

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

**à la requête Jean-Michel Dolivo au nom du groupe EP et Jérôme Christen au nom du groupe PDC-Vaud
Libre et consorts pour l'institution d'une commission d'enquête parlementaire,
selon l'art. 67 de la Loi sur le Grand Conseil (EMPD 129 Fondation de Beaulieu)**

Rappel de la requête

Si des évènements d'une grande portée l'exigent, le Grand Conseil, dans le cadre de ses attributions en matière de surveillance, peut instituer une Commission d'enquête parlementaire (CEP). Elle a pour but d'établir les faits, de réunir d'autres moyens d'appréciation, de déterminer des responsabilités et d'exprimer des propositions.

Les débats autour de l'exposé et projet de décret 129 autorisant le Conseil d'Etat à octroyer un cautionnement à la Fondation de Beaulieu, respectivement la société anonyme en cours de création, de 27'300'000 francs et à assainir le prêt de 15'000'000 francs octroyé à la Fondation de Beaulieu, ont mis en évidence des problèmes d'utilisation des fonds publics versés, d'une part, par le canton et, d'autre part, par les communes sur la base de promesses de développement économique de la région lausannoise et du canton. C'est ainsi que le canton de Vaud a versé 30'000'000 francs, la ville de Lausanne 33'000'000 francs, Lausanne-Région 10'267'000 francs et d'autres communes du canton 2'400'000 francs pour la constitution de la Fondation de Beaulieu en 2000.

Aujourd'hui, ces montants sont complètement perdus pour le canton et les communes concernées. De surcroît, ces montants ont été utilisés, pour une très grande part, pour rembourser des dettes d'exploitation — environ 70'000'000 francs — et non pour des investissements ou une rénovation lourde tels que promis aux collectivités publiques concernées. Ce mésusage de fonds publics pose des problèmes graves et implique que des responsabilités politiques soient établies, indépendamment des procédures judiciaires en cours. Les contribuables vaudois, comme celles et ceux des communes concernées, ont le droit de savoir comment leur argent a été utilisé dans ce cadre et pourquoi les promesses n'ont pas été respectées.

Au vu des sommes perdues — environ 80'000'000 francs — il nous paraît nécessaire que le Grand Conseil fasse toute la lumière sur ce dossier. Nous demandons au Grand Conseil d'approuver la désignation d'une Commission d'enquête parlementaire.

Nous demandons au préalable que le Conseil d'Etat élabore un rapport afin qu'il exerce son droit d'être entendu avant la décision du Grand Conseil.

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL	1
1. <i>Introduction</i>	3
2. <i>Avant 1999 - Société coopérative du Comptoir Suisse</i>	3
3. <i>Décret cantonal de 1997 (EMPD décembre 1997 – 323), dissolution de la Société coopérative, création de la Fondation de Beaulieu et de la Société d'exploitation Beaulieu Exploitation SA.....</i>	4
4. <i>Décret cantonal de 2009 (EMPD mai 2009 – 190) – démolition et reconstruction des halles sud.....</i>	5
5. <i>Affectation des fonds publics des deux décrets cantonaux.....</i>	6
6. <i>Enseignements tirés de la crise de Beaulieu.....</i>	7
7. <i>Conclusion.....</i>	8
8. <i>Annexe : DRUIDE 7. Finance et comptabilité Directives et règles à usage interne de l'Etat No 7.8.1</i>	9

1. INTRODUCTION

Le Conseil d'Etat est sollicité pour faire valoir son droit d'être entendu.

Cette réponse prend la forme du présent rapport, ce dernier complétant et s'appuyant sur le décret présenté au Grand Conseil en 2019 (EMPD mars 2019 - 129). Ce décret dresse en effet une analyse sans concession sur l'évolution de ce dossier depuis la création, en 1999, de la Fondation de Beaulieu, et sur les évolutions qu'ont subi les modèles d'affaires des entités impliquées dans ce dossier, en particulier celui de la Fondation pour ce qui concerne les investissements immobiliers et celui de la société Beaulieu Exploitation SA pour ce qui concerne directement l'exploitation du site.

Pour rappel, voici le résumé synthétique qui concluait l'introduction de l'EMPD :

« Les audits menés et les analyses opérées par la Fondation de Beaulieu depuis décembre 2017 ont mis en évidence plusieurs problématiques complémentaires. Ces problématiques portent essentiellement sur deux thèmes, soit la gouvernance du site et le modèle financier et économique de la Fondation de Beaulieu. Certains de ces thèmes étaient en cours d'évolution depuis plusieurs années déjà, en particulier depuis l'abandon du projet Taoua. Ils concernaient avant tout la nécessaire évolution de la stratégie de la Fondation de Beaulieu (Beaulieu 2020) et plus globalement du site de Beaulieu. Cette évolution avait fait l'objet de plusieurs séances entre 2015 et 2017, tant au sein de la Fondation, qu'entre cette dernière et MCH Beaulieu Lausanne SA et entre la Fondation et les autorités cantonales et communales.

Sur le plan cantonal, elles avaient abouti en printemps 2017 à la prise d'acte par le Conseil d'Etat de l'évolution de la stratégie de la Fondation, telle qu'elle est actuellement mise en œuvre, évolution axée sur une diversification des affectations dans le site (Haute Ecole de la Santé La Source et Tribunal Arbitral du Sport en particulier) et une évolution des missions de la Fondation (qui reprenait les secteurs culture et congrès abandonnés par MCH Beaulieu Lausanne SA), tout en garantissant le maintien de la vocation initiale, dans un format redéfini. Toutefois l'acuité des problèmes, avec des soupçons d'irrégularités dans la gestion, ainsi que la nécessité d'une action urgente et en profondeur, ne sont apparues qu'à la suite des audits et des approfondissements menés depuis. La réorganisation ici proposée se veut lucide et sans concessions sur les soutiens financiers nécessaires à la pérennisation du site dans sa vocation d'accueil d'événements culturels et économiques. D'une certaine manière, elle clôt la période de changements organisationnels entamée en 1999 avec la création de la Fondation de Beaulieu. »

Par ailleurs, le présent rapport s'appuie sur les deux décrets cantonaux de 1997 (EMPD décembre 1997 – 323) et de 2009 (EMPD mai 2009 – 190).

2. AVANT 1999 - SOCIETE COOPERATIVE DU COMPTOIR SUISSE

Avant d'aborder la période à proprement parler de la Fondation, il convient de rappeler très brièvement la situation de la Société coopérative du Comptoir Suisse avant la création de la Fondation de Beaulieu qui en reprendra les actifs et les dettes. De manière très schématique, la Coopérative était dans une situation financière fragile, marquée par un recours croissant à l'emprunt essentiellement pour entretenir le patrimoine immobilier (CHF 70'800'000.- d'emprunts au 31.12.1997), ainsi que par un soutien financier important de la Ville de Lausanne (subvention annuelle brute de l'ordre de CHF 4'000'000.-, déduite de la perception du DDP et un cautionnement important des dettes contractées). Le chiffre d'affaires était stagnant (CHF 30'000'000.-), marqué par une importance des foires et salons (85 %), dont le seul Comptoir Suisse représentait 40 % du chiffre d'affaires global. D'un point de vue immobilier, les immeubles propriétés de la société coopérative affichaient déjà les stigmates de l'âge, l'essentiel des bâtiments ayant été construits dans les années 1950 et 1960, certains éléments du corps principal du Palais datant de 1920, et nécessitant tous d'importants travaux de rénovation et de mise aux normes. Les expertises effectuées à l'époque paraissent aujourd'hui toutes avoir surévalué la valeur de rendement des immeubles et surtout sous-évalué les besoins en investissements d'entretien et de rénovation lourde.

