

**RAPPORT DE MAJORITE DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Motion Jean-Michel Dolivo et consorts pour la transparence des rémunérations dans le secteur
subventionné vaudois**

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le lundi 28 avril 2014 à la Salle de Conférence du SCRIS, rue de la Paix 6 à Lausanne. Présidée par M. le député Jean-Michel Favez, elle était composée de Mme la députée Claire Richard ainsi que de MM. les députés Jean-François Cachin, Pierre Grandjean, Laurent Ballif, Marc-André Bory, Cédric Pillonel, Jérôme Christen et Jean-Michel Dolivo.

A participé à cette séance, M. le Conseiller d'Etat Pascal Broulis (chef du DFIRE). Les membres de la commission remercient M. Fabrice Mascello de la tenue des notes de séance.

2. POSITION DU MOTIONNAIRE

M. le député Dolivo précise que sa motion vise à la mise en œuvre, dans le canton de Vaud, du principe de transparence des rémunérations dans le secteur subventionné ; ledit principe a été plébiscité par le peuple suisse à la suite de l'initiative Minder¹ et a débouché sur une législation d'application de la part du Conseil fédéral qui vise essentiellement les sociétés cotées en bourse. Dans ce contexte, il est utile de rappeler que le rapport de rémunération avait fait l'objet d'un consensus lors de la discussion aux Chambres fédérales, avant même le vote de l'initiative Minder ; il avait été présenté comme un contre-projet indirect à l'initiative avec le soutien, à l'époque, des élus PLR.

Sa motion demande que le système de transparence soit adapté au niveau cantonal pour le secteur subventionné, qui représente actuellement 2,4 milliards du budget annuel, avec un champ d'application clairement défini par l'art. 957 CO². En effet, certaines sociétés anonymes (SA) font l'objet de subventions cantonales importantes (p.ex. transports) et ne sont pas soumises directement à la législation fédérale. Il en va de même pour certaines fondations, avec un chiffre d'affaires

¹ Initiative populaire Minder « contre les rémunération abusives »

² Art. 957 CO al. 1 et 2 : « ^{alinéa 1.} Doivent tenir une comptabilité et présenter des comptes conformément au présent chapitre : 1. les entreprises individuelles et les sociétés de personnes qui ont réalisé un chiffre d'affaires supérieur à 500 000 francs lors du dernier exercice ; 2. les personnes morales / ^{alinéa 2.} Les entreprises suivantes ne tiennent qu'une comptabilité des recettes et des dépenses ainsi que du patrimoine : 1. les entreprises individuelles et les sociétés de personnes qui ont réalisé un chiffre d'affaire inférieur à 500 000 francs lors du dernier exercice ; 2. les associations et les fondations qui n'ont pas l'obligation de requérir leur inscription au registre du commerce ; 3. les fondations dispensées de l'obligation de désigner un organe de révision en vertu de l'art. 83b, al. 2 CC »

important, liées notamment à l'hébergement, aux secteurs sanitaire et hospitalier, ainsi qu'à la culture. Ces structures tiennent d'ailleurs déjà une comptabilité complète de part leurs obligations légales actuelles.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

En guise de préambule, M. le Conseiller d'Etat Broulis dresse un rapide tableau des sociétés actives dans le canton (2357 associations ; 1900 fondations et 104 entreprises autonome de droit public) dont un certain nombre (malheureusement pas précisé) est effectivement subventionné.

Puis il enchaîne avec quelques commentaires sur la situation existante dans le canton :

