canton de vaud
LIBERTÉ ET PATRIE

GRAND CONSEIL

MAI 2022 **22_PAR_5**

RAPPORT DE LA COMMISSION DE GESTION (COGES) SUR L'UTILISATION DES FONDS CANTONAUX VERSÉS À LA FONDATION DE BEAULIEU ENTRE 1999 ET 2009 ET SUR LES PRÉCAUTIONS PRISES POUR QU'IL N'Y AIT PLUS DE PERTES POUR LE CANTON DANS CE DOSSIER

TABLE DES MATIÈRES

1. Introduction ..... - 3 -

1.1 Périmètre et période d'investigation ..... - 4 -

1.2 Compétences de la Commission de gestion ..... - 4 -

1.3 Méthodologie ..... - 5 -

2. Déterminer si les fonds publics cantonaux versés suite aux décrets du Grand Conseil de 1997 et de 2009 ont été utilisés conformément à ce qui avait été annoncé et, si non, dans quelle mesure et pourquoi ..... - 5 -

2.1 EMPD (323) de 1997 accordant un capital de dotation de CHF 30'000'000.- à la Fondation de Beaulieu à Lausanne, en formation ..... - 5 -

2.1.1 Constats et commentaires ..... - 6 -

2.2 EMPD 190 de 2009 accordant un crédit de CHF 35'000'000.- à la Fondation de Beaulieu pour les travaux de modernisation du site de Beaulieu ..... - 7 -

2.2.1 Constats et commentaires ..... - 8 -

3. Déterminer si le Canton et ses représentants dans la Fondation de Beaulieu ont suivi et contrôlé l'usage des fonds publics cantonaux d'une manière satisfaisante ..... - 9 -

3.1 Contrôle cantonal des finances (CCF) ..... - 9 -

3.2 Organe de révision en charge de la vérification de la comptabilité (OFISA) ..... - 10 -

3.3 Contrôle des factures par l'État ..... - 11 -

3.4 Adéquation du système de signatures collectives ? ..... - 11 -

3.5 Lettres de mission et remontée d'information par les représentants du Conseil d'État auprès du Gouvernement ..... - 11 -

3.6 Constats et commentaires ..... - 13 -

4. Déterminer si des erreurs de gestion ont été commises par le Canton et ses représentants et si oui par qui ? ..... - 14 -

4.1 Constats et commentaires ..... - 16 -

5. Établir les responsabilités politiques à l'échelon cantonal dans les pertes financières engendrées par ce dossier depuis 1999 ..... - 17 -

5.1 Constats et commentaires ..... - 18 -
6. S’assurer que toutes les précautions ont été prises pour que le Canton ne puisse pas essuyer de nouvelles pertes dans ce dossier, en particulier suite au cautionnement de CHF 27'300'000.- voté dans le cadre du décret 2020 ..... - 18 -
6.1 Constats et commentaires ..... - 19 -
7. Examiner les mesures prises par le Conseil d’État dans le cadre de la « directive générale en matière de participations financières et personnelles » et, si nécessaire, proposer des nouveaux mécanismes de contrôle, des moyens et des procédures à même d’éviter la reproduction de situations de ce type ..... - 19 -
7.1 Constats et commentaires ..... - 20 -
8. Conclusion ..... - 20 -
9. Annexes ..... - 22 -
9.1 Historique de Beaulieu ..... - 22 -
9.2 Liste de la documentation à disposition de la COGES et des autiditons ..... - 24 -
9.3 Courrier d’OFISA à la FdB rappelant les changements intervenus quant à la responsabilité des membres du CdF et des normes comptables ..... - 26 -
9.4 Éléments saillants des procès-verbaux du Conseil de Fondation de la Fondation de Beaulieu - 28 -
9.5 Répertoire des acronymes ..... - 32 -

1. INTRODUCTION

Le 1er octobre 2019, le Grand Conseil vaudois a validé d'une part l'abandon d'un prêt de CHF 15 millions de francs octroyé à la Fondation de Beaulieu (FdB) en 2009 et d'autre part la renonciation du Canton à rester partenaire du site[1]. La décision a fait l'objet d'un long débat au Parlement au cours duquel il a été rappelé les renflouements successifs nécessaires pour maintenir Beaulieu ainsi que les débâcles consécutives[2].

Mécontent du traitement de cet objet, un groupe de parlementaires dépose le même jour (1er octobre) une requête demandant l'institution d'une Commission d'enquête parlementaire (CEP), selon l'article 67 de la loi sur le Grand Conseil (LGC). Cette requête est déposée par Jean-Michel Dolivo au nom du groupe EP et Jérôme Christen au nom du groupe PDC-Vaud libre et consorts. Elle est co-signée par 22 autres députés-e-s. Dans le texte de la requête, il est précisé « Nous demandons au préalable que le Conseil d'État élabore un rapport afin qu'il exerce son droit d'être entendu avant la décision du Grand Conseil ».

Conformément à l'article 68 LGC, le Bureau du Grand Conseil (BUR) a fixé un délai au Conseil d'État au 31 janvier 2020 pour produire un rapport lui garantissant d'exercer son droit d'être entendu et de se déterminer sur l'institution d'une CEP. Le rapport du Conseil d'État a été rendu public le 13 février 2020[3]. Les groupes politiques représentés au Grand Conseil ont alors été priés de transmettre leur avis quant au mandat de la future CEP. Les réponses devaient être rendues jusqu'au 18 mars 2020. Cependant, la pandémie de Covid-19 s'est invitée à ce moment, suspendant toutes les activités. Un nouveau délai a été fixé au 5 juin 2020. Le BUR a finalement rendu son rapport en juin 2020[4] concluant à un préavis négatif quant à l'adoption d'une CEP. Néanmoins, telle que de rigueur, dans ce même rapport, le BUR a émis, sur la base des différents rapports et débats qui s'étaient déroulés en septembre et octobre 2019 sur l'EMPD 129, un projet de mandat pour une CEP éventuelle. Ce projet de mandat était exprimé en six points :

1. Déterminer si les fonds publics cantonaux versés suite aux décrets du Grand Conseil de 1997 et de 2009 ont été utilisés conformément à ce qui avait été annoncé et, si non, dans quelle mesure et pourquoi.
2. Déterminer si le Canton et ses représentants dans la Fondation de Beaulieu ont suivi et contrôlé l'usage des fonds publics cantonaux de manière satisfaisante.
3. Déterminer si des erreurs de gestion ont été commises par le Canton et ses représentants et, si oui, par qui.
4. Établir les responsabilités politiques à l'échelon cantonal dans les pertes financières engendrées par ce dossier depuis 1999.
5. S'assurer que toutes les précautions ont été prises pour que le Canton ne puisse pas essuyer de nouvelles pertes dans ce dossier, en particulier suite au cautionnement de CHF 27'300'000.- voté dans le cadre du décret 2020.

---

[1] EMPD (129) autorisant le Conseil d'État à octroyer un cautionnement à la Fondation de Beaulieu, respectivement la société anonyme en cours de création, de CHF 27'300'000.- destiné à financer les travaux en lien avec l'implantation de la Haute École de la Santé La Source (ELS) et autorisant le Conseil d'État à abandonner le prêt de CHF 15'000'000.- octroyé à la Fondation de Beaulieu

[2] Pour bien comprendre le déroulement des événements qui font l'objet de ce rapport, un bref rappel historique des années sous examen est disponible en annexe.

[3] (202) Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil relatif 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). Ci-après Rapport 202 du Conseil d'État sur la requête de CEP

[4] (RC-202) Rapport du Bureau du Grand Conseil au Grand Conseil concernant le Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil relatif 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), et exposé des motifs et projet de décision

6. Examiner les mesures prises par le Conseil d'État dans le cadre de la « Directive générale en matière de participations financières et personnelles » et, si nécessaire, proposer des nouveaux mécanismes de contrôle, des moyens et des procédures à même d'éviter la reproduction de situations de ce type.

Toujours dans ce rapport, en page 5, le BUR estimait que : « l'instrument de la CEP paraît clairement disproportionné », mais il faisait par contre « remarquer qu'une autre voie intermédiaire n'a pas été exploitée : celle des commissions de surveillance. En effet, l'article 53 LGC prévoit ceci : 2) Les commissions en matière de gestion et de finances établissent également des rapports spécifiques chaque fois que le Grand Conseil leur confie des mandats particuliers dans le cadre de leur mission ».

Le Grand Conseil, après débat en plénum le 30 août 2020, a refusé d'instituer une CEP. Toutefois, avant de connaître l'aboutissement de cette requête de CEP, en date du 25 août 2020, les groupes parlementaires Socialistes et des Vert-e-s vaudois-es, en vertu de l'article 52 alinéa 2 LGC, ont adressé une demande de saisine sur le dossier Beaulieu au président d'alors de la COGES demandant à la Commission d'investiguer, en proposant d'examiner un certain nombre de questions. Ces dernières étant en fait une reprise de celles proposées par le BUR comme mandat possible pour une CEP. Après examen de la demande en séance du 26 août 2020 et s'appuyant sur l'article 53 alinéa 2 LGC[5], la COGES a défini qu'elle entrerait en matière sous réserve d'abord d'une définition claire du périmètre d'enquête (clarification qu'effectuera la COGES), ensuite des ressources à sa disposition et enfin de la temporalité de ses travaux.

1.1 Périmètre et période d'investigation

Après un changement de présidence, et assurée de l'aide de la Chancellerie, notamment pour la mise à disposition des documents, la COGES a entamé ses travaux. Une délégation a été formée pour suivre ce dossier, tout en rapportant régulièrement à l'ensemble de la COGES. Cette délégation, tenant compte des diverses tendances politiques, était composée de :

– Mme Monique Ryf, présidente de la COGES
– Mme Nathalie Jaccard, vice-présidente, commissaire en charge du Département de la formation, de la jeunesse et de la culture (DFJC)
– Mme Isabelle Freymond, commissaire en charge du Département de l'économie, de l'innovation et du sport (DEIS)
– Mme Catherine Labouchère, commissaire en charge du Département des infrastructures et des ressources humaines (DIRH)
– M. Denis Rubattel, vice-président, commissaire en charge du DEIS

Avec le soutien précieux de la secrétaire de la COGES, Mme Sophie Métraux.

La délégation s'est réunie à une vingtaine de reprises pour procéder aux investigations nécessaires. Elle a mené plusieurs entretiens pour définir les documents à consulter. Une séance de travail avec le chancelier a permis de définir la liste des documents que la délégation souhaitait recevoir. Une partie de ces documents est de nature confidentielle de même que le contenu des auditions. Les membres de la COGES sont liés par le secret de fonction (art. 12 et 13 LGC). La documentation mise à disposition de la COGES a été conséquente.

La liste de la documentation à disposition de la COGES est annexée au présent rapport.

1.2 Compétences de la Commission de gestion

Sur l'ensemble des questions mentionnées dans le mandat, la délégation de la COGES a été confrontée à une limite de compétences, en l'occurrence concernant la question n°4, à savoir « Établir les responsabilités politiques à l'échelon cantonal dans les pertes financières engendrées par ce dossier depuis 1999 ». Nous y reviendrons plus en détail dans la suite de ce rapport, en page 17.