La situation de la Coopérative n'était ainsi plus tenable et aurait inmanquablement amené à une crise majeure à moyen-long terme, marquée essentiellement par l'incapacité croissante d'entretenir correctement et de rénover le patrimoine immobilier considérable. Une réaction des collectivités s'imposait. Le décret de 1997 sera la réponse cantonale à cette situation. Il sera coordonné avec un préavis municipal de la Ville de Lausanne et une multitude de préavis municipaux de plusieurs communes vaudoises qui participeront financièrement au capital de dotation de la Fondation de Beaulieu.

Le Canton n'était à cette période qu'un acteur marginal du dossier Beaulieu.

3. DECRET CANTONAL DE 1997 (EMPD DECEMBRE 1997 – 323), DISSOLUTION DE LA SOCIETE COOPERATIVE, CREATION DE LA FONDATION DE BEAULIEU ET DE LA SOCIETE D'EXPLOITATION BEAULIEU EXPLOITATION SA

Sur la base du constat d'une action nécessaire, le premier décret portera sur un enjeu de gouvernance, soit la séparation de la Société coopérative du Comptoir Suisse en deux entités distinctes, l'une propriétaire des immeubles du site (la Fondation de Beaulieu), responsable de l'entretien de ces immeubles, et l'autre, locataire de la première, responsable de l'exploitation du site et propriétaire de la majorité des manifestations phares, dont le Comptoir Suisse (Beaulieu Exploitation SA). Ce premier décret portera ensuite sur une dotation en capital de la Fondation de Beaulieu à hauteur de CHF 30'000'000.- pour la part cantonale, sur un total global de CHF 80'000'000.- de capital de dotation.

Ce capital aura comme but essentiel de rendre possible le remboursement des dettes contractées par la société coopérative du Comptoir Suisse. En page 15 du décret, il est ainsi fait explicitement état de dettes à hauteur de CHF 70'800'000.- au 31.12.1997 que la Fondation reprendra de la Société coopérative du Comptoir Suisse et qu'elle sera amenée à rembourser à leurs échéances. Il en va de même dans le préavis municipal. Ces remboursements seront intégralement effectués aux échéances de ces dettes, finalement pour un montant global de l'ordre de CHF 72'000'000.- environ. Les montants nets disponibles pour des investissements n'ont ainsi, dans les faits, pas dépassé un montant de l'ordre de CHF 8'000'000.-.

Ainsi, en permettant le remboursement des dettes de la société coopérative, les fonds publics mis à disposition de la Fondation de Beaulieu par le Canton, par la Ville de Lausanne, par les communes de la région lausannoise et par certaines autres communes vaudoises, ont été utilisés conformément aux objectifs initiaux. L'objectif de base du décret, avec l'accord de toutes les parties prenantes, était en effet bien de permettre le remboursement des dettes de la société coopérative du Comptoir, ceci comme première étape d'un processus d'abord de nécessaire assainissement financier puis d'investissement.

Pour la bonne compréhension, il est ici repris explicitement le texte de l'EMPD : *« Elle (la Fondation) reprendra également les dettes à long terme liées aux immeubles, soit les emprunts figurant pour Fr. 70,8 mio au bilan prévisionnel au 31.12.1997. Elle sera en mesure de rembourser intégralement ces emprunts au fur et à mesure de leurs échéances. La capacité de financer les nouveaux investissements sera ainsi immédiatement reconstituée. »*

Cette réalité d'assainissement financier sera aussi explicitement reprise en page 14 de l'EMPD cantonal du 2009, où il est fait la mention suivante : *« Il convient ici de préciser que, contrairement aux CHF 80 millions qui ont été investis dans la Fondation de Beaulieu en 2000, et dont une majeure partie a servi à assainir financièrement la coopérative Comptoir Suisse, ... »*.

Le modèle économique de 1997 postulait ainsi que la Fondation pourrait alors, s'étant acquittée des dettes reprises de la société coopérative, s'endetter auprès de tiers (banques) pour financer les investissements immobiliers prévus, partant de l'idée que le loyer perçu auprès de l'exploitant permettrait de payer l'intégralité des frais financiers liés aux nouveaux investissements (remboursements et intérêts) tout en assurant l'entretien et les autres charges de propriétaire. Dans les faits, ce modèle ne sera que partiellement mis en œuvre, le Conseil de Fondation préférant une approche financière prudente, évitant de recourir de manière importante à l'emprunt pour financer les investissements. Force est aujourd'hui de constater que cette approche prudente était compréhensible et que le modèle de financement des investissements immobiliers par un recours important à l'emprunt aurait amené à un risque financier important.

Ainsi, sur la période 2000-2009, seuls le montant libre du capital de dotation (environ CHF 8'000'000.-), l'affectation d'une part du loyer perçu, un prêt FET de CHF 1'800'000.- et un compte courant BCV, seront mobilisés pour de nouveaux investissements (principalement dans le corps principal du Palais, liaisons verticales, certaines parties du centre de congrès, la Halle 7...), ceci pour un montant global de CHF 30'000'000.-. Bien qu'importants en valeur absolue et en travaux effectués, ces investissements ne représentent qu'une petite partie des investissements nécessaires (valeur ECA de plus de CHF 300'000'000.-). Sur le plan financier, aucun autre emprunt ne sera contracté sur cette période, à l'exception du compte courant BCV et du prêt FET.

En résumé, la stratégie de financement des investissements mise en œuvre par la Fondation de Beaulieu, sans recours important à l'emprunt, aura permis de maintenir une situation financière saine, avec un endettement, hormis le capital de dotation, très limité. Cette stratégie a eu par contre comme corollaire un retard croissant d'investissements en regard de l'état de vétusté, parfois alarmant, des immeubles. Une grande part des dépenses portait en fait sur des travaux d'entretien générant que peu de plus-value et parant au plus pressé. Ces travaux représentaient plus de la moitié des dépenses de la Fondation avec, comme seul produit, le loyer perçu auprès de l'exploitant. Les Halles Sud, les Halles Nord, le Théâtre, la salle de bal et le Grand Restaurant ainsi que la Salle Lausanne souffraient d'un manque chronique d'investissements. Les Halles rurales étaient quant à elles transférées à la Ville.

