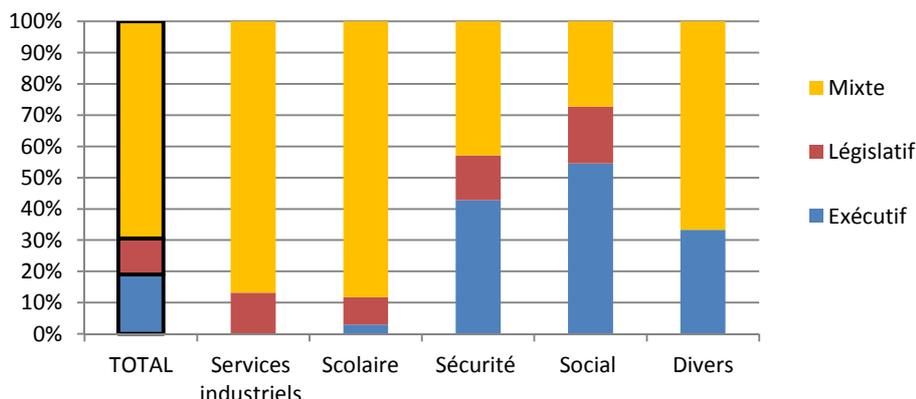
Dans les délégations mixtes, l'attribution des sièges se fait généralement de la manière suivante :

- Délégation fixe : composée d'un ou deux municipaux par commune participante;
- Délégation variable : formée de délégués provenant des législatifs communaux. Le nombre de délégués par commune est déterminé, soit selon la population (par exemple un délégué pour 500 habitants), soit selon la consommation (par exemple un délégué pour 50'000m<sup>3</sup> consommé). Dans tous les cas, la commune dispose toujours au minimum d'un représentant législatif.

Il est important de mentionner que les dispositions statutaires en la matière ont toutes été respectées. Dans certaines associations, la proportion de délégués exécutifs par rapport à la proportion de délégués législatifs est également réglée par les statuts. Certaines associations exigent ainsi une majorité exécutive au conseil intercommunal alors que l'inverse prévaut dans d'autres associations, démontrant à nouveau un cadre législatif très souple.

Un regard sur l'ensemble des associations de communes vaudoises permet de constater que leurs conseils intercommunaux sont également majoritairement composés de délégations mixtes. Pour cette raison, les résultats des questionnaires soumis aux conseillers intercommunaux des associations sélectionnées pour l'audit peuvent être considérés comme représentatifs sur ces critères spécifiques. Le graphique suivant montre que les délégations exclusivement exécutives se retrouvent principalement dans les domaines de la sécurité ou du social, deux domaines complexes dans lesquels la collaboration intercommunale est assez récente. Les délégations entièrement législatives restent les plus rares dans la pratique (12%).

**Appartenance aux autorités communales des membres des conseils intercommunaux dans le Canton de Vaud (toutes associations de communes)**



Source : CdC d'après le répertoire des associations intercommunales fourni par le SCL

La composition des conseils intercommunaux dans le canton est donc généralement un mix de membres d'exécutifs et de législatifs communaux. La possibilité offerte par la loi d'y intégrer des citoyens non élus à des postes communaux n'est donc pas utilisée en pratique. Il a été également constaté, sur l'ensemble des associations de communes du canton, que peu importe la taille, toutes les communes sont représentées dans les conseils intercommunaux. Ce point est critique pour l'aspect démocratique et est facilement réalisable dans le cadre du conseil intercommunal qui ne connaît pas les mêmes impératifs de limitation du nombre de ses membres que le comité de direction. La Cour estime qu'il est indispensable que les législatifs communaux soient représentés au conseil intercommunal, ceci afin de respecter la volonté des citoyens qui les ont élus à l'organe délibérant de leur commune.

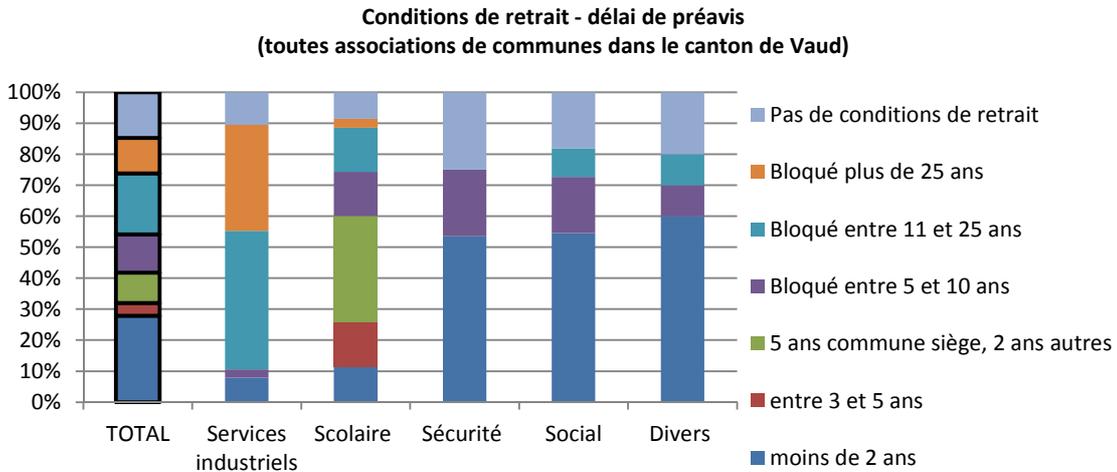
### LES COMMUNES ONT LA POSSIBILITÉ DE SORTIR DE L'ASSOCIATION

Les conditions à observer pour le retrait d'une commune, principalement constitués des droits et obligations de la commune sortante, doivent être déterminés par les statuts selon les exigences légales en vigueur (art 115 al 1 let 15). En cas de désaccord majeur avec une direction stratégique prise par les organes de l'association, l'ultime recours pour une commune peut être sa sortie. Elle doit donc être réalisable dans un délai raisonnable, mais sans pour autant pénaliser de manière trop importante les autres participants, ni mettre en danger l'association elle-même.

Dans la pratique, il semble exister de nombreux cas de figure. Dans les associations auditées déjà, la revue des statuts a révélé que la période de préavis va de 18 mois, pour la plus courte, à un délai de blocage de 30 ans, pendant lequel aucun membre ne peut sortir de l'association. Dans un cas, les statuts ne prévoient pas de conditions de retrait, ce qui constitue un cas de non-conformité à la loi.

Cette diversité des conditions de sortie se retrouve dans l'ensemble des associations de communes du canton, comme le montre le graphique suivant. Des tendances se dessinent en fonction des domaines d'activités : si les services industriels connaissent en moyenne des termes plus longs, à mettre en relation avec les infrastructures mises en place, la sécurité et le social

utilisent plus fréquemment des périodes de moins de 2 ans. Il est intéressant de noter qu’une proportion non négligeable d’associations (15%) ne semble pas disposer de conditions de retrait.



Source : CdC d’après le répertoire des associations intercommunales fourni par le SCL

La Cour estime que la possibilité pour une commune de sortir de l’association doit en tous les cas exister, même si elle peut être accompagnée de conditions restrictives ou de dédommagements financiers aux autres partenaires. Un délai de préavis de 5 ans maximum est raisonnable car cela correspond à la durée d’une législature.

### 3.2.2. LE FONCTIONNEMENT DE LA DÉLÉGATION

La loi sur les communes (LC) ne contient que très peu de dispositions régissant la délégation des autorités communales à leurs représentants. L’article 117 LC stipule que le conseil intercommunal est composé de délégués des communes membres de l’association, sans autre précision sur ce rôle et sur ses implications. La notion de représentation de la commune transparaît également de l’article 115 LC qui régit les statuts<sup>19</sup>. En l’absence de dispositions particulières plus précises sur ce sujet, on peut donc conclure que les communes sont libres de gérer ce lien de la manière la plus appropriée aux circonstances.

La loi sur les participations de l’Etat et des communes à des personnes morales (LPECPM) contient des dispositions régissant la participation de l’Etat à des personnes morales (article 1 LPECPM) et elle s’applique également partiellement aux communes<sup>20</sup>. Il est intéressant de relever que cette loi ne concerne que très rarement la participation d’une commune à une association de communes, car cette dernière ne répond généralement pas à la définition d’une participation financière. En effet, une mise de fonds initiale sous la forme d’une dotation au capital est inhérente à une participation financière, ce qui est rarement le cas pour une

<sup>19</sup> Art 115 LC alinéa 1 let 6 mentionne que les statuts doivent déterminer la représentation des communes au conseil intercommunal et l’autorité de nomination des délégués et le cas échéant de leurs suppléants.

<sup>20</sup> L’article 1 LPECPM stipule que les chapitres I (Buts, champ d’application et définitions), IV (Suivi des participations) et V (Dispositions finales et transitoires) s’appliquent également aux participations des communes à des personnes morales.

association de communes<sup>21</sup>. Cette loi contient néanmoins des dispositions par rapport à la représentation de l'Etat (ou des communes) au sein des organes des entités auxquelles il (ou elles) participe (participent). Ces dispositions donnent un cadre général qui peut servir à définir les caractéristiques d'une délégation efficace dans le contexte d'une association de communes. Ces critères ressortent en particulier de l'article 11 LPECPM et consistent notamment à fixer des objectifs stratégiques et financiers par rapport à la participation, à préciser l'étendue du pouvoir de représentation ainsi que les exigences de rapport.

Se basant sur ces critères, les éléments suivants ont été évalués pour chaque association auditée :

- Les délégués au conseil intercommunal sont-ils informés des objectifs de la commune par rapport à leur mission de représentation ?
- Les délégués sont-ils présents lors des réunions du conseil intercommunal ?
- Les délégués reçoivent-ils des instructions au sujet de la nécessité d'effectuer un rapport sur leurs activités ?
- Finalement, les communes se sentent-elles suffisamment informées ?

### **DANS LES ASSOCIATIONS SÉLECTIONNÉES, LES OBJECTIFS NE SONT PAS SYSTÉMATIQUEMENT COMMUNIQUÉS AUX DÉLÉGUÉS**

Les délégués devraient être informés des objectifs autant stratégiques (quel est le but recherché par la commune en participant à l'association) que financiers (combien est-elle prête à payer pour atteindre ce but?) que leur commune espère retirer de sa participation dans l'association. Afin d'évaluer comment et avec quelle précision d'éventuels objectifs étaient transmis aux délégués, diverses questions ont été posées aux membres des conseils intercommunaux dans les associations sélectionnées.

Les résultats montrent que très peu de communes transmettent un document écrit à leurs délégués afin de leur préciser leur rôle (16% seulement)<sup>22</sup>. Une introduction sur l'association et ses enjeux n'est pas si courante, seuls 62% des personnes interrogées confirment avoir reçu une telle introduction lors de leur nomination. Parmi les personnes qui n'en ont pas reçu, plus de la moitié aurait souhaité en avoir une.

Dans le système de milice actuel, il n'est pas toujours évident de trouver des volontaires pour les activités intercommunales. Une introduction sur les activités de l'association est alors primordiale afin de les soutenir dans leur rôle. Les avantages d'une telle introduction sont les suivants:

- Avoir une meilleure compréhension de l'association : son historique, ses activités et le but poursuivi;

---

<sup>21</sup> Voir à ce sujet le rapport 12 du 1<sup>er</sup> novembre 2010 publié par la Cour des comptes – Audit sur la gestion des participations financières dans dix communes vaudoises

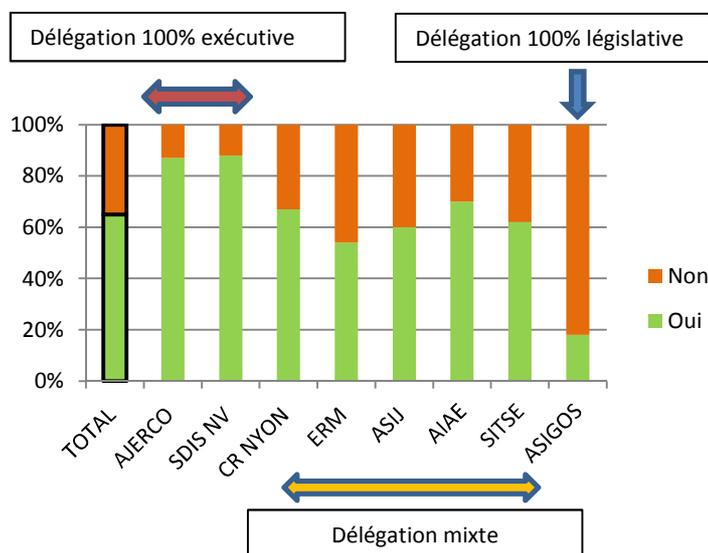
<sup>22</sup> CdC d'après réponses aux questionnaires électroniques aux membres des conseils intercommunaux

- Appréhender la vision stratégique et financière de l'association (les objectifs) pour la commune représentée;
- Mieux connaître le mandat et le rôle du conseiller intercommunal.

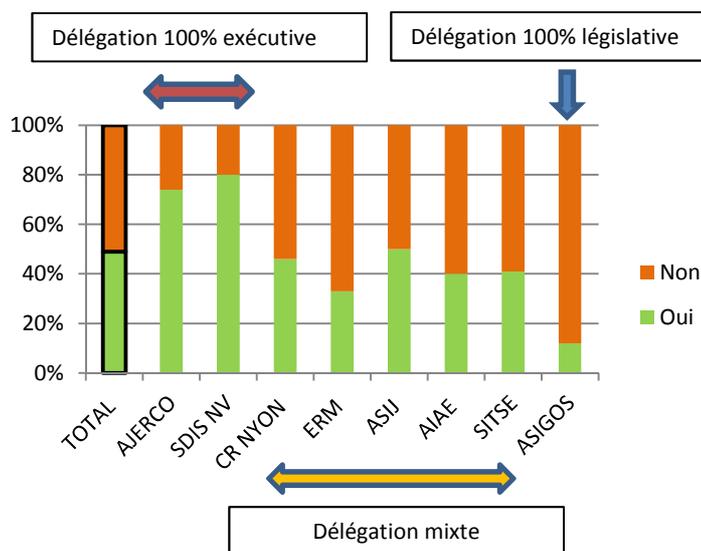
Une telle introduction serait donc bénéfique aux nouveaux conseillers et leur permettrait d'être plus rapidement opérationnels, grâce à une meilleure information. Une meilleure compréhension est une source de succès dans la réalisation du travail de délégué et dans la prise de décisions.

Comme illustré dans les graphiques ci-après, certaines communes transmettent néanmoins des objectifs, les objectifs stratégiques étant plus souvent cités que les objectifs financiers. La composition du conseil intercommunal est illustrée sur les graphiques lorsqu'elle est pertinente car elle est utilisée dans la suite de l'analyse.

**« Votre commune vous-a-t-elle communiqué des objectifs stratégiques ? »**



**« Votre commune vous-a-t-elle communiqué des objectifs financiers ? »**



Source : CdC d'après réponses aux questionnaires aux membres des conseils intercommunaux

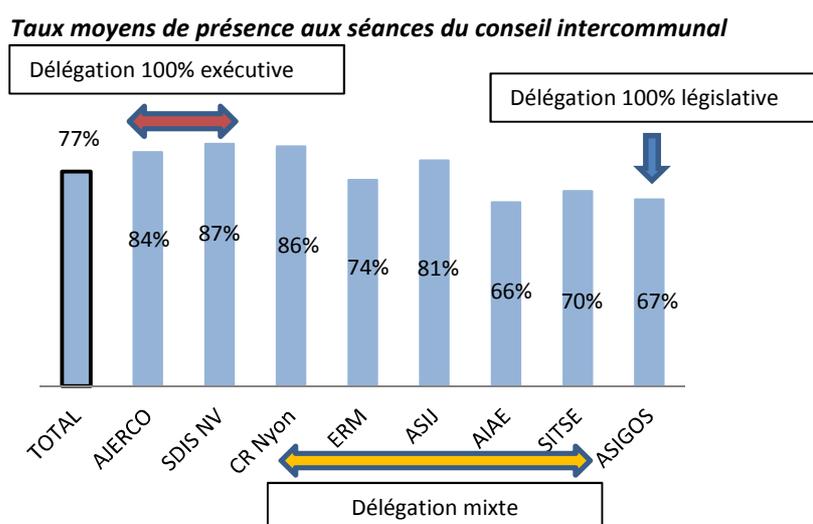
L'utilisation potentielle d'instructions de vote a également été sondée. Comme la moitié des personnes interrogées mentionnent ne jamais en recevoir, leur utilisation ne semble dès lors pas si courante en pratique. La question de la pertinence de fournir des instructions sur les votes à effectuer lors des différents conseils intercommunaux se pose également. En effet, le délégué doit pouvoir disposer d'une certaine liberté de jugement afin de défendre les intérêts de sa commune tout en s'adaptant aux circonstances et aux débats, donc sans avoir reçu d'instructions de vote à priori.

Ces différents sujets ont également été abordés lors des entretiens avec la présidente ou le président du comité de direction et certaines questions liées à la communication d'objectifs ont également été incluses dans les questionnaires aux présidents des commissions de gestion / finances des communes membres. Les réponses obtenues sont cohérentes avec les constatations qui sont présentées.

### LA PRÉSENCE DES DÉLÉGUÉS AU CONSEIL INTERCOMMUNAL EST RELATIVEMENT VARIABLE D'UNE ASSOCIATION À L'AUTRE

Une personne déléguée devrait être présente lors des séances où des décisions importantes pour l'association, et par extension pour la commune qu'elle représente, sont prises. Ceci afin d'avoir l'opportunité d'exprimer son point de vue. Cette obligation de présence existe d'ailleurs pour un conseiller général / communal qui est tenu de se rendre aux séances auxquelles il est régulièrement convoqué. Les membres du conseil qui, en dépit d'un avertissement, négligeraient leur devoir de prendre part aux séances, peuvent être frappés d'une amende<sup>23</sup> par le bureau du conseil.

Sur les huit associations sélectionnées, les taux de présence aux réunions du conseil intercommunal sur les deux années examinées sont relativement variables et s'échelonnent entre 66% et 87%. Ces taux moyens ont été calculés à l'aide des listes de présence aux séances des conseils intercommunaux pour les années 2014 et 2015.



Source : CdC d'après listes de présences aux séances des conseils intercommunaux 2014-2015

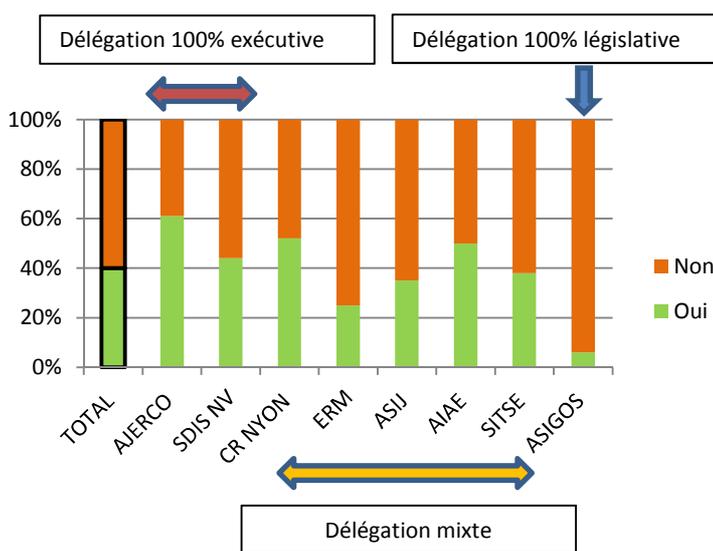
<sup>23</sup> Selon le chapitre 12 Les Conseillers généraux/communaux de l'aide-mémoire pour les autorités vaudoises – édition 2016 publié par le SCL

Globalement, la présence peut donc être considérée comme relativement bonne et elle est même généralement jugée comme similaire à celle d'un conseil communal par les présidents des comités de direction interrogés.

**DES EXIGENCES DE RAPPORT NE SONT PAS SYSTÉMATIQUEMENT FORMALISÉES MAIS UN RAPPORT RÉGULIER EST GÉNÉRALEMENT EFFECTUÉ**

Une communication sous la forme de rapports réguliers (à savoir au minimum une fois par année) à fournir sur ses activités devrait être exigée des délégués. Or, seuls 40% des délégués interrogés affirment recevoir de telles exigences. Dans les cas où un rapport est requis, cette demande provient majoritairement des exécutifs communaux.

