

AOÛT 2017

RC-MOT (17_MOT_104)

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

Motion Claudine Wyssa et consorts - Pour un meilleur fonctionnement des associations de communes (associations intercommunales)

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le 29 mai 2017 à la Salle du Bicentenaire, Place du Château 6, à Lausanne. Elle était composée de Mmes Claire Richard, Claudine Wyssa, Pierrette Roulet-Grin, Roxanne Meyer Keller, Aliette Rey-Marion, Josée Martin, et de MM. Jacques Haldy, Hans Rudolf Kappeler, Philippe Clivaz, Jean-François Thuillard, Olivier Mayor, Gérald Cretegny, et de M. Nicolas Rochat Fernandez, confirmé dans sa fonction de président-rapporteur.

Ont également participé à cette séance : Mme Béatrice Métraux (Cheffe du DIS), Mme Corinne Martin (Cheffe du SCL), Mme Amélie Ramoni Perret (Juriste au SCL). M. Cédric Aeschlimann (SGC) a assuré le secrétariat de la commission. M. Philippe Bastide a rédigé les notes de séance. Qu'ils en soient ici remerciés pour leur excellent travail.

2. OBJET DE LA MOTION ET MOTIVATION DE LA MOTIONNAIRE

2.1 Objet

La motion, signée par 33 député-e-s, demande deux modifications législatives :

- a.) L'inscription dans la Loi sur les Communes de l'obligation qu'une majorité de membres du Conseil intercommunal soit issue de législatifs ;
- b.) L'inscription dans la Loi sur les Communes de l'obligation de présenter un plan stratégique et financier approuvé par les municipalités des communes membres.

2.2 Base légale

La motion précitée fait référence à la Loi sur les Communes (RSV 175.11) et plus précisément, aux articles 112ss inscrits au chapitre XI « Associations de communes » (dispositions précitées en annexe au présent rapport).

2.2 Motivation de la motionnaire

Madame La Députée Claudine Wyssa (« la motionnaire ») fait référence au rapport n°38 de la Cour des comptes du 23 novembre 2016 intitulé « *Audit sur l'organisation, le financement et le contrôle démocratique des associations de communes vaudoises* » ¹ et plus précisément, des recommandations portant sur la gouvernance et de gestion financière des associations de communes (associations intercommunales).

.

 $\underline{http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/cour_comptes/38._Rapport_final_AC_vaudoises_SANS_e_mbargo.docx.pdf}$

La motionnaire précise que dite motion n'a pas pour ambition de régler l'ensemble des problématiques liées aux associations intercommunales.

En ce qui concerne **la gouvernance** (*cf.* chapitre 2.1 a.)), la motionnaire constate, dans de nombreuses associations de communes, des modes de faire extrêmement variés — ce qui est normal dans notre Canton. Toutefois, une problématique ressort : celle de la séparation des pouvoirs. La séparation des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif n'est pas toujours bonne.

Dans certaines associations de communes, des législatifs siègent dans les comités directeurs qui devraient être composés d'exécutifs. Des gens représentant des conseils communaux ou généraux se trouvent soudainement parachutés dans un comité directeur. A l'inverse — et c'est beaucoup plus courant — des municipaux siègent dans un conseil intercommunal, donc dans la partie législative de l'association intercommunale.

Cette problématique se pose, notamment, dans des districts où il y a une ville-centre et une quantité de petites communes autour (par ex. : Morges avec 65 communes), où il est difficile que l'ensemble des Communes dispose d'un siège au Comité directeur. Par voie de conséquence, le législatif de l'association de communes est composé d'une majorité de municipaux.

Etant donné la difficulté d'avoir cette séparation des pouvoirs stricte, la Cour des comptes recommande que les exécutifs restent formés d'exécutifs, mais comme l'ensemble des exécutifs ne peuvent pas être représentés au comité directeur, pour que chaque commune ait quelque chose à dire par la voix de sa municipalité, ils vont se retrouver dans le législatif. Pour que ce législatif reste un législatif en revanche, <u>la motion demande que la majorité de ce dernier soit constituée de législatifs</u>. Cela permettrait d'avoir une séparation des pouvoirs — pas idéale, mais un peu meilleure — qui donnerait tout de même un poids aux législatifs, mais aussi aux exécutifs.

