

## RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

### à l'interpellation Martial de Montmollin au nom du groupe des Verts - On est les champions !

#### **Rappel de l'interpellation**

*La presse — La Liberté du 30 janvier 2016 — a révélé les importants déficits de la manifestation " Champions " organisée pour le centenaire de l'installation du Comité international olympique (CIO) à Lausanne. En effet, le déficit annoncé est de plus de 1 million de francs pour un budget de 2,25 millions et il semblerait que le Conseil d'Etat ait annoncé vouloir prendre celui-ci à sa charge conjointement avec la Ville de Lausanne.*

*La participation de l'Etat à cette manifestation s'est faite via l'Association " de feu et de glace ", ce qui constitue donc une participation de l'Etat à une personne morale soumise à la Loi sur les participations de l'Etat et des communes à des personnes morales (LPECPM).*

#### **Questions au Conseil d'Etat**

*C'est pourquoi, le groupe des Verts a l'honneur de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :*

- 1. Quel était l'engagement financier du canton au sein de l'Association " de feu et de glace " et de la manifestation " Champions ! " ?*
- 2. Le Conseil d'Etat s'est-il engagé à une quelconque garantie du déficit ?*
- 3. Le Conseil d'Etat transmettra-t-il les statuts de l'Association " de feu et de glace " au Grand Conseil ?*
- 4. De quelle unité budgétaire proviennent les fonds investis par l'Etat dans l'Association " de feu et de glace " et la manifestation " Champions ! " ?*
- 5. La LPECPM a-t-elle été respectée, en particulier, les points suivants :*
  - La participation de l'Etat à l'Association " de feu et de glace " est-elle inférieure ou égale à 50'000 francs, seuil au-dessous duquel la compétence d'acquisition de participation à des personnes morales est déléguée au Conseil d'Etat (article 3 alinéa 2 LPECPM) ?*
  - L'Association " de feu et de glace " exerce-t-elle une tâche d'intérêt public ou répond-elle à un intérêt public au sens de l'article 4 alinéa 1 LPECPM ?*
  - La participation de l'Etat était-elle le moyen le plus économique, efficace et efficient d'atteindre le but public recherché (article 4 alinéa 2 LPECPM) ?*
  - La représentation de l'Etat au sein de l'Association " de feu et de glace " a-t-elle été décidée par le Conseil d'Etat (article 5 et 7 LPECPM) ?*
  - Quel a été la teneur de la lettre de mission du représentant au sein de l'Association " de feu et de glace " (article 6 LPECPM) ?*
  - Le Conseil d'Etat transmettra-t-il cette lettre de mission au Grand Conseil ?*

- *Le Conseil d'Etat transmettra-t-il la liste des compétences et connaissances dont doit disposer le représentant de l'Etat conformément à l'article 8 LPECPM ?*
- *Le Conseil d'Etat a-t-il délégué au chef de département concerné la compétence de désigner le représentant de l'Etat à l'assemblée générale de l'Association " de feu et de glace " (article 14 alinéa 2 LPECPM) ?*
- *Le représentant de l'Etat au sein de l'Association " de feu et de glace " est-il un collaborateur du service concerné, comme le prévoit l'article 14 alinéa 3 LPECPM ?*
- *Quelles étaient les compétences du représentant de l'Etat au sein de l'Association " de feu et de glace " ?*
- *Le Conseil d'Etat a-t-il délégué les relations entre le représentant de l'Etat et le Conseil d'Etat (article 15 alinéa 1 LPECPM) ? Si oui, à qui ?*
- *Combien de rencontres entre le Conseil d'Etat (ou l'organe compétent par délégation) et le représentant de l'Etat ont eu lieu ?*
- *Quand est-ce que le département, respectivement le Conseil d'Etat, a-t-il été mis au courant des importants déficits de la manifestation " Champions ! " ?*
- *Le représentant de l'Etat au sein de l'assemblée générale de l'Association " de feu et de glace " a-t-il fait rapport à l'autorité compétente ainsi qu'au Département des finances comme le prévoit l'article 16 alinéa 2 LPECPM ?*
- *Y a-t-il eu un suivi financier ainsi qu'une évaluation des risques par le Département des finances conformément à l'article 17 LPECPM ?*
- *Le Conseil d'Etat ou les départements compétents se sont-ils renseignés sur les précédentes manifestations du metteur en scène choisi pour la manifestation " Champions ! " et les dépassements budgétaires que ces manifestations ont générés — par exemple, lors de la manifestation " Le mur du son " ?*
- *Si oui, le Conseil d'Etat a-t-il pris en compte cet aspect dans sa décision de participation à l'Association " de feu et de glace " et à la manifestation " Champions ! " ?*
- *Une fois les problèmes et risques financiers connus, les départements en charge des sports et des finances ont-ils proposé des mesures correctives, comme indiqué à l'article 17 LPECPM ?*
- *Le Conseil d'Etat a-t-il informé les Commissions de gestion et des finances des problèmes et risques financiers une fois ceux-ci connus ?*
- *Le Conseil d'Etat s'est-il assuré, préalablement à toute participation, que l'Association " de feu et de glace " disposait d'un réviseur externe, comme l'exige l'article 20 LPECPM ?*