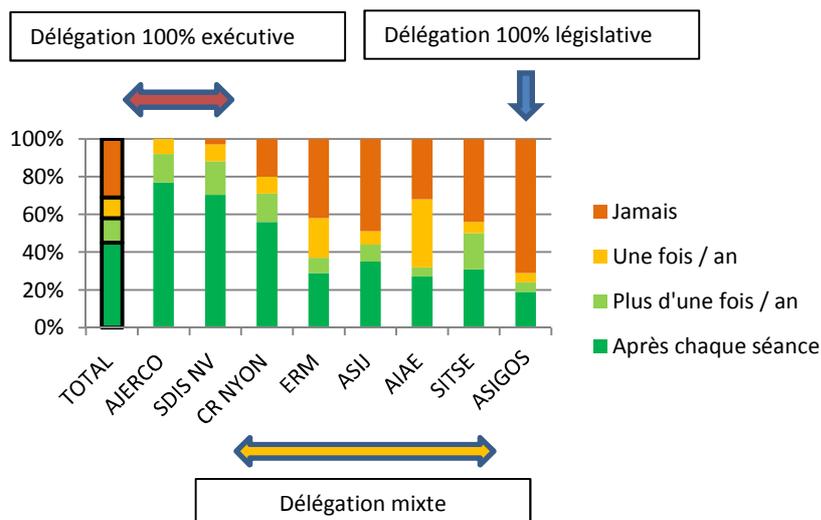
« *Votre commune vous-a-t-elle communiqué des exigences de rapport ?* »



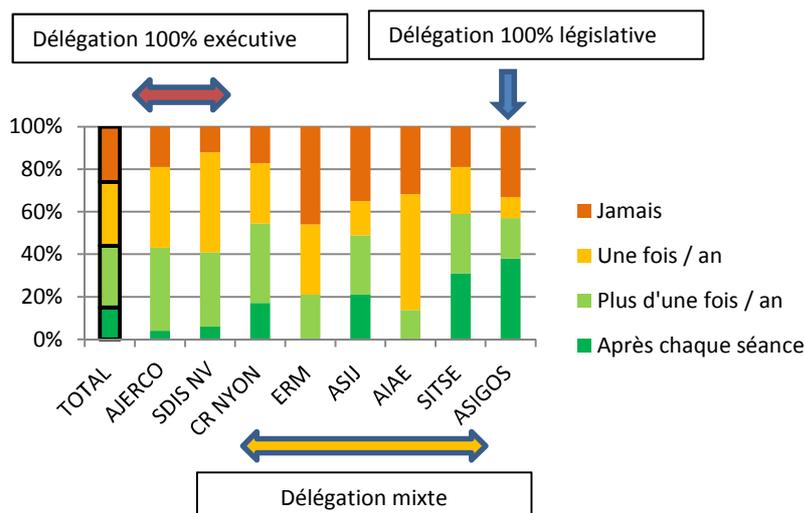
Source : CdC d'après réponses aux questionnaires aux membres des conseils intercommunaux

Peu important les exigences, la majorité des délégués confirment qu'ils rapportent à leurs autorités communales. Il apparaît néanmoins que le rapport aux exécutifs communaux est réalisé plus régulièrement que pour les législatifs. Les deux graphiques suivants montrent les différentes réponses observées pour les rapports aux autorités communales :

« De manière générale, à quelle fréquence rapportez-vous des travaux du conseil intercommunal à l'exécutif de votre commune? »



« De manière générale, à quelle fréquence rapportez-vous des travaux du conseil intercommunal au législatif de votre commune? »

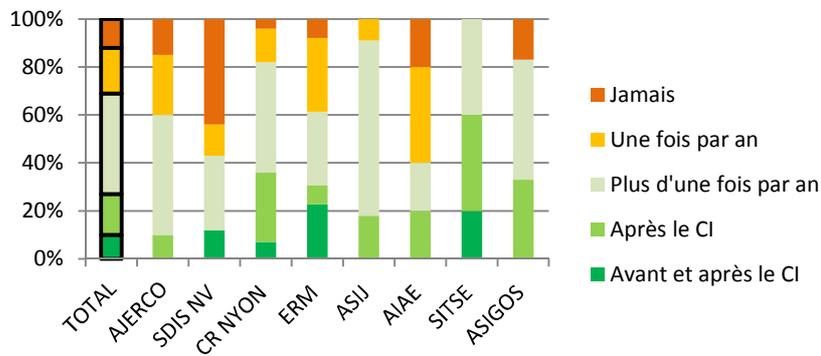


Source : CdC d'après réponses aux questionnaires aux membres des conseils intercommunaux

**MALGRÉ CELA, LES COMMUNES PARTICIPANTES NE SE SENTENT PAS BIEN INFORMÉES**

D'une manière générale, la transmission d'informations entre les associations et les communes existe donc. Ceci est d'ailleurs confirmé par les communes concernées (par la voix de leurs présidents des commissions de gestion / finances) qui sont 88% à se dire informées au moins une fois par année des travaux du conseil intercommunal. Autrement dit, seuls 12% des sondés répondent ne jamais être informés. Un très faible pourcentage (10%) d'entre eux déclarent même être informés avant et après les réunions du conseil intercommunal, ce qui représente une situation idéale, permettant de débattre des décisions à prendre par le conseil intercommunal avant qu'elles soient votées.

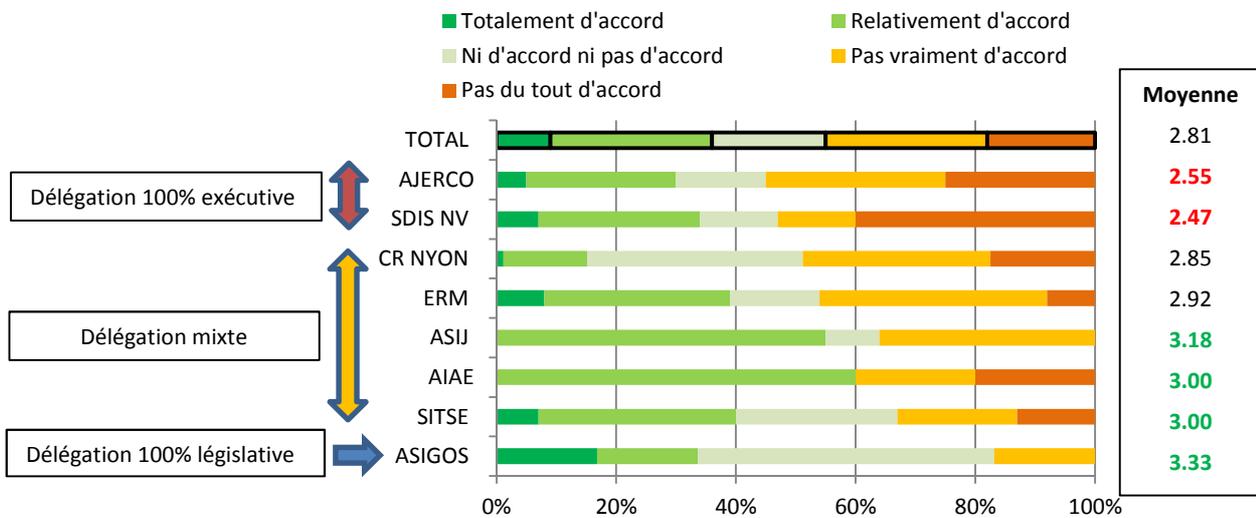
**« De manière générale, à quelle fréquence êtes-vous informé des travaux des conseils intercommunaux dont votre commune est membre? »**



Source : CdC d'après réponses aux questionnaires aux présidents des commissions de gestion / finances

Il semblerait toutefois que la qualité de l'information transmise laisse à désirer. En effet, seuls 36% des répondants estiment être bien informés des activités de l'association alors que 45% ne sont pas d'accord avec cette affirmation, comme le démontre le tableau suivant :

**Sur une échelle de 1 (pas du tout d'accord) à 5 (totalement d'accord), merci de donner votre avis sur l'affirmation suivante : « je suis bien informé(e) des activités de l'association »**



Source : CdC d'après réponses aux questionnaires aux présidents des commissions de gestion / finances

La satisfaction par rapport aux informations transmises est donc globalement moyenne et n'est pas forcément en lien avec la fréquence. Cette notion de qualité de l'information aux communes a été approfondie par une question sur l'éventuelle existence d'un déficit d'information entre les associations et les communes qui en sont membres. 66% des sondés provenant des autorités législatives communales estiment qu'un tel déficit existe, au moins en partie.

« Selon vous, existe-t-il un déficit d'information entre le conseil intercommunal et votre commune ? »



Source : CdC d'après réponses aux questionnaires aux présidents des commissions de gestion / finances

**DANS LES ASSOCIATIONS AUDITÉES, LA RÉPARTITION DES SIÈGES AU CONSEIL INTERCOMMUNAL ENTRE EXÉCUTIFS ET LÉGISLATIFS COMMUNAUX INFLUENCE DIVERS ASPECTS**

Une étude plus fine des données récoltées ainsi qu'une comparaison détaillée entre associations permet de mettre en relation la composition du conseil intercommunal avec certains critères ayant été utilisés dans l'analyse afin de définir une délégation efficace. Cela a d'ailleurs été représenté graphiquement sur les divers graphiques illustrant l'analyse détaillée dans ce chapitre. Tout d'abord, la transmission d'objectifs varie en fonction de l'appartenance des membres du conseil intercommunal aux autorités communales. Il ressort clairement que les délégations composées exclusivement d'exécutifs reçoivent plus d'objectifs que celles qui sont entièrement composées de membres des législatifs communaux.

Une différence au niveau du comportement des délégués est principalement visible dans deux domaines : la présence aux réunions du conseil intercommunal et la transmission d'informations aux autorités communales.

Les membres d'exécutifs communaux sont en moyenne plus présents aux séances. Les enjeux liés aux activités de l'association peuvent également jouer un rôle sur le taux de présence. En effet, lorsque de gros investissements (tels que la construction d'un collège), sont soumis au vote, la présence est généralement bien meilleure.

De manière symétrique, les exigences de rapport sont plus élevées vis-à-vis de délégués provenant des exécutifs communaux. Ces derniers rapportent à leur municipalité alors que les délégués provenant des législatifs communaux rapportent de leur côté à leur conseil général / communal. Les cas particuliers suivants illustrent bien cet état de fait :

- Pour les deux associations où la délégation est entièrement exécutive, il apparaît clairement que la fréquence des rapports à l'exécutif communal est globalement bien meilleure;
- Au contraire, l'association qui compte une délégation entièrement législative montre que, dans ce cas particulier, les délégués rapportent plus régulièrement aux conseils communaux / généraux qu'aux municipalités.

En conclusion, il n'existe pas de modèle de délégation dans le cadre intercommunal : en particulier, la transmission d'objectifs et d'exigences de rapport par les communes délégatrices n'est pas systématique. Malgré cela, l'information sur les activités de l'association semble être transmise régulièrement, à savoir environ une fois par an. Néanmoins, la qualité de cette information pourrait être améliorée, car les communes ne sont pas satisfaites et cette situation nuit à l'aspect démocratique. Il ressort également des analyses effectuées que la responsabilité de « qui communique quoi et à qui », n'est pas très claire. Ce point mériterait d'être éclairci et les canaux de communication d'être plus structurés.

### 3.2.3. LA COMMUNICATION SUR LES ACTIVITÉS DÉPLOYÉES PAR L'ASSOCIATION DE COMMUNES

La communication par l'association de communes a tout d'abord été considérée par rapport aux exigences légales en la matière. En effet, la LC stipule que certaines informations, principalement les états financiers (à savoir le budget, les comptes annuels et le rapport de gestion), doivent être communiquées aux communes membres.

Les associations sélectionnées transmettent en général ces documents directement aux municipalités concernées, avec certaines spécificités. Certaines d'entre elles représentent des cas de non-conformité aux exigences légales :

« Le rapport de gestion est examiné par la commission de gestion de l'association, puis, sur son préavis, approuvé par le conseil intercommunal. Il est communiqué aux communes membres. »

Art. 125b al. 2 LC

« Le budget et les comptes sont communiqués aux communes membres de l'association. »

Art. 125c al.5 LC

- Pour une association, le rapport de gestion n'est pas communiqué alors que cela est expressément requis par la loi.
- Pour une autre association, les documents sont transmis aux membres du conseil intercommunal, à charge pour eux de relayer l'information auprès de leurs communes (sans garantie que l'information soit entièrement transmise à qui de droit).

A noter que certaines associations vont plus loin que les exigences et partagent plus d'informations que ce qui est requis, par exemple l'une d'entre elles communique systématiquement les procès-verbaux du comité de direction aux municipalités concernées.

La publication des décisions qui sont soumises à référendum dans la Feuille des avis officiels (FAO) représente une autre exigence légale. **La loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP)** inclut en effet des chapitres particuliers en matière intercommunale.

« Le comité de direction publie les objets soumis au référendum dans la Feuille des avis officiels, dans les quatorze jours qui suivent leur adoption. »

Art. 113b al. 1 LEDP

L'obligation de publication s'applique à toutes les décisions du conseil intercommunal qui ne sont pas des nominations ou élections, qui ne concernent pas l'organisation du conseil, le budget dans son ensemble, la gestion, les comptes, ni les dépenses liées ainsi que les décisions qui maintiennent l'état de choses existant<sup>24</sup>. Le vote sur des préavis d'investissement ou

l'approbation du budget (ce dernier pouvant faire l'objet d'un référendum par rubrique selon l'article 108 LEDP) sont des exemples de décisions qui doivent être publiées. Chaque municipalité a également la charge de faire afficher les décisions représentant des objets soumis à référendum, pour les associations dont elle fait partie, au pilier public.

Ces exigences de publication ne sont pas respectées par toutes les associations. En effet dans la sélection, deux associations ne publient pas les décisions dans la FAO. Ceci représente une perte d'information pour le citoyen, une potentielle limitation de l'exercice de ses droits politiques en plus d'être une non-conformité à la loi.

Outre les exigences légales précises sur le sujet et au vu de l'importance et de l'impact pour le citoyen, l'accès à des informations sur les activités et l'organisation politique des associations de communes devrait être garanti. **La loi sur l'information** (LInfo) du 24 septembre 2002 vient d'ailleurs étayer cette conclusion. Cette loi s'applique aux autorités communales et également aux personnes morales auxquelles la commune confie des tâches publiques, ce qui correspond à la définition des associations de communes. Fort de ce principe, les citoyens devraient donc avoir accès à de l'information sur les associations en quantité et en format similaire à celles dont il dispose sur les activités de sa commune. Grâce aux outils de communication modernes, il devrait être relativement aisé de répondre à une telle demande.

« Les autorités informent sur leurs activités d'intérêt général et elles développent les moyens de communication propres à expliquer leurs objectifs, leurs projets, leurs actions, ainsi qu'à faciliter les échanges avec le public. »

Art. 3b al. 1 LInfo

L'existence de brochures explicatives, de lettres d'information envoyées régulièrement ou l'existence d'un site internet mettant à disposition certains documents a été évalué pour les associations dans le champ de l'audit. Certaines associations font office de bons élèves en matière de communication, grâce à l'établissement de brochures de qualité et d'un site internet très complet, mettant à disposition des documents décrivant non seulement l'opérationnel mais également l'organisationnel. D'autres sont actuellement en train de mettre en place de tels outils, car elles ont pris conscience d'un certain manque dans ce domaine. Finalement, deux associations ne communiquent pas du tout à l'externe, ce qui semble se justifier partiellement par les spécificités de leur activité qui fait que le citoyen n'est même pas conscient de leur existence (la relation étant entièrement établie au travers des communes).

Il semble pertinent de calibrer les efforts de communication vis-à-vis des citoyens et/ou des habitants des communes en fonction de l'importance relative des activités pour la population. Une information minimale devrait néanmoins exister.

<sup>24</sup> Liste selon article 107 LEDP Objet du référendum en matière communale

Au vu des enjeux politiques et financiers liés aux associations de communes, il semble particulièrement important que des informations régulières et pertinentes sur leurs activités soient mises à disposition. Cela est autant critique pour les communes partenaires afin de leur permettre de maîtriser leur implication financière, mais c'est également une mesure déterminante pour limiter le déficit démocratique. En effet, les possibilités de référendum prévues par la LEDP (Chapitre V) représentent un outil déterminant du contrôle démocratique. Néanmoins, pour que cette possibilité de référendum soit utilisée, il est nécessaire que les citoyens soient informés de manière satisfaisante.

### 3.3. LA CONFORMITÉ DES INFORMATIONS FINANCIÈRES AUX EXIGENCES LÉGALES

Une association de communes a pour obligation légale d'établir une comptabilité indépendante qui respecte tous les principes légaux applicables à la comptabilité communale<sup>25</sup>. Le **règlement sur la comptabilité des communes** (RCCom) du 14 décembre 1979 fixe les règles relatives à la tenue et à l'établissement des comptes des associations de communes (entre autres entités communales). Il définit les principes de base de la comptabilité communale, à savoir :

- Les principes de gestion (art 2 RCCom) : les finances doivent être gérées conformément aux principes de légalité, de l'emploi judicieux de l'argent public et de l'équilibre budgétaire;
- Les principes de comptabilité (art 3 RCCom) : les comptes doivent donner une situation claire, complète et véridique des finances, du patrimoine et des dettes.

Ce règlement oblige également à appliquer le plan comptable des collectivités publiques (art 4 RCCom) et émet des exigences en termes de structure et de présentation des comptes et du budget (en particulier RCCom Chapitre V Les comptes).

Le but de cet audit n'était pas de refaire les travaux des vérificateurs des comptes (voir chapitre suivant pour une description détaillée de la surveillance financière) mais plutôt de revoir les comptes annuels et autres documents financiers, afin de s'assurer que les exigences légales du RCCom soient appliquées, sans aller pour autant dans le détail de la comptabilité.

Il apparaît que le RCCom est bien appliqué par les huit associations sélectionnées. Certaines d'entre elles n'établissent toutefois pas de tableau d'investissement, ce fait se justifiant car leur structure n'implique aucun investissement (uniquement des charges de fonctionnement sont encourues, les infrastructures étant la propriété d'autres entités). Certaines associations présentent leur comptes annuels de manière beaucoup plus détaillée que d'autres, une telle différence se retrouve également d'ailleurs entre communes.

---

<sup>25</sup> Selon article 125 LC sur les comptes, le budget et la gestion

La loi en vigueur impose également des délais pour la préparation et l'approbation des états financiers que sont les comptes annuels et le budget. Il a été constaté que toutes les associations préparaient leurs comptes annuels dans les délais impartis. La situation est légèrement différente au niveau du budget. En effet, trois associations sur huit ne respectent pas le délai de la fin du mois de septembre qui leur est applicable en raison de l'existence d'un report de charges sur les communes membres. A noter néanmoins que les associations concernées ont toutes communiqué une estimation de leurs charges à répartir sur les communes concernées, l'impact potentiel de ce retard est donc largement atténué.

« 1 Le budget doit être adopté par le conseil intercommunal trois mois avant le début de l'exercice.  
2 Toutefois, lorsque le budget n'implique aucun report de charge sur les budgets des communes membres, il peut être adopté jusqu'au 15 décembre.  
3 Le vote sur les comptes et la gestion doit intervenir avant le 15 juillet. »

Art 125c al1, 2 et 3 LC

« Les demandes pour des retraits de fonds en banque ou de titres doivent être signées collectivement par le syndic ou par le conseiller municipal désigné et le boursier. »

Art 45c al 2 RCom

Enfin, afin de vérifier que les pratiques requises en terme de retrait de fonds étaient bien appliquées, les processus de paiements et la liste des signatures autorisées ont été obtenus et analysés. Le principe de contrôle de base qu'est l'approbation de tout paiement par deux personnes est bien ancré dans la pratique des associations sélectionnées et le président du comité directeur (équivalent du syndic) ainsi que le boursier sont

généralement les personnes en charge de ce processus.

En conclusion, il apparaît donc que les exigences légales applicables à la préparation et la présentation des informations financières sont globalement appliquées par les associations de communes auditées.

### 3.4. LA SURVEILLANCE

Selon la Constitution Vaudoise, la responsabilité de la surveillance des communes, associations de communes et autres entités communales revient à l'Etat (article 140<sup>26</sup>). Afin de respecter le principe de l'autonomie communale<sup>27</sup>, cette surveillance ne s'effectue que sous l'angle de la légalité et non de l'opportunité (à prendre au sens large, à savoir respect de la loi, des principes constitutionnels, des règlements et autres règles de droit non écrites). La gestion, les décisions prises par les organes et les actions de ces derniers ne sont donc pas soumises à cette surveillance.

<sup>26</sup> Art 140 de la Constitution Vaudoise : « Les communes sont soumises à la surveillance de l'Etat, qui veille à ce que leurs activités soient conformes à la loi »

<sup>27</sup> Selon article 139 de la Constitution Vaudoise, les communes disposent d'autonomie dans la gestion du domaine public et du patrimoine communal; dans l'administration de la commune; dans la fixation, le prélèvement et l'affectation des taxes et impôts communaux; dans l'aménagement local du territoire; dans l'ordre public et dans les relations intercommunales.

Divers intervenants internes et externes à l'association de communes sont actifs dans la surveillance de cette dernière. L'audit a porté plus précisément sur la surveillance au niveau financier et s'est concentré sur les acteurs suivants :

- **L'organe de révision** externe des comptes communaux;
- **La commission de gestion**, représentant l'autorité de surveillance interne;
- **Le préfet**, représentant l'autorité de surveillance cantonale.

Les différents rôles et attributions légales de ces intervenants sont détaillés dans les chapitres suivants, suivis des constatations suite aux travaux effectués pour chacun d'entre eux.

### 3.4.1. L'ORGANE DE RÉVISION

La révision des comptes communaux par un organe de révision externe est une obligation légale assez récente, puisque ce n'est que depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004 que les règles y relatives sont en vigueur. Il est prévu par l'article 35b RCom que les comptes de toutes les communes, associations de communes, ententes intercommunales et autres regroupements de droit public, comptant plus de 300 habitants ou ayant un compte de fonctionnement de plus de 1,5 millions de francs suisses, doivent être contrôlés annuellement par un organe de révision externe.

