

AUDIT DE L'ORGANISATION, FINANCEMENT ET CONTRÔLE DÉMOCRATIQUE DES ASSOCIATIONS DE COMMUNES VAUDOISES

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%¹), 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 aux 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

¹ 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

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.

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.

Lausanne, le 21 novembre 2016

COUR DES COMPTES DU CANTON DE VAUD

Frédéric Grognuz, magistrat responsable, 021 316 58 10 – 079 401 65 58

Eliane Rey

Anne Weill-Lévy

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
<ul style="list-style-type: none"> - 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
<p><i>A l’attention des associations de communes :</i></p> <p>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.</p>

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 fixées, 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 significatifs².

² 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.