## **Réponse du Conseil d'Etat**

### **Préambule**

En préambule aux réponses à la présente interpellation, le Conseil d'Etat informe qu'il a pris acte et décidé de publier le rapport demandé par le chef du Département de l'économie et du sport (DECS) au Contrôle cantonal des finances (CCF) à propos de la manifestation "Champions !" qui a eu lieu sur la place de la Riponne à Lausanne du 20 au 22 novembre dernier.

Le rapport du CCF relève en substance que ce spectacle comportait des risques liés notamment à l'originalité de son concept ainsi qu'aux conditions météorologiques. Certains de ces risques se sont réalisés ; ils se sont ajoutés aux difficultés d'organisation et à des erreurs d'appréciation. Le CCF ne peut considérer que les subventions accordées par l'Etat de Vaud à la manifestation relève d'un emploi efficace de ces aides. Il émet dès lors une recommandation générale et demande au service concerné de revoir sa prise en considération des risques et de l'implication de l'Etat dans ce type d'événements.

Au final, le dépassement budgétaire prévisionnel se chiffre à 1'260'000 francs (chiffre actualisé par rapport au montant de 1'320'000 francs dont fait état le CCF au titre de perte prévisionnelle attendue). Compte tenu des subventions d'ores et déjà octroyées, le solde à couvrir est de l'ordre de 200'000 francs

Le Conseil d'Etat relève qu'il ressort du rapport que les compétences strictement budgétaires du département n'ont pas été outrepassées. Il constate toutefois que la directive fixant les règles de désignation des représentants de l'Etat au sein de personnes morales, en l'espèce l'association " De feu et de glace " n'a pas été appliquée et que les engagements pris s'éloignent des principes de bonne gouvernance en matière de subventions. Il regrette en outre de n'avoir été informé à temps ni du suivi du budget prévisionnel de la manifestation ni des engagements contractuels, pourtant élevés, pris par le département. De tels manquements ne sont pas admissibles et ne doivent pas se reproduire. Les mesures correctives sont d'ores et déjà en cours de réalisation. Le DECS travaille en effet à la mise en œuvre des différents points de la recommandation du CCF, qu'il appliquera dans tout futur projet de manifestation sportive. Il préparera notamment une modification de la loi sur l'éducation physique et le sport pour établir les limites financières au-delà desquelles la compétence d'octroyer des subventions à des manifestations relève du Conseil d'Etat. Le Département analysera en outre les créances non encore couvertes dans le cadre de " Champions !" et proposera une manière de les régler, en concertation avec la Ville de Lausanne.