[5] Les commissions en matière de gestion et de finances établissent également des rapports spécifiques chaque fois que le Grand Conseil leur confie des mandats particuliers dans le cadre de leur mission.

Par ailleurs, il faut rappeler qu'une enquête pénale est en cours sur ce dossier. Par conséquent et en vertu de la séparation des pouvoirs, la COGES n'abordera pas ces aspects. Néanmoins, elle a pu avoir un entretien avec le procureur en charge de ce dossier. Il s'est avéré que les pièces sous examen concernent essentiellement la période 2013 à 2017 et n'entrent finalement pas ou peu dans le périmètre de travail de la COGES.

Enfin, toujours concernant des circonstances qui ont impacté le travail de la délégation, il faut relever que le dossier à étudier s'étend sur plus de 15 ans et que, durant ce laps de temps, des changements juridiques et comptables importants sont intervenus (évolution du droit des fondations, responsabilité des membres des CdF, modification de méthode comptable, numérisation, etc.).

1.3 Méthodologie

La COGES a choisi de cibler les réponses aux différentes questions posées dans le mandat, à travers tous les documents consultés. Les auditions et entretiens ont également apporté du matériau, permis des approfondissements et précisions lorsque nécessaire. La délégation s'est régulièrement réunie et a tenu l'ensemble de la COGES informée de ses travaux à intervalle régulier. Un échange avec le Conseil d'État a été effectué, avant publication du rapport, afin de s'assurer de la publicité des éléments soulevés.

Ce travail a nécessité un investissement et une énergie considérable, nettement au-delà de ce que peuvent réaliser sereinement des député-e-s membres d'une commission de gestion. Ceci a conduit la Commission à se questionner, pour l'avenir, sur les moyens à sa disposition et les limites de son action. Ces questionnements ont été exprimés au président de la Commission thématique des institutions et des droits politiques (CIDROPOL) et la nécessité – en cas de nouveau mandat – d'une réflexion sur les moyens à mettre à disposition pour renforcer la commission chargée dudit mandat.

Notons encore que la COGES n'est pas une Commission d'enquête parlementaire (CEP) (voir en p. 17) ; ses moyens d'action demeurent limités, de même que sa latitude à publier les informations dont elle dispose.

2. DÉTERMINER SI LES FONDS PUBLICS CANTONAUX VERSÉS SUITE AUX DÉCRETS DU GRAND CONSEIL DE 1997 ET DE 2009 ONT ÉTÉ UTILISÉS CONFORMÉMENT À CE QUI AVAIT ÉTÉ ANNONCÉ ET, SI NON, DANS QUELLE MESURE ET POURQUOI

Beaulieu a connu deux étapes principales d'apports publics cantonaux, en 1999, par le biais de l'EMPD 323 accordant un capital de dotation de CHF 30'000'000.– à la Fondation de Beaulieu à Lausanne (FdB) et en 2009, par l'EMPD 190 accordant un crédit de CHF 35'000'000.– à la FdB pour les travaux de modernisation du site. Ces apports doivent être contextualisés, car le dossier s'étale sur plus de 15 ans.

2.1 EMPD (323) de 1997 accordant un capital de dotation de CHF 30'000'000.- à la Fondation de Beaulieu à Lausanne, en formation

Avant la création de la FdB, la Société coopérative du Comptoir suisse (ci-après la Société coopérative) fondée en 1919 est propriétaire des bâtiments et organise la majorité des grands événements qui s'y déroulent. Jusqu'en 1985, elle a investi en recourant à l'emprunt dans la construction des bâtiments, mais peine progressivement à en assumer financièrement l'entretien et la rénovation.

En 1997, la Société coopérative gère trois catégories, à savoir les foires et salons qui procurent 85% des revenus, les congrès et les événements. Cependant, elle connaît des difficultés croissantes : baisse des résultats économiques du Comptoir et des expositions, complexité à entretenir une infrastructure conséquente et vieillissante, difficulté à investir. Le Conseil d'État d'alors souligne que Beaulieu est un lieu phare pour le canton, mais que, pour continuer sa mission, des moyens et un changement de régime juridique sont nécessaires, car la Société coopérative ne permet ni d'adapter les structures ni de faire des investissements lourds tant pour l'adaptation des installations que pour de nouveaux projets.

L'EMPD 323 scinde alors en deux la Société coopérative en créant une Fondation de droit public, soit la FdB propriétaire des immeubles et responsable de leur entretien et une Société anonyme d'exploitation - Beaulieu Exploitation SA - locataire de la FdB, responsable de l'exploitation et possédant la grande majorité des manifestations se déroulant sur le site.

L'EMPD dote la FdB d'un capital de CHF 80 millions (CHF 30 millions émanant du canton, CHF 33 millions la Ville de Lausanne[6] et CHF 20 millions des communes avoisinantes). Beaulieu Exploitation SA est dotée d'un capital de CHF 5 millions provenant de privés (milieux économiques vaudois).

Concernant l'utilisation des fonds, l'EMPD prévoyait la reprise par la FdB des dettes (emprunts bancaires) liées aux immeubles pour un montant de CHF 70,8 millions figurant au bilan au 31.12 1997 de la Société coopérative. La FdB se charge de l'entretien de l'infrastructure qu'elle loue à Beaulieu Exploitation SA pour un loyer minimum de CHF 5,5 millions. Sa situation financière assainie, la FdB devait être en mesure d'investir en s'endettant et en comptant sur les loyers versés par Beaulieu Exploitation SA pour adapter les infrastructures de Beaulieu. L'EMPD décline un programme d'investissements comprenant notamment :

- Mise en valeur des espaces et des étages 1 et 2 du Palais (CHF 3 millions) ;
- Extension de la Halle 7 (halle des fêtes, transformation des milieux d'accueil et construction d'une marquise (CHF 37 millions)) ;
- Création d'une halle de transfert sous les jardins et déplacement des restaurants du rond-point (CHF 25 millions) ;
- Nouvel aménagement du front Jomini (CHF 20 millions) ;
- Parallèlement, le Conseil d'État a prévu un plan de développement de :
    - Huit nouveaux produits d'expositions (CHF 5 millions),
    - Deux expositions spécialisées (CHF 2,5 millions),
    - Une exposition biennale (CHF 2,5 millions),
    - Promotion et extension du chiffre d'affaires des expositions jusqu'à CHF 2 millions par an.

Notons encore que dans le cadre de l'EMPD, une nouvelle localisation du site a été étudiée, mais rejetée, notamment en raison des coûts élevés estimés à CHF 300 millions. Le maintien du site de Beaulieu est justifié pour des raisons commerciales (proximité du centre-ville, facilement accessible) ; concurrentielles (Palexpo est en périphérie) et structurelles (possible développement au nord de la parcelle).

Lors des débats en plénum sur l'EMPD 323, l'importance du site de Beaulieu a été reconnue, mais quelques parlementaires ont émis des doutes sur les missions de la FdB. D'aucun-e-s estimaient que le capital de Beaulieu Exploitation SA était trop faible, alors que d'autres proposaient de réduire la participation du canton à CHF 15 millions. Les principales critiques exprimées par le Parlement ont été le manque de plan financier détaillé, la difficulté à prévoir les taux d'emprunts à moyen et long terme ainsi que le poids de la dette qui s'avère élevée. Le décret a toutefois été adopté par 110 voix contre 24 et 25 abstentions[7].

2.1.1 Constats et commentaires

Le but initial de l'EMPD 323 était donc le remboursement des dettes de la Société coopérative, considérant que cet assainissement financier effectué, la FdB pourrait alors investir en s'endettant et en comptant sur les loyers versés par Beaulieu Exploitation SA pour l'entretien.

La COGES a pu vérifier en consultant les archives (factures et documents par sondage sur cette période) – les documents provenant de l'organe de révision ont aussi pu être consultés – que rien ne permet de dire que les fonds issus des collectivités publiques accordés dans le cadre de l'EMPD 323 n'ont pas été affectés tant à la reprise des dettes qu'aux rénovations et entretiens. Sur les CHF 80 millions (dont 30 cantonaux), l'essentiel, soit environ CHF 72 millions, a servis à rembourser les dettes de la Société coopérative. Les fonds cantonaux ont bien été versés et utilisés selon la destination prévue.

[6] CHF 30 millions dans l'EMPD 323, mais CHF 33 millions selon les archives et l'EMPD 129 de 2019.
[7] Le parlement comptait 180 député-e-s, à l'époque.

Les auditions n'ont pas fait non plus ressortir le fait que les fonds versés, dont la part cantonale de CHF 30 millions, n'aient pas été dévolus conformément à l'EMPD, au contraire, elles confirment l'utilisation conforme desdits fonds.

Si refaire l'histoire a posteriori est toujours plus facile, notons cependant que les doutes exprimés lors des débats parlementaires n'ont peut-être pas été pris en compte à leur juste mesure. En effet, si les dettes ont bien été remboursées, l'avenir dessiné dans l'EMPD 323 ne s'est toutefois pas réalisé, conduisant à l'EMPD 190 en 2009. En effet, les grandes foires et expositions étant en perte de vitesse, la FdB n'a pas été en mesure d'effectuer d'importants investissements. Beaulieu Exploitation SA, propriétaire de plusieurs événements, est défavorablement impactée, et en conséquence la FdB aussi puisque les loyers versés baissent. L'état de vétusté des immenses infrastructures est pire que prévu lors du rachat en 1999 et nécessite des sommes importantes pour l'entretien et la rénovation afin de parer au plus pressé et permettre l'usage normal des locaux, mais sans plus-value.

En 2007, la FdB se sépare d'une partie des infrastructures (anciennes écuries et halles rurales) qu'elle cède à la Ville de Lausanne. Toutefois, cette restriction de périmètre n'apporte pas l'effet escompté. Le volume d'affaires stagne voire décline, l'entretien et la rénovation grèvent les ressources et les investissements sont impossibles. Un apport de fonds publics devient nécessaire pour financer de nouveaux investissements lourds.

2.2 EMPD 190 de 2009 accordant un crédit de CHF 35'000'000.- à la Fondation de Beaulieu pour les travaux de modernisation du site de Beaulieu

Pour transformer le site de Beaulieu, devenu au fil du temps un vétuste centre régional, en un centre de congrès contemporain, moteur du dynamisme économique de toute une région, la FdB se trouve en 2009 à un tournant structurel et a besoin de fonds supplémentaires pour rénover les Halles sud et nord.

Les infrastructures sont vétustes et bientôt plus adaptées aux exigences des foires et expositions, mais la FdB n'a pas la capacité financière pour assumer ces rénovations avec ses fonds propres, quelques emprunts et les loyers provenant de Beaulieu Exploitation SA. Cette dernière, bien que générant un chiffre d'affaires de CHF 30 millions depuis 2000 et ayant une situation financière et comptable saine[8] a vraisemblablement atteint les limites de son développement et sa capacité a attiré de nouveaux événements.

Des négociations sont alors engagées avec MCH Group, acteur d'importance nationale et internationale dans les foires avec, comme prérequis à la reprise d'une majorité du capital de Beaulieu Exploitation SA, la reconstruction des Halles sud.