- Chaque entité subventionnée a l'obligation de tenir des comptes (non publics) qui sont à disposition des départements fournissant les subventions ;
- Les bénéficiaires des subventions cantonales touchent également parfois un soutien financier des communes ;
- Sur recommandation du CCF, le Conseil d'Etat a procédé à une étude des systèmes de rémunération des fonctions dirigeantes des personnes morales subventionnées : un groupe de travail analyse de manière pragmatique objet par objet les possibilités d'amélioration. Cette structure a notamment mis en place un dispositif de suivi ;
- Alors que le suivi de la loi sur les participations a été confié au DFIRE, celui de la loi sur les subventions (LSubv) fera l'objet d'ici à la fin de l'année d'une modification légale car le rapport quinquennal exigé est une contrainte trop lourde pour les départements concernés (plus particulièrement DFJC et DSAS) ;
- Le DFIRE examine, à chaque modification, la situation des personnes morales concernées et fait des propositions aux départements compétents qui les acceptent bon gré mal gré :
 1. DIS : nouvelles codifications sur la rémunération de la société vaudoise pour la création de logements à loyers modérés (SVLM) ;
 2. DECS : mise en place d'un modèle de rémunération pour le fond d'investissement agricole (FIA) et la fondation d'investissement rural (FIR) ;
 3. DIRH : renouvellement des membres regroupé par paquet, par exemple des administrateurs nommés par l'Etat, afin d'avoir une vision exhaustive de la situation. Réflexion posée sur les problématiques des lettres de mission ainsi des rémunérations.
- La LSubv actuelle va, selon M. Broulis, déjà plus loin que les exigences posées par le motionnaire :
- les articles 11 lettre K3 et 194 obligent les organes subventionnés à renseigner l'Etat. Dans ce contexte et à titre d'exemple, le DSAS interpelle fréquemment les EMS pour obtenir des informations sur les rémunérations. Le DFJC ne pratique pas différemment pour les institutions s'occupant de handicapés. De manière plus générale, l'Etat est également vigilant à ce que les entités subventionnées ne thésaurisent pas de montants importants.

³ Art. 11, lettre K LSubv – Contenu de la base légale : « Les dispositions légales régissant les subventions doivent notamment contenir les règles relatives à : ...k. l'obligation de renseigner du bénéficiaire ».

⁴ Art. 19 LSubv - Obligation de renseigner et de collaborer « ¹. L'autorité compétente est autorisée à consulter les dossiers et à accéder au locaux ou aux établissements que le bénéficiaire utilise pour la réalisation de la tâche concernée par les subventions /². L'obligation de renseigner et de collaborer subsiste encore pendant toute la durée de la subvention et subsiste jusqu'à la fin du délai de prescription de l'article 34. ».

- Les articles 65 et 146 permettent de bien structurer et cadrer les demandes de subventions.
- Les représentants de l'Etat qui sont mandatés au sein de sociétés subventionnées signent une lettre de mission et doivent rendre un rapport régulièrement. Ce document aborde notamment le thème des rémunérations.

La référence à l'initiative Minder n'est, toujours selon le M. Le Conseiller d'Etat, pas pertinente, car ce texte vise les SA. Sur ce thème, il a assisté à une assemblée gérée selon les directives Minder : la procédure de votes a duré deux fois plus longtemps que par le passé.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseiller d'Etat a invité le motionnaire à transformer son texte en postulat. Sur cette base, le chef du DFIRE serait en effet à même d'apporter une réponse quant aux pratiques actuelles des divers départements. La COFIN et la COGES peuvent d'ailleurs avoir accès aux rapports et autres registres tenus à jour par les départements.

4. DISCUSSION GENERALE

La discussion générale fait rapidement ressortir un clivage entre ceux qui se satisfont du statu quo estimant que cette motion n'est pas utile et celles et ceux qui, au contraire, pensent qu'une plus grande transparence et une meilleure information sont nécessaires surtout lorsque l'on considère les montants en jeu (pour rappel plus de 2,4 milliards de subventions annuelles distribuées par l'Etat). A noter d'emblée que transparence n'est ici pas synonyme de divulgation publique.

A la suite des renseignements apportés par le Conseiller d'Etat, mais aussi en réponse à certaines questions ou remarques qui ont ponctué la séance, le motionnaire précise bien qu'il convient de ne pas se tromper sur le cercle des personnes visées par la motion.

D'après l'article 957 alinéa 1^{er} du Code des obligations, doivent tenir une comptabilité et présenter des comptes conformes au titre trente-deuxième du CO les entreprises individuelles et les sociétés de personnes – soit les sociétés en nom collectif et les sociétés en commandite – qui ont réalisé un chiffre d'affaires supérieur à 500'000 francs lors du dernier exercice ainsi que les personnes morales – soit les sociétés anonymes, les sociétés à responsabilité limitée, les sociétés coopératives, les fondations et les associations. En revanche, ne sont pas tenues de tenir une telle comptabilité les entreprises individuelles et les sociétés de personnes qui réalisent un chiffre d'affaires inférieur à 500'000 fr., les associations et les fondations qui ne sont pas tenues de s'inscrire au registre du commerce et les fondations dispensées de l'obligation de désigner un organe de révision en vertu de l'article 83b al. 2 CC (al. 2).