4. DECRET CANTONAL DE 2009 (EMPD MAI 2009 – 190) – DEMOLITION ET RECONSTRUCTION DES HALLES SUD

Constatant que le recours à l'emprunt pour financer les nouveaux investissements lourds, tel que prévu dans le modèle de 1997, n'était pas un modèle durable, la Fondation a été amenée à solliciter à nouveau les pouvoirs publics au printemps 2008 avec uniquement un plan d'investissement, le projet Beaulieu 2020, centré sur les Halles Sud et Nord. Le décret cantonal de 2009 a ainsi autorisé deux apports financiers distincts de la part du Canton, soit un apport en augmentation du capital de dotation de CHF 20'000'000.-, à parité avec la Ville de Lausanne, et un prêt cantonal de CHF 15'000'000.-. Le capital de dotation était ainsi porté à CHF 120'000'000.-. Ensemble, ces deux apports devaient représenter la part publique de CHF 55'000'000.- d'un plan d'investissement global de CHF 100'000'000.-, comprenant, pour l'essentiel, la démolition / reconstruction des Halles Sud et la rénovation lourde des Halles Nord. Ce projet était prévu en trois phases, dont seules les deux premières étaient documentées dans l'EMPD de 2009, soit celles touchant d'abord aux Halles sud puis aux Halles Nord. D'un point de vue légal, les conditions exprimées dans le décret portaient sur l'apport en capital de dotation de la Ville de Lausanne, condition remplie en son temps.

Dans les faits, les Halles sud seront démolies et reconstruites conformément au planning, permettant la tenue de Gymnastrada dans de bonnes conditions, pour un montant global, audité par le CCF, de CHF 47'500'000.-. Se rajouteront à ces travaux pour l'essentiel divers travaux prévus dans le plan Beaulieu 2020, principalement en entretien lourd / rénovation partielle dans le Palais et ponctuellement dans les Halles Nord, équivalent dans les grandes lignes à la phase 1 du projet Beaulieu 2020 tel que défini dans l'EMPD de 2009. Force est là aussi de constater que le modèle de financement du projet Beaulieu 2020, avec environ 45% de fonds propres et prêts bancaires, restait encore bien trop optimiste. Seule la part publique du financement pourra finalement être mobilisée, la Fondation ne parvenant pas à mobiliser les fonds propres ou tiers prévus. L'essentiel des ressources financières issues des loyers perçus continuait en effet à être affecté essentiellement à des travaux d'entretien, de réparations et de rénovations légères, ceci alors que les loyers, comme principale source de revenus, stagnaient, voire se réduisaient en attente de la réalisation des Halles Nord.

Ainsi, les fonds publics issus du second décret cantonal de 2009 et du préavis municipal de 2009 ont été affectés conformément à leur destination dans la mesure où ils ont financé un projet d'investissement qui sera partiellement réalisé (env. 50 %, soit la phase 1 du projet), mais dans un modèle financier avec comme seule source de financement les fonds publics. Ce point sera d'ailleurs explicitement mis en évidence dans le rapport d'audit du CCF mené sur les Halles Sud.

Là encore, il faut aujourd'hui admettre que la décision prise en 2012 par la Fondation de Beaulieu de suspendre le projet de rénovation des Halles Nord et, en corollaire, de ne pas s'endetter à cette fin, était une décision compréhensible, en tant qu'orientation stratégique, bien que contraire aux objectifs indiqués dans l'EMPD de réaliser autant les Halles Sud que les Halles Nord. De même, la décision prise en 2014, à la suite du refus de Taoua, de mettre en priorité l'assainissement du Palais de Beaulieu par la rénovation du Théâtre ainsi que par la venue de l'Ecole de la Source et du Tribunal arbitral du sport, apparaît elle aussi comme compréhensible et justifiée, là aussi comme orientation stratégique. Les modalités de mise en œuvre de cette orientation majeure, sans changement significatif de gouvernance interne ni de mise à jour des processus, apparaissent par contre comme clairement inadaptées. La capacité organisationnelle de la Fondation s'est avérée comme insuffisante pour mener à bien cette nouvelle stratégie. Pour rappel, et concernant cette période charnière qui fait suite au refus de Taoua, voici le résumé qui en a été fait dans le décret de mars 2019 :

« Le projet Taoua, prévoyant principalement une nouvelle offre immobilière centrée sur une offre hôtelière utile au fonctionnement du site et des affectations complémentaires, est refusé en votation populaire en 2014. Ce projet devait boucler la première étape de réduction du périmètre du site, après la cession des Halles rurales en faveur du projet de logements mentionné plus haut. Cette votation négative confirme aussi un certain désamour autour du dossier Beaulieu et a amené tous les acteurs du site devant des décisions stratégiques. **Le modèle économique de base, avec en résumé une activité unique, l'accueil évènementiel, et un acteur opérationnel unique et exclusif, MCH Beaulieu Lausanne SA, devait être sinon fondamentalement changé, du moins largement amendé.** Une révision de la stratégie Beaulieu 2020 s'avère strictement nécessaire, sous le leitmotiv de la diversification, soit diversification des activités présentes sur le site et diversification des acteurs opérant dans le secteur de l'accueil évènementiel. Il s'ensuit du rejet du projet Taoua une phase d'intenses négociations en particulier entre la Fondation et MCH Beaulieu Lausanne SA visant à redéfinir le cadre stratégique du bail à loyer les liant, et des conditions de mise en œuvre de ce dernier. »

La période 2011 – 2017 est largement documentée dans l'exposé des motifs et projet de décret soumis au Grand Conseil en 2019. Ce décret résume les différentes étapes aboutissant, in fine, à la nouvelle gouvernance proposée et au mode de financement explicite des investissements immobiliers. Pour rappel, voici l'analyse qui est faite dans ce décret sur la nécessité d'un nouveau modèle financier incluant une implication publique clairement définie :

« Sur le plan financier, il s'agit de définir un modèle viable sur le long terme. Comme l'ont montré les expériences des dernières années, il est illusoire de tabler sur un système qui verrait Beaulieu équilibrer ses comptes, à plus forte raison dégager du bénéfice, tout en assumant l'entier des charges liées à la propriété et à l'exploitation du site. Le passé comme les projections pour les prochaines années montrent que Beaulieu pourra atteindre l'équilibre financier pour autant que la société ne doive pas à assumer les frais financiers – intérêts et amortissements – liés au site. Il convient donc d'admettre que la gestion d'un théâtre et d'un centre de congrès implique aussi une participation importante de la collectivité. Ces montants seront mis à la charge de l'actionnaire de la S.A., en l'occurrence de la Ville de Lausanne. »

Ce décret documente aussi la crise traversée par la Fondation de Beaulieu. La procédure pénale en cours, appuyée sur des audits demandés autant par la Fondation que par les autorités, a interrogé la loyauté de la gestion financière et des factures émises par certains mandataires. Mais cette démarche porte essentiellement sur la période 2014-2017, et, bien que les irrégularités constatées dans les audits et dont traite la procédure en cours amènent naturellement à exprimer une réserve, elle ne remet pas fondamentalement en cause l'affectation des fonds en lien avec les décrets de 1997 et 2009. Sur cette période 2014–2017, le recours devenu très – trop - important à des mandataires externes aura clairement montré les limites du modèle de gouvernance de la Fondation, tant du point de vue interne (externalisation et mandats) que du point de vue institutionnel (dilution du leadership) et amené à la crise traversée. En parallèle, le modèle de financement des investissements apparaissait de manière de plus en plus claire comme le point essentiel du dispositif, avec une nécessité de soutien public cette fois clairement affirmé.