#### **Réponse à la question 1**

*Quel était l'engagement financier du canton au sein de l'Association " de feu et de glace " et de la manifestation " Champions ! " ?*

Comme l'indique le rapport du Contrôle cantonal des finances (CCF), les montants de CHF 100'000 francs et 525'000 francs ont été alloués par l'Etat conformément à la Loi sur les subventions (LSubv) et la Loi sur l'éducation physiques et le sport (LEPS).

#### **Réponse à la question 2**

*Le Conseil d'Etat s'est-il engagé à une quelconque garantie du déficit ?*

Comme indiqué en préambule, les engagements de l'Etat ont été contractés par le DECS. Si les statuts ne le stipulent pas explicitement, les membres de l'association ont convenu que les deux collectivités publiques concernées (Ville de Lausanne, Canton de Vaud) couvriraient un éventuel déficit. On imagine en effet mal que des fournisseurs de prestations pour une manifestation co-organisée par la Ville de Lausanne et l'Etat de Vaud ne soient pas payés.

#### **Réponse à la question 3**

*Le Conseil d'Etat transmettra-t-il les statuts de l'Association " de feu et de glace " au Grand Conseil ?*

Les statuts ont d'ores et déjà été transmis au CCF et au Service de la révision de la ville de Lausanne. Ils ne contiennent rien de confidentiel et peuvent donc être transmis.

#### **Réponse à la question 4**

*De quelle unité budgétaire proviennent les fonds investis par l'Etat dans l'Association " de feu et de glace " et la manifestation " Champions ! " ?*

De la rubrique 3636 du budget du Service de l'éducation physique et du sport.

#### **Réponse à la question 5**

*Respect de la LPECPM.*

La question se déclinant en une série de points spécifiques, le Conseil d'Etat donne en préambule une

réponse d'ordre général ; les réponses aux différents points spécifiques se référeront alors dans la mesure utile à ces indications générales. En effet, il y a lieu de préciser au préalable ce qu'il en est de l'application de la LPECPM.

Interpellé par le SEPS en 2012 sur la qualification juridique d'une participation de l'Etat de Vaud dans des associations organisatrices de manifestations sportives, le SJL a conclu dans son avis de droit qu'il s'agissait d'une participation personnelle, et non d'une participation financière, excluant ainsi l'application de la LPECPM (art. 2).

Partant de la définition respective de la participation financière (DRUIDE 7.8.1) et de la participation personnelle (ch. 3.3 DRUIDE 7.8.1), " *l'adhésion à une association correspond à une situation de participation personnelle de l'Etat, lorsque l'Etat siège au comité directeur (la " haute direction " de l'association, cf. ch.3.3 DRUIDE 7.8.1). Les associations sont en effet des corporations de droit privé, structures qui s'opposent aux sociétés de capitaux. Dans ce cas, ce n'est pas la mise à disposition d'un capital en vue de la réalisation du but social qui est l'aspect prédominant – comme on le retient pour les fondations ou les sociétés anonymes -, mais la volonté exprimée par les participants à l'assemblée de fondation d'unir leurs efforts en vue de l'accomplissement d'un but. Ce dernier est d'ailleurs le plus souvent de nature non économique pour les associations, à la différence du but des sociétés commerciales, voire d'autres personnes morales.*

*L'adhésion à une association se distingue donc en principe d'une prise de participation financière. (...) Par conséquent, les obligations financières liées à la qualité de membre d'une association ne peuvent en principe pas être assimilées à l'acquisition de parts du capital social d'une société anonyme ou à la constitution du patrimoine d'une fondation. Elles ne permettent pas de qualifier l'adhésion à une association de participation financière, celle-ci devant plutôt être considérée comme une participation personnelle. Le cas échéant, ces obligations entraîneront donc l'application de la LSubv et non celle de la LPCPM. " (Extrait de l'avis droit du SJL du 13 janvier 2012, chap. III, ch. 1).*

*" (...) Dans la mesure où [la participation personnelle] est accompagnée d'une contribution financière, la participation de l'Etat est en outre soumise à la réglementation en matière de subventions, l'application de la LPECPM étant expressément exclue (art. 2 LPECPM). Dans un tel cas, la participation de l'Etat de Vaud aux associations sportives sera ainsi donnée à la fois par la Directive [DRUIDE n°7.8.1] et par la LSubv. " (Extrait de l'avis de droit du SJL du 13 janvier 2012, chap. IV, ch. 2).*

