

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

Postulat Eric Züger et consorts – Améliorer le contrôle financier des entités intercommunales

1. PREAMBULE

La commission nommée pour traiter de l'objet cité en titre s'est réunie en date du 2 septembre 2014, à la salle de conférence du Château cantonal à Lausanne.

Elle était composée de M. Jacques Perrin (président-rapporteur), ainsi que de Mmes Alice Glauser, Pierrette Roulet-Grin (en remplacement de Mme Christelle Luisier Brodard) et MM. Eric Züger, Julien Eggenberger, Denis Rubattel et Laurent Ballif. MM. Cédric Pillonel et François Payot étaient excusés.

Le Conseil d'Etat était représenté par Madame la Conseillère d'Etat Béatrice Métraux, Cheffe du DIS. Elle était accompagnée par Mme Corinne Martin, Cheffe du service des communes et du logement, et M. Fabrice Weber, Directeur de l'Autorité de surveillance des finances communales.

Mme Fanny Krug, secrétaire de commission, a pris et rédigé les notes de séance.

2. POSITION DU POSTULANT

Le postulant a d'abord rappelé l'existence d'affaires douloureuses, à l'instar d'un détournement d'argent dans une association intercommunale de sa région, qui laissent à penser que des tâches publiques n'ont pas toujours été exécutées avec suffisamment de soin. Il considère que la loi sur les communes (ci-après LC) ou les règlements pouvant être assez larges, certaines pratiques sont devenues problématiques, comme par exemple la signature de chèques en blanc. Il se dit gêné par certaines habitudes qui ont été prises avec les organes de révision, lesquelles ont entraîné une forme de proximité préjudiciable au professionnalisme. Il précise qu'il a personnellement rencontré des difficultés à changer de réviseur.

Il serait dès lors judicieux que l'autorité cantonale fasse des modifications réglementaires ou mette en place des directives pour que les communes soient plus attentives à cette problématique. Il est convaincu qu'un regard neuf à la révision des comptes, par d'autres personnes, est un apport qui peut permettre de diminuer le risque, bien qu'un risque zéro n'existe pas.

En conclusion, le Service des communes et du logement devrait se poser la question de savoir s'il n'y a pas lieu d'être plus suggestif auprès des communes, sans toutefois aller jusqu'à un contrôle interne des communes, qui peut effrayer ces dernières et entraîner des coûts et des ressources importantes, donc rester mesuré dans les propositions.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Plutôt positive à l'égard de ce postulat, la représentante du Gouvernement présente un état de situation des associations intercommunales dans le Canton de Vaud: le Canton connaît actuellement 130 associations intercommunales concernant des domaines divers, tels que le scolaire, la déchetterie, l'épuration des eaux, le social, les piscines, etc. Le total de la fortune nette au 31 décembre 2011 des associations s'élève à CHF 83.25 millions, pour un endettement total de CHF 257.42 millions. Le total

des plafonds d'endettement (planification financière des communes) se monte à CHF 623.66 millions. Ces chiffres sont donc importants, avec une dichotomie entre la fortune et l'endettement.

S'agissant spécifiquement du domaine de l'épuration, il existe 59 associations pour une fortune de CHF 57.83 millions et un endettement de CHF 72.14 millions.

Depuis quelques mois, les finances communales ont connu avec les communes de Moudon, Bettens, Bex et Mex des irrégularités comptables pour un montant d'environ CHF 1.3 millions. Le cas soulevé par le postulant concerne l'association intercommunale pour l'épuration des eaux usées de la région Morgienne (ERM) pour un montant annoncé de CHF 800'000.- environ sur une période de près de 12 ans comprise entre 1996 et 2007. L'enquête pénale est en cours.

L'article 1 du Règlement sur la comptabilité des communes (ci-après RCom) dispose que l'ensemble des règles relatives à la comptabilité s'applique à toutes les entités reconnues par la loi sur les communes telles que les communes, les associations de communes, les fractions de communes, les confréries, les fédérations et les agglomérations. Dès lors, l'article 35c al.2 RCom traitant de la qualification des réviseurs s'applique également aux associations intercommunales.

Le postulat pose les bonnes questions au vu des difficultés constatées. Cinq domaines entrent dans le cadre légal (LC, LSR¹) et méritent d'être discutés:

1. Renforcer les compétences et les qualifications des réviseurs et des organes de révision, conformément à la LSR.
2. Introduire une durée de nomination d'un organe de révision pour le contrôle des collectivités publiques (on touche à l'autonomie communale en matière de gestion).
3. Demander des documents (extrait du casier judiciaire, extrait du registre des poursuites et des faillites) auprès du personnel financier lors de leur engagement.
4. Rendre obligatoire pour les collectivités publiques la souscription d'une assurance abus de confiance, couvrant les irrégularités et les omissions comptables.
5. Rappeler aux entités publiques les avantages du contrôle interne dans les collectivités.