Le plan d'investissement prévoit CHF 100 millions d'ici 2015, principalement dévolus à la reconstruction des Halles sud et la rénovation des Halles nord ainsi que des travaux d'entretien lourds. CHF 55 millions seront issus de fonds publics. Le Canton apportera CHF 35 millions dont CHF 20 millions en capital et CHF 15 millions en prêts, et abandonnera CHF 1,8 million du Fonds d'équipement touristique instauré en 2007. La Ville de Lausanne mettra de son côté CHF 20 millions en capital. Le reste des fonds devant être complété par la FdB (CHF 25 millions), un *pool* d'actionnaires liés à l'exploitation (CHF 5 millions), ainsi qu'un emprunt bancaire (CHF 15 millions). Cette proposition se base sur des études qui d'une part démontrent l'importance du tourisme d'affaires pour l'économie du canton, la position centrale du site historique de Beaulieu, et qui d'autre part croient en l'avenir de ce centre de congrès et d'exposition, si tant est qu'il soit rénové. Le rapport de la commission de l'époque parlant de décrépitude[9].

La stratégie de Beaulieu comporte un plan d'investissement en trois phases :

1. 2008-2011 : rénovation du corps principal de Beaulieu et de son aile nord, désengagement des halles rurales et valorisation foncière du front Jomini, démolition et reconstruction des Halles sud ;

[8] EMPD 190 de 209, p.4
[9] RC-190, p.1

2. 2011-2015 : rénovation des Halles nord, reconstruction des jardins et rénovation des infrastructures centralisées ;
3. Après 2015 : rénovations des structures intérieures de Beaulieu (théâtre, grand restaurant, salle de bal, etc.).

Les CHF 100 millions sont dévolus aux deux premières étapes, dont CHF 40 millions doivent aller pour la reconstruction des Halles sud et CHF 35 millions pour la rénovation des Halles nord. Le reste étant à destination de travaux d'entretien lourds. Puis, il s'agira que la société Beaulieu Exploitation SA génère CHF 40 à 45 millions de chiffre d'affaires annuel. Le partenariat avec MCH Group, partenaire professionnel au carnet d'adresses solide, devant aider à l'augmentation dudit chiffre.

La collaboration avec les autres sites comme Montreux (2m2c), le SwissTech Convention Center (STCC) à l'EPFL et Palexpo à Genève est non seulement envisagée, mais aussi soutenue.

Les débats parlementaires de l'époque relèvent que les CHF 80 millions de l'EMPD 323 de 1997 ont servi, en grande majorité, à éponger les dettes de la Société coopérative, mais des regrets sont aussi exprimés sur le fait qu'ils n'aient pas davantage servis à investir. Les débats font ressortir la nécessité d'un centre de congrès à Lausanne, et partant l'indispensable modernisation des infrastructures, et donc une incontournable amélioration des recettes. Le partenariat avec MCH Group semble convaincant. Des questions surgissent toutefois sur la durabilité des rénovations et la viabilité à terme du site. Des réserves sont aussi émises afin de ne pas retomber dans la situation de 2000-2009 ; il est souhaité un suivi des fonds et un contrôle plus serré de l'État.

La gouvernance de la FdB interroge également les parlementaires qui soulèvent la question du partage des compétences entre la FdB et la Société d'exploitation. Comme MCH Group ne souhaite pas acheter les murs, il est convenu de maintenir la FdB, mais avec une évaluation à transmettre au Grand Conseil d'ici 2013. Au final, l'EMPD a été accepté par 78 oui, 4 non et 46 abstentions.

2.2.1 Constats et commentaires

Le décret de 2009 a amené un apport cantonal de CHF 36,8 millions (CHF 20 millions de capital, CHF 15 millions de prêt et CHF 1,8 million de prêt converti en aide à fonds perdus) complété par un apport de CHF 20 millions de capital de dotation supplémentaire par la Ville de Lausanne. Cet ensemble s'élève donc à CHF 55 millions.

Ce montant était prévu dans un modèle où la FdB espérait pouvoir, en parallèle de l'apport en fonds publics, lever un montant de l'ordre de CHF 45 millions en affectation de résultats, en apports à fonds perdus d'un cercle d'actionnaires et en prêts bancaires pour boucler l'ensemble du projet Beaulieu 2020 constitué essentiellement de la reconstruction des Halles sud et de la rénovation des Halles nord. Dans les faits, ces CHF 55 millions ont été affectés pour l'essentiel à la reconstruction des Halles sud. L'enveloppe initiale de ces dernières se montait à CHF 40 millions. Elles ont été réalisées dans les temps, pour un coût final de CHF 47'500'000.–. Le surcoût s'expliquant essentiellement par la complexité et la vétusté du site. La seconde phase, dont l'élément central était la rénovation des Halles nord, n'a jamais vu le jour en raison des difficultés rencontrées par la FdB à récolter des fonds.

Cependant, si les fonds publics sont versés, le modèle de financement de la stratégie Beaulieu 2020 n'a pas pu se réaliser tel que prévu, car la FdB n'arrive pas à mobiliser les fonds propres privés ou tiers. MCH n'apporte pas la rentabilité escomptée, les affaires de Beaulieu déclinent inexorablement. Finalement, seule une partie des travaux prévus sont effectués, à savoir la reconstruction des Halles sud et des travaux d'entretien lourd urgents.

La construction des Halles sud, comprise dans le plan d'investissement à plus large échelle qu'était Beaulieu 2020, a fait l'objet d'un suivi du Contrôle cantonal des finances (CCF) qui a produit trois rapports subséquents. Le CCF constate que seule la part de financement public a eu lieu, mais qu'en tout état de cause l'argent a bien servi à construire les Halles sud.

Les auditions menées par la COGES et les documents portés à sa connaissance (factures par sondages, rapport du réviseur OFISA et procès-verbaux du CdF) assoient la conclusion d'une utilisation correcte des fonds cantonaux, principalement à la réalisation des Halles sud. Néanmoins, ces investigations génèrent des questions en matière de gouvernance dont il sera question ci-après.

En conclusion, la COGES peut faire sienne la constatation mentionnée en page 5 du rapport 202 du Conseil d'État au Grand Conseil sur la requête d'une CEP « Ainsi les fonds publics issus du 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 (environ 50%, soit la phase 1 du projet) ».

La COGES considère que les fonds cantonaux ont été utilisés conformément à la destination prévue par l'EMPD 323 de 1997 concernant en particulier la décision de rembourser les dettes de la Société coopérative. Par contre, la FdB n'a pas retrouvé la capacité de financer les nouveaux investissements, alors prévus dans l'EMPD.

Concernant les fonds de l'EMPD 190 de 2009, l'utilisation est conforme, mais seule une partie de la stratégie d'investissement prévue dans cet EMPD a été concrétisée (Halles sud). À noter que la FdB n'a pas réussi à mobiliser les fonds propres privés ou tiers prévus pour aller jusqu'au bout des 3 phases de la stratégie énumérée dans cet EMPD.

3. DÉTERMINER SI LE CANTON ET SES REPRÉSENTANTS DANS LA FONDATION DE BEAULIEU ONT SUIVI ET CONTRÔLÉ L'USAGE DES FONDS PUBLICS CANTONAUX D'UNE MANIÈRE SATISFAISANTE

La Constitution du Canton de Vaud (Cst-VD) fixe les grands principes du droit vaudois en matière de finances publiques. Plusieurs dispositions légales précisent ces principes, à savoir la loi sur les finances de septembre 2005 (LFin), qui institue le cadre juridique de la surveillance financière au sein de l'État de Vaud, la loi sur les subventions de février 2005 (LSubv), dont le but est de définir les règles applicables aux subventions accordées par l'État, notamment en matière d'octroi, de suivi, de contrôle, d'examen et de révocation, ainsi que la loi sur les participations de l'État et des communes à des personnes morales de mai 2005 (LPECPM), qui traite notamment de la représentation de l'État au sein des organes des personnes morales auxquelles il participe et du suivi des participations financières. Le CCF est ancré par la loi sur le Contrôle cantonal des finances (LCCF).

Le Canton et ses représentant-e-s disposent ainsi de plusieurs outils légaux pour effectuer le suivi et le contrôle des fonds cantonaux. Il faut toutefois remarquer que ces bases légales ont évolué et subi des modifications au cours des années. Le contexte normatif dans lequel se déroule le dossier Beaulieu n'a donc pas toujours été le même.

3.1 Contrôle cantonal des finances (CCF)

Le CCF a pour mission de contrôler l'utilisation de tout argent public en s'assurant notamment du respect des principes de légalité, de régularité et d'efficacité. Il produit des rapports selon son propre programme de travail annuel, sur mandats spéciaux confiés par le Conseil d'État ou les commissions de surveillance ou de haute surveillance du Tribunal cantonal.

Il n'existait pas sous la forme actuelle à la création de la FdB, car il n'a été institué qu'après la Constitution de 2003. En outre, entre 2000 et 2009, le contrôle financier n'avait pas de pouvoir d'investigations, car la FdB ne touchait pas de subventions cantonales pour l'exploitation, mais uniquement des prêts sans intérêt ou des dotations en capital.

Dans le cadre de Beaulieu, les événements les plus sensibles se sont déroulés entre 2009 et 2017, avec les travaux de reconstruction des Halles sud découlant de l'EMPD 190, l'arrivée de MCH Group, la dégradation de la situation de la FdB, mais également avec l'apparition des sociétés proches du secrétaire général de la FdB. La reconstruction des Halles sud a été suivie par le biais de trois rapports du CCF. Les conclusions ne relevaient pas d'erreur, indiquaient le respect des délais, des normes professionnelles, et validaient un surcoût de CHF 7,5 millions (enveloppe initiale de CHF 40 millions, pour des coûts effectifs de CHF 47,5 millions) en raison de la complexité et de la vétusté du site. Le rapport final quittançait la fin de la première phase des travaux initialement prévue dans l'EMPD, sans toutefois en enclencher la seconde qui concernait notamment les Halles nord, selon la stratégie « Beaulieu 2020 ». Aucun élément litigieux n'a pu être constaté par le CCF.

Entre 2012 et 2017, le CCF n'a pas produit de rapport, car la FdB n'a reçu aucun fonds cantonal durant cette période. De fait, aucune demande de mandat n'a été effectuée.

Suite au vote populaire négatif sur la tour Taoua en avril 2014, la FdB a dû réorienter son modèle d'affaires en louant ou en vendant certaines parties du site, notamment pour la Haute école de la santé La Source (ELS) et le Tribunal arbitral du sport (TAS). La rénovation de cette aile du Palais de Beaulieu a fait l'objet d'un audit du CCF à fin 2017, soit en même temps qu'éclatait la crise[10]. En effet, en décembre 2017, un communiqué de presse conjoint du Conseil d'État et de la Ville de Lausanne fait état de dysfonctionnements et de potentiels agissements répréhensibles dans la gestion de la FdB. Le Conseil d'État a mandaté le CCF, en collaboration avec le Contrôle des finances de la Ville de Lausanne (CFL), pour effectuer le suivi des fonds publics et des processus décisionnels depuis 2000. En raison des restrictions imposées par la plainte pénale qui a été déposée, le rapport a été rédigé essentiellement sur la base de documents (accès restreint aux membres du CdF, par exemple). Il est néanmoins relevé une comptabilité chaotique, complexe et à la limite de la lisibilité, une constellation de sociétés proches du secrétaire général auxquelles de nombreux mandats ont été attribués au cours des années. Ces activités déléguées prenant de l'ampleur depuis 2015.