En ce qui concerne la question <u>financière</u> et <u>stratégique</u> (cf. chapitre 2.1 b.), les communes vaudoises ont vécu de nombreuses situations dans lesquelles la question financière a risqué de faire exploser les associations intercommunales et a donné de gros soucis à certains syndics. Cela s'est surtout manifesté avec des associations intercommunales dans le domaine scolaire, lorsqu'il a fallu prendre des décisions pour la construction de gros collèges : la voie légale a été suivie, le comité directeur a fait une proposition de budget et le conseil intercommunal de l'association l'a validé. L'engagement financier qui en a découlé s'est évidemment répercuté sur les communes, <u>alors que certaines municipalités et certains conseils communaux ou généraux n'avaient pas été consultés</u>. C'est conforme à ce qui est inscrit dans la loi, mais cela pose un réel problème de gestion financière pour les communes qui devront assumer l'investissement de ces constructions.

Dans l'idée d'essayer d'éviter que des situations semblables ne se reproduisent, de nombreuses réflexions ont été élaborées. Ici encore, la Cour des Comptes a eu une excellente idée pour redonner un minimum de maîtrise aux municipalités des communes regroupées dans une association de communes. La motionnaire n'aborde pas ici les questions comptables, l'inscription dans le bilan, etc. L'idée de la Cour des Comptes était de dire que le lien entre les municipalités et l'association intercommunale n'est pas toujours simple et pas toujours garanti. Néanmoins, c'est la municipalité de chacune des communes concernées qui doit prendre la responsabilité financière de ce qui va se passer.

De façon à établir un lien — inscrit dans la loi — <u>la motion demande que l'association de communes doive élaborer un plan stratégique</u>. Ce plan stratégique doit ensuite être adopté par les municipalités. Cela signifie que ces dernières doivent formellement donner leur avis sur ce plan stratégique. Ensuite, l'association a la possibilité de gérer le projet comme elle peut le faire avec la loi actuelle, avec toutes les étapes de passage au conseil intercommunal, etc. Et ceci pour rétablir, au moins une fois par législature, ce lien — qui dans la vie courante devrait exister plus souvent — de façon formelle : une validation par les exécutifs des communes concernées par l'association de communes.

3. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

En substance, Madame La Cheffe du Département Béatrice Métraux informe les commissaires que son Département partage les mêmes préoccupations que celles de la motionnaire, suite à des interpellations provenant de Présidents de Conseils communaux /généraux de certaines communes.

Par ailleurs, la Cheffe du Département a transmis un rapport d'un audit (annexé au présent rapport) intitulé « financement et contrôle démocratique des associations de communes vaudoises », faisant une synthèse des recommandations émises par la Cour des comptes suite au rapport précité.

Toutefois, Madame La Conseillère d'Etat rend attentifs les commissaires sur les conséquences des modifications proposées par la motionnaire, en cas de renvoi direct au Conseil d'Etat. En effet, si la loi est modifiée comme le propose Mme La Députée Wyssa, cette solution aura comme conséquence que les 150 associations de communes existantes devront modifier leurs statuts.

Une autre solution consisterait à maintenir et à diffuser les recommandations émises par le SCL. Ce dernier a repris les recommandations de la Cour des Comptes et a édicté des statuts types non contraignants. La loi n'a pas été modifiée et les communes peuvent choisir ce qui leur convient, en rapport avec l'autonomie des communes. Pour résumer ce volet institutionnel, nous devons faire quelque chose : modifier la loi impliquerait un certain nombre de modifications des statuts des associations intercommunales — bien sûr, des dispositions transitoires sont possibles — et il faudrait faire attention aux associations composées par l'ensemble des communes d'un district.

En ce qui concerne la question financière, La Cheffe du Département se pose la question des délais : quand faire un plan stratégique ? Qu'est-ce qu'un plan stratégique et financier ? Quelle est la différence avec un programme de législature, un budget et un plan d'investissement — des termes légaux utilisés à la fois dans la loi sur les communes et dans les règlements ? *Quid* au cas où une commune refuserait le plan stratégique ? Les décisions des municipalités sont-elles susceptibles de recours ? Dans ce cas, faut-il modifier la loi ? Si oui, comment ? Sur l'aspect financier, de nombreuses questions se posent.

Dans tous les cas, Madame La Cheffe du Département informe les commissaires que le Service afférant s'intéresse aux questions posées et qu'elle souhaite aller de l'avant sur ce dossier.

4. DISCUSSION GENERALE

Comme toutes discussions portant sur nos institutions, la discussion fut ample. Le soussigné rapporte les principaux arguments/avis de ladite discussion.