5. AFFECTATION DES FONDS PUBLICS DES DEUX DÉCRETS CANTONAUX

En conclusion et compte tenu des nuances et précisions exposées au chiffre précédent, le Conseil d'Etat estime que les fonds publics octroyés en 1997 et en 2009 ont été utilisés conformément à leur destination, mais dans le cadre d'une structure de financement qui n'a finalement pu mobiliser qu'une part restreinte de fonds propres ou tiers, tant la rentabilité des investissements immobiliers en lien avec les activités visées (congrès, foires, théâtre,...) s'est avérée faible et incapable de générer un niveau de loyer apte à supporter les charges financières en découlant, et tant les charges d'entretien d'un tel patrimoine immobilier s'avèrent importantes. Sur ces difficultés intrinsèques et structurelles se sont rajoutées, en particulier à dater de 2014, des soupçons de gestion déloyale, objet de la procédure en cours, aggravant une situation déjà fragile. Ce n'est donc pas d'abord un problème de mésusage des fonds publics, sous réserve des conclusions de la procédure en cours, mais avant tout un problème de gouvernance inadéquate et de modèle économique, et plus particulièrement de modèle de financement des investissements, inapproprié et bien trop optimiste, qui a marqué le dossier Beaulieu. Tôt ou tard, avec ou sans suspicion de malversation, des mesures nouvelles de soutien financier public, à l'instar de ce qui se pratiquait avant 1999 et de ce qui sera finalement proposé en 2019, seraient apparues comme nécessaires.

6. ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE LA CRISE DE BEAULIEU

Le Conseil d'Etat estime que les conséquences de la crise ont été tirées sur le plan de l'organisation du projet Beaulieu. La gouvernance proposée d'entente entre le Ville et le Canton dans le cadre du décret de 2019 et du préavis municipal est le fruit de ces analyses. Il en va de même avec le modèle de financement des investissements immobiliers ; la nécessité d'un soutien public durable et structurel est assumé pour les activités les moins rentables (congrès, théâtre, foires et salons,...), après les tentatives infructueuses de créer un modèle presque autonome (1997) ou partiellement autonome (2009). Le constat est en effet sans appel, de telles infrastructures ne peuvent se concevoir sans soutien public clair. A défaut, le retard d'investissement, le manque d'entretien et finalement la crise financière sont programmés.

La crise de Beaulieu a aussi éclairé la complexité du suivi de dossiers où le Canton détient des participations et participe en même temps à une gouvernance partagée entre différents niveaux institutionnels, en l'occurrence le Canton et la Ville de Lausanne essentiellement, mais Lausanne Région et l'Union des communes vaudoises aussi, ce d'autant plus lorsque cette gouvernance inclut essentiellement des élus et des collaborateurs de l'administration. La double mission adressée alors aux services et départements de tutelle de participation et de contrôle induit inévitablement des risques de conflits d'intérêts.

Sur ce point, le Conseil d'Etat estime que les enseignements ont été tirés de ce dossier, et ce indépendamment de la procédure judiciaire en cours et de la réorganisation en profondeur du dossier Beaulieu. Deux axes principaux ont ainsi été identifiés, soit la politique de représentation au sein d'organismes soutenus (modification de la directive sur les participations) et les modalités internes de suivi financier du risque. La séparation encore plus nette entre ces deux activités, réduisant au strict minimum la première et affectant les collaborateurs de l'Etat avant tout à la seconde, en est le résultat concret.

Sur ce point le Conseil d'Etat rappelle la réponse émise dans le cadre de l'interpellation Hadrien Buclin et consorts (18_INT_1010) :

« Question 4. Suite aux événements révélés concernant la Fondation de Beaulieu, le Conseil d'Etat envisage-t-il de renforcer les contrôles et la surveillance des Fondations auxquelles de l'argent public a été octroyé? »

Le Conseil d'Etat entend tirer les enseignements de cette crise et renforcer son contrôle des Fondations. Pour ce faire le Conseil d'Etat adaptera les directives de mise en œuvre de la Loi sur les participations de l'Etat et des communes à des personnes morales (LPECPM). Cette adaptation vise à réduire la représentation cantonale au sein de personnes morales et, de manière plus particulière, à abolir la représentation par des employés de l'administration, au profit de représentants tiers. Simultanément, le Conseil d'Etat entend que les Départements et services de tutelle renforcent leurs activités de contrôle et de suivi depuis leur position externe, sans implication dans les organes dirigeants des entités soutenues. Cette distinction claire des rôles évitera ainsi les inévitables conflits d'intérêts existant à ce jour. Cette démarche a été mise en œuvre au niveau fédéral. Le Conseil d'Etat entend aussi mieux codifier les processus définissant les modalités de reporting liant ses représentants et les Départements de tutelle. »

Depuis que cette réponse a été rendue, la modification de la directive a été publiée le 18 décembre 2019 (cf annexe).

De même, la mise en place au sein des services concernés d'un système de contrôle interne renforcé permettra de compléter le suivi financier, mené essentiellement sur la base des états financiers, par un processus interne plus incisif. L'enjeu final est clair, disposer sur des dossiers complexes du regard croisé de plusieurs expertises indépendantes les unes des autres, et non impliquées directement dans le dossier concerné, ceci afin de détecter plus rapidement des dysfonctionnements potentiels.

7. CONCLUSION

Sur cette base, le Conseil d'Etat souligne que l'ensemble des éléments critiques de ce dossier ont été exposés, que toutes les dispositions et mesures d'amélioration utiles ont été prises et que pour le surplus une procédure pénale est en cours et une fois à son terme, achèvera de compléter l'information publique du parlement et de la population (étant d'ailleurs rappelé que *de jure*, les documents et informations se rapportant à cette procédure seraient de toute façon soustraits aux investigations d'une CEP, article 73 al.3 LGC) ; il ne voit en conséquence pas l'utilité d'instituer une Commission d'enquête parlementaire et propose donc au Grand Conseil de rejeter cette requête.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 29 janvier 2020.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

V. Grandjean

8. ANNEXE

DRUDE : FINANCE ET COMPTABILITE - 7.8.1 DIRECTIVE GENERALE EN MATIERE DE PARTICIPATIONS FINANCIERES ET PERSONNELLES

7.8.1 Directive générale en matière de participations financières et personnelles

Table des matières

- 1 But de la directive
- 2 Bases légales
- 3 Notions
- 4 Rôles et compétences en matière de participations
- 5 Dispositions générales relatives aux représentants de l'Etat
- 6 Dispositions particulières pour les participations financières
- 7 Dispositions particulières pour les participations personnelles
- 8 Annexes

1. But de la directive

La présente directive précise et complète la loi sur les participations de l'Etat et des communes à des personnes morales (LPECPM - BLV 610.20) et fixe les règles cantonales applicables en matière de participation personnelle. Elle permet également de clarifier, au sein de l'administration cantonale vaudoise (ACV), les compétences et responsabilités des différents intervenants en matière de gestion, de suivi et de contrôle des participations.