Deux rapports sur la rénovation du bâtiment pour l'ELS ont été publiés en 2018 et 2019 (cautionnement de l'État de CHF 27,3 millions). Le chantier a été mené à bien et les espaces ont été livrés à la satisfaction de l'ELS dans les délais et la qualité attendus.

En résumé, le CCF a produit six rapports entre 2011 et 2019, soit trois rapports pour la rénovation des Halles sud (en 2011 et 2012), un rapport plus conséquent sur mandat du Conseil d'État portant sur la conformité de l'utilisation des fonds publics et des processus décisionnels y relatifs depuis 2000 suite aux événements de fin 2017, et deux rapports sur l'ELS. Notons encore que le CCF devrait établir un nouveau rapport courant 2022 relatif à la construction du TAS qui a bénéficié d'un prêt en vertu de la loi sur l'appui au développement économique (LADE) de CHF 10 millions.

3.2 Organe de révision en charge de la vérification de la comptabilité (OFISA)

La FdB a travaillé avec le même organe de révision entre 1999 et 2017, soit la fiduciaire OFISA à Lausanne. Ses comptes étaient évidemment présentés au CdF pour validation et envoyés à l'Autorité de surveillance des fondations.

OFISA effectuait un contrôle restreint, selon les normes en vigueur. Depuis 2008, le Code des obligations (CO) fait une distinction entre deux types de contrôles, à savoir le contrôle restreint et le contrôle ordinaire, le premier étant moins poussé que le second. Certains critères prévalent au choix du contrôle effectué. Ainsi, la loi impose un contrôle ordinaire si le total du bilan s'élève à CHF 20 millions, le chiffre d'affaires atteint CHF 40 millions ou que l'entité compte plus de 250 collaboratrices et collaborateurs. Le Conseil d'État a toutefois fixé des dispositions particulières faisant que certaines structures subventionnées sont soumises au contrôle ordinaire, même si le CO ne l'exige pas, soit un seuil de CHF 3 millions de subventions à l'exploitation.

L'examen des rapports OFISA montre une évolution dans la présentation des comptes qui suit l'évolution des normes comptables. De 2000 à 2009, elle applique les dispositions du CO, puis dès 2009, elle s'astreint aux principes des normes Swiss GAAP RPC. Les rapports s'étoffent d'un plan comptable, de comparatifs entre deux exercices, entre les dépenses réelles et les montants budgétés, ainsi que d'annexes aux comptes. En 2006, OFISA rappelle à la FdB les changements intervenus quant à la responsabilité des membres du CdF et des normes comptables[11]. Néanmoins, les rapports ne relèvent pas d'irrégularité, ils ne font pas non plus état de la complexité de la comptabilité et ne comportent pas de mise en garde. L'organe de révision a manqué de curiosité, comme le mentionne une des auditions. En effet, un des problèmes clés de la FdB est qu'elle devait fonctionner avec un budget de CHF 5 millions (environ CHF 3 millions pour les travaux d'entretien courant / environ CHF 1 million pour les amortissements et le solde pour le fonctionnement en général). En réalité, les dépenses courantes étaient beaucoup plus importantes que budgétées et la moindre

[10] PV de la FdB du 1er mars 2017 p. 7, sous décisions : « le CdF valide la proposition d'un représentant de la Ville de Lausanne de demander un contrôle des liquidités de la FdB par les Contrôles communal et cantonal des finances ».
[11] Voir courrier d'OFISA en annexe

des dépenses de tenue de comptabilité passait sous la rubrique « immeubles », mettant à mal le principe d'image fidèle. Cette pratique permettait de présenter un compte d'exploitation à l'équilibre, mais uniquement en augmentant la valeur des immobilisations.

On peut regretter qu'aucun contrôle ordinaire n'ait été demandé par le CdF ou les autorités, mais on ne peut néanmoins pas en conclure qu'un tel contrôle aurait permis de mieux anticiper les choses. En effet, selon les auditions, le contrôle restreint aurait déjà dû être suffisant pour que l'organe de révision identifie les problèmes surtout lors des dernières années (2015 - 2016), avec notamment des factures significatives des sociétés proches du secrétaire général.

Notons qu'au début des années 2000 déjà, la COGES relève dans les procès-verbaux du CdF, qu'il est demandé de changer de réviseur, le CdF souhaitant davantage d'implication de l'organe de révision. Cette demande sera réitérée, mais la COGES ne s'explique pas pourquoi elle n'a jamais été concrétisée. Bien qu'il n'y ait pas d'obligation légale à changer régulièrement de réviseur, il apparaît tout de même opportun de le faire, pour permettre l'examen par un regard neuf, l'habitude pouvant amoindrir la vigilance du réviseur. Ce d'autant plus qu'il y a eu peu de roulement entre les personnes qui effectuaient la révision. Ajoutons encore que la COGES n'a pas eu connaissance d'une quelconque intervention de l'Autorité de surveillance des fondations, bien que les procès-verbaux du CdF s'inquiètent à quelques reprises d'une intervention de cette Autorité.

3.3 Contrôle des factures par l'État

Le Service de l'économie du logement et du tourisme (SELT) avait mis en place un processus de contrôles qui consistait à examiner et valider chaque facture avant paiement. Lors des projets de construction, des millions de francs sortaient pour payer les travaux. Le service recevait ainsi quatre ou cinq classeurs de documents par mois. Il y avait donc un premier visa, puis la validation finale provenait du président de la FdB[12]. En conséquence, il y avait donc un contrôle du secrétariat général, un contrôle formel avant paiement de la part du SELT, et un contrôle de la société fiduciaire.

C'est ainsi, selon ce qui a été indiqué à la COGES, qu'à partir de 2012-2013, des factures de mandats externes qui commençaient à exploser, notamment pour la communication et des assistances diverses, ont pu être repérées. La délégation n'a pas pu effectuer de vérifications, les documents étant actuellement en main de la Justice.

3.4 Adéquation du système de signatures collectives ?

La FdB était organisée comme une société de grande taille avec un système de contrôle interne (SCI), mais les autres sociétés proches fonctionnaient de manière moins claire. Les liens entre celles-ci et le secrétaire général ne sont connus que du Ministère public (MP), la COGES n'entre pas sur cette partie pénale du dossier. Le SCI prévoyait bien un double visa des factures, mais il était parfois effectué par des sociétés proches du secrétaire général. Une des auditions fait également ressortir une faiblesse, à savoir que la seconde signature, initialement à charge du secrétaire général de la FdB, a été à un moment donné déléguée à la secrétaire de direction du Service de la promotion économique. Cette personne a visé des factures sans en connaître le bienfondé, en s'assurant tout au plus de la concordance de la facture avec l'ordre de paiement[13].

3.5 Lettres de mission et remontée d'information par les représentants du Conseil d'État auprès du Gouvernement

Les participations financières sont régies par la LPECPM entrée en vigueur en 2005 et par les directives du Conseil d'État en matière de participations, soit la directive Druide numéro 19 du SAGEFI sur la conservation, la comptabilisation et le suivi des participations financières (ci-après Directive sur les participations). Les relations entre l'État et son représentant sont précisées par une lettre de mission si

[12] La délégation a vérifié, par sondage aléatoire dans les archives avant 2013, que chaque facture possédait un double visa. Elle n'a en revanche pas été en mesure d'identifier les visas.
[13] Idem

ce dernier est une personne externe à l'administration ou par un avenant à son cahier des charges s'il est membre de l'administration cantonale.

La COGES relève qu'au départ, les représentants de l'État n'avaient pas de lettre de mission. La LPECPM a été instaurée en 2005, mais les lettres de missions arrivent tardivement, soit en 2016. Il y avait néanmoins des avenants au contrat de travail pour les collaborateurs de l'État. Notons également que jusqu'en 2009, une conseillère d'État siégeait au CdF, qu'elle présidait d'ailleurs. La COGES s'est demandée pourquoi à son départ elle n'a pas été remplacée par un-e membre du Gouvernement.

Le représentant de l'État a le devoir de rapporter, au département concerné, sur son activité au sein de la personne morale, d'informer de la situation de celle-ci, de la réalisation des objectifs stratégiques ou financiers, des éventuelles divergences de vues avec les autres membres de la direction de la personne morale, des éventuelles situations de conflits d'intérêts et, de manière générale, sur tout fait dont la connaissance est importante ou utile du point de vue financier et/ou stratégique susceptible d'engendrer un risque d'une quelconque nature pour l'État. Les lettres de mission indiquent notamment que les communications entre les représentant-e-s de l'État et celui-ci devaient se faire par écrit ou oral. Malgré plusieurs auditions qui ont abordé ce sujet, celles-ci n'ont pas permis à la COGES de savoir comment se passait réellement cette transmission d'informations, car les retours qu'elle a obtenus lors des auditions diffèrent. En effet, certaines auditions indiquent que la communication était irrégulière, une à deux fois par année, semble-t-il, et qu'elle se faisait oralement, sans qu'aucun procès-verbal ne soit établi. Dès 2010, un représentant de l'État affirme même que les contacts avec le Conseil d'État étaient inexistants, malgré des sollicitations, et considère cet état de fait comme lacunaire. D'autres auditions, en revanche, mentionnent la mise à l'ordre du jour du dossier lors de bilatérales avec le chef du service de tutelle et le chef du département en charge, la transmission de notes à l'attention dudit chef de département, à la délégation du Conseil d'État voire au Conseil d'État. Entre 2016 et 2017, alors que la situation de Beaulieu est difficile, plusieurs séances réunissent des membres du CdF et du Conseil d'État en délégation. La COGES n'a toutefois obtenu ni procès-verbaux de ces rencontres ni notes à l'exception de la PCE de juin 2017. La fréquence et le mode de transmission des informations différaient vraisemblablement entre les représentants hors administration et les collaborateurs au sein de l'État. Il semblerait qu'il y a eu des échanges d'informations, mais ils n'étaient pas formalisés à notre connaissance avant 2015. La COGES n'a pas pu se faire une idée précise de la réalité de la transmission des informations.

De plus, dès 2009, le CdF crée une délégation compétente pour prendre toutes décisions utiles dans les dossiers stratégiques, d'investissements, de financements, de communication et d'organisation en cours. Elle compte notamment le président du CdF, le secrétaire du CdF, un représentant de l'État de Vaud et un représentant de la Municipalité de Lausanne. La délégation du CdF était relativement forte et se réunissait de manière plus fréquente que le CdF, mais les lettres de mission des représentants de l'État ne ciblaient pas ce genre de fonctions. Les procès-verbaux du CdF et les auditions ont apporté peu d'éclaircissements sur cette délégation, ses tâches précises, son fonctionnement et la manière dont elle remontait l'information au CdF. Des procès-verbaux, s'ils existent, n'ont pas pu être consultés. La COGES relève que si créer une délégation nantie de tâches spécifiques peut s'avérer intéressant pour assurer un suivi particulier, il conviendrait toutefois que l'information entre la délégation et le CdF au complet soit formalisée, au risque, dans le cas contraire, que le suivi soit amoindri. En outre, cette délégation avait un rôle opérationnel, ce qui ne correspond pas au rôle des représentants du Conseil d'État qui aurait dû se concentrer sur les aspects stratégiques et de surveillance, non effectuer de l'opérationnel.