Plus précisément,

- la première proposition consiste, à travers le présent postulat, à renforcer les exigences envers les réviseurs et les organes de révision; par une révision des articles 35b et c du RCom, les contrôleurs devraient dorénavant être agréments par l'autorité fédérale de surveillance de la révision. Cette proposition répondrait également à une demande interne du contrôle cantonal des finances (ci-après CCF). Le Directeur de l'Autorité de surveillance des finances communales indique que cela concernerait de nombreuses communes. En effet, environ 40% des comptes des communes ne sont pas audités par des réviseurs bénéficiant du titre de réviseur agréé ou d'expert réviseur agréé.
- la deuxième proposition va dans le sens du présent postulat. Elle consiste à introduire une durée de nomination d'un organe de révision. Au regard de la LC, il n'y a pas indication quant à la périodicité d'un organe de révision² car il a été décidé que cette question relevait de l'autonomie communale en matière de gestion financière. Cette position pourrait néanmoins être rediscutée.

4. DISCUSSION GENERALE

La discussion générale permet d'aborder les thématiques suivantes:

Organisation comptable

Dans le cas des associations intercommunales vaudoises qui possèdent leur propre personnalité juridique, deux types de comptabilité existent:

¹ Loi sur la surveillance de la révision (LSR)

² L'art. 93b, al. 2 LC dispose que «Le Conseil d'Etat fixe par voie réglementaire les critères déterminant l'obligation de faire effectuer ce contrôle, les exigences relatives au réviseur, les modalités de la révision et sa périodicité, lesquelles peuvent être différentes selon l'importance des communes »

- une comptabilité dépendante (20% des cas): l'association intercommunale est gérée par une commune-siège, en règle générale la principale commune membre.
- une comptabilité indépendante (80% des cas): l'association intercommunale possède sa propre comptabilité avec son propre organe de révision et son propre comptable.

Contrôle des comptes

- En 2004, le Grand Conseil a décidé d'introduire la révision des comptes communaux par un organe de révision. Cette pratique est donc assez récente.
- La LSR, entrée en vigueur en 2006, a apporté des nouvelles normes d'audit professionnel en la matière. Raison pour laquelle le Conseil d'Etat a décidé qu'à partir de 2008, le contrôle des comptes se faisait dorénavant selon la norme d'audit dite de *contrôle restreint* pour l'ensemble des communes vaudoises. C'est à partir de ce moment qu'ont été constatées des irrégularités au niveau des communes, la pression ayant augmenté de par le contrôle des réviseurs, et notamment des normes d'audit.
- Un rapport interne du CCF recommande au Canton de faire en sorte que les réviseurs soient agréés par la Confédération, à savoir l'organe de la LSR. Au-delà de la question de savoir si cette requête relève du corporatisme, il apparaît que cette formation répond à des normes standard en matière de contrôle. Certains cantons ont préféré édicter leurs propres règles. La question est donc de savoir si le Canton de Vaud souhaite rejoindre le club ou fixer ses propres règles. Il est précisé qu'avec l'article 35 b et c RCom on avait déjà pris le chemin de ce qui est fait au niveau fédéral.

Les risques

- Ententes intercommunales, associations de communes, fédérations et agglomérations sont quatre formes reconnues par la LC. Mais il y a de nombreuses coopérations intercommunales qui ont d'autres formes; la problématique est donc plus vaste. Certes l'autonomie communale s'impose mais les risques sont beaucoup plus importants avec d'autres formules comme:
- Les conventions: elles gèrent des montants très importants entre les communes et ne sont pas révisées par quel qu'organe que ce soit. Chaque commune doit s'efforcer de contrôler que sa part a bien été utilisée en fonction de ce qui avait été prévu.
- Les SA en mains publiques: certaines d'entre elles ont aussi dû faire face à des détournements d'argent.
- Au niveau de la Riviera vaudoise, deux modèles différents existent: 1) les «vraies» associations intercommunales qui ont un conseil intercommunal composé de délégués désignés par les conseils communaux (ASR, SIGE). 2) les autres modèles, tels que le RAS – modèle imposé par le Canton - qui sont bricolés, dépourvus de représentants des conseils communaux et composés uniquement de représentants des exécutifs. Dans ces associations, il n'y a pas de gestion centralisée, les communes faisant une consolidation de leur comptabilité. La COGES y est une chambre d'enregistrement.
- Ces associations de communes peuvent être considérées comme des communes sans municipalité: le CODIR du SIGE et de l'ASR ne fonctionne pas comme une vraie municipalité car les communes délèguent les municipaux et se voient dans l'impossibilité d'engager des professionnels. Il faut donner aux élus le temps et les compétences pour s'occuper de leur commune et des associations intercommunales. Lorsque l'exécutif n'a pas sa fonction réelle, les risques de défaillances sont plus grands.