En substance, les avis suivants ont été émis :

4.1 En ce qui concerne la gouvernance

Une partie des député-e-s est d'avis qu'il est important de différencier les différentes associations intercommunales qui n'ont pas toute la même structure. Dans les associations scolaires traditionnelles, les communes sont représentées au sein du comité directeur ou du conseil intercommunal. Dans les schémas directeurs — un autre exemple mentionné par la motionnaire — les législatifs ne sont pas du tout représentés, bien qu'il s'agisse aussi d'une autre structure d'association intercommunale. D'autre part, certain-e-s relèvent que, suite à la modification de statuts pour une meilleure représentativité de conseiller-ère-s communaux dans les organes législatifs intercommunaux, il n'y avait plus de volontaires. Il a pratiquement fallu désigner des conseillers communaux pour qu'ils adhèrent à cette structure.

D'autres commissaires rejoignent la préoccupation de la motionnaire, tout en soulignant qu'un postulat serait plus prudent, dans la mesure où les conséquences légales d'une telle modification seraient importantes.

D'autres député-e-s relèvent que nous connaissons les trois institutions pluricentenaires — communales, cantonales, fédérales — et, parce qu'elles ne correspondent plus à un découpage territorial tel qu'il devrait être, on a créé ces institutions intermédiaires : à savoir, entre le niveau institutionnel communal et le niveau cantonal, les associations intercommunales. Il existe même un cinquième échelon entre les cantons et la Confédération : les associations intercantonales, les concordats. Partant, est-ce que finalement les échelons intercommunaux sont un oreiller de paresse pour certaines communes pour échapper à la fusion qui s'impose ? Ou est-ce une volonté d'envisager un destin commun ?

4.2 En ce qui concerne la question financière et stratégique

Des commissaires soulignent qu'il sera très important d'établir des conditions strictes pour éviter des situations de blocage. Si des municipalités commencent à bloquer des processus au sein des associations intercommunales, cela va compliquer la gestion de ces structures. Un exemple de cette planification financière a été donné, mais à quel délai et à quel moment au sein de la législature il va être demandé aux associations intercommunales de faire une planification financière? Les commissaires pensent qu'il est important de le faire avant la fin de la législature. Si on le demande dans les six mois, pendant l'été la nouvelle législature fonctionne au ralenti pour les associations intercommunales; les changements ne se sont pas faits étant donné que les assermentations se font en septembre. Ensuite, les municipalités doivent fixer un taux d'imposition, un plafond d'endettement, un budget. Pratiquement, il ne sera pas possible de tout faire en même temps.

Des autres commissaires soulignent qu'en ce qui concerne l'aspect financier, l'hétérogénéité des associations du canton et leurs buts doivent être pris en considération. Certaines associations gèrent des sommes très importantes, tandis que d'autres gèrent des sommes très minimes. Suivant les cas, la règle choisie va poser d'énormes problèmes. De l'argent va être dépensé pour un Centre social intercommunal (CSI) efficace, mais cela représente du temps. Dans certaines associations un unique fonctionnaire — parfois employé à mi-temps — devra mettre en place tout cela, mais il n'y parviendra plus. Je pense que l'on ajoute de la complexité. De ce cas aussi, une étude (donc un postulat) est nécessaire pour trouver la formule qui permet de s'approcher le plus près possible des objectifs souhaités.

4.3 Discussion sur la forme de l'intervention parlementaire (motion vs postulat)

En résumé, l'ensemble des commissaires rejoint l'avis de la motionnaire et les solutions proposées. Toutefois, une discussion s'instaure sur la forme à donner sur l'intervention parlementaire de la collègue Claudine Wyssa.

En résumé, une partie des commissaires estiment qu'un postulat serait plus adéquat, au vu de nombre d'associations intercommunales concernées et leur hétérogénéité. Le Conseil d'Etat pourrait, par la suite, proposer ou non des modifications légales au Parlement sans par trop « brusquer » les choses.

D'autres commissaires estiment, en revanche, qu'il fait aller « de l'avant », compte tenu des recommandations émises par la Cour des comptes et dans l'intérêt de nos institutions.

5. VOTE DE LA COMMISSION

Au vu de ce qui précède, le soussigné procède au vote en deux temps :

5.1 Transformation de la motion 17_MOT_104 en postulat

Par 7 voix POUR et 6 voix CONTRE, les commissaires recommandent au Grand Conseil de transformer la motion en postulat.

5.2 Prise en considération du postulat

A l'unanimité, les commissaires recommandent au Grand Conseil de renvoyer au Conseil d'Etat la motion transformée en postulat.