Relevons que dans son rapport 2017, la COGES soulevait au travers d'une observation, que les lettres de mission (de manière générale, non spécifiquement dans le cadre de Beaulieu) ne prévoyaient pas précisément la forme du rapport exigé du représentant de l'État à la haute direction d'une personne morale. Dans certains cas, la formulation de la lettre laissait entendre que le rapport pouvait consister en une rencontre annuelle sans savoir si celle-ci fait l'objet d'une note ou d'un procès-verbal. La COGES souhaitait qu'il soit garanti que toute représentation fasse l'objet de manière systématique d'un compte-rendu annuel protocolé et validé par les parties. Des précisions sur le mode de faire lorsque l'État dispose de plusieurs représentant-e-s au sein d'une même institution étaient souhaitées. La Directive sur les participations a été modifiée en conséquence. Elle indique que les services auxquels des participations

sont rattachées doivent rédiger un procès-verbal de la séance ou obtenir du représentant un compte-rendu annuel écrit, ceci apparaissant aussi dans les lettres de mission ou l'avenant au contrat de travail. Lorsque l'État dispose de plusieurs représentant-e-s au sein d'une même institution, les règles susmentionnées s'appliquent, toutefois un compte-rendu annuel écrit commun peut être établi par plusieurs représentant-e-s.

Suite à la crise de Beaulieu, et sur recommandations du CCF, cette Directive sur les participations a été mise à jour le 18 décembre 2019. Pour les participations financières (l'État détient ou participe à la constitution d'une partie au moins du capital d'une personne morale), il est en principe interdit aux collaboratrices et collaborateurs de l'État de participer à la gestion opérationnelle de l'entreprise, sauf dérogation expresse. Quant aux participations personnelles (l'État ne participe pas au capital de la personne morale, mais est néanmoins représenté, par une ou plusieurs personnes, au sein de la haute direction de cette personne morale), la directive indique que « lors des désignations de ses représentants, et en tout cas lorsque la personne morale est subventionnée, le Conseil d'État privilégie autant que possible des représentants externes à l'administration". En sus, des séances d'informations pour les nouveaux représentants doivent être organisées et des précisions sur le contenu du *reporting* attendu figurent dans la Directive révisée.

3.6 Constats et commentaires

À l'exception des fonds attribués (capital de dotation) lors de la création de la FdB en 2009, chaque fois que l'État s'est engagé financièrement dans Beaulieu, le CCF a effectué un suivi. Il a également réalisé, en 2018, un audit sur mandat du Conseil d'État, hors attribution de fonds, mais sur l'ensemble des sommes engagées par l'État depuis 2000. L'utilisation adéquate des CHF 80 millions de capital de dotation accordé par les collectivités publiques lors de la création de la FdB a été attestée au travers de la vérification des comptes et des factures. Les CHF 80 millions ont servi (environ CHF 73 millions) à rembourser les dettes de la société coopérative Comptoir suisse. L'opération des Halles sud en 2009 a fait l'objet de trois rapports périodiques du CCF. Celui-ci constate la réalité de la reconstruction des Halles sud et le caractère uniquement public du financement de cette opération. Le suivi par le Canton de l'affectation de l'argent public pour cet objet (CHF 47,5 millions) a été fait de manière complète. Notons tout de même que dans son rapport de 2012, le CCF stipule qu'« Au vu de ces considérations et en l'absence de projets et de devis concrets pour les autres opérations de construction prévues dans la stratégie « Beaulieu 2020 » , il en découle naturellement que le CCF n'est, en l'état, pas à même de donner une appréciation quant au respect de l'enveloppe globale de CHF 100'000'000.— ». La COGES estime que cela aurait pu servir d'avertissement sur la difficulté de la FdB à rassembler les fonds nécessaires pour concrétiser la stratégie « Beaulieu 2020 » décrite dans l'EMPD 190.

Il faut ici souligner que les rapports du CCF sont transmis au Conseil d'État, au service de tutelle et aux commissions de surveillance (COGES - COFIN). Celles-ci n'ont à l'époque pas non plus fait montre d'inquiétude particulière. Au fil de leurs travaux usuels, elles se sont penchées épisodiquement sur le dossier Beaulieu, plus régulièrement dès 2015. Dès l'éclatement de la crise en 2017, elles ont intégré le suivi de Beaulieu dans leurs travaux courants et ont siégé sur le dossier en séances de délégation conjointes.

Concernant l'organe de révision, il aurait dû faire preuve davantage de diligence et à tout le moins demander des clarifications, avertir de la comptabilité chaotique, mais surtout détecter des manquements. Sans postuler qu'un autre réviseur aurait décelé des problèmes, il est toutefois d'autant plus regrettable que le CdF n'ait pas concrétisé son intention réitérée d'en changer.

Au fil des procès-verbaux du CdF, on remarque que les représentants de l'État posent des questions, demandent des clarifications, mais sans obtenir de réponses adéquates. Ils sont parfois noyés par une masse de documentation dont ils ne pouvaient pas distinguer les éléments saillants, car submergés par trop d'informations et trop de détails. Dans les derniers procès-verbaux, les demandes du CdF se font davantage insistantes et une réelle inquiétude est palpable fin 2016-2017. En juin 2017, une PCE très claire quant à l'avenir de Beaulieu est présentée au Conseil d'État.

S'il y a bien eu des interactions entre les représentants et l'État, la COGES estime qu'elles auraient mérité d'être davantage formalisées et plus régulières, ce d'autant plus que les lettres de mission, bien que tardives, demandaient un rapport écrit ou oral. Il apparaît également que le mélange effectué par les membres du CdF entre stratégie et opérationnel a aussi péjoré les aspects de surveillance qui leur étaient pourtant dévolus. D'ailleurs, il a été admis par certains représentants de l'État qu'en matière de gouvernance et de suivi, ils n'ont pas été assez attentifs et ont manqué de curiosité.

La COGES ne peut considérer que le suivi et le contrôle des fonds était inexistant, mais force est de constater qu'il était trop léger, mal défini et a souffert d'un manque de curiosité. Lorsque le CCF a été mandaté, il a repéré des problèmes et des manquements qui auraient dû être détectés par l'organe de révision. Bien que limités par la complexité de la comptabilité, sa présentation et l'organisation développée par le secrétaire général au fil des années, les représentants du CdF auraient pu être plus insistants et persévérants dans leurs demandes.

4. DÉTERMINER SI DES ERREURS DE GESTION ONT ÉTÉ COMMISES PAR LE CANTON ET SES REPRÉSENTANTS ET SI OUI PAR QUI ?

La décision de changer de forme juridique en passant d'une société Coopérative à deux entités, soit une Fondation et une société d'exploitation, a relevé d'une décision politique du Conseil d'État et du Grand Conseil en 1997 (EMPD 323). À cette époque, la conception largement partagée par les acteurs du dossier Beaulieu consistait en la poursuite de la vocation initiale du lieu, à savoir l'accueil de foires, salons et congrès s'appuyant d'une part sur l'assainissement des dettes laissées par la Coopérative du Comptoir suisse, et d'autre part sur le loyer payé par la Société d'exploitation à la FdB qui devait lui permettre d'emprunter et donc de procéder aux rénovations nécessaires. En 1997, la situation financière et institutionnelle du canton était difficile. Beaulieu et le Comptoir étaient des emblèmes importants tant pour les autorités que pour la population, y renoncer n'était envisageable pour personne. Toutes les parties prenantes (Grand Conseil, Conseil d'État, Ville de Lausanne et communes avoisinantes) avaient une forte volonté de non seulement conserver Beaulieu, mais également d'en faire un lieu de foires et de congrès important et croyaient en l'avenir du site. A posteriori, on peut s'étonner de l'absence de bilan complet de l'état des bâtiments de Beaulieu ainsi que de données financières davantage détaillées dans le cadre de l'EMPD 323 de 1997. Ceci aurait révélé l'état de décrépitude des bâtiments et aurait éventuellement permis de constater que le modèle économique se basant sur la perception de loyers en suffisance, après assainissement des dettes, n'était pas viable. Ce modèle incluait également le paiement, au début, par la FdB, d'un important DDP (droit de superficie) à la Ville de Lausanne. Si les fonds publics versés lors de la création de la FdB ont été utilisés conformément à l'EMPD de 1997, soit essentiellement pour rembourser les dettes de la Société coopérative, le coût élevé des rénovations, qui n'a pu être couvert par les loyers, a en revanche été sous-estimé. Rappelons que le Grand Conseil s'était inquiété du poids élevé de la dette, des difficultés de prévoir des taux d'emprunt à moyen et long terme, du manque de plan financier précis et détaillé.

De plus, à l'époque, personne n'imaginait que le marché des foires et congrès allait changer drastiquement dans la décennie suivante. La concurrence avec d'autres centres de congrès (2m2c à Montreux, STCC à l'EPFL, Palexpo à Genève) n'en était qu'à ses prémices et le manque d'intérêt pour les grandes foires se dessinait. La FdB n'a pas eu de recours massif à l'emprunt afin de maintenir une situation financière saine, mais la conséquence a été un sous-investissement pour la rénovation des bâtiments.

Depuis 2009, sur le plan des affaires, la période s'est révélée moins favorable que la précédente. Le déclin des grandes foires, à l'instar du Comptoir suisse, s'est amorcé. Le marché s'est développé, mais localement avec des foires régionales à vocation davantage récréatives que commerciales. L'arrivée d'internet, les changements dans les modes de consommation et la concurrence avec d'autres sites d'exposition n'ont pas été anticipés et ont rendu l'exploitation plus complexe et moins productive. Il est à nouveau étonnant que, suite au constat de vétusté de Beaulieu décrit dans l'EMPD de 2009, un état des lieux précis et complet du site n'ait à nouveau pas été fait. La reprise d'une majorité du capital de Beaulieu Exploitation SA par MCH Group, dont la réputation n'était pas contestée à l'époque a incité

les autorités à un certain optimisme. Cependant, si changement d'opérateur il y a eu, le concept historique, pourtant déjà vacillant, sur lequel on faisait reposer l'avenir de Beaulieu n'a pas été remis en cause, à savoir la tenue de congrès, foires et expositions dont on pensait qu'ils pouvaient être rentables si tant est que l'infrastructure fût modernisée. La perception de loyers auprès d'un opérateur unique, dont la rentabilité d'une partie des activités était aléatoire, voire déficitaire, restait la principale source de produits pour la FdB. Or, l'ambitieux plan d'investissements prévu dans la stratégie « Beaulieu 2020 » ne s'est pas réalisé à l'exception des Halles sud et de travaux d'entretien lourds urgents. La rentabilité moindre de MCH et certains de ses choix à l'instar de la perte du salon EPHJ/EPMT dédié aux professionnel-e-s de l'horlogerie-joaillerie et des microtechnologies au profit de Palexpo, ont déçu les espoirs. Les activités traditionnelles de Beaulieu déclinent alors irrémédiablement.