La présente directive définit la procédure de surveillance applicable aux participations de manière à établir une vue d'ensemble systématique et un cadre uniforme.

2. Bases légales

- Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003, articles 108 et 162 – BLV 101.01
- Loi sur les participations de l'Etat et des communes à des personnes morales du 17 mai 2005 (LPECPM) - BLV 610.20, applicable uniquement aux participations financières.
- Loi sur la rémunération et les pensions des membres du Conseil d'Etat du 6 décembre 1967 (Lr-CE), article 1 alinéa 3 - BLV 172.125.
- Directive d'exécution numéro 19 du SAGEFI sur la conservation, la comptabilisation et le suivi des participations financières (Directive d'exécution no 19 du SAGEFI) - version du 1er novembre 2010.

Les participations financières sont ainsi régies par la LPECPM et par les directives du Conseil d'Etat en matière de participations, à savoir la présente directive ainsi que la directive d'exécution numéro 19 du SAGEFI sur la conservation, la comptabilisation et le suivi des participations financières.

Les participations personnelles sont régies par la présente directive du Conseil d'Etat.

3. Notions

3.1. Participations

Par «participations», il faut entendre les participations financières au sens de la LPECPM et les participations personnelles au sens de la présente directive du Conseil d'Etat.

3.2. Participation financière

La participation de l'Etat à une personne morale est qualifiée de « **participation financière** » lorsque **l'Etat détient ou participe à la constitution d'une partie au moins du capital d'une personne morale**. A titre d'exemple, le fait de détenir une partie du capital-actions d'une société anonyme ou du capital social d'une société coopérative ou, encore, d'avoir directement versé une partie du capital d'une fondation sont constitutifs d'une participation financière.

En principe, l'Etat est représenté, par une ou plusieurs personnes, au sein de la haute direction de la personne morale en question.

3.3. Participation personnelle

La participation de l'Etat à une personne morale doit être qualifiée de « **participation personnelle** » lorsque l'Etat ne participe pas au capital de cette dernière au sens du chapitre 3.2 de la présente directive mais est néanmoins représenté, par une ou plusieurs personnes, au sein de la haute direction de cette personne morale.

Cette représentation de l'Etat est en principe liée au fait que l'Etat subventionne la personne morale et/ou à des motifs d'ordre politique et historique.

3.4. Personne morale

Il peut s'agir de personnes morales de droit privé, de droit public ou de droit mixte.

Les formes juridiques concernées sont celles prévues par le Code civil, à savoir les fondations et les associations et, parmi celles relevant du Code des obligations, les sociétés anonymes et les sociétés coopératives. Lorsqu'il s'agit de personnes morales de droit public, la forme juridique est celle prévue par la loi ad hoc. A titre d'exemple, on citera les établissements et fondations de droit public.

3.5. Haute direction

La haute direction d'une personne morale est l'organe dirigeant le plus élevé sur le plan hiérarchique. Il s'agit par exemple du conseil d'administration pour une société anonyme, du comité pour une association et du conseil (de fondation) pour une fondation.

4. Rôles et compétences en matière de participations

4.1. Conseil d'Etat

- a. Le Conseil d'Etat exerce les compétences qui lui sont dévolues de par la loi et par le biais de directives.
- b. Il désigne notamment les représentants de l'Etat au sein de la haute direction des personnes morales auxquelles ce dernier participe, et il fixe par le biais d'avenant aux cahiers des charges et de lettres de mission, les objectifs stratégiques et financiers qu'il entend atteindre par l'intermédiaire des participations.
- c. Il rencontre, au moins une fois par année, les représentants de l'Etat au sein de la haute direction des personnes morales auxquelles ce dernier participe, à moins qu'il ait délégué cette compétence à un Chef ou une Cheffe de département ou à un chef ou une cheffe de service.
- d. Il désigne les représentants de l'Etat au sein des assemblées générales des personnes morales auxquelles l'Etat participe et leur communique, par écrit, des instructions de vote, à moins qu'il ait délégué cette compétence à un Chef ou une Cheffe de département ou à un chef ou une cheffe de service.

4.2. Chancellerie

La Chancellerie organise, en collaboration avec les services concernés, les rencontres entre les représentants de l'Etat et le Conseil d'Etat pour les cas dans lesquels ce dernier n'a pas délégué cette compétence.

4.3. Département en charge des finances

Le Secrétariat général du département en charge des finances est l'organe de coordination et de supervision en matière de participations. Il veille à l'uniformité des pratiques en fixant les standards nécessaires et en organisant des séances d'information pour les nouveaux représentants.

Il contrôle et valide les dossiers soumis au Conseil d'Etat en lien avec les participations, conformément à la *procédure de visa décidée le 2 décembre 2009 par le Conseil d'Etat*.

Il tient à jour la liste des représentants de l'Etat au sein de la haute direction des personnes morales auxquelles l'Etat participe. Cette liste contient les participations financières ainsi que les participations personnelles. Les mentions exigées par la LPECPM pour les participations financières sont également indiquées pour les participations personnelles.

Il tient également à jour le registre des lettres de mission et des avenants au cahier des charges des représentants de l'Etat.

4.4. Départements et services

Les Secrétariats généraux des départements contrôlent l'application et le respect de la réglementation en matière de participations au sein des services de leur département et donnent, dans ce cadre, les impulsions nécessaires. Ils veillent à ce que les propositions au Conseil d'Etat touchant les participations aient obtenu préalablement le visa du Secrétariat général du département en charge des finances.

Les services auxquels les participations sont rattachées sont chargés de la gestion, du suivi et de la surveillance des participations. Ils proposent les objectifs stratégiques et financiers à atteindre par le biais des participations. Lors de la nomination ou de la reconduction dans leurs fonctions de représentants du canton dans des conseils d'administration ou de fondation, les services examinent au cas par cas si la représentation cantonale est toujours opportune dans l'organe de haute direction concernée.

Les compétences de gérer et de contrôler une participation et de rencontrer les représentants de l'Etat au sein de la haute direction de cette personne morale doivent être intégralement rattachées à un seul service de l'Etat. Les services concernés se concertent pour l'attribution de la gestion et du contrôle de ladite participation.

4.5. Bureau de l'égalité entre femmes et hommes (BEFH)

Le BEFH établit un relevé statistique de la représentation des deux sexes au sein de la haute direction des personnes morales auxquelles l'Etat participe.