Quant au CCF, il expose ce qui suit (rapport précité p.21) :

*" Sans se prononcer sur la qualification adéquate de la " participation " de l'Etat de Vaud à l'Association " De feu et de Glace ", le CCF relève ce qui suit :*

- Qu'il s'agisse d'une " participation financière " ou d'une " participation personnelle ", pour le moins :*
- Le Conseil d'Etat était compétent pour décider de la participation de l'Etat de Vaud à l'Association comme membre fondateur.*
- Le Conseil d'Etat était également compétent pour désigner le représentant de l'Etat de Vaud " à la haute direction " de l'Association (Comité). Une lettre de mission ou un avenant au cahier des charges doit dans ce cas être établi, afin que soient précisées les relations entre l'Etat de Vaud et son représentant.*

*Le Conseil d'Etat n'a toutefois pas été sollicité pour décider de participer à l'Association " De feu et de Glace " notamment en tant que membre, ni pour y désigner les représentants de l'Etat de Vaud. "*

- ***La participation de l'Etat à l'Association " de feu et de glace " est-elle inférieure ou égale à 50'000 francs, seuil au-dessous duquel la compétence d'acquisition de participation à des personnes morales est déléguée au Conseil d'Etat (article 3 alinéa 2 LPECPM) ?***

La LPECPM ne s'applique pas, comme expliqué dans les éléments d'ordre généraux exposés en préambule pour le traitement de la question 5 et auxquels il est renvoyé s'agissant de ce point spécifique, en précisant que ce dernier n'appelle pas de réponse complémentaire.

- ***L'Association " de feu et de glace " exerce-t-elle une tâche d'intérêt public ou répond-elle à un intérêt public au sens de l'article 4 alinéa 1 LPECPM ?***

La LPECPM ne s'applique pas, comme expliqué dans les éléments d'ordre généraux exposés en préambule pour le traitement de la question 5 et auxquels il est renvoyé. Ceci étant, en soi, le but poursuivi par la manifestation " Champion ! ", à savoir notamment de célébrer, avec la population vaudoise et lausannoise, le centenaire de l'installation du CIO à Lausanne, répond à un intérêt public.

- ***La participation de l'Etat était-elle le moyen le plus économe, efficace et efficient d'atteindre le but public recherché (article 4 alinéa 2 LPECPM) ?***

La LPECPM ne s'applique pas, comme expliqué dans les éléments d'ordre généraux exposés en préambule pour le traitement de la question 5 et auxquels il est renvoyé. Ce n'est pas tant le principe de la participation qui doit être mise en cause, mais les conditions de sa mise en œuvre afin d'assurer le respect des règles de bonne gouvernance.

- ***La représentation de l'Etat au sein de l'Association " de feu et de glace " a-t-elle été décidée par le Conseil d'Etat (article 5 et 7 LPECPM) ?***

Non. Elle aurait effectivement dû l'être, non pas conformément à la LPECPM, qui ne s'applique pas en l'espèce, mais à la Directive DRUIDE n° 7.8.1 du Conseil d'Etat. Au vu de ce manquement, le Conseil d'Etat a décidé que certaines de ses compétences seraient précisées ou revues dans le cadre de la LEPS. Un projet de révision légale sera ainsi prochainement soumis au Grand Conseil dans ce sens.

- ***Quel a été la teneur de la lettre de mission du représentant au sein de l'Association " de feu et de glace " (article 6 LPECPM) ?***

Aucune lettre de mission, respectivement aucun avenant au cahier des charges n'a été rédigé à l'attention des représentants de l'Etat au sein de l'Association " De feu et de glace ".