La COGES a constaté, à la lecture des procès-verbaux du CdF, que dès 2005, certains membres du CdF avaient tiré la sonnette d'alarme à plusieurs reprises sur le risque financier, sans être entendus, espérant que Beaulieu allait retrouver rapidement son potentiel. Outre, la gestion courante, il ressort des procès-verbaux que l'adéquation du budget, au vu des comptes notamment, a été questionnée par le CdF. Celui-ci était passablement préoccupé par les questions de concurrence avec le 2m2c de Montreux, Palexpo, puis le STCC, alors que, parallèlement, le CdF était très sollicité pour nombre de travaux urgents résultant de la vétusté et de l'obsolescence des installations. Notons que la FdB n'a pas manifesté son intention de recourir à des emprunts supplémentaires, car cela aurait comporté des risques pour la FdB. Les auditions n'ont pas révélé d'éléments permettant de dire qu'avant l'échec de la tour Taoua, il fallait agir d'urgence.

En 2014, l'échec de la tour Taoua devant le peuple a rebattu les cartes de façon fondamentale et forcé une réorientation stratégique de « Beaulieu 2020 » sous l'égide de la diversification des activités et des acteurs opérant sur le site qui conduira notamment à l'implantation de l'ELS et du TAS. Fortement déficitaire, MCH concentre alors ses activités sur l'organisation des foires et salons et abandonne le théâtre et le Centre de congrès sources de déficits chroniques. Parallèlement, MCH sollicite des baisses de loyers substantielles à la FdB et finit par abandonner l'exploitation unique de Beaulieu pour devenir locataire pour ses propres foires et salons. La FdB, jusqu'alors exploitant d'un parc immobilier, devient opérateur en charge d'accueillir les événements, mais sans pour autant posséder la structure et les moyens adéquats.

En effet, alors que les conditions changent, la gouvernance et l'architecture de la FdB demeurent. La FdB continue à fonctionner avec un mandataire unique (secrétaire général) en charge du pilotage de l'entier des missions. Celui-ci s'est au fil du temps appuyé sur plusieurs mandataires externes. La FdB n'a jamais questionné ce modèle. Le secrétaire général a été engagé à la création de la FdB, sous la forme d'un mandat et non d'un contrat de travail, à un taux d'activité de 50%, augmenté à 75% en 2002. Ses missions générales étaient d'assister et conseiller le CdF et de planifier et gérer les investissements. Pour la COGES, aussi bien la forme de l'engagement que le taux semblent peu adaptés au vu de la charge de travail et des importants montants à gérer. Certaines des personnes auditionnées ont toutefois mentionné que dans la première phase, il n'était pas nécessaire d'avoir un secrétaire général à plein temps puisque l'opérationnel était le fait de Beaulieu Exploitation SA. La FdB était en charge de mettre en place une stratégie, non de s'occuper de la gestion quotidienne. Hormis le constat du CdF en 2002 quant à la nécessité d'augmenter le taux du secrétaire général à 75%, la COGES n'a pas trouvé d'analyse dans les procès-verbaux de la FdB concernant ni l'adéquation et la forme du mandat du secrétaire général ni l'évaluation régulière dudit secrétaire, ni des prestataires dont il s'était entouré. Le secrétaire général a engagé du personnel, donné des mandats externes et a dû ensuite assumer un changement de modèle d'affaires qui n'était pas son métier de base, sans que la FdB ne questionne réellement cette organisation. La COGES considère qu'une certaine latitude, voire une trop grande confiance lui ont été laissées.

D'autres décisions, à cheval entre suivi et gestion, étonnent la COGES, à l'instar du maintien du même réviseur durant 16 ans, alors qu'à plusieurs reprises les procès-verbaux font état d'une demande de changement.

La COGES considère qu'un certain flou règne quant à la mission des représentants de l'État au sein du CdF à l'époque. De 1999 à 2009, une conseillère d'État était présidente du CdF et les représentants du canton n'avaient, à notre connaissance, pas de lettre de mission. Ils étaient cooptés et ne répondaient pas

à un cahier des charges précis. Sans lettres de mission, qui n'ont été formalisées qu'en 2016, il s'avère malaisé de définir ce qui leur était demandé, de préciser leur responsabilité ; stratégique ou financière. En l'absence de définition de départ claire, il semble évident qu'aucune évaluation des missions n'a été effectuée au fil du temps. Les membres du CdF ont parfois mélangé les rôles stratégiques, normalement dévolus au CdF, et l'opérationnel. La délégation du CdF créée en 2009 dénote ce mélange (voir réponse à la question précédente). Elle est compétente pour prendre toutes décisions utiles dans les dossiers stratégiques, d'investissements, de financements, de communication et d'organisation en cours, alors que les lettres de mission des représentants de l'État ne ciblaient pas ce genre de fonctions. Cette délégation avait un rôle opérationnel, ce qui n'est normalement pas le rôle des membres du CdF qui sont chargés des aspects stratégiques et de surveillance.

Rappelons encore que le CdF était composé de trois représentants désignés par le Conseil d'État ; trois représentants désignés par la Ville de Lausanne ; un représentant désigné par Lausanne Région ; un représentant désigné par l'Union des communes vaudoises et une représentation croisée entre Beaulieu Exploitation SA et la Fondation de Beaulieu, à savoir qu'un membre du CdF siégeait dans Beaulieu Exploitation SA et vice-versa. À l'arrivée de MCH, ce siège sera vacant, MCH ne voulant pas de représentation croisée. Sur les neuf membres, il y avait donc six représentants des autorités politiques, dont trois pour la Ville de Lausanne et trois pour le Canton comportant des collaborateurs de l'administration cantonale et des personnes externes à l'État. Travailler dans une constellation où plusieurs entités publiques se partagent les compétences et les influences est complexe. Cette mixité a vraisemblablement conduit à une certaine inertie dans la prise de décisions, ou n'a en tout cas pas facilité celle-ci surtout lorsque la situation est devenue problématique, chacun se renvoyant la responsabilité de l'avenir du site. Ceci ressort d'ailleurs clairement de la PCE de 2017 (p. 3) qui mentionne « Cette structure de gouvernance amène des tensions très importantes au sein du Conseil de FdB qui s'en trouve parfois paralysé ou qui peine à poser les enjeux structurels sur la table, manifestement par crainte de devoir y donner les réponses adéquates ». Les procès-verbaux du CdF font ressortir que les décisions étaient prises à la majorité. Les représentants de l'État se trouvaient dans des positions délicates face à leurs supérieurs hiérarchiques et aux responsables politiques.

Le Conseil d'État a été tenu au courant par ses représentants au CdF selon des procédures qui auraient mérité davantage de formalisation et de régularité (voir réponse à la question précédente), mais, selon une audition, il considère qu'il n'avait pas de pouvoir à ses yeux sur la gouvernance de la FdB, estimant que la responsabilité appartient aux membres de la Fondation. La COGES estime, a posteriori, que le Conseil d'État a tout de même validé ce type de gouvernance de « beau temps », de même qu'il a validé la nouvelle orientation stratégique prise par la FdB, sans questionner l'organisation ou la gouvernance de celle-ci.

Notons néanmoins que suite à la crise, comme mentionné précédemment, le Conseil d'État, afin d'éviter de telles situations, a modifié la Directive sur les participations en cadrant davantage la participation des collaboratrices et collaborateurs de l'administration au sein des conseils de fondation.

4.1 Constats et commentaires

Nonobstant le volet pénal pour lequel la COGES n'est pas compétente et qui rend indisponibles divers documents, il est difficile pour la COGES de déterminer avec exactitude si des erreurs de gestion de la part des représentants du Canton ou de la part de l'État ont été commises. Au vu des éléments fournis et consultés ainsi que des auditions, la COGES a plutôt pu constater un flou dans la gouvernance de la FdB. Le modèle économique qui a prévalu dès le départ, soit la perception de loyers auprès d'un opérateur unique, qui devait permettre d'assainir et entretenir le site, n'a pas été questionné, du moins pas assez rapidement. La vétusté du site et l'ampleur des travaux ont été sous-évaluées. L'absence de bilan d'entrée, d'état des lieux précis des bâtiments au départ était une lacune. Les membres du CdF n'ont pas pris la mesure ou que tardivement des changements considérables et rapides du domaine des foires, salons et congrès, de la survenance de la révolution numérique. L'arrivée de MCH, sans changer de modèle, n'a pas suffi.

Suite au refus de la Tour Taoua, la FdB a été contrainte à un changement de stratégie, soit de passer d'un statut propriétaire du site, à un statut de gestionnaire des activités que MCH n'arrivait pas à gérer. Parallèlement, la FdB diminue les surfaces d'exposition au profit de l'arrivée de locataires importants capables d'honorer leurs loyers. Cependant, la capacité organisationnelle et la gouvernance de la FdB ne sont pas adaptées à ce changement. Les missions que s'était appropriées la FdB dépassaient visiblement son organisation interne. La COGES relève que même avant la tourmente, le CdF s'est peu questionné sur l'adéquation du poste de son secrétaire général engagé sur mandat à 50 puis 75%, ni sur la structure qui l'entourait et qui délivrait des prestations à la FdB. La confusion dans la gouvernance au sein du CdF a certainement nui à la prise de décisions. Les auditions font d'ailleurs ressortir qu'une « gouvernance de beau temps » a dû affronter d'importantes tourmentes, et que cela a indéniablement amené certains dysfonctionnements. Il est cependant important de souligner que la volonté politique de toutes les Autorités a toujours été de maintenir le site de Beaulieu et d'en faire un des phares de la ville de Lausanne et du canton. Il n'y a jamais eu de volonté ferme de « tirer la prise de Beaulieu, avec sa foire emblématique le Comptoir suisse ». Notons que dans la tourmente, des réalisations conséquentes ont malgré tout vu le jour sur le site de Beaulieu, comme la construction de l'ELS, l'installation du TAS, de la plus grande cuisine de production du Canton après le CHUV, et la rénovation du plus grand théâtre de Suisse.

La vision stratégique pour Beaulieu reposait sur un modèle d'affaires trop optimiste qui n'a été remis en question que tardivement, sans anticiper le déclin des grandes foires. Lorsqu'il a fallu réagir, en s'éloignant du modèle d'affaires historique, la structure et la gouvernance du CdF n'ont pas été adaptées aux nouvelles missions que s'appropriait la FdB. Le CdF, embarrassé dans sa composition et s'appuyant sur une organisation confiée à son secrétaire général, a peiné à repenser Beaulieu. La tâche s'avérait d'autant plus ardue que les autorités politiques – à tous les niveaux et tant législatives qu'exécutives – n'ont jamais envisagé de solutions drastiques comme de « tirer la prise » de Beaulieu, avec sa foire emblématique le Comptoir suisse.

5. ÉTABLIR LES RESPONSABILITÉS POLITIQUES À L'ÉCHELON CANTONAL DANS LES PERTES FINANCIÈRES ENGENDRÉES PAR CE DOSSIER DEPUIS 1999

Le Grand Conseil, au travers de la LGC a laissé pour mission aux CEP d'établir les responsabilités politiques. L'article 67 alinéa 2 LGC stipule : « Elle (la CEP) a pour but d'établir les faits, de réunir d'autres moyens d'appréciation, de déterminer des responsabilités et d'exprimer des propositions ». La LGC indique également les droits des personnes visées par la CEP.