L'organisation et les contrôles

- La LC ne prescrit rien sur l'organisation interne d'une Municipalité. Au SIGE et à l'ASR par exemple, les membres du CODIR (la Municipalité) viennent en tant que membres du CODIR mais ne sont pas en charge de l'équipement, de l'administration interne, de la comptabilité. L'exemple du SIGE montre que le directeur était le véritable maître de l'entité. Manifestement, il manque un municipal des finances dans ces associations. Dans la mesure où ces entités ont une structure institutionnelle identique à celle d'une commune, un répondant devrait être en charge

des finances et pourrait ainsi prévenir les cas de fraude. Quant aux structures de pilotage des agglomérations, elles n'ont semble-t-il, aucune prescription quant à leur mode de gestion et de contrôle des comptes par une structure externe. Le projet d'agglo de la Riviera a dépensé beaucoup d'argent et il n'y a pas eu de révision par rapport à la manière dont cet argent a été dépensé.

- L'organisation des associations et autres ententes intercommunales, la révision et le contrôle des comptes, tout est lié. Par rapport à la base légale existante, l'article 93b LC³ donne le principe et le cadre. Il faut maintenant faire des propositions dans le règlement en parfaite coordination avec les préfets et les communes, le but étant d'éviter de prévoir quelque chose de trop lourd et coûteux, mais qui permette de contrôler les associations intercommunales et éviter ainsi des dérapages. Quant aux questions d'organisation, il faut revoir la LC mais là le processus risque d'être très long.

Appliquer les règles existantes

- La boîte à outils à disposition pour le contrôle des comptes n'est pas suffisamment exploitée:
- L'association est soumise aux mêmes règles que la commune, par contre les ententes intercommunales sont souvent confiées à une commune et n'ont pas de comptabilité propre ce qui constitue un grand défaut. Par ailleurs, la COGES existe dans les associations, c'est à elle de faire son travail.
- Le Préfet contrôle les comptes et des pointages sont effectués pour les associations de communes, mais il est difficile de revenir en arrière lorsque le mal est fait. L'article 45 du RCCom⁴ n'est pas toujours bien appliqué: le règlement stipule que le président de l'exécutif de l'association de communes et le boursier doivent signer collectivement les retraits. Il a été constaté que le boursier pouvait obtenir le code et signait parfois deux fois. Ce point devrait être précisé. Dans certaines situations, le boursier a une carte de retrait au nom de l'association et par conséquent il retire l'argent seul, ce qui brouille les cartes.
- Concernant l'article 45 RCCom, il faut se référer à des discussions qui ont eu lieu en 2009-2010 entre l'ancien SECRI⁵ et le corps préfectoral au cours desquelles il avait été demandé que la simple signature n'existe plus dans les associations et dans les communes et que la double signature soit introduite. Dans le cadre de l'exercice 2013 des communes, deux cas de simple signature ont été détectés qui concernaient des ententes communales pour un montant inférieur à CHF 50'000.-. Le Directeur de l'Autorité de surveillance des communes souligne que la tendance à la disparition de ce phénomène est le résultat d'une longue lutte de la part du Canton.

Proposer des formations

- Les rapports de fiduciaires peuvent être des copié-collé de rapports de SA ou de Sàrl. Or, la révision de la comptabilité publique n'a pas les mêmes règles que celle des SA ou des Sàrl. Il faut regretter l'absence d'un module de formation qui offrirait aux réviseurs une certification de révision de la comptabilité publique.
- Des cours *ex cathedra* existent: à la Chambre fiduciaire suisse des expert-comptables, à l'Association vaudoise des boursiers communaux et à l'Institut AvenirFormation (brevet fédéral). Ces formations sont mises à disposition notamment des boursiers, des secrétaires municipaux, des municipaux voire les syndics. Différentes thématiques y sont abordées: contrôle de comptes, péréquation, etc. Si la formation existe déjà, cela n'exclut pas qu'on pourrait la renforcer ou la personnaliser.

³ Art. 93b LC, ¹Le Conseil d'Etat peut obliger les communes, les associations de communes, les ententes intercommunales et les autres regroupements de droit public à faire contrôler leurs comptes par un organe de révision.² Le Conseil d'Etat fixe par voie réglementaire les critères déterminant l'obligation de faire effectuer ce contrôle, les exigences relatives au réviseur, les modalités de la révision et sa périodicité, lesquelles peuvent être différentes selon l'importance des communes.

⁴ Selon l'Art. 45, RCCom, Perceptions, paiements et retraits de fonds : ¹La municipalité fixe les règles de compétence pour les perceptions et les paiements. ²Cependant, 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. ³Le boursier veille à la rentrée régulière des valeurs dues et exigibles.

⁵ Service des communes et des relations institutionnelles

5. VOTE DE LA COMMISSION

Prise en considération du postulat

La commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération ce postulat à l'unanimité des membres présents, et de le renvoyer au Conseil d'Etat.

Lieu, le 2 octobre 2014.

*Le rapporteur :
(Signé) Jacques Perrin*