Les qualifications professionnelles requises des réviseurs sont l'objet de l'article 35c RCom, qui exige que ce soit une personne au bénéfice d'un brevet de spécialiste en finance et comptabilité, ou d'un titre jugé équivalent par le département responsable (DIS), qui effectue la révision. Des réviseurs particulièrement qualifiés doivent être engagés pour les communes dont le total du bilan excède 50 millions de francs suisses et dont le compte de fonctionnement est supérieur à 25 millions de francs suisses, ces deux critères devant être atteints pendant deux années consécutives<sup>28</sup>. L'ordonnance fédérale sur les qualifications professionnelles des réviseurs particulièrement qualifiés sert de référence aux exigences de la législation vaudoise. Son application est néanmoins problématique, car cette ordonnance a été remplacée par la **loi fédérale sur l'agrément et la surveillance des réviseurs** (LSR), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2007. Les règles vaudoises n'ont pas encore été adaptées en fonction de ce changement fédéral, ce qui a pour conséquence une certaine confusion sur les exigences de qualifications nécessaires.

Simultanément à cette nouvelle loi fédérale, une réforme importante du Code des obligations est entrée en vigueur. Cette réforme a, entre autres, modifié significativement les prescriptions légales en matière de révision des comptes de toutes les formes de sociétés. A cette occasion, deux types de contrôles différents ont été introduits, applicables aux entités concernées selon leur importance :

- **Le contrôle ordinaire** : est obligatoire pour les sociétés ouvertes au public, celles atteignant une certaine importance économique<sup>29</sup> et les sociétés ayant l'obligation d'établir des comptes de groupe.

<sup>28</sup> Cette précision est l'objet de l'alinéa 2 de l'article 35c RCom sur la qualification des réviseurs.

<sup>29</sup> L'article 727 du Code des Obligations fixe les critères suivants : toute société qui dépasse deux des trois critères suivants pendant deux exercices successifs doit soumettre ses comptes à un contrôle ordinaire :

- Le contrôle restreint : concerne les petites et moyennes entreprises. Une possibilité existe de renoncer à tout contrôle si l'ensemble des actionnaires y consent et lorsque l'effectif ne dépasse pas dix emplois à plein temps en moyenne annuelle.

Les différences principales entre un contrôle ordinaire et un contrôle restreint se situent au niveau de l'objet et de l'étendue de la révision, ainsi qu'au niveau des exigences auxquelles l'organe de révision doit satisfaire. Le contrôle restreint est globalement moins approfondi que le contrôle ordinaire.

Suite à ce changement législatif très important, le Conseil d'Etat a décidé que le contrôle des comptes des communes devait se faire selon la norme du contrôle restreint. Les communes de plus de 10'000 habitants sont néanmoins encouragées à appliquer les normes relatives au contrôle ordinaire (à l'exception des dispositions incluses sur le système de contrôle interne).

La législation cantonale en vigueur fait également clairement référence aux directives édictées par le département<sup>30</sup> comme base de référence à la révision des comptes annuels<sup>31</sup>. De telles directives existent, elles ont été émises le 1<sup>er</sup> janvier 2004 et ont été complétées en 2008 suite aux changements des règles sur la révision introduites au paragraphe précédent. Elles sont également adressées à la commission de gestion dans le cas où les limites financières requérant l'implication d'un organe de révision externe ne sont pas atteintes. Elles contiennent une liste des vérifications minimales devant être effectuées sur les comptes annuels ainsi que sur les processus mis en place par l'entité.

Comme il a été démontré auparavant, les dispositions légales relatives aux communes s'appliquent également aux associations de communes. Il est donc évident que ces dernières ont l'obligation de soumettre leurs comptes annuels à un contrôle par un organe de révision qualifié. Il semble toutefois que la réalité ne soit pas aussi simple. Certes, sur les huit associations sélectionnées, toutes font réviser leurs comptes annuels par un organe de révision externe. Néanmoins, une revue un peu plus détaillée de la qualification de ces réviseurs et des rapports émis montre que la situation peut être améliorée afin d'assurer une pratique homogène au niveau de la révision des comptes des associations de communes vaudoises.

Les éléments suivants soutiennent cette conclusion :

➤ ***Les exigences de qualification et l'indépendance des réviseurs***

La reconnaissance par l'autorité de surveillance de la révision (ASR), introduite par la LSR, a été utilisée comme critère pour l'appréciation de la qualification du réviseur. Un seul organe de révision sur les huit associations n'est pas au bénéfice d'un agrément de réviseur ou expert-réviseur agréé, procurés par l'ASR en fonction des exigences de formation et de pratique professionnelle.

---

total du bilan de 20 millions, total du chiffre d'affaires de 40 millions et un effectif de 250 employés équivalent plein temps en moyenne annuelle.

<sup>30</sup> Le service responsable au niveau cantonal est le Service des communes et du logement (SCL), qui appartient au département des institutions et de la sécurité (DIS).

<sup>31</sup> Selon l'article 35b alinéa 2 du RCCom sur la révision des comptes « ce contrôle s'effectue sur la base de directives minimales édictées par le département ».

L'indépendance de l'organe de révision est également un caractère indispensable de ce dernier afin qu'il puisse se forger une opinion en toute impartialité. Les normes professionnelles de la branche incluent des directives précises au niveau de l'indépendance qui doivent être respectées. La reconnaissance ASR est donc déjà un indicateur. A ce sujet, la question de la durée d'engagement en tant que réviseur et son impact sur l'indépendance est parfois soulevée en pratique. L'Association Cantonale Vaudoise des Boursiers Communaux (ACVBC) par exemple préconise un changement de réviseur responsable tous les 5 à 6 ans<sup>32</sup> afin d'éviter qu'une certaine routine pouvant nuire à l'objectivité s'installe. Le code des obligations inclut également une obligation de rotation du réviseur responsable dans le cadre du contrôle ordinaire tous les 7 ans<sup>33</sup>. Un seul cas a été détecté lors de l'audit où le réviseur responsable est la même personne depuis 12 ans, ce qui pourrait nuire à son indépendance, du moins en apparence.

D'un point de vue plus économique, des appels d'offres réguliers permettent de s'assurer que les honoraires facturés sont conformes au marché. Dans la sélection, une pratique régulière d'appels d'offre est inexistante, ils ne sont effectués qu'en cas de nécessité (par exemple lors de la création de l'entité). Le montant des honoraires facturés aux huit associations sélectionnées ne semblent toutefois pas prohibitifs.

➤ ***L'application des exigences de la directive cantonale pour l'organe de révision des comptes communaux***

Seuls cinq organes de révision, sur les huit rapports obtenus, font explicitement référence à cette directive comme base de leurs travaux dans leur rapport. L'absence d'une telle référence ne permet pas de s'assurer que les exigences de cette directive ont bien été appliquées. Cela n'aide pas non plus à la compréhension des travaux effectués par l'organe de révision pour le lecteur des comptes, ni à l'homogénéité des procédures effectuées par tous les réviseurs communaux.

➤ ***L'application des normes de la profession suisse<sup>34</sup>***

Malgré la décision du Conseil d'Etat y relative, seuls trois organes de révision effectuent un véritable contrôle restreint (selon leur rapport). Les autres rapports sont établis selon différents principes : l'un d'entre eux répond aux caractéristiques d'un rapport de mandat, les autres suivent un modèle mis à disposition dans les normes d'audit suisses et effectuent une mission d'audit qui ne constitue ni un contrôle restreint ni un contrôle ordinaire, mais plutôt une révision selon les anciennes normes (applicables avant 2007).

➤ ***La publication d'un rapport d'audit***

Chaque organe de révision de la sélection d'associations a émis un rapport suite à ces travaux. Ces huit rapports sont toutefois différents : ils ne réfèrent pas tous explicitement aux directives

---

<sup>32</sup> Dans son document « Recommandations pratiques utiles pour les contrôles et le suivi des finances communales vaudoises » publié en octobre 2014

<sup>33</sup> Article 730a al 2 « En matière de contrôle ordinaire, la personne qui dirige la révision peut exercer ce mandat pendant sept ans au plus. Elle ne peut reprendre le même mandat qu'après une interruption de trois ans. »

<sup>34</sup> Par normes de la profession suisse, il faut entendre les normes et directives émises par EXPERTSuisse, l'association suisse des experts en audit, fiscalité et fiduciaire.

applicables ni aux normes de la profession, un cas ne mentionne pas la base de référence légale qu'est le RCom, certains sont détaillés et incluent des précisions sur les procédures effectuées, d'autres ne contiennent qu'une seule page.

Une telle hétérogénéité dans les pratiques et dans les rapports émis n'aident pas à la compréhension des travaux effectués par l'organe de révision et rend quasiment impossible une comparaison entre les associations.

### 3.4.2. LA COMMISSION DE GESTION

Tout comme le conseil communal / général pour une commune, le conseil intercommunal n'est pas l'autorité suprême de l'association de communes et, dès lors, n'est pas en charge de la haute surveillance, car celle-ci est exercée par le Canton<sup>35</sup>. Néanmoins, les tâches que la loi confère au conseil intercommunal<sup>36</sup>, incluant entre autres l'adoption du budget, l'approbation des comptes annuels ainsi que le contrôle de la gestion, lui impose le devoir d'exercer une forme de surveillance. Afin de lui permettre d'exercer cette surveillance, la commission de gestion est à sa disposition. Une commission des finances peut également être prévue par les statuts afin de se concentrer sur certains points particuliers (typiquement le contrôle du budget ainsi que les préavis du comité directeur qui ont des implications financières). Ces commissions représentent donc les autorités de surveillance internes à l'association<sup>37</sup>. Les prescriptions légales sur les associations de communes font de la commission de gestion un organe obligatoire (article 116 LC). Elle a pour tâches particulières d'examiner les comptes (article 125a LC) et le rapport de gestion (art 125b alinéa 2 LC), de faire rapport au conseil intercommunal et de lui donner son préavis. Ses membres sont nommés par le conseil intercommunal et, pour des raisons d'objectivité, aucun membre du personnel de l'association ni du comité de direction ne peut en faire partie.

Selon les prescriptions légales, ces commissions ont un droit d'investigation illimité et ont accès à tous les documents et renseignements nécessaires afin de pouvoir remplir leur mission (art 40c LC). Des limites existent cependant et sont de trois ordres :

- temporelle : seul l'exercice comptable précédent est sujet à examen, et notamment pas l'exercice en cours;
- matérielle : le droit d'investigation n'est valable que dans le cadre de l'examen de gestion et des comptes annuels (et du budget si applicable);
- légales : ce droit est limité par la séparation des pouvoirs (pas de cogestion possible) et par l'éventuelle existence d'intérêts publics ou privés prépondérants.

Selon les entretiens menés lors de cet audit, il semble exister une certaine confusion sur le rôle précis d'une commission de gestion au niveau intercommunal. Ces commissions existent bel et bien mais il n'y a pas de systématique dans leur manière de fonctionner. Pour les huit

<sup>35</sup> Selon l'article 140 de la Constitution introduit à la page 41

<sup>36</sup> L'article 119 LC stipule que le conseil intercommunal joue dans l'association le rôle du conseil communal ou général dans la commune. Les attributions du conseil général et communal font l'objet de l'article 4 LC

<sup>37</sup> Selon l'article 40f LC, les commissions de surveillance sont constituées de la commission de gestion et de la commission des finances qui peuvent être regroupées en une seule commission.

associations sélectionnées, un entretien a eu lieu avec chaque président(e) de la commission de gestion et les divers rapports émis à l'attention du conseil intercommunal ont été obtenus et analysés. Les activités de la commission de gestion ont également été abordées lors de l'entretien avec la présidente ou le président du comité de direction ainsi qu'avec la boursière ou le boursier. Il ressort de ces analyses que chacune de ces commissions a des attributions différentes et effectue des vérifications particulières que d'autres ne font pas. Par exemple, si certaines font des vérifications détaillées sur les comptes annuels, d'autres n'abordent pas du tout la notion de conformité des comptes, car il est considéré que cela relève entièrement de la responsabilité du réviseur des comptes. La gestion est assez peu contrôlée, alors même que ce domaine de surveillance représente une attribution légale de cette commission. Afin d'illustrer la diversité des travaux effectués, un comparatif des différents contrôles observés dans les associations sélectionnées a été préparé :

Comparatif des activités de contrôle des commissions de gestion	Nombre d'occurrences sur les 8 associations sélectionnées
➤ Examen des comptes annuels	
Vérification des pièces comptables (par exemple pointage par sondage des écritures comptables avec les justificatifs)	3/8
Comparaison des soldes finaux avec les comptes des années précédentes et/ou avec le budget	8/8
Entretiens et/ou questions adressées au boursier et au comité de direction	8/8
Lecture du rapport de l'organe de révision	8/8
➤ Examen du budget (y compris si attribué à la commission des finances, ce qui est le cas pour deux associations sélectionnées)	
Comparaison avec le budget précédent et/ou les derniers comptes annuels	8/8
Entretiens et/ou questions adressées au boursier et aux membres du comité de direction	8/8
➤ Examen de la nature des dépenses	
Vérification de l'approbation des dépenses (examen du visa sur les pièces comptables)	1/8
Questionnement des dépenses effectuées (par exemple, pourquoi avoir choisi tel fournisseur plutôt qu'un autre ? Comment le prix et les conditions de l'achat de tel matériel ont été négociés ?)	3/8
Revue critique de l'évolution de certains postes de charges (par exemple, pourquoi une telle augmentation des charges de chauffage ?)	2/8
➤ Examen de la gestion	
Entretien avec le comité de direction au sujet de la gestion	4/8
Lecture du rapport de gestion	6/8
Revue des préavis qui contiennent une partie financière (autres que ceux sur les comptes annuels et le budget)	2/8
Autres investigations telles que visites des installations, présentation des activités, entretiens avec certains employés	1/8
➤ Préparation d'un rapport à l'attention du conseil intercommunal	
Incluant un préavis sur l'approbation de l'objet traité	8/8
Incluant des détails sur les procédures effectuées	4/8
Incluant des recommandations	4/8

Si les procédures sur les comptes annuels et le budget se recoupent, une plus grande diversité existe dès qu'on s'éloigne du sujet purement financier. Globalement, seules trois commissions de gestion se penchent sur les deux parties de leur mission, à savoir les finances et la gestion. Les autres commissions effectuent des travaux axés sur les comptes annuels, qui consistent généralement à les comparer au budget et aux années précédentes, à lire les rapports à disposition et à poser quelques questions. Aucune des commissions de gestion ne dispose de listes de vérifications à effectuer et il n'existe aucun outil particulier pour leurs travaux, ce qui est déploré par certains interlocuteurs. Si chacune de ces commissions produit un rapport à la suite de leurs travaux, celui-ci peut fortement varier en terme de contenu. A la lecture de ces rapports, il n'est pas toujours possible de comprendre ce qui a été analysé et comment les conclusions ont été établies.

Le rôle des commissions de gestion n'est pas clairement défini et les contrôles ne sont pas effectués de manière homogène dans les différentes associations de communes. Cela n'aide pas à valoriser le rôle de cet organe de surveillance interne et pousse à craindre que sa mission ne soit pas entièrement remplie.

### 3.4.3. LES PRÉFETS

Le Canton de Vaud est organisé en dix préfectures correspondant aux dix districts actuels. Chaque district compte au moins une préfète ou un préfet, parfois deux selon leur dimension (actuellement, ils sont au nombre de quatorze, quatre districts comportent donc deux préfets à leur tête). Les préfets sont les représentants du Conseil d'Etat dans leur district respectif. Leur rôle est défini par la loi sur les préfets et les préfectures (Lpréf) et se caractérise par une grande diversité. On peut y distinguer quatre volets distincts :

- juge pénal (selon les compétences qui lui sont allouées par la législation pénale, notamment la répression des contraventions et l'encaissement des amendes qu'il a prononcées);
- administrateur (délivrance d'autorisation, permis et autres documents officiels);
- conciliateur (médiateur dans des conflits dans des domaines publics et privés, en particulier, il préside la commission de conciliation en matière de baux);
- représentant de l'autorité gouvernementale.

C'est ce dernier rôle qui a été considéré dans cet audit. En tant que représentants de l'autorité gouvernementale, ils doivent assurer la surveillance des autorités communales et intercommunales sous l'angle de la légalité. Ils sont également les autorités de contrôle des finances communales<sup>38</sup>. Certaines des vérifications qu'ils doivent exécuter sont explicitement prévues par la loi :

- le contrôle des comptes annuels des associations de communes doit être effectué avant le 15 juillet de chaque année (art 125c LC et art 38 RCom);
- le budget de fonctionnement doit être adressé au préfet pour revue au plus tard le 31 décembre (art 12 RCom);

---

<sup>38</sup> Selon l'aide-mémoire pour les autorités vaudoises publié en juillet 2016 – page 22

- l'examen du registre des procès-verbaux et autres registres communaux doit être fait de manière annuelle (art 141 LC);
- L'activité et la gestion (y compris l'examen du rapport de gestion selon l'article 38 RCom) doivent également être examinées annuellement (art 31 LPréf).

Les six préfets des districts où se situent les sièges des huit associations sélectionnées ont été rencontrés lors des travaux d'audit<sup>39</sup>. Ces discussions et les documents ayant été partagés à l'occasion de ces rencontres ont permis de confirmer que les tâches de vérifications concernant les associations sélectionnées étaient partiellement remplies :

- les comptes annuels 2014 ont bien été remis à la préfecture dans les temps et les vérifications requises ont été effectuées;
- le budget 2015 a également été envoyé en temps opportun et vérifié. Les contrôles effectués sont néanmoins moins détaillés que ceux appliqués aux comptes annuels;
- par contre, le registre des procès-verbaux n'a pas été examiné dans tous les cas (trois préfets sur six ne l'obtiennent pas);
- finalement, le rapport de gestion n'est pas systématiquement obtenu (seuls deux préfets l'ont explicitement mentionné) et les responsables des associations ne sont pas rencontrés de manière systématique afin de discuter des activités (seuls trois préfets confirment rencontrer les organes dirigeants de l'association dans ce but).

En théorie, il ne devrait pas exister de différence entre la manière dont les préfets surveillent les activités d'une association de commune par rapport à une commune. En effet, l'article 31 LPréf ne fait pas de distinction entre les communes et les associations de communes par rapport à la surveillance et aux contrôles qu'ils doivent exercer<sup>40</sup>. Dans la réalité du terrain, les préfets admettent effectuer en général des vérifications plus succinctes dans le cas des associations de communes, alors même que le risque autant stratégique que financier y est souvent plus élevé de leur point de vue. Par exemple, une rencontre entre le préfet et le comité de direction n'est pas systématiquement organisée de manière annuelle, principalement pour des raisons de contrainte de temps disponible. Les préfets ne procèdent également pas ou peu à la révision des procès-verbaux ni à celle de la légalité des décisions des organes de l'association. L'expérience d'un préfet rend pourtant ce domaine particulièrement relevant. Comme il a été constaté, ils effectuent effectivement certains contrôles financiers sur le budget et les comptes annuels. Ces vérifications sont principalement des contrôles de conformité, effectués sur la base d'une liste prédéterminée et représentent des vérifications plutôt de technique comptable. Alors que les comptes annuels sont déjà vérifiés par l'organe de révision et par la commission de gestion, sans compter leur approbation par le comité de direction, le préfet pourrait peut-être renoncer à effectuer des contrôles détaillés, ceci afin d'éviter une certaine redondance. Cela se justifierait également car il n'a souvent pas les compétences et connaissances d'un spécialiste de la révision

---

<sup>39</sup> A savoir Mesdames et Messieurs les préfètes et préfets des districts de Nyon, de l'Ouest lausannois, du Jura-Nord vaudois, de Morges, de Lavaux-Oron et du Gros-de-Vaud qui étaient en poste durant le 1<sup>er</sup> semestre 2016.

<sup>40</sup> Article 31 LPréf « Le préfet surveille les communes, les fractions de communes, les associations de communes et autres institutions intercommunales notamment en examinant chaque année leur activité et leur gestion, ainsi que leurs registres et leurs comptes. Le rapport annuel adressé au Conseil d'Etat fait état de ces contrôles. »

des comptes. Du point de vue temporel, ces contrôles sont généralement effectués après que les comptes soient approuvés par le conseil intercommunal, et donc trop tardivement pour être pris en considération pour l'exercice concerné.

Certains préfets utilisent une liste de questions à aborder lors de visites à des associations de communes. Cette liste inclut des vérifications à effectuer sur les procès-verbaux, les règlements et les publications dans la FAO, entre autres. Elle n'est toutefois pas utilisée par tous les préfets.

Finalement, les préfets jouent souvent un rôle de médiateur ou de facilitateur dans les négociations entre communes lors de la création d'une entité intercommunale par exemple, principalement comme soutien lors de la rédaction des statuts. Ils peuvent proposer des solutions neutres lors de conflits sur des questions épineuses qui se poseraient dans les cas de création d'une nouvelle structure ou de liquidation d'une association existante.

En conclusion, les préfets sont actifs dans la surveillance des associations de communes, principalement dans leur rôle d'autorité de contrôle des finances communales. Ils sont également souvent appelés en soutien dans le cas de conflit ou de question par rapport à l'application d'exigences légales. Néanmoins, un certain volet de leur mission de surveillance lié au contrôle de l'activité et de la gestion (toujours dans la perspective de la légalité) n'est pas effectué de manière systématique par tous les préfets.

### 3.5. LES GROUPEMENTS FORESTIERS

Comme introduit précédemment, les spécificités des groupements forestiers ont rendu pertinent l'établissement d'un chapitre particulier à leur sujet afin d'y présenter les constatations effectuées.