Cette même LGC indique les missions, compétences et moyens de la COGES. Rien dans LGC ne donne mandat à la COGES d'établir des responsabilités. L'article 54 LGC liste les compétences octroyées à la commission :

« [1] La Commission de gestion :

- examine la gestion actuelle et passée du Conseil d'État, de la Cour des comptes ainsi que celle du Secrétariat général du Grand Conseil ; elle accorde une grande importance à la détection précoce des problèmes ;
- présente au Grand Conseil un rapport sur la gestion de l'année précédente et, cas échéant, sur des faits de l'année en cours dans la mesure où ils sont en relation avec la gestion de l'année précédente ;
- contrôle l'application des lois et l'exécution des interventions parlementaires adoptées ;
- contrôle l'efficacité et l'efficience de l'administration cantonale et des mesures qu'elle a prises ;
- contrôle la mise en œuvre des objectifs stratégiques et financiers que le Conseil d'État a fixés aux participations de l'État ;
- examine le rapport annuel du Conseil d'État et vérifie s'il a été tenu compte des observations précédemment présentées ;
- exécute les mandats spécifiques que le Grand Conseil lui confie ».

Selon l'article 53 LGC, la COGES peut, sur mandat du Grand Conseil ou de son fait, produire des rapports spécifiques. C'est en s'appuyant sur cet article qu'elle est entrée en matière sur la demande d'investigation, précisant, comme le mentionne l'introduction du présent rapport, que c'était sous réserve d'une définition claire du périmètre d'enquête. En effet, les questions posées sont la reprise exacte du mandat qui aurait été octroyé à la CEP en cas d'acceptation par le Parlement. Or, en vertu des éléments susmentionnés, la COGES a effectué cette clarification et conclut qu'elle ne peut déterminer de responsabilité sans contrevenir à la LGC. Elle ne peut s'octroyer des compétences supplémentaires sans base légale idoine.

5.1 Constats et commentaires

La COGES n'établit pas de responsabilité politique, estimant que les bases légales à sa disposition ne lui permettent pas d'effectuer ce travail.

6. S'ASSURER QUE TOUTES LES PRÉCAUTIONS ONT ÉTÉ PRISES POUR QUE LE CANTON NE PUISSE PAS ESSUYER DE NOUVELLES PERTES DANS CE DOSSIER, EN PARTICULIER SUITE AU CAUTIONNEMENT DE CHF 27'300'000.- VOTÉ DANS LE CADRE DU DÉCRET 2020

Avec l'adoption en 2020 de l'EMPD 129, le Canton s'est totalement désengagé de la gouvernance de Beaulieu. La FdB a été mise en liquidation. Une société anonyme constituée par la Ville de Lausanne, propriétaire des terrains, a repris les actifs et assure la gestion, la location et la valorisation du site. Une dotation en capital de la nouvelle SA pour CHF 36 millions, ainsi qu'un cautionnement supplémentaire de CHF 25 millions, ont été effectués par la Ville de Lausanne. Le Canton n'est pas représenté dans cette structure. Celle-ci, ne mélangeant pas Canton et Ville, devrait offrir une vision plus claire des responsabilités, faciliter la prise de décision et la conduite en évitant une certaine inertie telle qu'elle a eu lieu auparavant.

Par le décret 129 de 2019, le Canton abandonne le prêt de CHF 15 millions octroyé en 2009. Il s'agit du dernier montant alloué par l'État, qui n'avait jamais réinjecté de fonds dans Beaulieu, sous quelque forme que ce soit, depuis cette date. En revanche, par ce décret, le Canton octroie à la FdB, respectivement à la nouvelle SA, un cautionnement de CHF 27,3 millions pour les travaux de l'ELS. En vertu de la loi sur les hautes écoles vaudoises de type HES (LHEV, article 69), il appartient à l'État de mettre à disposition des hautes écoles les locaux nécessaires. L'État aurait donc dû cautionner les travaux qu'ils soient réalisés à Beaulieu ou ailleurs dans le canton. Ce cautionnement permet de diminuer la charge d'intérêts et facilite l'accès à l'emprunt. Compte tenu de l'urgence au moment de la crise aigüe de Beaulieu, le Conseil d'État a, dans un premier temps, décidé de recourir à l'enveloppe de CHF 80 millions dédiée aux cautionnements LADE, telle que votée par le Grand Conseil. Mais comme un cautionnement de CHF 27,3 millions est d'une ampleur inhabituelle, le Conseil d'État a proposé un cautionnement spécifique, sans en modifier le montant.

En outre, le nouveau modèle d'affaires a pour but de réduire singulièrement les risques financiers grâce à l'occupation à l'année de l'ELS (locataire), du ballet Béjart Lausanne et du TAS (propriétaire). Le propriétaire du terrain a toujours été, sur l'ensemble du périmètre, la Ville de Lausanne. Il y a eu des modifications successives de l'assise des droits de superficie (DDP) octroyés à la FdB au fil du temps. Dans le cadre du projet Taoua, la partie sud-est (Front Jomini) a notamment été sortie du périmètre du DDP, tout en restant propriété de la Ville de Lausanne. Le Ballet Béjart est maintenant directement bénéficiaire du droit de superficie sur le bâtiment qu'il occupe. Une propriété par étage (PPE) a été créée sur le Palais de Beaulieu dont un lot formé des étages de l'ancienne salle de bal a été cédé au TAS. Notons que le TAS est devenu propriétaire d'une partie des locaux sur le site de Beaulieu et est au bénéfice d'un prêt LADE de CHF 10 millions. Finalement, les Halles nord, faisant partie du périmètre du DDP de la FdB, sont sorties pour le développement d'une nouvelle activité à définir par la nouvelle SA et la Ville de Lausanne. À terme, Lausanne pourrait alors décider d'un changement d'affectation des Halles nord. Le décret 129 prévoit la conclusion d'une convention avec la Ville de Lausanne. En effet, si la valeur foncière des Halles nord et du front Jomini dépasse la valeur de rachat de la dette, le bénéfice en découlant devrait être partagé entre l'État du Vaud et la Ville de Lausanne.

6.1 Constats et commentaires

Finalement, le Canton n'a plus que deux relations juridiques avec Beaulieu, soit le cautionnement à destination de l'ELS et la convention avec la Ville de Lausanne concernant la répartition des éventuelles plus-values foncières et immobilières sur le site de Beaulieu. Un risque de pertes pour le Canton existe, il est inhérent à la nature intrinsèque de l'engagement concernant l'ELS. Le cautionnement pourrait être actionné si la nouvelle SA constituée par la Ville venait à faire faillite. Pour éviter ce risque, le Canton aurait éventuellement pu / dû racheter lui-même le bâtiment de l'ELS, ce qui était contraire à sa stratégie de désengagement. Quant à la convention avec la Ville de Lausanne, si ses termes devaient être réalisés (plus-values foncière et immobilière), une partie du bénéfice reviendrait au Canton. Quant au prêt LADE, il n'est pas à destination de Beaulieu, mais du TAS qui est propriétaire de ses locaux. Ainsi, au-delà du cautionnement et de la convention susmentionnée, le Canton n'a plus de participation ni d'engagement financiers envers Beaulieu.

De manière plus générale, tirant des leçons de la crise de Beaulieu, des modifications ont été effectuées dans les modalités internes de suivi financier ainsi que dans les modalités de représentation de l'État au sein d'organismes soutenus. La directive sur les participations a été modifiée et désormais les collaboratrices et collaborateurs de l'État ne peuvent plus représenter l'État au sein d'un Conseil de Fondation.

À l'exception d'une convention avec la Ville de Lausanne concernant la répartition des plus-values foncière et immobilière sur le site de Beaulieu en cas de changement d'affectation des Halles nord, du cautionnement de CHF 27,3 millions pour l'ELS, ainsi que d'un prêt LADE de CHF 10 millions pour le TAS, le Canton de Vaud n'a plus aucun engagement, ni financier ni en matière de gouvernance dans Beaulieu. Le seul risque qui demeure est celui inhérent à l'éventuelle activation de la caution durant les 30 ans de sa validité.

7. EXAMINER LES MESURES PRISES PAR LE CONSEIL D'ÉTAT DANS LE CADRE DE LA « DIRECTIVE GÉNÉRALE EN MATIÈRE DE PARTICIPATIONS FINANCIÈRES ET PERSONNELLES » ET, SI NÉCESSAIRE, PROPOSER DES NOUVEAUX MÉCANISMES DE CONTRÔLE, DES MOYENS ET DES PROCÉDURES À MÊME D'ÉVITER LA REPRODUCTION DE SITUATIONS DE CE TYPE

Comme on l'a vu dans les réponses précédentes, la mixité de représentation du Canton et d'une commune dans la gouvernance d'une Fondation n'est pas souhaitable, aucun des partenaires ne prenant le *lead*. En évitant ce mélange, on se garde de problèmes de prise de décision, d'inertie et de choix de stratégie.

La mise en place depuis 2016 – tardivement certes – de lettres de mission précisant très exactement le mandat des représentants du Canton dans une Fondation ou tout autre organisme de représentation est une mesure de précaution et un mécanisme de contrôle. Le simple fait d'édicter une lettre de mission ne suffit pourtant pas, l'expérience de la FdB le confirme. Les lettres de mission de 2016 indiquent par exemple la manière dont les représentants nommés doivent rapporter aux autorités, en l'occurrence au Conseil d'État, via le conseiller d'État de tutelle. Dans les faits, et selon les auditions que nous avons pu mener, il s'est avéré que ces échanges n'ont pas forcément eu lieu de manière régulière et en temps opportun.

Concernant la Directive en matière de participations, celle-ci a été adaptée en date du 18 décembre 2019 avec plusieurs articles redéfinissant les rôles et devoirs des représentant-e-s et/ou collaboratrices et collaborateurs de l'État de Vaud. Si ces précisions sont bienvenues, elles ne sont toutefois pas pertinentes pour la FdB, dissoute au profit d'une SA Beaulieu en main totalement lausannoise. En effet, pour ne pas avoir une gouvernance mixte, l'État de Vaud s'est complètement retiré des organes dirigeants de Beaulieu, au profit de la Ville de Lausanne.

7.1 Constats et commentaires

De manière plus générale, tirant des leçons de la crise de Beaulieu, des modifications ont été effectuées dans les modalités internes de suivi financier ainsi que dans les modalités de représentation de l'État au sein d'organismes soutenus. La Directive sur les participations a été modifiée et désormais les collaboratrices et collaborateurs de l'État ne peuvent plus représenter l'État au sein d'un Conseil de Fondation.

En matière de contrôle et de gouvernance, les compétences des personnes désignées à représenter l'État représentent un élément essentiel. En effet, la charge souvent lourde et la complexité d'une représentation nécessitent un investissement important et de solides connaissances. Si par le passé, certaines représentations ont éventuellement été attribuées avec des velléités davantage honorifiques qu'en se basant sur les compétences spécifiques de la personne choisie, tel ne doit plus être le cas. De plus, il est indispensable de rappeler aux représentant-e-s les responsabilités qui leur incombent. Notons que la révision en 2019 de la Directive sur les participations prévoit désormais que le Secrétariat général du département organise des séances d'information pour les nouveaux représentant-e-s. Le Conseil d'État peut même obliger à participer à une telle séance.