5. Dispositions générales relatives aux représentants de l'Etat

- a. Les représentants de l'Etat sont désignés soit directement et unilatéralement par le Conseil d'Etat au sein de la haute direction de la personne morale, selon les dispositions applicables (Code des obligations, art. 762; statuts, lois/règlements), soit indirectement. Dans ce dernier cas, l'Etat ne peut que présenter un candidat, qui doit être encore élu par l'assemblée générale. Les services prennent soin de vérifier, en consultant les dispositions applicables à la personne morale (statuts ou loi/règlement) en question, si l'Etat bénéficie du privilège de pouvoir désigner ses représentants au sein de la haute direction de cette personne morale (représentation directe) ou s'il s'agit d'une représentation indirecte. Par ailleurs, le dispositif de la PCE qui vise à faire désigner le ou les représentants de l'Etat et le contenu du ou des avenants aux cahiers des charges ou lettres de mission sont adaptés en conséquence.

- b. Si les représentants ont été désignés par le Conseil d'Etat à raison d'une fonction particulière, leur mission prend fin avec celle-ci.
- c. Les représentants sont notamment choisis en fonction de leurs compétences professionnelles, de leur disponibilité, de l'absence de conflits d'intérêt et d'une représentation équitable des deux sexes. Le département concerné, en collaboration avec la personne morale, établit une liste des compétences et connaissances dont doivent disposer les représentants de l'Etat.

Le représentant de l'Etat doit en principe avoir une mission stratégique et/ou un rôle de surveillance. Les représentants de l'Etat au sein de la haute direction d'une personne morale sont munis d'un avenant au cahier des charges ou d'une lettre de mission, selon le document élaboré par le Secrétariat du Département en charge des finances. La lettre de mission d'une Conseillère ou d'un Conseiller d'Etat se présente sous le format d'un extrait de décision du Conseil d'Etat le (la) désignant ou l'autorisant à présenter sa candidature, valant lettre de mission. Lorsque le Conseil d'Etat est l'autorité d'engagement d'un représentant de l'Etat ou que le représentant n'est pas un collaborateur de l'ACV, il signe l'avenant au cahier des charges, respectivement la lettre de mission du représentant. Lorsqu'un représentant de l'Etat au sein de la haute direction d'une personne morale est un collaborateur de l'ACV, son autorité d'engagement signe l'avenant au cahier des charges. Le contenu de ce document doit avoir été adopté par le Conseil d'Etat. En cas de renouvellement du mandat d'un représentant, il n'y a pas besoin d'établir une nouvelle lettre de mission ou un nouvel avenant au cahier des charges, sous réserve d'éventuelles adaptations nécessaires.

- d. Dans le respect des dispositions spécifiques du droit fédéral (Code civil et Code des obligations), le représentant de l'Etat participe aux séances et exécute les missions stratégiques figurant dans l'avenant de son cahier des charges ou dans sa lettre de missions. Il défend les intérêts du canton et signale les carences constatées et les faits importants lors des rencontres avec l'autorité compétente (Conseil d'Etat, chef de département, voire chef de service).
- e. Il est en principe interdit aux collaborateurs de l'Etat de Vaud représentant de l'Etat de participer à la gestion opérationnelle de l'entreprise ou d'accéder à la fonction de président de l'organe de haute direction, sauf décision expresse du Conseil d'Etat.

S'agissant du représentant externe à l'Etat de Vaud, il peut être nommé à une fonction présidentielle ou participer à la gestion opérationnelle de l'entreprise sur décision expresse du Conseil d'Etat.

- f. Pour chaque participation, l'autorité compétente rencontre régulièrement, mais au moins une fois par année, le représentant de l'Etat à la haute direction des personnes morales auxquelles ce dernier participe. Les rencontres font l'objet d'un procès-verbal. Les thèmes suivants doivent en tout cas être traités:
- la réalisation des objectifs fixés par l'Etat ;
 - l'activité des représentants au sein de la personne morale et la situation de la personne morale ;

- les éventuelles divergences de vues entre ces derniers et les membres de la haute direction qui ne représentent pas l'Etat ou, entre la haute direction et la direction de la personne morale ;
- les éventuelles situations de conflits d'intérêts (entre l'Etat et la personne morale ou entre cette dernière et un représentant) ;
- la rémunération et les frais des représentants.

Par ailleurs, les représentants doivent communiquer tout autre fait dont la connaissance est importante ou utile du point de vue financier et/ou stratégique ou qui est susceptible d'engendrer un risque d'une quelconque nature pour l'Etat (financier, politique, réputation, image, etc.). Le droit impératif qui interdit ou restreint la communication de certaines informations est réservé.

- g. Les représentants remettent également à l'autorité compétente (Conseil d'Etat, ou sur délégation les chefs et cheffes de département, voire de service), lorsque cela est prévu par la lettre de mission, respectivement l'avenant au cahier des charges, un rapport écrit résumant les informations importantes du point de vue de la stratégie cantonale et indiquant si les objectifs stratégiques et financiers ont été respectés. Les éléments décrits à l'art. 15, al. 2 LPECPM doivent dans tous les cas y figurer. La situation financière de la personne morale en cause est décrite brièvement au moyen de chiffres appropriés, par exemple le bénéfice, la rentabilité, le chiffre d'affaires, etc. A titre d'exemple, un canevas de rapport écrit type est à disposition sur le site intranet de l'ACV.
- h. Le Conseil d'Etat, respectivement les chefs de département, réalisent, sur la base des renseignements fournis par le représentant, une évaluation globale de la situation de l'entreprise et évaluent la satisfaction des objectifs stratégiques et financiers, ainsi que des risques financiers.
- i. Les services collaborent avec la Chancellerie pour l'organisation des rencontres entre le collège gouvernemental et les représentants de l'Etat, lorsque le Conseil d'Etat n'a pas délégué la compétence des rencontres à un Chef de département. Un collaborateur du service ou du Secrétariat général du département concerné est convié à la rencontre et en établit le procès-verbal. Dans l'hypothèse où les membres du Conseil d'Etat rencontrent seuls le ou les représentants de l'Etat, le service concerné établit le procès-verbal sur la base du compte-rendu de son Chef de département. Dans les deux cas, le procès-verbal est communiqué à la Chancellerie qui contrôle ce document et en conserve un exemplaire.

Lorsque le représentant de l'Etat est membre du collège gouvernemental, il adresse une note aux affaires générales que le service complètera par un procès-verbal lorsque le Conseil d'Etat donne une orientation ou prend une décision dans le dossier.