- ***Le Conseil d'Etat transmettra-t-il cette lettre de mission au Grand Conseil ?***

La LPECPM ne s'applique pas, comme expliqué dans les éléments d'ordre généraux exposés en préambule pour le traitement de la question 5 et auxquels il est renvoyé s'agissant de ce point spécifique, en précisant que ce dernier n'appelle pas de réponse complémentaire.

- ***Le Conseil d'Etat transmettra-t-il la liste des compétences et connaissances dont doit disposer le représentant de l'Etat conformément à l'article 8 LPECPM ?***

La LPECPM ne s'applique pas, comme expliqué dans les éléments d'ordre généraux exposés en préambule pour le traitement de la question 5 et auxquels il est renvoyé s'agissant de ce point spécifique, en précisant que ce dernier n'appelle pas de réponse complémentaire.

- ***Le Conseil d'Etat a-t-il délégué au chef de département concerné la compétence de désigner le représentant de l'Etat à l'assemblée générale de l'Association " de feu et de glace " (article 14 alinéa 2 LPECPM) ?***

La LPECPM ne s'applique pas, comme expliqué dans les éléments d'ordre généraux exposés en préambule pour le traitement de la question 5 et auxquels il est renvoyé s'agissant de ce point spécifique, en précisant que ce dernier n'appelle pas de réponse complémentaire.

- ***Le représentant de l'Etat au sein de l'Association " de feu et de glace " est-il un collaborateur du service concerné, comme le prévoit l'article 14 alinéa 3 LPECPM ?***

La LPECPM ne s'applique pas, comme expliqué dans les éléments d'ordre généraux exposés en préambule pour le traitement de la question 5 et auxquels il est renvoyé s'agissant de ce point spécifique, qui appelle une précision : le DECS était représenté au sein de cette association par le chef du département et le chef du SEPS.

- ***Quelles étaient les compétences du représentant de l'Etat au sein de l'Association " de feu et de glace " ?***

La LPECPM ne s'applique pas, comme expliqué dans les éléments d'ordre généraux exposés en préambule pour le traitement de la question 5 et auxquels il est renvoyé s'agissant de ce point spécifique, en précisant que ce dernier n'appelle pas de réponse complémentaire.

- ***Le Conseil d'Etat a-t-il délégué les relations entre le représentant de l'Etat et le Conseil d'Etat (article 15 alinéa 1 LPECPM) ? Si oui, à qui ?***

La LPECPM ne s'applique pas, comme expliqué dans les éléments d'ordre généraux exposés en préambule pour le traitement de la question 5 et auxquels il est renvoyé s'agissant de ce point spécifique, en précisant que ce dernier n'appelle pas de réponse complémentaire.

- ***Combien de rencontres entre le Conseil d'Etat (ou l'organe compétent par délégation) et le représentant de l'Etat ont eu lieu ?***

Indépendamment du fait que la LPECPM ne s'applique pas, le Conseil d'Etat, comme il l'indique dans le préambule général, n'a pas été informé à temps.

- ***Quand est-ce que le département, respectivement le Conseil d'Etat, a-t-il été mis au courant des importants déficits de la manifestation " Champions ! " ?***

S'agissant des causes du déficit, le Conseil d'Etat renvoie à la réponse à la question 6 de l'interpellation Rochat Fernandez – *Les " Champions du déficit ?* (16\_Int\_478). Le Comité d'organisation a été mis au courant de l'aggravation du dépassement budgétaire au début du mois de novembre, à peu près deux semaines avant la manifestation, imposant de nouvelles décisions de subventionnement. Par la suite, le déficit s'est encore creusé en raison d'éléments extérieurs tels que météo exécrable, report du spectacle du vendredi, attentats du 13 novembre à Paris et annulation des démonstrations et initiations prévues en journée. Les comptes définitifs de la manifestation n'étaient pas encore bouclés lorsque l'annonce d'un important dépassement budgétaire a été faite par voie de presse, avant même que les autorités concernées n'aient eu connaissance du rapport final de la manifestation et en particulier de ses comptes. Dans ce contexte, un point de situation provisoire a été donné au Conseil d'Etat au mois du janvier 2016.