Le groupement forestier est une organisation de propriétaires de forêts publiques qui se rassemblent en vue d'optimiser la gestion et rationaliser l'exploitation de leur bien. Ils peuvent être classés en quatre catégories différentes, en fonction de leur année de création et de leur forme juridique :

- 1) les groupements forestiers intercantonaux qui sont des associations de droit privé (régis par les articles 60 et suivants du code civil);
- 2) les groupements forestiers publics qui ont été créés depuis 2006, date à laquelle la notion de groupement forestier telle qu'on la connaît aujourd'hui a été introduite dans la loi forestière;
- 3) les groupements forestiers créés avant 2006 (connus aussi sous la dénomination d'association de triage forestier) et formés sous l'ancienne organisation forestière, réglée par la création d'arrondissements et de triages forestiers qui pouvaient incorporer des forêts publiques et privées (art 23 de la loi forestière du 5 juin 1979);
- 4) les communes qui, sans faire formellement partie d'un groupement, emploient un ou plusieurs gardes forestiers ou collaborent par contrat de prestation avec une autre commune pour l'engagement d'un garde forestier. La commune employeur facturera donc aux autres intéressées les charges qui leur sont dévolues selon leur accord mutuel (en général en fonction du temps effectif des travaux dans les forêts communales).

**Dans le cadre de cet audit, seuls les groupements forestiers appartenant à la deuxième catégorie ont été abordés.** Il en existe actuellement vingt-deux selon une liste obtenue du SCL préparée dans le courant du premier trimestre 2016. Ils sont régis par **la loi forestière (LVLFO)** du 8 mai 2012 et par **son règlement d'application (RLVLFo)** du 18 décembre 2013. Leurs statuts doivent être soumis à l'approbation du Conseil d'Etat et c'est cette approbation qui donne naissance au groupement forestier (art 10 RLVLFo). Ce type de groupement forestier prend donc la forme d'une corporation de droit public doté de la personnalité juridique, dont les organes requis par la loi (art 11 RLVLFo) sont les suivants :

- **L'assemblée générale** – composée de représentants de tous les membres du groupement, elle représente le pouvoir suprême. Ses attributions incluent l'adoption des statuts, l'élection des membres des autres organes et la décision éventuelle de dissolution du groupement forestier. Son rôle est similaire à celui du conseil intercommunal (le pouvoir législatif), même si la liste de tâches lui étant dévolues est moins détaillée (art 12 RLVLFo).
- **Le comité** – composé de trois membres au minimum et de neuf membres au maximum en fonction du nombre de partenaires au groupement. Il assume toutes les tâches qui ne sont pas de la compétence d'un autre organe (art 13 RLVLFo). En cela, il répond aux mêmes critères que le comité de direction (le pouvoir exécutif).
- **Les vérificateurs des comptes** – ces derniers doivent être choisis hors du comité (art 14 RLVLFo). Leur mission de contrôle n'est pas précisée par la législation en vigueur. Les prescriptions du code civil sur les associations (applicables selon le renvoi de l'art 12 LVLFO) ne précisent pas non plus les tâches d'un tel organe, mais prévoient une obligation d'avoir un organe de révision selon les dispositions du code des obligations applicables aux sociétés anonymes.

Une lecture complète de la LVLFO et du RLVLFo permet de constater que très peu de dispositions sur la structure et l'organisation de ces groupements y sont incluses. Un article de loi existant dans la législation applicable aux communes (l'article 114LC<sup>41</sup>) pose également la question de l'application de certaines de ses dispositions. Le groupement forestier est en effet une corporation de droit public qui comprend des communes et qui est régie par une loi spéciale. Il en résulte à priori que cet article particulier s'applique et par conséquent les dispositions générales de la Loi sur les Communes<sup>42</sup> également. Lorsque l'on étudie plus en détails la structure d'un tel groupement, on conclut que l'institution qui lui ressemble le plus est vraisemblablement l'association de communes. D'autres législations spéciales, telle la loi sur le service de défense contre l'incendie et de secours à son article 9<sup>43</sup>, établissent clairement cette

---

<sup>41</sup> Art. 114 Droit applicable

1 Les dispositions concernant les communes et les autorités communales sont applicables par analogie à l'association, à la fédération de communes, à l'agglomération et à toute autre forme de corporation de droit public comprenant des communes prévue par la présente loi ou les lois spéciales, pour autant que ces dispositions ne soient pas en contradiction avec les lois précitées.

<sup>42</sup> Cette opinion est corroborée par un avis de droit émis par le SJL en mars 2014 sur les groupements forestiers et leur assujettissement à la LC ainsi que les compétences y relatives du SCL

<sup>43</sup> LSDIS Art. 9 Organisations régionales

1 Pour accomplir les tâches de service de défense contre l'incendie et de secours, les communes regroupées selon l'article 8 ci-dessus organisent, équipent et instruisent en commun un SDIS.

assimilation. Il semble donc opportun d'appliquer par analogie les règles relatives aux associations de communes aux groupements forestiers<sup>44</sup> et, fort de ce constat, deux groupements ont été sélectionnés et ont fait l'objet des mêmes travaux d'audits que les huit associations sélectionnées.

### 3.5.1. LA STRUCTURE DES GROUPEMENTS FORESTIERS

La LVLFo établit, de manière similaire aux règles applicables aux associations de communes, une liste de dispositions que les statuts de l'entité doivent absolument régler.

Les statuts des deux groupements forestiers sélectionnés ont également été considérés par rapport aux exigences applicables aux associations de communes (voir chapitre 3.1.1), même si

« Les statuts contiennent des dispositions relatives aux points suivants :

- a. le but et le siège du groupement forestier;
- b. la durée du mandat des membres du comité et des vérificateurs des comptes;
- c. les cas d'incompatibilité;
- d. le mode de représentation du groupement;
- e. les conditions à remplir pour la révision des statuts et la dissolution du groupement forestier;
- f. les conditions auxquelles les propriétaires de forêts privées peuvent en confier la gestion au groupement forestier;
- g. la convocation de l'assemblée générale et le droit de vote des membres ;
- h. l'engagement du garde forestier et du personnel;
- i. la répartition des frais et des charges.

Art.8 al2 RLVFo

l'application des dispositions légales de la législation sur les communes n'est pas clairement établie.

De manière générale, les exigences légales (autant celles de la LVLFo que celles de la LC) sont bien respectées, même si quelques exceptions ont été notées, principalement un manque de clarté de certaines dispositions. Les points suivants ont été constatés :

- Les conditions auxquelles les propriétaires de forêts privées peuvent confier la gestion au groupement forestier ne sont pas clairement mentionnées;
- De même, les conditions pour l'admission de nouveaux membres ainsi que la possibilité d'offrir des prestations à d'autres communes, associations ou groupements par contrat de droit administratif ne sont généralement pas suffisamment décrites;
- Les ressources financières du groupement ne sont pas explicitement listées;
- Les tâches de l'entité pourraient être décrites de manière plus détaillée;
- La qualité des membres des différents organes pourrait être réglementée plus clairement.

Les différents organes internes sont majoritairement composés de délégués provenant des exécutifs communaux. Le Canton, lorsqu'il fait partie du groupement, est généralement représenté par l'inspecteur forestier de l'arrondissement concerné ou par l'inspecteur cantonal des forêts. La séparation entre les deux organes que sont l'assemblée générale et le comité n'est pas toujours très nette. En effet, les dispositions de la loi forestière sont muettes au sujet de la

<sup>2</sup> A cette fin, elles collaborent au sens de l'article 107a et suivants LC A.

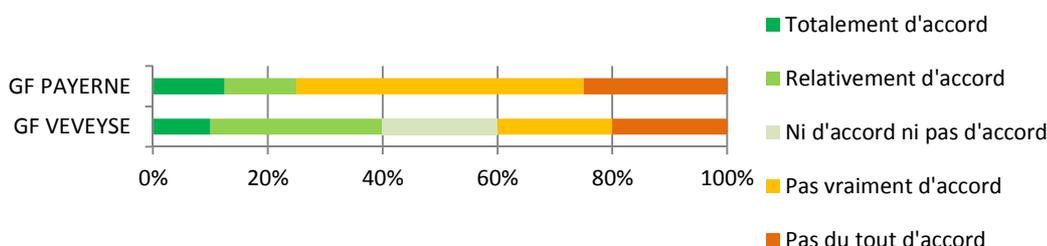
<sup>44</sup> Cette conclusion est également celle développée dans l'avis de droit émis par le SJL

qualité de leurs membres. Dès lors une certaine confusion existe. Pour un des groupements forestiers, l'assemblée générale et le comité sont composés des mêmes personnes, ce qui pose un réel problème de séparation des tâches ainsi qu'une absence de supervision par l'assemblée générale des décisions prises par le comité. Dans le second cas, la situation est légèrement différente, même si le président du comité est aussi le président de l'assemblée générale (il ne dispose pas du droit de vote lors des assemblées générales, sauf en cas d'égalité où il doit trancher). La présence du garde forestier avec voix consultative à chaque séance de l'assemblée générale et du comité amène un certain regard apolitique sur les activités, comparable à celui d'un directeur opérationnel dans une association de communes.

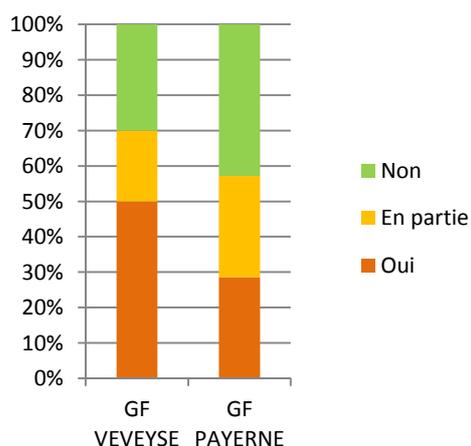
### 3.5.2. L'ASPECT DÉMOCRATIQUE

Les organes étant composés majoritairement de municipaux en charge du domaine concerné, l'existence et la communication d'objectifs stratégiques et financiers par les communes à leurs délégués est plus fréquente que dans les associations de communes revues durant l'audit. Le taux de présence aux réunions est également très élevé. Il ne semble toutefois pas qu'un cahier des charges spécifiques existe dans ce contexte, ni que des exigences, en termes de forme et de fréquence, de rapports, ne soient spécifiquement précisées, en tout cas concernant les législatifs communaux. Les deux groupements forestiers analysés comptent uniquement sur leurs délégués pour la transmission d'informations aux communes concernées, même s'il n'existe aucune règle écrite par rapport à ces exigences (a contrario des associations de communes). Par conséquent, les conseils communaux / généraux ne sont pas ou très peu informés des activités. Ces lacunes dans la transmission d'informations pourraient aussi être en partie due à la très faible représentativité des législatifs communaux au sein des groupements forestiers (en particulier à l'assemblée générale qui peut être considérée comme l'équivalent du pouvoir législatif). Les communes ne se sentent donc pas bien informées, selon l'avis de leurs présidents des commissions de gestion / finances et estiment qu'un déficit d'information existe, comme illustrés dans les deux graphiques suivants :

Sur une échelle de 1 (pas du tout d'accord) à 5 (totalement d'accord), merci de donner votre avis sur l'affirmation suivante : « je suis bien informé(e) des activités de l'association »



« Selon vous, existe-t-il un déficit d'information entre l'assemblée générale et votre commune ? »



Source : CdC d'après réponses aux questionnaires aux présidents des commissions de gestion / finances

En ce qui concerne la communication directe avec le citoyen, ces deux groupements forestiers n'en font pas et il est dès lors très difficile de trouver des informations sur leurs activités. Ce fait est probablement expliqué par la relative petite taille des entités sélectionnées ainsi que par l'absence d'impact direct de leurs activités sur le citoyen.

### 3.5.3. LA CONFORMITÉ DES INFORMATIONS FINANCIÈRES AUX EXIGENCES LÉGALES

La législation applicable n'inclut guère de dispositions par rapport au domaine financier, à l'exception notoire de l'existence de l'organe de vérification des comptes. Dès lors, l'application des règles relatives à la comptabilité des communes selon le RCom par les groupements forestiers n'est pas exigée. Par exemple, l'un des deux groupements n'applique pas le plan comptable des collectivités publiques, ce qui rend plus difficile la lecture des comptes pour un membre des autorités communales et nuit à la comparabilité des comptes avec ceux d'autres entités publiques. De même, l'application du principe nécessitant la double signature pour tout retrait de fonds n'était pas appliqué par l'un des deux groupements avant la visite de la Cour.

### 3.5.4. LA SURVEILLANCE

Dans l'organisation actuelle de tels groupements, le seul organe ayant des fonctions de surveillance et de contrôle est le vérificateur des comptes, qui n'est pas dans tous les cas représenté par une fiduciaire. En effet, ses membres ne sont pas forcément externes à l'entité, même s'il est prévu qu'ils ne puissent pas faire partie du comité. Les responsabilités de cet organe ne sont pas non plus détaillées et ne semblent pas inclure une revue du budget ni le contrôle de la gestion. Il n'existe donc pas de commission de gestion telle qu'elle est prévue dans les dispositions relatives aux associations de communes. La préparation d'un rapport de gestion ne semble pas systématique non plus, même si les gardes forestiers établissent un rapport d'activité qui peut remplir ce rôle.

Finalement, les préfets ne considèrent pas les groupements forestiers comme soumis à leur supervision. Or ce point a été récemment clarifié par le SCL dans une communication adressée à tous les préfets du Canton en mars 2016 : il y est établi que les obligations préfectorales vis-à-vis des groupements forestiers répondant aux critères d'un établissement de droit public sont les mêmes que celles qu'ils ont envers les associations de communes.

En conclusion, la surveillance des groupements forestiers, au niveau financier et au niveau de la gestion, n'est pas réellement structurée et dès lors est potentiellement insuffisante à détecter des erreurs et problèmes potentiels. L'absence d'exigences légales au sujet du contrôle de ces groupements, qui sont des collectivités publiques, représente le problème majeur de ces entités.

## 4. RÉPONSES AUX QUESTIONS D'AUDIT, CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

### 4.1. RÉPONSES AUX QUESTIONS D'AUDIT

L'objectif de l'audit était d'évaluer si l'organisation des associations de communes représente un cadre approprié permettant de minimiser les risques démocratiques et financiers induits par cette forme de collaboration intercommunale issue de la Constitution. Les résultats obtenus démontrent que, si à l'heure actuelle, la structure des associations de communes leur permet de fonctionner globalement bien et au sein du cadre légal qui leur est applicable, l'aspect démocratique, le contrôle par les communes et la surveillance sont des domaines où des améliorations importantes sont réalisables.

#### AXE I : LA STRUCTURE DE L'ASSOCIATION

---

*La structure des associations de communes permet-elle un bon fonctionnement ?*

---

Globalement, la Cour conclut que la structure actuelle des associations de communes vaudoises atteint cet objectif et leur permet de fonctionner adéquatement. Quelques suggestions d'amélioration ont néanmoins été identifiées.

#### LA STRUCTURE DOIT ÊTRE CLARIFIÉE

Le cadre réglementaire d'une association de communes (incluant les statuts et les divers règlements d'organisation) doit décrire clairement les responsabilités en matière de gestion et de contrôles et doit inclure également les conditions applicables si un membre manifeste la volonté de quitter l'association. Ces dispositions doivent être conformes aux dispositions légales, claires, complètes et axées sur le futur en tentant de régler la majorité des cas de figure pouvant se présenter. Lors de l'audit, il a été relevé que les dispositions statutaires des entités ne fournissent pas toujours une description claire et complète de l'organisation et du fonctionnement. Les dispositions légales en la matière ne sont d'ailleurs pas toujours entièrement respectées. Des règlements d'organisation sont également requis par la loi et aident au bon fonctionnement de l'entité. Or, ils n'existent pas toujours.

Lorsque la taille d'une association atteint une certaine masse critique (nombre de partenaires impliqués, en termes opérationnels ou financiers ou en fonction de la complexité des activités), une direction opérationnelle s'avère indispensable afin de décharger les membres du comité de direction de la gestion quotidienne. La présence d'une direction opérationnelle permet également un regard professionnel, apolitique et critique sur les activités. Pour les petites associations, où la taille ou les engagements financiers ne justifient pas l'engagement d'un tel professionnel, une séparation des tâches à l'intérieur du comité de direction peut être bénéfique

et suffisante afin de simplifier la gestion quotidienne et amener un meilleur contrôle des activités.

## **AXE II : L'ASPECT DÉMOCRATIQUE**

---

### *Le contrôle démocratique est-il garanti ?*

---

La représentation des communes au sein des organes de l'association, le fonctionnement de la délégation aux délégués communaux ainsi que la communication effectuée par l'association sur ses activités ont été retenus comme des critères déterminants pour juger de l'aspect démocratique. Il ressort des analyses effectuées que l'organisation actuelle des associations de communes ne permet pas aux communes d'effectuer un contrôle démocratique suffisant de l'association. La faible représentativité des législatifs communaux au sein des organes de l'association, l'absence d'une description claire et complète de la délégation de pouvoir aux représentants communaux ainsi que des faiblesses dans la transmission de l'information sont à l'origine de cette situation.

### **L'AUTORITÉ DÉLIBÉRANTE COMMUNALE DEVRAIT ÊTRE REPRÉSENTÉE DANS LE CONSEIL INTERCOMMUNAL DES ASSOCIATIONS**

La clé de répartition des sièges dans les organes de l'association est un élément déterminant pour assurer le contrôle démocratique. Une grande attention doit donc être portée à ces éléments lors de la préparation des statuts. Même si le cadre légal ne pose pas d'obligation spécifique quant à la représentation des deux pouvoirs communaux au sein des associations de communes, on observe que la non-représentativité du législatif dans les conseils intercommunaux a des conséquences importantes, en particulier sur la transmission d'informations. Avant l'existence de telles entités intercommunales, l'exécutif communal s'occupait de toute la gestion des tâches en détail (pouvoir de décision), alors que le législatif gardait le contrôle au niveau financier. Ce pouvoir de contrôle est nettement dilué par la collaboration intercommunale et peut même disparaître si le législatif est totalement absent du conseil intercommunal. Le contrôle d'un exécutif par un législatif représente le principe même de la démocratie, or si les délégués aux conseils intercommunaux incluent seulement des représentants des exécutifs communaux, ce principe n'est pas respecté.

### **IL EST NÉCESSAIRE DE POSER UN CADRE AUX ACTIVITÉS DES ASSOCIATIONS DE COMMUNES ET PRÉCISER LE FONCTIONNEMENT DE LA DÉLÉGATION**

La collaboration au sein d'une association de communes implique l'abandon d'une partie des compétences communales au bénéfice de l'entité intercommunale, avec les risques qui en découlent. Ces risques sont d'autant plus grands que les décisions prises par les organes des associations de communes sont exécutoires sans l'approbation des communes participantes (selon l'article 123 LC), alors même que les conséquences financières pour ces dernières peuvent être importantes. Afin de compenser partiellement cette perte de pouvoir, la loi prévoit que des représentants de la commune soient nommés et siègent au sein des organes de l'association. Ces représentants ont donc le devoir de défendre les intérêts de leur commune et de limiter les

risques pour cette dernière, or une description complète de leur rôle et leurs responsabilités n'existe pas. L'audit a démontré que dans les associations sélectionnées, les délégués ne sont pas toujours informés des attentes de leurs communes, que ce soient des objectifs liés aux activités de l'association ou aux exigences de rapport. Il semble que les communes délégatrices aient une certaine difficulté à poser un tel cadre à leurs délégués, car elles ne sont elles-mêmes que peu informées de la stratégie et des activités courantes des associations auxquelles elles participent. Cette constatation est particulièrement valable pour les législatifs communaux, malgré l'exigence légale des municipalités d'informer annuellement leur conseil communal/général des activités de l'association.

L'audit a démontré que la transmission d'informations serait probablement meilleure si les représentants dans l'association de communes des deux pouvoirs communaux avaient la charge de rendre compte à leurs semblables (autrement dit les délégués intercommunaux provenant de l'exécutif rapportent aux municipalités alors que les délégués intercommunaux provenant du législatif rapportent à leur conseil communal/général). De l'avis des communes<sup>45</sup>, la communication représente le problème majeur des associations de communes. Elle devrait être plus structurée, plus fréquente et porter autant sur l'aspect stratégique (les projets en cours, les décisions prises) que sur l'aspect financier (statut des dépenses par rapport au budget, suivi des investissements). L'inclusion d'un point obligatoire à l'ordre du jour de chaque séance du conseil communal/général au sujet des associations de communes, durant lequel un rapporteur désigné présenterait une synthèse des éléments pertinents, est un exemple parmi d'autres de procédures pouvant améliorer le flux d'information.

La création d'un document représentant un plan stratégique et financier, soumis à l'approbation des municipalités des communes participantes, présentés à tous les conseils communaux/généraux concernés et mis à disposition des citoyens, peut répondre adéquatement à cette problématique et contribuer ainsi à renforcer le contrôle démocratique. Le but est de présenter la vision stratégique, de définir des objectifs quantitatifs servant à mesurer la performance et de décrire les actions qui en découlent, y compris un volet financier. Ce document servira ensuite de base aux budgets annuels et aux plans d'investissements, en fixant une limite maximale de dépenses qui aura été, en quelque sorte, déjà approuvée par les communes. La détermination d'objectifs sert également à faciliter la communication des résultats et permet aux communes et aux commissions de gestion d'effectuer un suivi plus formalisé des activités de l'association. Ce document ne peut préjuger de la totalité des décisions futures, les circonstances pouvant amener des éléments inconnus et justifier des changements de direction stratégique.