Lorsque le texte de la motion mentionne les personnes tenues de tenir une comptabilité, il vise la première catégorie, soit les entreprises qui réalisent un chiffre d'affaires annuel supérieur à 500'000 fr. et les personnes morales inscrites au registre du commerce tenues de faire réviser leur comptes par un organe de révision. Cette proposition est du reste en cohérence avec l'article 17 de la loi sur les subventions où le nouvel alinéa devrait prendre place, puisque le deuxième alinéa de cette disposition traite de l'obligation de faire réviser les comptes imposés par l'Etat aux entités subventionnées.

En deuxième lieu, il précise également que, contrairement à ce qu'affirme le Conseiller d'Etat, la proposition de motion ne se recoupe pas avec ce qui figure à l'article 11 de la loi sur les subventions, car cette dernière disposition s'adresse au législateur et fixe les règles qui doivent figurer dans chaque loi qui régit la subvention. Or, la proposition est d'instituer une obligation générale à charge des entités subventionnées d'une certaine importance – soit les entités dont le chiffre d'affaires est

⁵ Art. 6 LSubv – Principe de la subsidiarité « *Le principe de la subsidiarité signifie que : a. d'autres formes d'actions de l'Etat ou de tiers doivent être recherchées préalablement à l'octroi des subventions ; b. la tâche en question ne peut être accomplie sans la contribution financière de l'Etat ; c. la tâche ne peut être remplie de manière plus économe et efficace.* ».

⁶ Art. 14 LSubv – Coûts pris en compte « *Seuls les coûts et les revenus engendrés par l'accomplissement économe et efficace de la tâche peuvent être pris en compte pour le calcul de la subvention.* »

supérieur à 500'000 fr. ou les personnes morales déjà soumises à une obligation de faire réviser leur compte par un organe de révision – d'établir un rapport de rémunération. Ce rapport de rémunération permet à tout actionnaire, dans une société anonyme, de pouvoir accéder aux données sur la rémunération des dirigeants. Cette proposition ne se recoupe ainsi pas non plus avec les exigences d'une éventuelle «lettre de mission» de l'Etat qui ne concerne que les rapports entre l'Etat et l'entité subventionnée, ou plus exactement entre l'Etat et son éventuel représentant au sein de l'entité subventionnée.

Un autre député relève que le champ d'application du texte Minder est plus vaste que la demande de cette motion qui se concentre uniquement sur la publication d'un rapport de rémunérations pour certaines sociétés ; le système d'élection des membres des organes dirigeants, qui peut conduire à l'allongement de la durée des assemblées générales, n'a rien à voir. Le but principal de cette motion est de déceler si certains directeurs ou administrateurs touchent des salaires exagérés, sans pour autant créer un cataclysme au sein du système associatif vaudois.

On peut bien sûr se réjouir de la précision des lettres de mission qui sont données aux représentants de l'Etat dans un certain nombre d'entités subventionnées, et qui incluent notamment la politique de rémunération. Mais il convient pourtant de préciser que, d'une part, un certain nombre de ces entités n'ont pas de représentants désignés par le canton (parfois même alors que le montant de la subvention est très important - l'inverse pouvant aussi être possible- ...) mais aussi qu'en cas de présence d'un représentant du canton, l'avis de celui-ci peut être minorisé, et donc compter pour beurre.

5. VOTE DE LA COMMISSION

Après avoir reçu de nombreuses informations, et entendu les avis des un-e-s et des autres, et confortée dans l'idée que notre canton a tout à gagner à l'inscription dans la Loi sur les Subventions d'un article instaurant la transparence des rémunérations dans les entités d'une certaine importance recevant des subventions cantonales, la majorité de la commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération cette motion par 5 voix pour, 3 contre et 1 abstention et de la renvoyer au Conseil d'Etat.

Montreux, le 12 juin 2014.

*Le rapporteur :
Jean-Michel Favez*

Annexes : - exemple de tableau à remplir dans certaines institutions subventionnées et à transmettre au département concerné.