- j. **Un Préfet** ne peut être désigné comme représentant de l'Etat au sein de la haute direction d'une personne morale que moyennant le respect des conditions cumulatives suivantes :
- L'activité de la personne morale présente un lien direct avec une ou plusieurs des tâches que la loi confie au Préfet (voir art. 16ss Lpréf). En particulier, selon l'article 27 Lpréf, le Préfet participe à la promotion du district, notamment en favorisant les contacts entre milieux politiques, économiques, associatifs et culturels.
 - La personne morale ne doit pas poursuivre un but de nature commerciale (ex : une entreprise de transports publics poursuit un but de nature commerciale). Les personnes morales exploitées sous la forme d'une société anonyme (SA) ou d'une société coopérative (Scoop) sont présumées poursuivre un tel but.
 - L'exercice du mandat de représentation et les objectifs fixés par l'Etat dans ce cadre ne doivent pas être susceptibles d'entrer en conflit d'intérêts avec une ou plusieurs des autres missions confiées au Préfet, en particulier ses tâches légales de surveillance et de contrôle. La représentation de l'Etat au sein de la haute direction d'une entité intercommunale en particulier est à proscrire puisque selon l'article 31 Lpréf, le Préfet surveille les communes, fractions de communes, associations de communes et autres institutions intercommunales.
 - Au surplus, la désignation d'un Préfet comme représentant de l'Etat au sein de la haute direction d'une personne morale est soumise aux règles prévues par la présente directive.
 - Conformément aux articles 15 Lpréf (qui prévoit le principe du **rapport annuel des préfets**) et 30 RLpréf, les Préfets qui représentent l'Etat au sein de la haute direction d'une personne morale font notamment brièvement état du travail accompli dans ce cadre dans leur rapport annuel au Conseil d'Etat. Ces comptes-rendus ne sont communiqués au Conseil d'Etat qu'à titre d'informations adressées à l'autorité d'engagement. Ils ne remplacent pas les rencontres et rapports prévus par la présente directive et donc le suivi exécuté dans ce cadre par l'autorité étatique compétente.
 - Lorsqu'un service souhaite proposer au Conseil d'Etat de confier un mandat de représentation de l'Etat à un Préfet, il contacte préalablement le service en charge des relations avec les préfetures, qui consultera et se coordonnera avec le Secrétariat général du Département en charge des finances, afin d'obtenir la confirmation que ce mandat ne fait pas partie des mandats prohibés au sens de la présente directive.

6. Dispositions particulières pour les participations financières

6.1. Création d'une nouvelle personne morale (article 21 LPECPM).

- a. Lorsque l'Etat crée ou collabore à la création d'une nouvelle personne morale de droit public ou de droit privé, les services concernés veillent, lors de l'élaboration du projet, à ce que les dispositions applicables à cette nouvelle personne morale (en principe les statuts pour les personnes morales de droit privé et les lois et règlements d'application pour les personnes morales de droit public) soient conformes à la réglementation et aux pratiques de l'Etat en matière de participations.
- b. Ils consultent, dans ce cadre, le Secrétariat général du département en charge des finances qui leur fournit conseils et appui et qui, par ailleurs, contrôle et valide les PCE y relatives conformément à la *procédure de visa décidée le 2 décembre 2009 par le Conseil d'Etat*.

6.2. Nomination des représentants de l'Etat au sein de la haute direction d'une personne morale (articles 7 à 13 LPECPM)

- a. Lors des désignations des représentants de l'Etat au sein de la haute direction des personnes morales auxquelles ce dernier participe, il privilégie dans la mesure du possible **des représentants externes à l'ACV**, particulièrement quand l'entité privée est subventionnée par l'Etat, afin d'éviter les conflits d'intérêts et de préserver la marge de manœuvre de l'Etat par rapport à la personne morale.
- b. Le Conseil d'Etat peut obliger les représentants de l'Etat à suivre une **séance d'information** interne à l'ACV.

6.3. Critères (articles 8 et 9 LPECPM)

- a. Les services s'assurent que les représentants de l'Etat au sein de la haute direction d'une personne morale (conseil d'administration, comité, conseil de fondation, etc.) remplissent les critères généraux fixés par la réglementation en matière de participations, à savoir : le respect des conditions générales d'engagement de l'ACV, les compétences et l'expérience professionnelles adéquates, une disponibilité suffisante, une absence de conflits d'intérêts et une représentation équitable des deux sexes.
- b. Par ailleurs, lors de chaque désignation, les services établissent, en principe en collaboration avec la personne morale concernée, la liste des compétences et connaissances spécifiques propres au profil recherché dans le cas d'espèce.
- c. A compétences égales, une **candidature féminine** est privilégiée, l'objectif étant d'atteindre une représentation féminine d'au moins 30% et de tendre vers une représentation paritaire. Les PCE relatives à la désignation d'un ou plusieurs représentants de l'Etat exposent et justifient, à l'attention du Conseil d'Etat, l'adéquation du profil du ou des candidats sous l'angle de ces critères généraux et spécifiques.

6.4. Durée (article 10 LPECPM)

- a. Les services veillent également à ce que ces représentants soient désignés, par le Conseil d'Etat, aux échéances et pour les durées adéquates et ceci, qu'il s'agisse d'une première désignation ou du renouvellement d'un mandat.
- b. Si la personne est nommée au sein de la haute direction de la personne morale par l'assemblée générale (SA ou association), la durée pour laquelle le représentant de l'Etat est désigné correspond à la durée que les dispositions applicables à la personne morale en question (statuts ou loi/règlement) prévoient pour les mandats au sein de sa haute direction.
- c. Lorsque la durée prévue par les statuts est d'un ou deux ans, le Conseil d'Etat peut autoriser le renouvellement du mandat (au maximum : deux renouvellements si la durée du mandat est d'une année et un renouvellement si la durée du mandat est de deux ans). Si ces dispositions prévoient une durée indéterminée pour les mandats du ou des représentants de l'Etat au sein de la haute direction de la personne morale, le représentant est désigné pour une durée de trois ans, renouvelable, mais dans tous les cas pour une **durée maximale de 15 ans**.
- d. Si le représentant est directement désigné par l'Etat conformément à l'art. 762 CO par exemple, alors c'est à ce dernier de fixer sa durée de fonction, mais pour une durée maximale de 15 ans.

6.5. Rémunération des représentants de l'Etat au sein de la haute direction d'une personne morale (article 12 LPECPM)

- a. Les représentants de l'Etat **vérifient si une rémunération leur est due par la personne morale** et dans l'hypothèse où c'est le cas, que la rémunération est versée conformément aux règles que la personne morale s'est fixées en la matière ou aux règles imposées par l'éventuelle base légale spéciale qui traite de la personne morale.
- b. Lorsque le représentant de l'Etat est un collaborateur de l'ACV ou est membre du Conseil d'Etat, la rémunération doit être entièrement rétrocédée à l'Etat et les services s'assurent de son versement sur le compte 4260 000050 de la Chancellerie.
- c. Les représentants de l'Etat au sein de la haute direction d'une personne morale qui ne sont pas des collaborateurs de l'ACV conservent leur rémunération.
- d. Lorsqu'un représentant de l'Etat au sein de la haute direction d'une personne morale supporte des frais directement engendrés par son activité au profit de cette personne morale (et qui, en conséquence, ne sont pas à la charge de l'Etat), il établit une note de frais et transmet une copie datée et signée de ce document au service auquel la participation est rattachée (et à son supérieur hiérarchique si ce dernier fait partie d'un autre service). Il adresse ensuite l'original à la personne morale qui rembourse le montant en question directement au représentant.

- e. Les éventuelles dérogations au présent chapitre de la directive doivent faire l'objet d'une décision du Conseil d'Etat. Par ailleurs, les dispositions légales qui, dans un cas d'espèce, règlent différemment la question de la rémunération et/ou des frais sont réservées.
- f. Ces règles et procédures doivent être rappelées dans le chapitre ad hoc des avenants aux cahiers des charges et des lettres de mission des représentants de l'Etat.