### **AXE III : LA CONFORMITÉ DES INFORMATIONS FINANCIÈRES AUX EXIGENCES LÉGALES**

---

*Les informations financières sont-elles conformes aux exigences légales?*

---

<sup>45</sup> Selon les réponses aux questionnaires aux présidents des commissions de gestion/finances

L'audit a démontré que les dispositions légales ayant trait à la présentation, à la structure et aux exigences temporelles de préparation et d'approbation des états financiers des associations de communes étaient globalement bien respectées par les associations sélectionnées. Quelques petites exceptions ont été notées et font l'objet de recommandations particulières pour les associations concernées. Aucune recommandation globale ne s'impose, car aucune tendance dans ce domaine n'a pu être véritablement établie.

#### **AXE IV : LA SURVEILLANCE**

---

*La surveillance, principalement dans le domaine financier, est-elle suffisante?*

---

Les intervenants principaux dans la surveillance et le contrôle des associations de communes sont bel et bien actifs et remplissent leur mission. Néanmoins, des suggestions d'amélioration ont été identifiées afin d'assurer une surveillance efficace.

#### **LE CAHIER DES CHARGES DES ORGANES EN CHARGE DE LA SURVEILLANCE DOIT ÊTRE REVU**

Afin d'être considérée comme efficace, la surveillance doit permettre de détecter des erreurs, de prévenir d'éventuels développements négatifs sur le plan financier et d'améliorer la gestion. Les différents intervenants en charge de la surveillance œuvrent ensemble pour atteindre ce but. Les contrôles qu'ils effectuent doivent donc être pertinents, complets, complémentaires et non redondants. Chaque intervenant doit être au clair sur ses objectifs, l'accès aux informations nécessaires à l'accomplissement de sa mission doit lui être garanti et il doit disposer d'outils pour le guider dans ses tâches.

En tant qu'organe externe, **l'organe de révision** a la charge particulière de vérifier la conformité de l'établissement des comptes annuels aux exigences légales applicables, en utilisant comme base de travail les normes de la profession en Suisse ainsi que les directives en vigueur. Il doit être qualifié selon des critères reconnus et jouir d'une indépendance irréprochable. Suite à ses travaux, un rapport détaillé doit être mis à disposition, permettant aux autres intervenants de mieux comprendre les vérifications effectuées, de prendre appui sur celles-ci et ainsi d'éviter de procéder une seconde fois aux mêmes contrôles. A la date de fin des travaux d'audit, le SCL était en train de travailler sur une révision des « directives pour l'organe de révision des comptes communaux et le cas échéant pour la commission communale de gestion ou des finances »<sup>46</sup>, afin de les actualiser suite aux divers changements dans la pratique de la révision des comptes en Suisse de ces dernières années. Cette révision devrait permettre de lever une certaine confusion sur les exigences cantonales en matière de qualification de l'organe de révision ainsi que sur les travaux qu'il doit effectuer.

En tant qu'organe interne de l'association, **la commission de gestion** (assistée éventuellement d'une commission des finances si cette dernière est prévue par les statuts) devrait avoir un rôle renforcé en ce qui concerne le contrôle de la gestion et des finances. L'organe de révision est

---

<sup>46</sup> Voir chapitre 3.4.1 qui inclut une description des activités de l'organe de révision et fait référence à ces directives.

responsable du contrôle technique des comptes annuels, alors que la commission de gestion (ou des finances si cette tâche lui est déléguée) se doit d'amener un contrôle plus politique sur les comptes. Dans l'idéal, le rôle de ces commissions devrait inclure le questionnement des différents choix du comité de direction, l'émission de vœux par rapport à la stratégie et aux activités et la proposition d'améliorations potentielles à amener à la gestion des activités. En matière financière, les commissions de gestion (dans le cas où il n'existe pas de commission des finances) devraient exécuter des contrôles principalement au niveau de la nature des charges (contrôle de certaines factures pour en comprendre la nature, remettre en question leur nécessité et demander à voir la machine en question, par exemple), ce qui amènerait également un regard critique sur les choix opérés par le comité de direction. En d'autres termes, leurs contrôles sur les dépenses effectuées devraient être renforcés, ce qui permettra également de renforcer le contrôle démocratique. Ces tâches ne sont actuellement effectuées que de manière succincte par les commissions de gestion. Leur mission n'est pas toujours très claire et se situe quelque part entre un contrôle des comptes et un vrai contrôle de la gestion. A l'issue de leurs travaux, un rapport clair, complet et détaillé est nécessaire afin d'en rendre compte et servir de base de référence pour les années futures.

Finalement, en tant que représentants du gouvernement, **les préfets** doivent remplir la mission étatique de contrôle de la légalité des activités des entités communales et intercommunales. Pour se faire, ils doivent procéder à des inspections périodiques de toutes les associations de communes de leur district avec la même rigueur que celle appliquée aux communes. Le temps qu'ils consacrent aux contrôles sur les états financiers devrait être limité car ces derniers sont déjà maintes fois contrôlés. Ils pourraient ainsi se concentrer sur des problématiques où leur expérience serait la plus bénéfique et disposer de plus de temps à passer avec les organes dirigeants des associations, afin de détecter d'éventuels problèmes.

### **L'IMPLÉMENTATION D'UN SYSTÈME DE CONTRÔLE INTERNE PERMETTRAIT D'AMENER UN CERTAIN CONFORT AUX COMMUNES PARTICIPANTES**

Afin de limiter le risque et de s'assurer de la présence d'un cadre adapté aux activités, la mise en place d'un système de contrôle interne (SCI) est une solution justifiée dans le cas des associations de communes. L'implémentation d'un tel système est d'ailleurs actuellement encouragée par la LC dans une disposition particulière entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2013. La Cour estime que le SCI est même encore plus important pour une association de communes que pour une commune seule. Premièrement, sa taille est souvent plus importante (en volume financier également) et deuxièmement un nombre restreint de personnes sont responsables de la gestion des activités courantes (toujours en comparant avec les structures dont dispose une commune de taille moyenne), ce qui rend le risque d'erreur plus important.

« Le département en charge des relations avec les communes encourage les communes, associations de communes, ententes intercommunales et autres regroupements de droit public à mettre en œuvre un système de contrôle interne adapté à leur taille et à l'importance de leur budget. »

Art 93i LC

« Du point de vue théorique, le SCI englobe toutes les méthodes, les procédures et les mesures organisationnelles d'une entité afin de fournir un travail **efficace** et **efficient** qui **minimise les**

**risques et évite les erreurs.** Développé à l'origine pour lutter contre la fraude, le contrôle interne a progressivement évolué jusqu'à devenir un élément clé de la gouvernance. Un SCI complet couvre ainsi autant les éléments de stratégie que les éléments opérationnels, de conformité et d'information financière. »<sup>47</sup>

Sur les huit associations et les deux groupements forestiers qui ont été visités lors de cet audit, seule une association a actuellement en place un tel système. L'impulsion à l'origine de l'implémentation de ce système est la découverte d'un détournement de fonds réalisé par l'ancien boursier de plusieurs centaines de milliers de francs sur une période de dix ans, qui a été découvert par hasard lors d'opérations de bouclément. Des contrôles appropriés auraient peut-être pu permettre de détecter de telles opérations en temps opportun ou auraient rendu impossible leur réalisation.

En conclusion, une pratique homogène des différents contrôles auxquels les états financiers et les activités des associations de communes sont soumis ainsi qu'un environnement de contrôle approprié sont indispensables à leur bon fonctionnement. Cela permettrait également de limiter leurs risques efficacement, principalement au niveau financier, et d'augmenter la confiance du public dans de telles institutions.

Finalement, il reste à conclure sur les groupements forestiers. Il apparaît qu'une certaine confusion règne sur leur statut exact, en particulier sur l'applicabilité des exigences légales de la loi sur les communes, et que par conséquent des lacunes existent en matière de surveillance.

### **LE CAS PARTICULIER DES GROUPEMENTS FORESTIERS DOIT ÊTRE CLARIFIÉ**

L'analyse des deux groupements forestiers sélectionnés a permis de constater que des différences avec les associations de communes existaient, principalement au niveau de la structure et de l'organisation de ces entités. En particulier, l'absence de disposition sur une séparation claire entre l'assemblée générale et le comité crée de potentielles faiblesses dans l'organisation, en raison d'un manque d'indépendance entre les deux organes. Au niveau communal, il est expressément prévu que nul ne peut être membre à la fois de l'autorité délibérante et de l'autorité exécutive. De manière symétrique, un membre du conseil intercommunal qui est élu au comité de direction perd sa qualité de délégué. Rien de tel n'est prévu pour les groupements forestiers et cette indépendance n'est dès lors pas garantie.

Des similitudes dans les constatations existent néanmoins, principalement liées à la problématique de la transmission d'information. Comme pour les associations de communes, l'information sur les activités et les résultats des groupements forestiers ne semble que très peu atteindre les communes concernées, tout particulièrement leur organe législatif. Cet état de fait est à mettre en relation, dans les deux cas étudiés, avec la relative absence de membres des législatifs communaux dans les organes de l'entité. La représentation de l'autorité délibérante doit donc également être assurée afin de refléter au plus près l'organisation démocratique d'une commune. Une absence de disposition par rapport au cadre financier qui doit être appliqué a également été notée, en particulier aucune référence aux bases applicables à la comptabilité

---

<sup>47</sup>Citation tirée du rapport n°15 de la CdC publié le 29 juin 2011 «Audit sur le contrôle interne des processus financiers dans les communes vaudoises ».

communale (alors même que ces entités jouissent de la personnalité de droit public et impliquent des communes). Finalement l'absence d'une commission de gestion est à relever de même que le peu de dispositions régissant les qualifications et la mission des vérificateurs de comptes, ce qui peut potentiellement amener des lacunes dans la surveillance.

## 4.2. CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES

Se fondant sur les résultats de l'audit, la Cour émet des constatations et des recommandations générales qui permettront de répondre adéquatement à certains risques ayant été identifiés. Celles-ci se veulent globales et concernent dès lors potentiellement toute association de communes existante ou qui sera créée dans le futur. Les communes appartenant à de telles structures sont également directement impactées et une recommandation spécifique leur est également adressée. De par leur caractère général, ces recommandations intéressent également le service en charge des relations avec les communes (SCL) qui, eu égard à son rôle de surveillance, de coordination et son pouvoir d'émission de directives, peut jouer un rôle critique dans leur mise en pratique. Finalement, une recommandation spécifique concernant la nécessité de clarifier certaines exigences légales s'appliquant aux groupements forestiers est adressée au Conseil d'Etat.

**CLARIFICATION DE LA STRUCTURE ORGANISATIONNELLE****Constatation n° 1**

L'audit a révélé que le cadre réglementaire ne fournit pas toujours une description claire et complète de l'organisation. Il ne mentionne pas clairement les responsabilités en matière de gestion et de contrôle. De plus, les statuts et les règlements d'organisation ne sont pas entièrement conformes aux exigences légales en vigueur.

**Risques**

- Non-conformité à la loi
- Incompréhension de la structure et du fonctionnement de l'association
- Conflits potentiels dus au cadre peu clair et incomplet
- Difficultés dans la gestion quotidienne, inertie
- Erreurs de gestion dues à un manque de compétences dans le domaine d'activité

**Recommandation n° 1**

*A l'attention des associations de communes :*

La Cour recommande de revoir et d'ajuster, si nécessaire, la structure organisationnelle des associations de communes existantes afin de s'assurer que leurs statuts et règlements soient conformes aux exigences légales, complets et adaptés aux activités. Cette structure doit permettre une gestion opérationnelle efficace, qui soit adaptée à la taille et à la complexité des activités et qui prévoit des mesures de contrôles efficaces.

## RESPECT DE LA SÉPARATION DES POUVOIRS

### Constatation n° 2

La représentation des pouvoirs communaux dans les organes de l'association est un élément déterminant de l'aspect démocratique. L'audit a démontré que les organes délibérants des communes membres ne sont pas toujours suffisamment représentés dans les conseils intercommunaux, ce qui ne permet pas de garantir un contrôle démocratique équilibré. Dans certains cas, les membres des exécutifs communaux sont surreprésentés dans les organes des associations de communes. Cette situation, contraire à une bonne répartition entre les deux pouvoirs, peut déboucher sur une gestion unilatérale des activités par les représentants des municipalités. Elle ne respecte pas non plus la volonté des citoyens exprimée lors des votations communales, où sont élus les représentants aux deux pouvoirs communaux pour des fonctions définies.

### Risques

- Déficit démocratique
- Perte de contrôle des communes participantes
- Frustration de certains membres de l'association
- Problèmes de communication
- Inégalité dans la représentation des communes
- Inégalité de traitement

### Recommandation n° 2

*A l'attention des associations de communes :*

La Cour recommande que la séparation des pouvoirs entre exécutifs et organes délibérants des communes participantes soit garantie au sein des organes de l'association de communes. Les organes délibérants des communes membres doivent être représentés dans les conseils intercommunaux et les membres d'exécutifs communaux ne doivent pas disposer de la majorité des voix dans les organes délibérants des associations.

## CRÉATION D'UN PLAN STRATÉGIQUE ET FINANCIER

### Constatation n° 3

L'audit a démontré que les informations reçues par les communes sur l'activité des associations auxquelles elles participent n'est pas toujours adéquate, ni par sa fréquence ni par sa qualité. La stratégie et les décisions importantes prises par le comité de direction, de même que les impacts financiers, sont généralement opaques et communiqués tardivement, créant le sentiment pour les communes d'être mises devant le fait accompli. Les associations communiquent également très peu directement avec les citoyens, alors que ces derniers sont les récipiendaires du service public et également ceux qui le financent.

### Risques

- Manque de visibilité stratégique et financière pour la commune
- Imprévisibilité des répercussions financières
- Déficit démocratique
- Non atteinte des objectifs de la commune par rapport à sa participation dans l'association
- Absence d'information du citoyen

### Recommandation n° 3

*A l'attention des associations de communes :*

La Cour recommande la préparation d'un plan stratégique et financier couvrant les activités de l'association de communes pour chaque législature. Ce plan doit présenter la vision stratégique, définir des objectifs quantitatifs de performance et inclure un volet financier servant de base aux investissements et budgets futurs. Il doit être approuvé par les municipalités des communes membres, être présenté aux conseils communaux / généraux et mis à disposition des citoyens.

## CLARIFICATION DU RÔLE DES DÉLÉGUÉS INTERCOMMUNAUX

### Constatation n° 4

L'association est souvent décrite comme représentant une perte de pouvoir communal, alors qu'elle consiste en réalité en une délégation de ce pouvoir. Pour être efficace, cette délégation doit être cadrée et contrôlée. Lors de l'audit, il a été constaté que le rôle de délégué dans les organes intercommunaux et les responsabilités que cela implique ne sont pas clairement définis. Plus spécifiquement, les communes ne précisent pas toujours quelles sont leurs attentes vis-à-vis de l'association (objectifs de performance et objectifs financiers) et quelles sont leurs exigences en terme de communication vis-à-vis des délégués.

### Risques

- Déficit d'information
- Manque de transparence de l'association et absence de communication
- Droits de participation et de regard sur les activités de l'association pas exercés par les délégués
- Non atteinte des objectifs de la commune par rapport à sa participation dans l'association
- Perte d'efficacité dans l'activité du délégué dû au manque de cadre
- Responsabilités du délégué pas clairement définies

### Recommandation n° 4

*A l'attention des associations de communes :*

La Cour recommande aux associations de communes, en collaboration avec les communes membres, de clarifier le rôle et les responsabilités des délégués communaux dans les organes des associations de communes. Tout délégué au comité de direction et au conseil intercommunal devrait être informé des activités et de l'historique de l'association et comprendre les attentes de sa commune par rapport à sa mission. Cela implique que des objectifs de performance (quel est le but recherché par la commune en participant à l'association) ainsi que des objectifs financiers (combien est-elle prête à payer pour atteindre ce but) soient fixés, de même que des exigences en termes de communication (contenu et fréquence des rapports).

## CLARIFICATION DU RÔLE DES ORGANES DE SURVEILLANCE

### Constatation n° 5

L'audit a confirmé que des contrôles sont effectués par les différents intervenants actifs dans la surveillance des associations de communes. Néanmoins, l'étendue et la nature de ces contrôles varient de manière importante entre les associations sélectionnées, notamment :

- Les organes de révision n'appliquent pas tous les mêmes normes et directives
- Les commissions de gestion (éventuellement assistées d'une commission des finances) effectuent des contrôles variés et peu structurés
- Les préfets n'effectuent pas tous les mêmes vérifications que pour les communes

### Risques

- Contrôles inefficaces et inefficients
- Manque de systématique et d'homogénéité dans les contrôles des différentes associations de communes
- Non-conformité aux exigences légales
- Irrégularités dans les comptes annuels
- Dérive financière

### Recommandation n° 5

#### 5.1 - A l'attention des associations de communes :

La Cour recommande de revoir le rôle et les responsabilités des deux principaux organes de contrôles de l'association, que sont l'organe de révision et la commission de gestion (éventuellement assistée d'une commission des finances), afin de s'assurer de l'intégralité et de la complémentarité des contrôles effectués.

#### 5.2 - A l'attention du SCL :

La Cour recommande au SCL, en sa qualité de service en charge de la surveillance étatique, de renforcer la qualité des opérations de contrôles effectuées par les différents organes impliqués dans la surveillance des associations de communes. Cela inclut en particulier la coordination des inspections préfectorales, l'émission de la directive révisée sur l'organe de révision des comptes ainsi que la préparation d'un guide pratique destiné aux commissions de gestion (et des finances) pour les soutenir dans leurs activités de contrôles, tant en matière de gestion qu'en matière de finances.

## IMPLÉMENTATION D'UN SYSTÈME DE CONTRÔLE INTERNE (SCI)

### Constatation n° 6

Le manque de transparence sur les décisions de gestion des organes dirigeants des associations de communes a été relevé comme problématique par divers intervenants dans l'audit. La gestion adéquate des associations de communes est une préoccupation majeure des communes participantes et ces dernières n'ont pas les moyens d'effectuer un réel contrôle sur les activités, malgré une implication financière parfois importante. La mise en place d'un SCI, représentant un élément clé de la gouvernance et un outil essentiel pour assurer une bonne gestion dans toute organisation, peut assurer un certain confort aux communes qui sont membres de l'association de communes.

### Risques

- Déficit démocratique
- Dérive financière
- Non atteinte des objectifs de la commune par rapport à sa participation dans l'association de communes
- Irrégularités dans la gestion et dans les comptes
- Non-conformité aux exigences légales

### Recommandation n° 6

*A l'attention des associations de communes :*

La Cour recommande aux associations de communes de mettre en place un SCI adapté à leur taille et à la complexité de leurs activités. Pour ce faire, une évaluation des risques généraux ainsi qu'une analyse des états financiers et des processus doit être effectuée afin de cibler les contrôles sur les points significatifs<sup>48</sup>.

<sup>48</sup> La méthodologie pour la mise en place d'un SCI à l'intention des communes préparée par la Cour suite à l'audit sur le contrôle interne des processus financiers dans les communes vaudoises peut être utile comme référence.

**CLARIFICATION DES EXIGENCES LÉGALES APPLICABLES AUX GROUPEMENTS FORESTIERS****Constatation n° 7**

Les groupements forestiers fonctionnent dans un environnement légal décrit par la loi forestière et, subsidiairement, par la loi sur les communes. De fait, il en découle une certaine confusion sur leur statut légal. La loi forestière inclut très peu d'exigences sur leur structure et sur la surveillance de leurs activités.

**Risques**

- Non-conformité à la loi, confusion sur les lois applicables
- Incompréhension de la structure et du fonctionnement de l'entité
- Perte de contrôle pour les communes participantes
- Déficit d'information
- Responsabilités pas clairement définies
- Manque de visibilité stratégique et financière par la commune

**Recommandation n° 7**

*A l'attention du Conseil d'Etat :*

La Cour recommande au Conseil d'Etat d'examiner l'opportunité de clarifier les exigences légales applicables aux groupements forestiers, en particulier celles concernant leur structure et leur organisation interne. Les responsabilités en matière de surveillance et de contrôles doivent également être clarifiées.

## 4.3. CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS SPÉCIFIQUES POUR CHAQUE ASSOCIATION AUDITÉE

Les recommandations de ce chapitre s'adressent spécifiquement aux entités auditées. Pour chacune d'entre elles, une fiche détaillée a été préparée, incluant des données détaillées ainsi que des constatations et recommandations personnalisées suite aux travaux effectués.