- ***Le représentant de l'Etat au sein de l'assemblée générale de l'Association " de feu et de glace " a-t-il fait rapport à l'autorité compétente ainsi qu'au Département des finances comme le prévoit l'article 16 alinéa 2 LPECPM ?***

La LPECPM ne s'applique pas, comme expliqué dans les éléments d'ordre généraux exposés en préambule pour le traitement de la question 5 et auxquels il est renvoyé s'agissant de ce point spécifique, en précisant que ce dernier n'appelle pas de réponse complémentaire.

- ***Y a-t-il eu un suivi financier ainsi qu'une évaluation des risques par le Département des***

***finances conformément à l'article 17 LPECPM ?***

La LPECPM ne s'applique pas, comme expliqué dans les éléments d'ordre généraux exposés en préambule pour le traitement de la question 5 et auxquels il est renvoyé s'agissant de ce point spécifique. Cela étant, le comité a exigé que le budget soit rééquilibré avant de donner son feu vert à l'organisation de la manifestation. Un dépassement budgétaire de plus de CHF 250'000.- a été constaté en juin 2015, en raison de contraintes techniques mal évaluées. La question de l'abandon de la manifestation s'est alors posée, mais le comité y a renoncé : en effet, compte tenu des éléments en sa possession, l'abandon de la manifestation aurait généré une perte supérieure audit montant. Ce n'est finalement que début novembre que le comité a été averti du fait que le dépassement budgétaire s'était encore aggravé.

- ***Le Conseil d'Etat ou les départements compétents se sont-ils renseignés sur les précédentes manifestations du metteur en scène choisi pour la manifestation " Champions ! " et les dépassements budgétaires que ces manifestations ont générés — par exemple, lors de la manifestation " Le mur du son " ?***

C'est l'organisateur principal du " Mur du son " qui a proposé à la Ville de Lausanne et à l'Etat de monter ce type de spectacle et de travailler avec le même metteur en scène que celui du " Mur du son ". Ni les représentants de la Ville ni ceux du Canton n'ont été mis au courant d'un éventuel déficit dans le cadre de la manifestation " Le Mur du son ".

- ***Si oui, le Conseil d'Etat a-t-il pris en compte cet aspect dans sa décision de participation à l'Association " de feu et de glace " et à la manifestation " Champions ! " ?***

Compte tenu de l'état de fait rappelé plus haut, cette question ne concerne pas le Conseil d'Etat.

- ***Une fois les problèmes et risques financiers connus, les départements en charge des sports et des finances ont-ils proposé des mesures correctives, comme indiqué à l'article 17 LPECPM ?***

L'article 17 LPECPM n'est pas applicable en l'espèce. Dès que le risque de déficit est apparu, il a été décidé que le SEPS couvrirait celui-ci à parts égales avec la ville de Lausanne, à la double condition qu'il ne doive pas recourir à une demande de crédit supplémentaire et qu'aucune subvention promise ne soit prétérée. Cela a été rendu possible par le fait que diverses actions et manifestations prévues au budget du SEPS en 2016 ne se sont pas réalisées.

- ***Le Conseil d'Etat a-t-il informé les Commissions de gestion et des finances des problèmes et risques financiers une fois ceux-ci connus ?***

C'est notamment dans ce but que le Conseil d'Etat, à la demande du DECS, a chargé le CCF de procéder à l'audit de la manifestation " Champions ".

- ***Le Conseil d'Etat s'est-il assuré, préalablement à toute participation, que l'Association " de feu et de glace " disposait d'un réviseur externe, comme l'exige l'article 20 LPECPM ?***

Bien que la LPECPM ne s'applique pas en l'espèce, il convient de savoir que le Service de la révision de la Ville de Lausanne est usuellement chargé de la révision des comptes de grandes manifestations, notamment sportives. Il a également été mandaté dans le cas de cette manifestation.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 20 avril 2016.

Le président :

*P.-Y. Maillard*

Le chancelier :

*V. Grandjean*