Le Sentier, le 13 août 2017

Le rapporteur :

(Signé) Nicolas Rochat Fernandez

Annexes:

- Art. 112ss de la Loi sur les Communes (chapitre XI « Associations de communes »)
- Rapport d'un audit intitulé « financement et contrôle démocratique des associations de communes vaudoises »

Annexe 1 Extrait de la Loi sur les communes

Chapitre XI Associations de communes 6

Art. 112 Principe 14.21

- ¹ Les communes peuvent collaborer sous la forme d'une association de communes pour accomplir ensemble des tâches de compétence communale.
- ² Une tâche au moins, dite principale, doit être assumée en commun par toutes les communes membres; d'autres tâches, dites optionnelles, peuvent être accomplies par certaines d'entre elles seulement.
- ³ Les communes membres ne supportent financièrement que les tâches auxquelles elles ont formellement accepté de participer.

Art. 113 Approbation 33

- Les statuts, élaborés d'entente entre les municipalités, doivent être soumis au vote du conseil général ou communal de chaque commune.
- ¹⁰⁶⁸ Avant d'adopter les statuts de l'association avec les municipalités des communes parties, la municipalité soumet l'avant-projet de texte au bureau du conseil, qui nomme une commission.
- luc La commission nommée adresse à la municipalité sa réponse à la consultation.
- ¹quater La municipalité informe la commission de la suite donnée à ses prises de position dans le cadre du processus d'adoption du projet par les municipalités.
- rquinquies La présente procédure s'applique également en cas de modification des statuts dans le cas où le conseil communal ou général est compétent, selon l'article 126, alinéa 2 de la présente loi.
- 1 leguis Le projet définitif de statuts présenté au conseil par la municipalité ne peut être amendé.
- ² Après que chaque commune a adopté les statuts, ceux-ci sont soumis à l'approbation du Conseil d'Etat qui en vérifie la légalité. L'approbation est publiée dans la Feuille des avis officiels. La publication fait partir les délais légaux pour un éventuel dépôt d'une demande de référendum ou d'une requête à la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal.
- ³ L'approbation du Conseil d'Etat donne existence légale à l'association et confère à celle-ci la personnalité morale de droit public.

Art. 114 Droit applicable 33

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. 115 Statuts 6,14,21,33

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. 116 Organes 14,21,33

- ¹ Les organes de l'association sont :
- a. le conseil intercommunal;
- b. le comité de direction;
- c. la commission de gestion.
- ² Les membres de ces organes doivent être des électeurs des communes membres de l'association.
- ³ Les membres des organes de l'association sont installés avant le 30 septembre suivant les élections générales. Ils entrent en fonction dès leur assermentation. Pour le surplus, les articles 89 à 93 de la présente loi sont applicables.

Art. 117 Conseil intercommunal 14

Le conseil intercommunal est composé de délégués des communes membres de l'association.

Art. 118

- ¹ Le mandat de délégué est de la même durée que celui des conseillers communaux. Dans les communes où il y a un conseil général, il est de la même durée que celui des conseillers municipaux.
- ² La désignation des délégués a lieu au début de chaque législature communale, sauf dispositions contraires des statuts.
- ³ Les délégués peuvent être révoqués par l'autorité qui les a nommés.

Art. 119

- 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.

Art. 120 Droit de vote 14

Pour les décisions relatives aux tâches principales, tous les délégués au conseil intercommunal prennent part au

vote.

- ² Pour les décisions relatives aux tâches optionnelles, seuls les délégués des communes concernées prennent part au vote.
- ³ Sauf disposition contraire des statuts, les décisions se prennent à la majorité simple.

Art. 120a Initiative et référendum 6.21.26

Les droits d'initiative et de référendum s'exercent dans les cas et aux conditions prévus par la législation sur les droits politiques ^a.

Art. 121 Comité de direction 14

- ¹ Un comité de direction de trois membres au moins est choisi par le conseil intercommunal, pour la même durée que celui-ci.
- ² Il nomme un secrétaire qui peut être celui du conseil intercommunal.
- ³ Les membres du conseil intercommunal qui sont élus au comité de direction perdent leur qualité de délégués.

Art. 122

- 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.
- ⁴ Il nomme et destitue le personnel et exerce à son égard le pouvoir disciplinaire.
- ⁵ Les statuts de l'association peuvent autoriser une délégation de pouvoirs.

Art. 123 6

¹ Les décisions que l'association prend, par l'organe de ses conseils, sont exécutoires sans l'approbation des communes membres.

. . .

³ Les dispositions du chapitre XIII sont au surplus réservées.

Art. 124 Ressources 6.21

1

- ² L'association n'a pas le droit de lever des impôts. En revanche, elle peut percevoir des taxes sur les usagers ou bénéficiaires du service qu'elle exploite.
- ³ Les municipalités des communes associées peuvent être chargées de l'encaissement des taxes pour le compte de l'association.