Les dix associations suivantes ont été auditées :

Associations	Domaine	District du siège	Evaluation globale suite à l'audit
AJERCO – Réseau enfance Cossonay et Région	Social	Morges	Moyenne
SDIS Régional du Nord Vaudois	Sécurité	Jura Nord-Vaudois	Moyenne
Conseil Régional de Nyon	Divers	Nyon	Bonne
Association intercommunale pour l'épuration des eaux usées de la région morgienne	Services industriels	Morges	Bonne
Association scolaire intercommunale du Jorat	Scolaire	Lavaux-Oron	Bonne
Association intercommunale d'Amenée d'eau Echallens et environs	Services industriels	Gros-de-Vaud	Bonne
Service industriels de Terre Sainte et environs	Services industriels	Nyon	Bonne
Association intercommunale pour la construction, la gestion des bâtiments et l'organisation de l'environnement scolaire de l'arrondissement de Prilly	Scolaire	Ouest-Lausannois	Bonne
Groupement forestier Payerne-Avenches	Forêt	Broye-Vully	Moyenne
Groupement forestier de la Veveyse	Forêt	Riviera-Pays-d'Enhaut	Moyenne

AJERCO – Réseau enfance Cossonay et Région			
DESCRIPTION	<b>Carte d'identité</b> 	<b>Données financières 2014</b> 	
	<b>Acronyme</b> AJERCO <b>Siège</b> Cossonay <b>District</b> Morges <b>Constitution</b> 2012 <b>Type</b> Social <b># communes</b> 27 <b>Tâche principale</b> Accueil de jour	<b>Bilan</b> CHF 1'945'000 <b>Plafond d'endettement</b> CHF 100'000 <b>Fonds affectés</b> CHF 446'947 <b>Fonds de réserve</b> CHF 159'000 <b>Recettes</b> CHF 6'984'790 <b>Charges</b> CHF 6'984'790 <b>Participation des communes</b> Préscolaire : Prorata population Parascolaire : 10% prorata population et 90% à la prestation à l'habitant par ilot scolaire	
	<b>Conseil intercommunal (C.I.)</b> 	<b>Comité de direction (CODIR)</b> 	
	<b># membres</b> 27 <b>Délégation</b> Exécutif Les délégués sont désignés par et au sein de la municipalité. Les voix sont proportionnelles à l'importance de la commune (1 voix par tranche de 1'000 habitants) <b>Fixe</b> 1 délégué par commune	<b># membres</b> 7 <b>Nomination</b> Elu par le conseil intercommunal <b>Répartition</b> Issus des différentes régions géographiques – représentation de chaque groupement scolaire <b>Membres de</b> L'exécutif communal	
CONSTATATIONS	<b>Aspects positifs</b>		<b>Points d'amélioration</b>
	<b>Structure</b>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Existence d'une direction opérationnelle, au travers de l'ARAS Junova</li> <li>Existence de règlements de fonctionnement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les tâches ne sont pas clairement décrites dans les statuts, d'autant plus important qu'elles sont réalisées par l'ARAS Jura-Nord vaudois</li> <li>Absence de règlement du C.I (prévu pour 2016)</li> </ul>	
	<b>Contrôle démocratique</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>Les communes donnent un cadre (instructions stratégiques, financières) à leurs délégués</li> <li>Bonne présence des délégués aux assemblées</li> <li>Respect de la loi quant à l'information aux communes (Art. 125b et Art 125c LC)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La délégation au C.I est composée exclusivement de membres exécutifs.</li> <li>Retrait possible en 2029 seulement</li> <li>Peu de retour donné aux législatifs communaux</li> <li>Les communes se sentent relativement peu et mal informées des activités de l'association</li> </ul>		

AJERCO – Réseau enfance Cossonay et Région		CONSTATATIONS
Aspects positifs	Points d'amélioration	
<b>Conformité des comptes</b>		CONSTATATIONS
<ul style="list-style-type: none"> <li>Comptes conformes aux exigences et préparés dans les temps.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Budget approuvé par le C.I en novembre, alors qu'il existe un report de charges (une dérogation préfectorale a été demandée et la part à charge des communes a été communiquée)</li> </ul>	
<b>Surveillance financière</b>		CONCLUSION
<ul style="list-style-type: none"> <li>Organe de révision qualifié ASR</li> <li>Rapport complet de l'organe de révision, incluant détails des vérifications effectuées</li> <li>Contrôle du préfet selon les normes et suivi par visite.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Peu de contrôles de la gestion de la part de la commission de gestion</li> </ul>	
<p>L'AJERCO est une association qui s'occupe d'accueil familial de jour et préscolaire (le parascolaire est en développement). Elle est née lors de la refonte des districts en 2011, car le réseau d'accueil de jour pour la région était un but optionnel de l'ARAS COSORVAL qui a été dissoute à cette occasion. La gestion opérationnelle de l'association a dès le début été confiée à l'ARAS Jura-Nord vaudois. Le conseil intercommunal est composé exclusivement de membres d'exécutifs communaux, ce qui ne reflète pas la séparation des pouvoirs et limite le contrôle démocratique – les législatifs communaux semblent d'ailleurs assez peu informés des activités de l'association. La commission de gestion effectue peu de contrôles sur la gestion et présente un rapport succinct sur ses travaux. Le rapport de l'organe de révision est quant à lui très complet, informatif et répond à toutes les exigences.</p>		CONCLUSION
<p><b>Recommandation n°1 - Clarification de la structure organisationnelle</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Revoir les statuts afin de s'assurer que les tâches déléguées à l'ARAS Jura-Nord vaudois y soient suffisamment décrites ou faire référence à un contrat de prestations à mettre en place</li> <li>Prévoir une disposition de sortie avec un délai raisonnable (moyennant une compensation éventuelle)</li> </ul> <p><b>Recommandation n° 2 - Respect de la séparation des pouvoirs</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Changer la composition du conseil intercommunal pour assurer une représentation des législatifs communaux</li> </ul> <p><b>Recommandation n° 3 - Création d'un plan stratégique et financier</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Créer un document présentant la synthèse de la stratégie opérationnelle et donnant un cadre financier et le faire approuver par les municipalités des communes membres</li> </ul> <p><b>Recommandation n°4 - Clarification du rôle des délégués intercommunaux</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Clarifier le rôle et les responsabilités des délégués, y compris sur la communication</li> </ul> <p><b>Recommandation n° 5 - Clarification du rôle des organes de surveillance</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Revoir le rôle et les responsabilités de la commission de gestion et mise en place d'un rapport détaillé suite à leurs travaux</li> </ul> <p><b>Recommandation n°6 - Implémentation d'un système de contrôle interne</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Mettre en place un SCI adapté à la taille et à la complexité des activités</li> </ul> <p><b>Autres recommandations particulières</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Finaliser la rédaction et l'adoption d'un règlement du C.I.</li> <li>Budget à faire approuver dans les temps (30.09).</li> </ul>		RECOMMANDATIONS

SDIS Régional du Nord Vaudois				
DESCRIPTION	<b>Carte d'identité</b> 		<b>Données financières 2014</b> 	
	<b>Acronyme</b>	SDIS Nord-Vaudois	<b>Bilan</b>	CHF 979'693
	<b>Siège</b>	Yverdon-les-Bains	<b>Recettes</b>	CHF 2'509'787
	<b>District</b>	Jura Nord-Vaudois	<b>Charges</b>	CHF 2'509'787
	<b>Constitution</b>	2013	<b>Participation des communes</b>	Yverdon: forfait 10 CHF par habitant Charges restantes : 90 % prorata par habitant et 10% valeur immobilière
	<b>Type</b>	Sécurité		
	<b># communes</b>	40		
	<b>Tâche principale</b>	Défense incendie		
	<b>Conseil intercommunal (C.I.)</b> 		<b>Comité de direction (CODIR)</b> 	
	<b># membres</b>	40	<b># membres</b>	7
	<b>Délégation</b>	100% Exécutif	<b>Nomination</b>	Elu par le C.I
	Le délégué et son suppléant sont désignés par la Municipalité au début de chaque législature.		<b>Répartition</b>	4 – Yverdon, 1 – Yvonand, 1 – Grandson/Concise, 1 – autres communes
	<b>Fixe</b>	1 délégué par commune	<b>Membres de</b>	L'exécutif communal
	Chaque délégué dispose d'une voix par tranche ou fraction de 500 habitants			
CONSTATATIONS	<b>Aspects positifs</b>		<b>Points d'amélioration</b>	
	<b>Structure</b>			
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Existence d'une direction opérationnelle</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Les buts tels que décrits dans les statuts représentent des tâches</li> <li>Absence de règlement du C.I</li> <li>Aucun boursier (personne physique) désigné</li> </ul>	
	<b>Contrôle démocratique</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>Délai de retrait de 18 mois</li> <li>Les communes donnent un cadre (instructions stratégiques, financières) à leurs délégués</li> <li>Bonne présence des délégués aux assemblées (87%)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>4 membres du CODIR sur 7 sont délégués de la même commune</li> <li>La délégation au C.I est composée exclusivement de membres exécutifs.</li> <li>Peu de retour donné aux législatifs communaux</li> <li>Les communes se sentent relativement peu et mal informées des activités de l'association</li> <li>Pas de transmission directe des documents financiers de la part du CODIR aux communes membres (Art. 125b et Art 125c LC)</li> <li>Absence de rapport de gestion pour 2014</li> </ul>		

SDIS Régional du Nord Vaudois		CONSTATATIONS
Aspects positifs	Points d'amélioration	
<b>Conformité des comptes</b>		CONSTATATIONS
<ul style="list-style-type: none"> <li>Comptes conformes aux exigences et préparés dans les temps</li> <li>Budget préparé et approuvé dans les temps</li> </ul>		
<b>Surveillance financière</b>		CONCLUSION
<ul style="list-style-type: none"> <li>Organe de révision qualifié ASR</li> <li>La commission de gestion s'occupe des choix du CODIR et contrôle la gestion</li> <li>Contrôle du préfet selon les normes et suivi par visite</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>L'organe de révision ne fait pas mention de la directive cantonale</li> <li>L'organe de révision mentionne dans son rapport que la responsabilité de l'établissement des comptes incombe à la commission de gestion</li> <li>Le rapport de la commission de gestion est succinct et ne détaille pas les procédures effectuées</li> </ul>	
<p>Le SDIS est une jeune association créée suite à un changement législatif. Le poids de la ville d'Yverdon au niveau directionnel a été remis en question à maintes reprises par les petites communes. La représentation au C.I ne garantit pas la séparation des pouvoirs car il est composé exclusivement d'exécutifs communaux, bien que cela ne soit pas spécifiquement prévu par les statuts. Il en résulte un manque de communication au sein des communes membres, particulièrement au niveau législatif. La commission de gestion semble effectuer un bon travail (incluant une revue de la gestion) mais devrait le refléter dans ses rapports qui sont, à l'heure actuelle, beaucoup trop succincts. La tenue et le contrôle de la comptabilité sont délégués au service des finances de la ville d'Yverdon. Le fait d'avoir son propre boursier responsable pourrait accroître l'indépendance de l'association.</p>		RECOMMANDATIONS
<p><b>Recommandation n°1 - Clarification de la structure organisationnelle</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Revoir les statuts afin de s'assurer que le but et les tâches de l'association y soient clairement distingués</li> </ul> <p><b>Recommandation n° 2 - Respect de la séparation des pouvoirs</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Changer la composition du conseil intercommunal pour assurer aussi une représentation des législatifs communaux.</li> </ul> <p><b>Recommandation n° 3 - Création d'un plan stratégique et financier</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Créer un document présentant la synthèse de la stratégie opérationnelle et donnant un cadre financier et le faire approuver par les municipalités des communes membres</li> </ul> <p><b>Recommandation n°4 - Clarification du rôle des délégués intercommunaux</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Clarifier le rôle et les responsabilités des délégués, y compris sur la communication</li> <li>Transmettre les documents financiers ainsi que le rapport de gestion directement aux communes membres.</li> </ul> <p><b>Recommandation n° 5 - Clarification du rôle des organes de surveillance</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Revoir le rôle et les responsabilités de la commission de gestion et mise en place d'un rapport détaillé suite à leurs travaux</li> </ul> <p><b>Recommandation n°6 - Implémentation d'un système de contrôle interne</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Mettre en place un SCI adapté à la taille et à la complexité des activités</li> </ul> <p><b>Autres recommandations particulières</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Finaliser la rédaction et l'adoption d'un règlement du C.I.</li> <li>Transmettre la directive cantonale à l'organe de révision et revoir leur rapport</li> <li>Mettre en place un rapport de gestion</li> <li>Considérer l'opportunité de nommer un boursier</li> </ul>		

Conseil Régional de Nyon				
<b>DESCRIPTION</b>	<b>Carte d'identité</b> 		<b>Données financières 2014</b> 	
	<b>Acronyme</b>	CR Nyon	<b>Bilan</b>	CHF 5'945'568
	<b>Siège</b>	Nyon	<b>Plafond d'endettement</b>	CHF 10'000'000
	<b>District</b>	Nyon	<b>Fonds affectés</b>	CHF 4'789'642
	<b>Constitution</b>	2004	<b>Fonds de réserve</b>	CHF 135'000
	<b>Type</b>	Divers	<b>Recettes</b>	CHF 7'897'045
	<b># communes</b>	44	<b>Charges</b>	CHF 7'865'459
	<b>Tâche principale</b>	Développement régional	<b>Bénéfice</b>	CHF 31'586
			<b>Participation des communes</b>	Contribution annuelle selon population
	<b>Conseil intercommunal (C.I)</b> 		<b>Comité de direction (CODIR)</b> 	
	<b># membres</b>	Variable actuellement 77	<b># membres</b>	7 à 11 Actuellement 9
	<b>Délégation</b>	Mixte	<b>Nomination</b>	Elu par le C.I
	<b>Variable</b>	La municipalité de chaque commune désigne un ou des délégués parmi les élus. Chaque membre dispose d'une voix / 1000 habitants ou fraction de 1000. Le nombre de voix attribué à la délégation de l'exécutif doit être au minimum de 50% des voix portées par la commune membre.	<b>Répartition</b>	Villes de plus de 10'000 habitants = 1 siège.  Répartition équitable des communes
			<b>Membres de</b>	L'exécutif communal
<b>CONSTATATIONS</b>	<b>Aspects positifs</b>		<b>Points d'amélioration</b>	
	<b>Structure</b>			
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Statuts clairs et complets</li> <li>Existence de règlements et procédures Direction opérationnelle et CODIR organisé en dicastère</li> </ul>			
	<b>Contrôle démocratique</b>			
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Représentation mixte au C.I (actuellement)</li> <li>Délai de retrait de 2 ans.</li> <li>Respect de la loi quant à l'information aux communes (Art. 125b et Art 125c LC)</li> <li>Bonne présence des délégués aux assemblées</li> <li>Site Internet très complet</li> <li>Existence d'un programme de législature</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Les statuts actuels permettent une délégation 100% exécutive. Les futurs nouveaux statuts permettent un délégué législatif par commune</li> <li>Peu de directives données aux délégués au conseil intercommunal</li> <li>Peu de rapport des représentants surtout au niveau législatif Les communes ne semblent pas satisfaites de la qualité de l'information reçue, même si elles confirment être régulièrement informées</li> </ul>	

Conseil Régional de Nyon		CONSTATATIONS
Aspects positifs	Points d'amélioration	
<b>Conformité des comptes</b>		CONSTATATIONS
<ul style="list-style-type: none"> <li>Comptes conformes aux exigences et préparés dans les temps.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Budget approuvé en décembre, alors qu'il existe un report de charges (mais comme celui-ci est principalement fixe, impact moindre, néanmoins contraire à la LC)</li> </ul>	
<b>Surveillance financière</b>		CONSTATATIONS
<ul style="list-style-type: none"> <li>Organe de révision qualifié ASR</li> <li>Contrôle du préfet selon les normes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>L'organe de révision n'a pas changé depuis 12 ans – risque de perte d'indépendance.</li> <li>Peu de contrôle de la gestion de la part de la commission de gestion</li> <li>Le rapport de la commission de gestion est assez succinct et ne mentionne pas les procédures effectuées</li> <li>Pas de visite systématique du préfet.</li> </ul>	
<p>Le Conseil Régional de Nyon est une association très particulière et unique en son genre. Elle a pour but de conduire les politiques qui concourent au développement régional du district de Nyon. Un budget fixe de 20CHF par habitant est facturé aux communes (avec un mécanisme dégressif dès plus de 5'000 habitants), des budgets spécifiques sont ensuite établis selon les différents projets qui existent et qui sont financés par les communes impactées. C'est une grande association impliquant de nombreuses communes à capacité financière très différente, ce qui n'est pas toujours très facile à gérer. Cela s'est concrétisé par exemple dans le processus d'approbation par les communes de la révision des statuts. L'association est bien tenue car la direction opérationnelle est présente et efficace. Les contrôles pourraient être plus poussés et également mieux documentés, en particulier ceux effectués par la commission de gestion.</p>		CONCLUSION
<p><b>Recommandation n° 2 - Respect de la séparation des pouvoirs</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Revoir la clause des statuts pour permettre une majorité législative au conseil intercommunal</li> </ul> <p><b>Recommandation n° 3 - Création d'un plan stratégique et financier</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Revoir la forme du programme de législation actuel pour en faire un document présentant la synthèse de la stratégie opérationnelle et donnant un cadre financier et le faire approuver par les municipalités des communes membres</li> </ul> <p><b>Recommandation n°4 - Clarification du rôle des délégués intercommunaux</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Clarifier le rôle et les responsabilités des délégués, y compris sur la communication</li> </ul> <p><b>Recommandation n° 5 - Clarification du rôle des organes de surveillance</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Revoir le rôle et les responsabilités de la commission de gestion et mise en place d'un rapport détaillé suite à leurs travaux</li> <li>Revoir la problématique éventuelle de l'indépendance de l'organe de révision et considérer l'engagement d'un nouveau réviseur</li> </ul> <p><b>Recommandation n°6 - Implémentation d'un système de contrôle interne</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Mettre en place un SCI adapté à la taille et à la complexité des activités</li> </ul> <p><b>Autres recommandations particulières</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Budget à faire approuver dans les temps (jusqu'au 30 septembre)</li> </ul>		RECOMMANDATIONS

Association intercommunale pour l'épuration des eaux usées de la région morgienne			
<b>DESCRIPTION</b>	<b>Carte d'identité</b> 		<b>Données financières 2014</b> 
	<b>Acronyme</b> ERM <b>Siège</b> Morges <b>District</b> Morges <b>Constitution</b> 1971 <b>Type</b> Services industriels <b># communes</b> 14 <b>Tâche principale</b> Collecte et traitement des eaux usées		<b>Bilan</b> CHF 6'845'747 <b>Plafond d'endettement</b> CHF 27'400'000 <b>Emprunts</b> CHF 1'610'000 <b>Fonds de renouvellement</b> CHF 1'862'580 <b>Recettes</b> CHF 3'752'666 <b>Charges</b> CHF 3'752'666 <b>Participation des communes</b> Clé de répartition complexe (50% longueur des collecteurs et 50% consommation eau)
	<b>Conseil intercommunal (C.I.)</b> 		<b>Comité de direction (CODIR)</b> 
	<b># membres</b> 35 <b>Délégation</b> Mixte Les délégués peuvent être choisis hors du conseil communal parmi les citoyens. <b>Fixe</b> 1 délégué par commune (exécutif) <b>Variable</b> 1 jusqu'à 2999 habitants, puis 1 supplémentaire par tranche de 2000 habitants		<b># membres</b> 5 <b>Nomination</b> Elu par le C.I. <b>Répartition</b> Morges = 1 membre de droit, puis 4 délégués parmi les communes membres <b>Membres de</b> L'exécutif communal
<b>CONSTATATIONS</b>	<b>Aspects positifs</b>		<b>Points d'amélioration</b>
	<b>Structure</b>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Existence de règlements (y compris règlement du C.I.)</li> <li>Existence d'une direction opérationnelle</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Les statuts ne contiennent pas d'article listant les diverses ressources financières</li> <li>Les buts tels que décrits dans les statuts représentent des tâches</li> </ul>
	<b>Contrôle démocratique</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>Représentation mixte au C.I.</li> <li>Délai de retrait de 2 ans</li> <li>Respect de la loi quant à l'information aux communes (Art. 125b et Art 125c LC)</li> <li>Excellent site WEB</li> <li>Excellent rapport de gestion</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Très peu de directives donnés aux délégués au conseil intercommunal</li> <li>Les communes (principalement les législatifs) se sentent relativement mal informées des activités</li> </ul>	

Association intercommunale pour l'épuration des eaux usées de la région morgienne		CONSTATATIONS
Aspects positifs	Points d'amélioration	
<b>Conformité des comptes</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>Comptes conformes aux exigences et préparés dans les temps</li> <li>Budget préparé et approuvé dans les temps</li> </ul>		
<b>Surveillance financière</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>Existence d'un système de contrôle interne</li> <li>Organe de révision qualifié</li> <li>Rapport complet de l'organe de révision</li> <li>Bon travail de surveillance de la commission de gestion</li> <li>Contrôle du préfet selon les normes et suivi par visite</li> </ul>		
<p>L'ERM fait partie des doyennes des associations de communes vaudoises. Son fonctionnement démocratique respecte la séparation des pouvoirs, néanmoins son activité et sa maturité semblent conduire à une gestion très autonome, sans réelle implication des délégués au conseil intercommunal. Le fonctionnement de cette délégation pourrait certainement être amélioré par une meilleure définition du rôle de délégué, tant au niveau d'une stratégie à défendre que des exigences de rapport. De gros investissements sont prévus dans le futur car les installations doivent être révisées, ce qui augmentera dès lors le risque financier pour les communes. Les contrôles financiers (incluant un système de contrôle interne) mis en place suite à un détournement de fonds, détecté en 2012, font de cette association un exemple d'excellente surveillance financière.</p>		CONCLUSION
<p><b>Recommandation n°1 - Clarification de la structure organisationnelle</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Les ressources devraient être clairement listées dans les statuts</li> <li>Revoir les statuts afin de s'assurer que le but et les tâches de l'association y soit clairement distingués</li> </ul> <p><b>Recommandation n° 3 - Création d'un plan stratégique et financier</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Créer un document présentant la synthèse de la stratégie opérationnelle et donnant un cadre financier et le faire approuver par les municipalités des communes membres</li> </ul> <p><b>Recommandation n°4 - Clarification du rôle des délégués intercommunaux</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Clarifier le rôle et les responsabilités des délégués, y compris sur la communication</li> </ul>		RECOMMANDATIONS