6.6. Contrôle et révision des personnes morales auxquelles l'Etat participe (articles 20 et 21 LPECPM)

- a. Les services s'assurent que les personnes morales de droit privé auxquelles l'Etat participe sont dotées d'un réviseur externe disposant des qualifications nécessaires.
- b. Lors de la création de personnes morales de droit public, ils veillent, dans le cadre de l'élaboration du projet de loi et de son éventuel règlement d'application, à mettre en place les bases d'un système adéquat de révision et de contrôle de la personne morale.
- c. Lorsque la personne morale en question est subventionnée par l'Etat, les services veillent à ce que le système de révision soit également conforme à la loi sur les subventions et à son règlement d'application ainsi qu'aux recommandations du Contrôle cantonal des finances (CCF) en la matière.
- d. Les services ont la responsabilité de collecter toutes les informations nécessaires relatives à la situation financière et/ou stratégique de la participation et de les transmettre au SAGEFI, conformément au chapitre 4 la Directive d'exécution numéro 19 de ce service.

6.7. Nomination des représentants de l'Etat aux assemblées générales et consignes de vote (article 14 LPECPM)

- a. Le Conseil d'Etat désigne formellement les représentants de l'Etat au sein des assemblées générales des personnes morales auxquelles l'Etat participe et leur communique, par écrit, des instructions de vote ; il peut déléguer cette compétence à un Chef de département. Ces représentants ne doivent pas être dans un rapport de dépendance hiérarchique avec les représentants de l'Etat au sein de la haute direction des personnes morales. Un représentant de l'Etat au sein de la haute direction d'une personne morale ne peut pas représenter l'Etat au sein de l'assemblée générale de cette personne morale.
- b. Les représentants de l'Etat au sein des assemblées générales des personnes morales auxquelles ce dernier participe doivent être munis d'instructions de vote écrites. Les désignations doivent également revêtir la forme écrite.
- c. Les services veillent à ce qu'un représentant de l'Etat soit désigné par l'autorité compétente (Conseil d'Etat ou Chef de département si cette compétence lui a été déléguée) pour chaque assemblée générale des personnes morales auxquelles l'Etat participe.
- d. Après l'assemblée générale, le représentant établit un rapport écrit, selon le modèle établi par le SAGEFI, qu'il transmet à l'autorité qui l'a désigné ainsi qu'au SAGEFI.

- e. Par ailleurs, le service veillera à respecter la procédure et les exigences mentionnées par le chapitre 3 de la Directive d'exécution no 19 du SAGEFI.

7. Dispositions particulières pour les participations personnelles

Les dispositions générales, prévues aux chapitres 1 à 5 s'appliquent aux participations personnelles. Pour le surplus, il est prévu ce qui suit :

7.1. Décision de participer à une personne morale

- a. Le Conseil d'Etat décide de la représentation de l'Etat à la haute direction de personnes morales auxquelles il ne participe pas financièrement (participation personnelle).
- b. La participation personnelle d'un représentant de l'Etat à une personne morale ne se fait que lorsqu'une tâche publique a été confiée à cette dernière ou lorsque son activité répond à un intérêt public, et que la présence de l'Etat à sa direction est pertinente et justifiée.

7.2. Nomination des représentants de l'Etat au sein de la haute direction d'une personne morale

- a. Le Conseil d'Etat désigne et révoque les représentants de l'Etat au sein de la haute direction des personnes morales auxquelles ce dernier participe. Lors des désignations de ses représentants, et en tout cas lorsque la personne morale est subventionnée, **il privilégie autant que possible des représentants externes à l'administration.**
- b. Les représentants de l'Etat sont notamment choisis en fonction de leurs compétences professionnelles, de leur disponibilité, de l'absence de conflits d'intérêts et d'une représentation équitable des deux sexes.

7.3. Renouvellement du mandat du représentant

- a. Le mandat d'un représentant de l'Etat peut être renouvelé au niveau du Département auquel la participation personnelle est rattachée, sans une nouvelle proposition au Conseil d'Etat, pour autant que la réglementation relative à la personne morale et notamment à ses statuts soient respectés. Cette compétence est exclue pour les participations financières.
- b. Le Département concerné est chargé de transmettre auprès du SG-DFIRE une copie de la décision de renouvellement du mandat du représentant.
- c. Les secrétariats généraux des départements analysent régulièrement avec les services concernés, avant de renouveler leurs représentants, la pertinence d'un retrait de l'Etat de l'organe de haute direction des participations personnelles.

- d. Dans le cadre des participations personnelles, les secrétariats généraux et les services concernés analysent régulièrement l'intérêt de substituer à une surveillance par l'intermédiaire des organes de la personne morale, un contrôle basé sur des obligations de reporting.

7.4. Lettre de missions ou avenant au cahier des charges des représentants de l'Etat au sein de la haute direction d'une personne morale

Les représentants de l'Etat disposent d'avenant au cahier des charges ou de lettre de missions selon les règles fixées par la présente directive.

7.5. Rémunération des représentants de l'Etat au sein de la haute direction d'une personne morale

- a. Toute rémunération versée par la personne morale concernée au représentant lui reste acquise. Sauf disposition contractuelle contraire, l'Etat ne s'acquitte d'aucune rémunération complémentaire en faveur du représentant.
- b. Si le représentant de l'Etat est un magistrat ou un collaborateur de l'ACV, la rémunération versée par la personne morale doit être rétrocédée à l'Etat. Sont réservés les montants versés en remboursement de frais. L'art. 54 du règlement d'application de la loi sur le personnel est réservé.

7.6. Suivi des participations personnelles

Les départements et leurs services assurent le suivi des participations personnelles de l'Etat et vérifient que les objectifs stratégiques mentionnés dans la lettre de mission ou l'avenant au cahier des charges sont réalisés.

7.7. Subventions par l'Etat en matière de participation personnelle

Lorsque l'Etat subventionne une personne morale à laquelle il ne participe pas financièrement (participation personnelle), et qu'il y a délégué des représentants, le service ou le département compétent doivent autant que possible les retirer, ou du moins nommer des représentants externes à l'ACV, sauf décision contraire du Conseil d'Etat. L'objectif est de substituer le contrôle d'un représentant de l'Etat à la haute direction par un reporting annuel obligatoire, afin d'éviter tout conflit d'intérêts.

7.8. Nomination des représentants de l'Etat aux assemblées générales et consignes de vote

Le chapitre 6.7 s'applique par analogie.

7.9. Suivi financier de l'activité des personnes morales

Le SAGEFI est à la disposition des services qui souhaitent solliciter ses conseils et/ou son appui dans le cadre d'une problématique spécifique liée au suivi financier.

8. Annexes

1. Canevas des lettres de mission et avenants au cahier des charges du représentant de l'Etat de Vaud
2. Canevas du rapport du représentant de l'Etat de Vaud au sein de la haute direction d'une personne morale
3. Directive no 19 du département des finances sur la conservation, comptabilisation et suivi des participations financières
4. Procès-verbal du représentant de l'Etat de Vaud à l'assemblée générale