Art. 125 Comptes, budget, gestion 6.14

- L'association tient une comptabilité indépendante, soumise aux règles de la comptabilité communale 4.
- ² Un centre budgétaire est ouvert dans la classification administrative pour chacune des tâches. Les frais communs ainsi que les frais financiers sont imputés à chaque tâche selon des clés de répartition fixées par le conseil intercommunal.

Art. 125a 14

- ¹ Les comptes sont examinés par la commission de gestion de l'association, qui fait rapport au conseil intercommunal et lui donne son préavis.
- ² Le comité de direction fournit à la commission de gestion de l'association tous les documents et renseignements

nécessaires à l'exercice de sa mission.

Art. 125b 14

- ¹ Le comité de direction établit un rapport de gestion, qu'il présente au conseil intercommunal en même temps que les comptes.
- ² 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.
- ³ La municipalité informe annuellement le conseil général ou communal de l'activité de l'association.

Art. 125c 14

- 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.
- ⁴ Les comptes sont soumis à l'examen et au visa du préfet du district dans lequel l'association a son siège.
- ⁵ Le budget et les comptes sont communiqués aux communes membres de l'association.

Art. 126 Modification des statuts 6.14.21,33

- Les statuts peuvent être modifiés par décision du conseil intercommunal.
- ² Cependant, la modification des buts principaux ou des tâches principales de l'association, la modification des règles de représentation des communes au sein des organes de l'association, l'augmentation du capital de dotation, la modification du mode de répartition des charges et l'élévation du montant du plafond d'endettement nécessitent l'approbation du conseil général ou communal de chacune des communes membres de l'association, à moins que les statuts ne prévoient une majorité qualifiée du conseil intercommunal ou de l'ensemble des conseils des communes membres de l'association. L'adjonction, la modification ou la suppression de cette majorité est soumise au présent alinéa.
- ³ Toute modification des statuts doit être soumise à l'approbation du Conseil d'Etat qui en vérifie la légalité.
- ⁴ Les modifications des statuts par décision du conseil intercommunal doivent être communiquées dans les dix jours aux municipalités des communes associées. Dans un délai de vingt jours à compter de cette communication, chaque municipalité peut adresser au Conseil d'Etat des observations au sujet de ces modifications.

Art. 126a Intérêt régional prépondérant 4

- Lorsqu'un intérêt régional prépondérant le justifie, le Conseil d'Etat peut obliger une ou des communes à s'associer ou à adhérer à une association.
- ² Pour le même motif, il peut obliger une association à recevoir d'autres communes.
- ³ A défaut d'entente sur les conditions d'adhésion, le Conseil d'Etat décide.
- ⁴ Dans tous les cas, il entend les intéressés et prend l'avis du préfet.

Art. 127 Dissolution 6.33

- ¹ L'association est dissoute par la volonté de tous les conseils généraux ou communaux. Au cas où tous les conseils moins un prendraient la décision de renoncer à l'association, celle-ci serait également dissoute. La décision de dissolution est communiquée au Conseil d'Etat.
- ² La liquidation s'opère par les soins des organes de l'association. Envers les tiers, les communes sont

responsables solidairement des dettes de l'association.

- ³ A défaut d'accord, les droits des communes associées sur l'actif d'une association en liquidation, de même que leurs droits et obligations réciproques après extinction du passif, sont déterminés par des arbitres conformément à l'article 111.
- ⁴ L'alinéa 3 s'applique de même en cas de litige sur les droits et obligations d'une commune qui se retire d'une association.

Art. 128 Groupement intercantonal de communes 6.14

- ¹ Lorsqu'une ou des communes vaudoises ou une association de communes vaudoises désirent créer, avec une ou des communes d'un autre canton, un groupement analogue à une association au sens des articles 112 à 127, une convention intercantonale est nécessaire, laquelle détermine notamment le but et la forme du groupement, le mode de contrôle auquel sa gestion est soumise et les modalités de règlement des litiges éventuels.
- ² Pour la conclusion d'ententes intercommunales, sans personnalité morale, au sens de l'article 110, avec une ou des communes d'un autre canton, l'approbation du Conseil d'Etat est nécessaire.

Annexe 2 : Rapport d'un audit intitulé « financement et contrôle démocratique des associations de communes vaudoises »



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



ORGANISATION, FINANCEMENT ET CONTRÔLE DÉMOCRATIQUE DES ASSOCIATIONS DE COMMUNES

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. Cellesci 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 leur 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'efficience 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.



ORGANISATION, FINANCEMENT ET CONTRÔLE DÉMOCRATIQUE DES ASSOCIATIONS DE COMMUNES

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.