Association Scolaire Intercommunale du Jorat				
<b>DESCRIPTION</b>	<b>Carte d'identité</b>		<b>Données financières 2014</b> 	
	<b>Acronyme</b>	ASIJ	<b>Bilan</b> CHF 9'257'425	
	<b>Siège</b>	Mézières	<b>Plafond d'endettement</b> CHF 40'000'000	
	<b>District</b>	Lavaux-Oron	<b>Emprunts</b> CHF 8'430'571	
	<b>Constitution</b>	2013 (reprise d'une ancienne association)	<b>Fonds de réserve</b> CHF 327'921	
	<b>Type</b>	Scolaire	<b>Recettes</b> CHF 5'471'560	
	<b># communes</b>	10	<b>Charges</b> CHF 5'471'560	
	<b>Tâche principale</b>	Mise à disposition locaux, transport et parascolaire	<b>Participation des communes</b> Quote part 50% Population / 50% élève	
	<b>Conseil intercommunal (C.I.)</b> 		<b>Comité de direction (CODIR)</b> 	
	<b># membres</b>	54	<b># membres</b> 10	
	<b>Délégation</b>	Mixte	<b>Nomination</b> Président désigné par le C.I / sinon se constitue lui-même	
	<b>Fixe</b>	Deux conseillers municipaux / commune	<b>Répartition</b> 1 par commune	
	<b>Variable</b>	Un délégué par 500 habitants ou fraction de 500 habitants, choisi par le conseil général ou communal parmi ses membres, mais au moins deux délégués.	<b>Membres de</b> L'exécutif communal	
<b>CONSTATATIONS</b>	<b>Aspects positifs</b>		<b>Points d'amélioration</b>	
	<b>Structure</b>			
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le CODIR est structuré par commissions thématiques</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Les ressources ne sont pas clairement identifiées dans les statuts</li> <li>Selon les statuts, le CODIR se constitue par lui-même (non-respect de l'art 121 LC)</li> <li>Absence de règlement du C.I</li> <li>Pas de direction opérationnelle</li> </ul>	
	<b>Contrôle démocratique</b>			
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Représentation mixte au C.I, avec un minimum de 50% de législatifs.</li> <li>Délai de retrait de 5 ans pour commune siège, 2 ans pour les autres.</li> <li>Bonne présence des délégués aux assemblées</li> <li>Les communes se sentent relativement bien informées des activités.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Le rapport de gestion n'est pas transmis aux communes membres</li> <li>Peu de directives données aux délégués au conseil intercommunal</li> </ul>	

Association Scolaire Intercommunale du Jorat		CONSTATATIONS
Aspects positifs	Points d'amélioration	
<b>Conformité des comptes</b>		CONSTATATIONS
<ul style="list-style-type: none"> <li>Comptes conformes aux exigences et préparés dans les temps</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Budget approuvé en décembre, alors qu'il existe un report de charges</li> </ul>	
<b>Surveillance financière</b>		CONSTATATIONS
<ul style="list-style-type: none"> <li>Bon travail de surveillance de la commission de gestion</li> <li>Contrôle du préfet selon les normes et suivi par visite</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Organe de révision non qualifié ASR</li> <li>La révision n'est pas effectuée selon les Normes Suisses de la profession</li> <li>Le rapport de la commission de gestion ne reflète pas le travail effectué</li> </ul>	
<p>L'ASIJ est une association de communes relativement récente (même si elle a repris les activités d'une ancienne association de communes créée en 1977). Quelques erreurs de jeunesse ont été commises, principalement au niveau de l'organisation et de la communication. Le CODIR, conscient des problèmes, a depuis lors affiné sa politique: non seulement il communique plus (parution d'une brochure, site Web en construction) mais il souhaite se doter d'une direction opérationnelle pour se soulager de la gestion quotidienne (un responsable administratif a été engagé au 1<sup>er</sup> octobre 2016).</p> <p>Etant financée quasiment entièrement par les communes membres, le risque financier est élevé pour ses dernières, d'autant plus que des investissements significatifs sont effectués. La représentation au CODIR et au C.I garantit la séparation des pouvoirs, tout en permettant un transfert d'information. L'organe de révision de l'association devrait être changé pour un organe qualifié ASR, appliquant les normes suisses de la profession. La commission de gestion effectue un bon travail mais devrait le refléter dans ses rapports.</p>		CONCLUSION
<p><b>Recommandation n°1 - Clarification de la structure organisationnelle</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>La nomination au CODIR doit être effectuée par le C.I, selon art 121 LC, et non par lui-même</li> <li>Les ressources devraient être clairement nommées dans les statuts</li> </ul> <p><b>Recommandation n° 3 - Création d'un plan stratégique et financier</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Créer un document présentant la synthèse de la stratégie opérationnelle et donnant un cadre financier et le faire approuver par les municipalités des communes membres</li> </ul> <p><b>Recommandation n°4 - Clarification du rôle des délégués intercommunaux</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Clarifier le rôle et les responsabilités des délégués, y compris sur la communication</li> <li>Transmettre le rapport de gestion aux communes</li> </ul> <p><b>Recommandation n° 5 - Clarification du rôle des organes de surveillance</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Revoir le rôle et les responsabilités de la commission de gestion et mise en place d'un rapport détaillé suite à leurs travaux</li> <li>Engager un nouvel organe de révision qualifié ASR</li> </ul> <p><b>Recommandation n°6 - Implémentation d'un système de contrôle interne</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Mettre en place un SCI adapté à la taille et à la complexité des activités</li> </ul> <p><b>Autres recommandations particulières</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Editer un règlement du C.I</li> <li>Budget à faire approuver dans les temps (30.09)</li> </ul>		RECOMMANDATIONS

Association Intercommunale d'Amenée d'eau Echallens et environs					
<b>DESCRIPTION</b>	<b>Carte d'identité</b>		<b>Données financières 2014</b> 		
	<b>Acronyme</b>	AIAE	<b>Bilan</b>	CHF 6'761'075	
	<b>Siège</b>	Goumöens	<b>Plafond d'endettement</b>	CHF 6'000'000	
	<b>District</b>	Gros-de-Vaud	<b>Fonds de renouvellement</b>	CHF 6'620'484	
	<b>Constitution</b>	1971	<b>Recettes</b>	CHF 2'080'452	
	<b>Type</b>	Services industriels	<b>Charges</b>	CHF 2'080'452	
	<b># communes</b>	13	Autofinancée (eau facturée selon consommation)		
	<b>Tâche principale</b>	Distribution d'eau	<b>Participation des communes</b>		
<b>CONSTATATIONS</b>	<b>Conseil intercommunal (C.I)</b> 		<b>Comité de direction (CODIR)</b> 		
	<b># membres</b>	43	<b># membres</b>	5	
	<b>Délégation</b>	Mixte	<b>Nomination</b>	Par le C.I	
	<b>Fixe</b>	Un conseiller municipal par commune		<b>Répartition</b>	Choisis parmi les municipaux des communes membres
	<b>Variable</b>	Un délégué par 50'000 m3 d'eau. Choisi par le conseil communal / général parmi les citoyens		<b>Membres de</b>	Exécutif communal (en cas de départ de la municipalité, rééligible pour une législature)
		Aucune commune ne peut avoir + de 49% des délégués			
<b>Aspects positifs</b>		<b>Points d'amélioration</b>			
<b>Structure</b>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>Existence d'un règlement intercommunal sur la distribution d'eau</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Les tâches de l'association ne sont pas décrites dans les statuts</li> <li>Les statuts ne sont pas clairs sur le fonctionnement des fonds de renouvellement ainsi que sur l'attribution d'un bénéfice ou d'une perte</li> <li>Le règlement du C.I est manquant</li> </ul>			
<b>Contrôle démocratique</b>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>Représentation mixte au C.I et existence d'une clause évitant à une commune de disposer de la majorité absolue</li> <li>Respect de la loi quant à l'information aux communes (Art. 125b et Art 125c LC)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Disposition de sortie sur 30 ans</li> <li>Peu de directives données aux délégués au conseil intercommunal</li> <li>Faible rapport des délégués dans leurs communes respectives, surtout au législatif</li> <li>Absence de publication dans la FAO</li> </ul>			

Association Intercommunale d'Amenée d'eau Echallens et environs		
Aspects positifs	Points d'amélioration	
<b>Conformité des comptes</b>		<b>CONSTATATIONS</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Comptes conformes aux exigences et préparés dans les temps</li> <li>Budget préparé et approuvé dans les temps (pas de report aux communes)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li></li> </ul>	
<b>Surveillance financière</b>		<b>CONSTATATIONS</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Organe de révision qualifié ASR</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>L'organe de révision ne fait pas mention de la directive cantonale</li> <li>La commission de gestion n'effectue qu'un examen global et son rapport est très succinct</li> <li>Pas de visite systématique de la part du préfet</li> </ul>	
<p>L'AIAE est une association de communes qui date de plusieurs dizaines d'années déjà et qui s'était formée naturellement entre des communes qui disposaient de beaucoup d'eau et d'autres qui en manquaient. Son activité s'est constamment développée avec les années et est dorénavant bien rôdée. Le CODIR s'occupe de l'aspect opérationnel avec un bureau d'ingénieur ainsi que de la stratégie et cela semble bien fonctionner. La disposition de sortie a été fixée à 30 ans pour suivre une logique d'amortissement des installations; nous pensons néanmoins qu'une sortie dans un délai moindre devrait être réalisable sous des conditions spécifiques. La communication avec le citoyen est quasi-inexistante, ce qui peut se justifier par le fait que l'association alimente les communes et que ces dernières ont ensuite la responsabilité de distribuer et facturer l'eau directement aux habitants. La surveillance de l'association par la commission de gestion mériterait d'être plus structurée et un rapport plus détaillé, incluant le détail des procédures effectuées, devrait être rédigé.</p>		<b>CONCLUSION</b>
<p><b>Recommandation n°1 - Clarification de la structure organisationnelle</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Revoir les statuts afin de s'assurer que les tâches y soient suffisamment décrites, que le fonctionnement des fonds de renouvellement soit explicité et que les règles d'attribution du résultat soient claires</li> <li>Revoir la disposition de sortie de l'association</li> </ul> <p><b>Recommandation n° 3 - Création d'un plan stratégique et financier</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Créer un document présentant la synthèse de la stratégie opérationnelle et donnant un cadre financier et le faire approuver par les municipalités des communes membres</li> </ul> <p><b>Recommandation n°4 - Clarification du rôle des délégués intercommunaux</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Clarifier le rôle et les responsabilités des délégués, y compris sur la communication</li> </ul> <p><b>Recommandation n° 5 - Clarification du rôle des organes de surveillance</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Revoir le rôle et les responsabilités de la commission de gestion et mise en place d'un rapport détaillé suite à leurs travaux</li> </ul> <p><b>Recommandation n°6 - Implémentation d'un système de contrôle interne</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Mettre en place un SCI adapté à la taille et à la complexité des activités</li> </ul> <p><b>Autres recommandations particulières</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Editer un règlement du C.I</li> <li>Transmettre la directive cantonale à l'organe de révision</li> <li>Publier les décisions soumises dans la FAO et au pilier public</li> </ul>		<b>RECOMMANDATIONS</b>

Services Industriels de Terre Sainte et environs				
DESCRIPTION	<b>Carte d'identité</b> 		<b>Données financières 2014</b> 	
	<b>Acronyme</b> SITSE <b>Siège</b> Founex <b>District</b> Nyon <b>Constitution</b> 2007 (reprise d'une ancienne association) <b>Type</b> Services industriels <b># communes</b> 11 <b>Tâche principale</b> Epuration des eaux usées <b>Tâches optionnelles</b> Distribution d'eau et collecte et évacuation eaux	<b>Bilan</b> CHF 64'064'665 <b>Plafond d'endettement</b> CHF 70'000'000 <b>Emprunts</b> CHF 59'175'000 <b>Fonds de réserve pour travaux futurs</b> CHF 2'277'946 <b>Recettes</b> CHF 4'034'064 <b>Charges</b> CHF 4'034'064 <b>Participation des communes (but principal)</b> Facturation de taxes aux abonnés et/ou aux communes		
	<b>Conseil intercommunal (C.I.)</b> 		<b>Comité de direction (CODIR)</b> 	
	<b># membres</b> 57 <b>Délégation</b> Mixte <b>Fixe</b> Un conseiller municipal par commune <b>Variable</b> Un délégué par tranche entamée de 500 habitants, mais au minimum 2 délégués choisis par le conseil général ou communal parmi ses membres. Des suppléants sont désignés.	<b># membres</b> 11 <b>Nomination</b> Par le C.I. <b>Répartition</b> 1 par commune <b>Membres de</b> L'exécutif communal		
CONSTATATIONS	<b>Aspects positifs</b>		<b>Points d'amélioration</b>	
	<b>Structure</b>			
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Statuts très complets</li> <li>Existence de règlements (y compris règlement du C.I.)</li> <li>Existence d'un directeur opérationnel</li> <li>Organisation du CODIR en dicastères</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Les buts tels que décrits dans les statuts représentent des tâches</li> <li>Les règles relatives à l'alimentation et l'utilisation des fonds de réserve ne sont pas clairement explicitées dans les statuts</li> </ul>	
	<b>Contrôle démocratique</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>Représentation au CODIR de toutes les communes membres</li> <li>Représentation mixte au sein du C.I.</li> <li>Respect de la loi quant à l'information aux communes (Art. 125b et Art 125c LC)</li> <li>Excellente information aux citoyens</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Manque une disposition pour sortir de l'association</li> <li>Peu de directives données aux délégués au conseil intercommunal</li> <li>Faible rapport des délégués dans leurs communes respectives, surtout au législatif</li> </ul>		

Services Industriels de Terre Sainte et environs		CONSTATATIONS
Aspects positifs	Points d'amélioration	
<b>Conformité des comptes</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>Comptes conformes aux exigences et préparés dans les temps</li> <li>Budget préparé et approuvé dans les temps</li> </ul>		
<b>Surveillance financière</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>Organe de révision qualifié ASR</li> <li>Contrôle du préfet selon les normes et suivi par visite (par tournus)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>L'organe de révision ne fait pas mention de la directive cantonale</li> <li>La commission de gestion n'effectue qu'un examen global des comptes et son rapport est très succinct</li> <li>La commission de gestion n'examine pas le rapport de gestion ni la gestion en elle-même alors que cela est prévu par la loi et les statuts</li> </ul>	
<p>Les SITSE sont une association de communes qui est parfaitement structurée et qui peut s'appuyer sur une organisation professionnelle, avec un directeur (équivalent d'un chef de service dans une commune). Etant une organisation en partie financée par la taxe aux citoyens, cette association représente un risque financier relativement faible pour les communes participantes.</p> <p>La représentation au CODIR et au C.I garantit la représentativité des communes ainsi que la séparation des pouvoirs, tout en permettant un transfert d'information. Il semble néanmoins que les législatifs communaux ne soient pas informés de manière satisfaisante des activités et résultats. La surveillance de l'association devrait être réalisée de manière plus structurée et complète (incluant la gestion) par la commission de gestion, qui devrait ensuite rédiger un rapport détaillé.</p>		CONCLUSION
<p><b>Recommandation n°1 - Clarification de la structure organisationnelle</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ajouter une disposition de sortie de l'association pour être conforme à la LC</li> <li>Revoir les statuts afin de s'assurer que le but et les tâches de l'association y soient clairement distingués et que les règles relatives aux fonds de réserves y soient explicitées</li> </ul> <p><b>Recommandation n° 3 - Création d'un plan stratégique et financier</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Créer un document présentant la synthèse de la stratégie opérationnelle et donnant un cadre financier et le faire approuver par les municipalités des communes membres</li> </ul> <p><b>Recommandation n°4 - Clarification du rôle des délégués intercommunaux</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Clarifier le rôle et les responsabilités des délégués, y compris sur la communication</li> </ul> <p><b>Recommandation n° 5 - Clarification du rôle des organes de surveillance</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Revoir le rôle et les responsabilités de la commission de gestion et mise en place d'un rapport détaillé suite à leurs travaux</li> </ul> <p><b>Recommandation n°6 - Implémentation d'un système de contrôle interne</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Mettre en place un SCI adapté à la taille et à la complexité des activités</li> </ul> <p><b>Autres recommandations particulières</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Transmettre la directive cantonale à l'organe de révision</li> </ul>		RECOMMANDATIONS

Association intercommunale pour la construction, la gestion des bâtiments et l'organisation de l'environnement scolaire de l'arrondissement secondaire de Prilly				
<b>DESCRIPTION</b>	<b>Carte d'identité</b>		<b>Données financières 2014</b> 	
	<b>Acronyme</b>	ASIGOS	<b>Bilan</b>	CHF 19'103'450
	<b>Siège</b>	Prilly	<b>Plafond d'endettement</b>	CHF 30'000'000
	<b>District</b>	Ouest-Lausannois	<b>Emprunts</b>	CHF 18'000'000
	<b>Constitution</b>	1996	<b>Recettes</b>	CHF 4'363'689
	<b>Type</b>	Scolaire	<b>Charges</b>	CHF 4'363'689
	<b># communes</b>	7	<b>Participation des communes</b>	Quote part 50% Population / 50% élève
	<b>Tâche principale</b>	Mise à disposition locaux		
	<b>Conseil intercommunal (C.I)</b> 		<b>Comité de direction (CODIR)</b> 	
	<b># membres</b>	29	<b># membres</b>	7
	<b>Délégation</b>	Législatif	<b>Nomination</b>	Elu par le C.I
	Les délégués peuvent être choisis hors du conseil communal		<b>Répartition</b>	1 par commune
	<b>Fixe</b>	1 délégué par commune	<b>Membres de</b>	L'exécutif communal
	<b>Variable</b>	1 jusqu'à 500 habitants, puis 1 + 1 par tranche complète ou incomplète de 1200 habitants		
<b>CONSTATATIONS</b>	<b>Aspects positifs</b>		<b>Points d'amélioration</b>	
	<b>Structure</b>			
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Statuts très complets</li> <li>Règlement du C.I très complet</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>La délimitation entre buts et tâches dans les statuts est confuse</li> <li>Les statuts font référence à l'ancienne loi scolaire</li> </ul>	
	<b>Contrôle démocratique</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>Représentation du C.I à 100% législative</li> <li>Chaque commune est représentée à l'exécutif</li> <li>Délai de retrait de 5 ans</li> <li>Respect de la loi quant à l'information aux communes (Art. 125b et Art 125c LC)</li> <li>L'information se fait de manière régulière dans les communes membres (par les membres exécutifs)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Très peu de directives donnés aux délégués au conseil intercommunal</li> <li>Faible présence des délégués au C.I. aux séances</li> <li>Les communes (principalement les législatifs) se sentent relativement mal informées des activités</li> <li>Pas de publications FAO</li> <li>Peu d'information informelle au citoyen</li> </ul>		

Association intercommunale pour la construction, la gestion des bâtiments et l'organisation de l'environnement scolaire de l'arrondissement secondaire de Prilly		CONSTATATIONS
Aspects positifs	Points d'amélioration	
<b>Conformité des comptes</b>		CONSTATATIONS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comptes conformes aux exigences et préparés dans les temps</li> <li>• Budget préparé et approuvé dans les temps</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•</li> </ul>	
<b>Surveillance financière</b>		CONSTATATIONS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organe de révision qualifié ASR</li> <li>• Rapport complet de l'organe de révision (référence à la directive cantonale et aux normes de la profession)</li> <li>• Bon travail de surveillance de la commission de gestion</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Des personnes externes au CODIR et à l'association ont un droit de signature bancaire</li> <li>• Pas de visite systématique de la part du préfet</li> </ul>	
<p>L'ASIGOS est une association en pleine mutation. A la fin 2016, quatre communes quitteront l'association, d'une part dû aux changements législatifs (LEO) et d'autre part à leur évolution démographique. Cette association est aussi dans une phase mature, vu que les constructions sont terminées et qu'il s'agit à l'heure actuelle uniquement de gestion des actifs sans grand défi. La taille de l'association (7 communes) permet à celle-ci de maintenir une séparation des pouvoirs. Les délégués législatifs ne sont que peu cadrés par les communes délégatrices, potentiellement une conséquence du peu d'enjeux au sein de l'association. La petite taille de l'association semble garantir une bonne fréquence d'information aux communes, même s'il semble que la qualité pourrait être améliorée. La commission de gestion effectue un bon travail mais devrait le refléter dans ses rapports, en détaillant les procédures effectuées.</p>		CONCLUSION
<p><b>Recommandation n°1 - Clarification de la structure organisationnelle</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Revoir les statuts afin de s'assurer que le but et les tâches de l'association y soient clairement distingués et décrits; et les ajuster pour faire référence à la législation actuelle</li> </ul> <p><b>Recommandation n° 3 - Création d'un plan stratégique et financier</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Créer un document présentant la synthèse de la stratégie opérationnelle et donnant un cadre financier et le faire approuver par les municipalités des communes membres</li> </ul> <p><b>Recommandation n°4 - Clarification du rôle des délégués intercommunaux</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Clarifier le rôle et les responsabilités des délégués, y compris sur la communication</li> </ul> <p><b>Recommandation n° 5 - Clarification du rôle des organes de surveillance</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Préparation par la commission de gestion d'un rapport plus détaillé suite à ses travaux</li> </ul> <p><b>Recommandation n°6 - Implémentation d'un système de contrôle interne</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mettre en place un SCI adapté à la taille et à la complexité des activités</li> </ul> <p><b>Autres recommandations particulières</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Publier les décisions soumises dans la FAO et au pilier public</li> <li>• Considérer l'opportunité de communiquer avec le citoyen via une brochure ou un site web</li> <li>• Revoir les signatures bancaires autorisées</li> </ul>		RECOMMANDATIONS

Groupement Forestier Payerne-Avenches			
<b>DESCRIPTION</b>	<b>Carte d'identité</b> 	<b>Données financières 2014</b> 	
	<b>Siège</b> Grandcour <b>District</b> Broye-Vully <b>Constitution</b> 2010 <b>Type</b> Groupement forestier <b># communes</b> 8 + Etat de Vaud <b>Tâche principale</b> Gestion forestière	<b>Bilan</b> CHF 1'257'941 <b>Plafond d'endettement</b> CHF 200'000 Trésorerie CHF 200'000 Invest <b>Fonds de réserve</b> CHF 905'514 <b>Recettes</b> CHF 1'376'328 <b>Charges</b> CHF 1'307'717 <b>Résultat</b> CHF 68'611 <b>Participation des communes</b> Clé de répartition (basée sur surface forêt)	
	<b>Assemblée générale (A.G)</b> 	<b>Comité</b> 	
	<b># membres</b> 9 <b>Délégation</b> Mixte Les délégués sont désignés par le conseil général ou communal des communes membres. Pas d'obligation d'être membre exécutif ou législatif  <b>Fixe</b> 1 délégué par membre. L'inspecteur des forêts de l'arrondissement ou cantonal représente l'Etat de Vaud	<b># membres</b> 5 ou 7 (Actuellement 7) <b>Nomination</b> Elu par l'A.G <b>Répartition</b> Au minimum 1 pour les 2 grandes communes, 1 Etat, 1 petite commune  <b>Membres de</b> Non précisé, mais généralement des municipaux	
<b>CONSTATATIONS</b>	<b>Aspects positifs</b>		<b>Points d'amélioration</b>
	<b>Structure</b>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Existence d'une direction opérationnelle, représentée par le garde forestier</li> <li>Un membre du Comité a été désigné responsable financier</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Manque de clarté des statuts (pas de description des tâches, les ressources ne sont pas listées, les conditions auxquelles les propriétaires de forêts privées peuvent confier la gestion ne sont pas claires)</li> </ul>	
	<b>Contrôle démocratique</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>Délai de retrait de 5 ans (selon baux)</li> <li>La présence aux réunions de l'A.G est très élevée</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le président du Comité est aussi président de l'A.G (décide en cas d'égalité de vote)</li> <li>Les législatifs communaux sont peu représentés à l'A.G</li> <li>Pas de transmission directe des informations financières aux communes (par courrier)</li> <li>Peu d'information transmise aux législatifs communaux</li> <li>Peu de communication au citoyen</li> </ul>		

Groupement Forestier Payerne-Avenches		CONSTATATIONS
Aspects positifs	Points d'amélioration	
<b>Conformité des comptes</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>Comptes préparés et approuvés dans les temps</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Budget pas approuvé avant le 30 septembre</li> <li>Pas d'utilisation du plan comptable des collectivités publiques</li> </ul>	
<b>Surveillance financière</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>Les comptes sont vérifiés par l'organe de révision et par les vérificateurs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>L'organe de révision n'est pas qualifié ASR</li> <li>Le rapport des vérificateurs est très succinct et ne fait pas mention d'une revue de la gestion</li> </ul>	
<p>Le Groupement Forestier Payerne-Avenches couvre un territoire de 50 km, dont près de la moitié des forêts sont des propriétés cantonales. Il emploie 9 personnes à plein temps et une secrétaire à temps partiel. Jusqu'en 2015, les exercices se soldaient généralement par un bénéfice. Néanmoins, la baisse des contrats de baux avec les communes rend l'équilibre financier plus difficile à atteindre et des pertes à répartir ne sont pas exclues pour le futur. Un projet de centre forestier est en cours qui nécessitera des investissements et une potentielle collaboration intercommunale avec Fribourg est envisagée. La structure mériterait d'être clarifiée, en particulier au niveau de la séparation entre Comité et Assemblée Générale. Les comptes sont bien tenus même s'ils ne respectent pas le plan comptable des collectivités publiques, ce qui ne permet pas une comparaison et une lecture aisée. Ils sont vérifiés annuellement à la fois par un organe de révision externe et par les vérificateurs des comptes. Il y a peu (voire pas) de vérification de la gestion.</p>		CONCLUSION
<p><b>Recommandation n°1 - Clarification de la structure organisationnelle</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Revoir les statuts afin de clarifier certaines dispositions</li> </ul> <p><b>Recommandation n° 2 - Respect de la séparation des pouvoirs</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Changer la composition de l'A.G pour assurer une meilleure représentation des législatifs communaux et une indépendance vis-à-vis du Comité (le président ne doit pas être le même)</li> </ul> <p><b>Recommandation n° 3 - Création d'un plan stratégique et financier</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Créer un document présentant la synthèse de la stratégie opérationnelle et donnant un cadre financier et le faire approuver par les municipalités des communes membres</li> </ul> <p><b>Recommandation n°4 - Clarification du rôle des délégués intercommunaux</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Clarifier le rôle et les responsabilités des délégués, y compris sur la communication</li> </ul> <p><b>Recommandation n° 5 - Clarification du rôle des organes de surveillance</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Revoir le rôle et les responsabilités des vérificateurs des comptes</li> </ul> <p><b>Recommandation n°6 - Implémentation d'un système de contrôle interne</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Mettre en place un SCI adapté à la taille et à la complexité des activités</li> </ul> <p><b>Autres recommandations particulières</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Engager un organe de révision externe qualifié ASR</li> <li>Préparer les comptes annuels en utilisant le plan comptable des collectivités publiques</li> <li>Préparer le budget avant le 30 septembre</li> </ul>		RECOMMANDATIONS

Groupement Forestier de la Veveysse				
<b>DESCRIPTION</b>	<b>Carte d'identité</b>		<b>Données financières 2014</b> 	
	<b>Siège</b>	Blonay	<b>Bilan</b>	CHF 274'414
	<b>District</b>	Riviera-Pays-d'Enhaut	<b>Recettes</b>	CHF 334'233
	<b>Constitution</b>	2009	<b>Charges</b>	CHF 308'794
	<b>Type</b>	Groupement forestier	<b>Résultat</b>	CHF 25'439
	<b># communes</b>	7	<b>Participation des communes</b>	Charges du garde forestier, selon décompte horaire. Solde selon la population
	<b>Tâche principale</b>	Gestion forestière		
	<b>Assemblée générale (A.G)</b> 		<b>Comité</b> 	
	<b># membres</b>	9	<b># membres</b>	Entre 3 et 9 (actuellement 3)
	<b>Délégation</b>	Exécutif	<b>Nomination</b>	Elu par l'A.G
	Les délégués sont désignés par la municipalité		<b>Répartition</b>	Non précisée
	<b>Fixe</b>	1 délégué par commune, mais 2 voix pour Blonay	<b>Membres de</b>	Non précisé, mais généralement des municipaux
<b>CONSTATATIONS</b>	<b>Aspects positifs</b>		<b>Points d'amélioration</b>	
	<b>Structure</b>			
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Existence d'une direction opérationnelle, représentée par le garde forestier</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Signature bancaire individuelle</li> <li>La qualité des membres du Comité n'est pas précisée dans les statuts</li> <li>Les statuts ne décrivent pas les conditions à l'entrée pour une nouvelle commune ni les conditions auxquelles les propriétaires de forêts privées peuvent en confier la gestion au groupement forestier</li> </ul>	
	<b>Contrôle démocratique</b>			
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Possibilité de sortir du groupement sous 12 mois</li> <li>Les délégués reçoivent des instructions de la part de leur commune</li> <li>La présence aux réunions de l'A.G est très élevée</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Les membres du Comité sont aussi membres de l'A.G</li> <li>La délégation à l'A.G est 100% exécutive</li> <li>Peu d'information transmise aux législatifs communaux</li> <li>Pas d'information au citoyen</li> </ul>	

Groupement Forestier de la Veveyse		CONSTATATIONS
Aspects positifs	Points d'amélioration	
<b>Conformité des comptes</b>		CONSTATATIONS
<ul style="list-style-type: none"> <li>Comptes conformes aux exigences de présentation et préparés dans les temps</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Budget n'est pas préparé avant le 30 septembre</li> </ul>	
<b>Surveillance financière</b>		CONSTATATIONS
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pas d'organe de révision externe</li> <li>Les statuts font référence à la loi sur les participations au sujet de la révision</li> <li>Pas d'examen du rapport de gestion par les vérificateurs des comptes (alors que prévu à l'article 17 des statuts)</li> </ul>	
<p>Le Groupement Forestier de la Veveyse est une corporation de droit public au sens de la loi forestière qui implique différentes communes. Il existe une certaine confusion sur la question de l'application des dispositions sur les collaborations intercommunales de la loi sur les communes aux groupements forestiers, partagée au sein même du Groupement Forestier de la Veveyse. Cette entité a pour but de favoriser une gestion optimale des forêts et d'assurer les services d'un personnel forestier qualifié aux 7 communes membres. Il est formé des 3 organes requis par la loi forestière, néanmoins il est important de noter qu'il n'existe pas d'indépendance entre le Comité et l'Assemblée Générale, les membres de l'un étant également membres de l'autre. Les législatifs communaux ne semblent que très peu informés des activités et l'information pour le citoyen est inexistante. Finalement, il n'y a pas d'organe de révision externe des comptes, malgré le fait que le groupement implique plus de 300 habitants. La surveillance financière est donc jugée insuffisante.</p>		CONCLUSION
<p><b>Recommandation n°1 - Clarification de la structure organisationnelle</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Revoir les statuts afin de préciser la qualification des membres du Comité et de prévoir les conditions d'entrée et celles s'appliquant potentiellement aux propriétaires de forêts privés</li> </ul> <p><b>Recommandation n° 2 - Respect de la séparation des pouvoirs</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Changer la composition de l'A.G pour assurer aussi une représentation des législatifs communaux et une indépendance vis-à-vis du Comité</li> </ul> <p><b>Recommandation n° 3 - Création d'un plan stratégique et financier</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Créer un document présentant la synthèse de la stratégie opérationnelle et donnant un cadre financier et le faire approuver par les municipalités des communes membres</li> </ul> <p><b>Recommandation n°4 - Clarification du rôle des délégués intercommunaux</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Clarifier le rôle et les responsabilités des délégués, y compris sur la communication</li> </ul> <p><b>Recommandation n° 5 - Clarification du rôle des organes de surveillance</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Revoir le rôle et les responsabilités des vérificateurs des comptes</li> </ul> <p><b>Recommandation n°6 - Implémentation d'un système de contrôle interne</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Mettre en place un SCI adapté à la taille et à la complexité des activités</li> </ul> <p><b>Autres recommandations particulières</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Engager un organe de révision externe qualifié</li> <li>Instaurer la double signature requise pour tout paiement (une modification en ce sens a été effectuée juste après notre visite)</li> </ul>		RECOMMANDATIONS

## 5. OBSERVATIONS DES ENTITÉS AUDITÉES



Nyon, le 9 novembre 2016 / PF / csm

Canton de Vaud – Cour des comptes  
À l'att. de Mme A. Weill-Lévy et  
M. F. Grognuz, Vice-présidents  
Rue de Langallerie 11  
1014 Lausanne

### Projet de rapport – Audit de l'organisation, du financement et du contrôle démocratique des associations de communes vaudoises

Madame la Vice-présidente, Monsieur le Vice-président,

Par la présente, nous accusons bonne réception de votre courrier du 18 octobre 2016. Le Comité de direction (CoDir) du Conseil régional a apprécié votre travail et apporte les remarques suivantes s'agissant des recommandations émises dans le projet de rapport.

#### Recommandation n°2 – Respect de la séparation des pouvoirs

Nous venons de terminer un processus de révision des statuts de notre association qui donnent la possibilité à nos membres d'augmenter la représentativité des organes délibérants au sein du Conseil intercommunal. Cependant, nous sommes ouverts à terme à ce que les délégués de ces organes portent au minimum 50% des voix du Conseil intercommunal.

#### Recommandation n°3 – Création d'un plan stratégique et financier

Le programme de législature qui est établi est porté à la connaissance des membres du Conseil intercommunal. Il présente les orientations politiques proposées par le CoDir pour la législature. Votre recommandation proposant d'adopter un cadre financier et de faire approuver le tout par l'ensemble des Municipalités est une démarche lourde que nous ne partageons pas. Le cadre financier est validé chaque année au travers de l'approbation du budget.

#### Recommandation n°4 – Clarification du rôle des délégués intercommunaux

Nous considérons que votre recommandation est une bonne idée et nous serions intéressés à ce qu'un cadre législatif clarifie le rôle des délégués intercommunaux.

#### Recommandation n°5 – Clarification du rôle des organes de surveillance

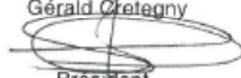
Notre récente révision statutaire nous a permis de scinder la Commission de Gestion et des Finances en deux commissions permanentes distinctes. Nous partons du principe qu'il faut laisser le temps à la Commission de Gestion de faire son travail de surveillance avant de revoir plus précisément son rôle et ses responsabilités.

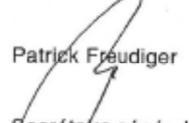
S'agissant de l'organe de révision, il nous semble en effet important qu'il soit indépendant de notre structure. Nous avons pris note de la nécessité de changer périodiquement de mandataire pour cette mission.

#### Recommandation n°6 – Implémentation d'un système de contrôle interne (SCI)

Concernant le SCI, nous n'y sommes pas favorables dans la mesure où cela peut engendrer un coût disproportionné au regard du bénéfice escompté. Selon nos informations, les institutions qui se sont dotées d'un tel système relèvent le caractère éternel de la démarche.

En vous remerciant de prendre bonne note de ce qui précède, nous vous prions de recevoir, Madame la Vice-présidente, Monsieur le Vice-président, nos meilleures salutations.

Gérald Chetigny  
  
 Président

Patrick Freudiger  
  
 Secrétaire général



SERVICES INDUSTRIELS DE TERRE SAINTE ET ENVIRONS



Cour des comptes  
Rue de Langallerie 11  
1014 Lausanne

Founex, le 9 novembre 2016/PK/lb-12

**Concerne : Projet de rapport – Audit des associations de communes vaudoises**

Madame, Monsieur,

Nous avons bien reçu le projet de rapport cité en référence et vous en remercions.

Nous avons une remarque à faire en ce qui concerne la recommandation N° 3, page 61 de votre rapport qui stipule que *le plan stratégique et financier doit être **approuvé** par les municipalités des communes membres... ».*

De notre point de vue, l'approbation demandée aux municipalités des communes membres est en désaccord avec l'autonomie de l'association comme décrite dans le premier paragraphe de la page 5.

De plus, comment faudrait-il gérer le cas où une municipalité n'approuve pas le plan stratégique et financier, alors que les dix autres le font ? Cela nous paraît boiteux et pas cohérent vis-à-vis de la commune l'ayant refusé.

En vous remerciant d'analyser notre remarque, nous vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, nos salutations distinguées.

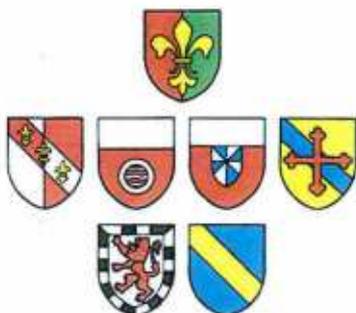
Le Chef de service  
P. Kilchherr



SITSE  
Chemin de Ballessert 3  
CH-1297 Founex

Tél. +41 (0)22 770 56 56  
Fax +41 (0)22 770 56 50

site: [www.sitse.ch](http://www.sitse.ch)  
e-mail: [admin@sitse.ch](mailto:admin@sitse.ch)

**ASIGOS**

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

Prilly, le 11 novembre 2016

**Projet de rapport - Audit de l'organisation du financement et du contrôle démocratique des associations de communes vaudaises**

Madame, Monsieur,,

Le Président du Comité de direction de l'ASIGOS, c/o Commune de Prilly, a bien reçu votre projet de rapport n°38 confidentiel du 18.10.2016 et vous en remercie.

Malheureusement, atteint dans sa santé, notre collègue municipal Bertrand Henzlin a été remplacé par le soussigné.

Au vu de l'état confidentiel de ce rapport, le Comité de direction m'a mandaté afin de vous répondre directement en vous priant de bien vouloir excuser cette réponse tardive.

En préambule, il faut rappeler que la relative faiblesse de la présence de délégués au Conseil Intercommunal, concerne surtout les communes en voie de quitter l'association.

**Recommandations**

- n°1 : les statuts sont en cours de révision et d'acceptation
- n°3 : il sera demandé au Boursier de Prilly, lors des prochains budgets, d'établir un plan financier sur 4-5 ans, qui sera approuvé par les Municipalités respectives et intégré au préavis pour le Conseil intercommunal
- n°4 : ce point sera repris dans le cadre des travaux du CODIR dans le courant du début de l'année 2017 et le "le règlement du CI devrait être modifié dans ce sens". Toutefois, l'information se fait aussi par les délégués au Conseil Intercommunal à leur conseil communal respectif. Dans une certaine mesure, cela pourrait être généralisé.
- n°5 : cette recommandation sera transmise au Président de la commission de gestion afin d'en tenir compte lors de son prochain rapport annuel
- n°6 : la mise en place d'un SCI sera discuté au sein du CODIR dans le courant de l'année 2017

**ASIGOS**

Autres recommandations particulières :

- la publication des décisions dans la FAO sera dorénavant effectuée
- la communication et le support de diffusion seront également discutés au sein des prochains CODIR
- les signatures bancaires autorisées seront très rapidement revues et mises à jour.

Tout en réitérant nos excuses et en restant à votre disposition en cas de complément d'information, nous vous adressons, Madame, Monsieur, nos salutations distinguées.

Au nom du Comité de direction de  
l'ASIGOS

Le président Ad-interim



Pellegrinelli Michel  
Municipal à Prilly

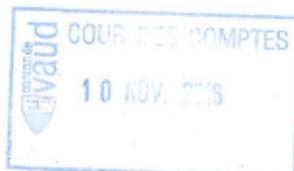


**Service des communes  
et du logement**

*Direction*

Rue Cité-Derrière 17  
1014 Lausanne

Cour des comptes  
Rue de Langallerie 11  
1014 Lausanne



V/réf. : FG/agx

Lausanne, le 8 novembre 2016

**Projet de rapport – Audit de l'organisation, du financement et du contrôle  
démocratique des associations de communes vaudoises**

Monsieur le Vice-Président, Madame la Vice-Présidente,

Je fais suite à votre courrier du 18 octobre dernier concernant le sujet cité en titre. Je vous remercie pour ce rapport intéressant et qui va dans le sens des préoccupations du service.

S'agissant de la constatation No 5 qui concerne le Service des communes et du logement, ce dernier n'a pas d'observation ou de remarque particulières à faire.

En me réjouissant de la sortie de ce rapport, je vous prie d'agréer Monsieur le Vice-Président, Madame la Vice-Présidente, mes salutations distinguées.

La Cheffe de service



Corinne Martin

## ANNEXE I : LA COUR DES COMPTES EN BREF

La Cour des comptes du canton de Vaud est une Autorité indépendante qui a pour mission de contrôler l'utilisation de tout argent public, sous l'angle de la performance en s'assurant principalement du respect des principes d'économie, d'efficacité, d'efficience et de durabilité, et subsidiairement du respect des principes de légalité et de régularité (art. 2 LCComptes).

Les **attributions** de la Cour sont les suivantes (art. 4 LCComptes) :

- vérification de la bonne utilisation des fonds des entités soumises à son champ de contrôle ;
- vérification de l'évaluation de la gestion des risques des entités soumises à son champ de contrôle ;
- contrôle des subventions accordées par l'Etat ou les communes.

La Cour **se saisit elle-même** des objets qu'elle entend traiter à l'exception des mandats spéciaux que le Grand Conseil et le Conseil d'Etat peuvent lui attribuer (art. 21 et ss LCComptes). Quiconque peut également proposer un mandat spécial à la Cour qui peut y donner suite ou non.

Le **champ de contrôle** de la Cour s'étend aux entités suivantes (art. 3 LCComptes):

- le Grand Conseil et son Secrétariat général ;
- le Conseil d'Etat et son administration ainsi que les entités qui lui sont rattachées;
- 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 personnes morales de droit public ;
- les personnes physiques et morales auxquelles l'Etat ou une commune délègue l'exécution d'une tâche publique ou accorde, directement ou indirectement, une subvention au sens des articles 7 et 12 de la loi sur les subventions ou une autre contribution au sens de l'article 8, alinéa 1, lettres a,c,d,f,g de la loi sur les subventions.

Les **rapports** de la Cour consignent ses constatations et recommandations (art. 36 LCComptes). Ils comprennent également les remarques 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).

**Vous pouvez apporter votre contribution au bon usage de l'argent public en contactant la Cour des comptes.** Toute personne peut communiquer à la Cour des signalements en rapport avec des faits entrant dans ses attributions. Il suffit de vous adresser à :

Cour des comptes du canton de Vaud  
Rue de Langallerie 11, 1014 Lausanne  
Téléphone : +41 (0) 21 316 58 00 Fax : +41 (0) 21 316 58 01  
Courriel : [info.cour-des-comptes@vd.ch](mailto:info.cour-des-comptes@vd.ch)