À ce stade, et dans la mesure de ses compétences, la COGES ne peut que constater que l'État de Vaud a tiré les leçons de l'expérience de la FdB et qu'il refuse désormais de s'engager dans des gouvernances mixtes.

En cas de participation, la formation des personnes amenées à assurer la charge est primordiale. Il convient que les responsabilités incombant à la charge soient clairement rappelées.

8. CONCLUSION

En conclusion de ce rapport de la COGES sur l'utilisation adéquate des fonds cantonaux par la FdB, nous pouvons amener les constats suivants :

1. Sur le fond, et selon nos recherches et nos échanges, nous pouvons conclure que l'argent du Canton a été utilisé à ce pour quoi il était destiné.
2. Comme nous l'avons relevé à maintes reprises dans le rapport, plusieurs éléments n'ont cependant pas été pris en compte et auraient certainement permis une gestion différente de ce dossier à savoir :
   - Nous n'avons pas trouvé mention d'un état des lieux des bâtiments au moment du rachat à la Société coopérative de Beaulieu. Or, le constat de l'état de décrépitude de ces bâtiments aurait certainement donné une orientation différente aux travaux à entreprendre et aux moyens à investir ;
   - Engager une personne avec un mandat à 50% pour gérer un montant de plus de 100 millions (au départ 80 millions) de francs ne pouvait pas fonctionner correctement dès le départ ;
   - Une gouvernance complexe et mélangée entre des autorités de la Ville de Lausanne et du Canton a montré toutes ses limites, aucun ne voulant prendre la responsabilité de « tirer la prise » dans un tel dossier ;
   - Le rôle des représentants de l'État n'a été défini que tardivement (lettres de mission). Jusqu'en 2009, la présidence était assumée par un membre du Conseil d'État et il s'agissait, selon toute vraisemblance, d'une gouvernance de « beau temps ». La COGES a retrouvé certaines demandes requérant une stratégie dans les procès-verbaux de la FdB, sans qu'il ne semble y avoir eu de suivi.
3. En ce qui concerne le travail de la COGES, nous avons constaté que celui-ci avait de réelles limites, certainement déjà éprouvées lors de la rédaction du rapport sur Swiss space systems (S3). L'accès aux documents nous a été partiellement facilité par la Chancellerie et nous avons pu mener les auditions que nous souhaitions. Toutefois, nous ne pouvons garantir à ce stade que nous avons pu obtenir tous les documents nécessaires pour faire notre travail de manière pleine et entière. Nous

avons par exemple reçu des ordres du jour de rencontres qui se sont déroulées entre des responsables de la Fondation, des représentants de l'État et le Conseil d'État, ne datant que de l'année 2015 et n'avons aucun procès-verbal. Il nous est donc difficile d'affirmer ici que les représentants de l'État ont rapporté régulièrement à qui de droit et qu'ils ont été écoutés.

4. Enfin, le temps consacré à ce travail a dépassé les limites que peut consacrer un membre de la COGES à un tel dossier. La leçon qu'en tire la commission est qu'elle aurait certainement dû demander un soutien plus important dès le départ. C'est un point à retenir pour une prochaine occasion si elle devait se représenter.

Comme présidente de la Commission de gestion, je tiens à remercier tout particulièrement les membres de la délégation qui ont des heures durant lu et relu des dossiers, auditionné de nombreuses personnes et finalement rédigé toute ou partie de ce rapport. Et ce rapport n'aurait jamais pu exister sans le soutien précieux et sans faille de la secrétaire.

La commission formule les réserves d'usage au cas où des documents, des renseignements ou des faits susceptibles de modifier ses considérations n'auraient pas été portés à sa connaissance au cours de ses travaux.

9. ANNEXES

9.1 Historique de Beaulieu

Pour bien comprendre le déroulement des événements qui font l'objet de ce rapport, il importe de faire un bref rappel historique des années sous examen. On trouve l'essentiel de ces informations dans le rapport du Conseil d'État au Grand Conseil dans l'exercice de son droit d'être entendu dans le cadre de la demande d'institution d'une CEP et surtout dans l'EMPD 129 de mars 2019 en page 5 (point 1.2 Historique de Beaulieu).

1919-1999	La Société coopérative du Comptoir suisse (SCCS) s'est constituée en 1919 pour organiser la première foire à Beaulieu en 1920, sur des terrains acquis par la Commune de Lausanne dès 1883. Objectif de la SCCS : organiser chaque année une foire axée sur l'agriculture, l'alimentation et les biens de consommation. Le terrain est mis gratuitement à disposition par la commune. Convention en 1922 : la Ville de Lausanne loue au Comptoir pour une durée de 30 ans les terrains. État de Vaud + Commune de Lausanne paient une subvention de CHF 25'000 chacun.
1950	La situation commence à changer. Construction de bâtiments + personnel fixe : la Société coopérative ajoute d'autres activités à la foire de septembre. Dès 1970, développement des congrès. Dès 1980, création de nouvelles expositions. Dès 1954, construction du Théâtre.
1952-54	Construction des halles sud, des halles rurales, du bâtiment du Rond-Point, du bâtiment de l'entrée principale et création du Théâtre.
Fin des années 90	La Société coopérative est propriétaire des bâtiments ET propriétaire et exploitante de la majorité des grands événements. Les foires et Salons (+/- 15) = 85% des revenus de la Société coopérative 200 autres petites manifestations = 15% restant Beaulieu figure parmi les grands centres d'expositions et de congrès de Suisse. La Société coopérative réalise un chiffre d'affaires annuel de CHF 30 à 33 mios.
1999-2000 Décision	Mutation fondamentale dans l'organisation et la gouvernance de Beaulieu. Stagnation puis baisse des recettes et nécessité d'entretenir les bâtiments vieillissants. + Manque de capacité d'investissement (capital de la société limité à CHF 2 mios/an) et endettement de +/- CHF 70 mios.
	La Société coopérative est scindée en 2 avec : 1. Une Fondation (la Fondation de Beaulieu – FdB) dotée d'un capital de CHF 80 mios 2. Une SA d'exploitation (Beaulieu Exploitation SA) avec un capital de CHF 5 mios
2000	Rachat par la Fondation à la Société coopérative du patrimoine immobilier (valeur de CHF 78 mios, dont CHF 71 mios de dettes). Beaulieu Exploitation SA devient propriétaire des manifestations, avec charge de faire croître les rentrées et de payer à la fondation un loyer ad hoc. MAIS, d'emblée des difficultés. Perte de vitesse des foires, état des bâtiments nettement moins bon que prévu ce qui a engendré des charges importantes.
2007	Réduction du périmètre avec renonciation aux halles rurales et aux anciennes écuries. Le site est manifestement surdimensionné par rapport aux activités prévues. Le projet économique de simplement poursuivre les activités historiques ne tient pas.
2009	Arrivée de MCH (qui rachète la SA d'exploitation) et réalisation des halles sud. Tentative de relance de Beaulieu. CHF 40 mios pour la rénovation des halles sud, CHF 35 mios pour les halles nord et CHF 15 mios pour l'entretien lourd.

	Financement : CHF 20 mios par la Ville, CHF 35 mios par le Canton (CHF 20 mios de subventions + CHF 15 mios de prêt sans intérêts.) La Fondation doit compléter à hauteur de CHF 100 mios. MAIS : toujours le même modèle économique : expositions – congrès – théâtre
2014-2017	Accélération des changements (p. 9 de l'EMPD 129 de 2019) : Echec de Taoua et modèle économique de base à revoir. MCH se défait des coûts (Théâtre et congrès) La FdB passe de simple exploitant d'un parc immobilier avec une structure restreinte à un opérateur en charge d'accueillir des événements. MAIS : pas les compétences à disposition. Un mandataire unique en charge du pilotage de l'entier des missions de la FdB, appuyé par plusieurs mandataires externes.
2017	AUDITS ET CRISE DE DÉCEMBRE
2018 et suivantes	Mesures correctrices – Renouvellement de la direction ; – Fin des mandats à d'autres sociétés ; – Consolidation des éléments financiers avec notamment l'achèvement du chantier de l'ELS : locaux livrés en août 2018. Caution LADE octroyée par le Canton en avril puis en juillet à hauteur de 27,3 mios. – Novembre 2018 : annonce de la fin du Comptoir suisse
	Mise en place d'une nouvelle gouvernance avec une SA Beaulieu avec un capital de CHF 36 mios. Rachat des dettes SA constituée par la Ville de Lausanne. Le Canton n'aura pas de participation. Le rachat des actifs de la FdB pour la valeur des dettes implique que l'État de Vaud renonce au prêt de CHF 15 millions octroyé en 2009 pour la reconstruction des Halles sud. Prêt LADE pour l'école de l'ELS consolidé dans l'EMPD de 2019 par un cautionnement ad hoc. Le Canton n'est plus représenté dans le nouveau conseil d'administration de la SA.

9.2 Liste de la documentation à disposition de la COGES et des autiditons

- (19_REQ_002) Requête Jean-Michel Dolivo au nom du groupe EP et Jérôme Christen au nom du groupe PDC-Vaud Libre 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)
- Rapport du Conseil d'État 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)
- Rapport du Bureau du Grand Conseil au Grand Conseil concernant le rapport du Conseil d'État au Grand Conseil relatif 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), et Exposé des motifs et projet de décision
- Demande de saisine de la COGES sur l'affaire Beaulieu, courrier des Vert-e-s et des Socialistes du 25 août 2020
- Exposés des motifs et projets de décrets (EMPD)
  - EMPD 323 accordant un capital de dotation de CHF 30'000'000.-à la Fondation de Beaulieu à Lausanne, en formation (décembre 1997)
  - EMPD 190 accordant un crédit de CHF 35'000'000.- à la Fondation de Beaulieu pour les travaux de modernisation du site de Beaulieu (mai 2009)
  - EMPD 129 autorisant le Conseil d'État à octroyer un cautionnement à la Fondation de Beaulieu, respectivement la société anonyme en cours de création, de CHF 27'300'000.- destiné à financer les travaux en lien avec l'implantation de la Haute École de la Santé La Source (ELS) et autorisant le Conseil d'État à abandonner le prêt de CHF 15'000'000.- octroyé à la Fondation de Beaulieu et (réponses à diverses interpellations) (mars 2019)
- Rapports du Contrôle cantonal des finances (CCF)
  - Fondation de Beaulieu - Suivi financier de travaux de modernisation du site de Beaulieu (Rapport périodique N° 1) (janvier 2011)
  - Fondation de Beaulieu - Suivi financier de travaux de modernisation du site de Beaulieu - Revue des situations au 31 mars et 30 juin 2011 (Rapport périodique N° 2) (décembre 2011)
  - Fondation de Beaulieu - Suivi financier des travaux de modernisation du site de Beaulieu - Examen de la situation finale de la construction des Halles Sud - (Rapport périodique N° 3) (septembre 2012)
  - Service de la promotion de l'économie et de l'innovation (SPEI) - Fondation de Beaulieu, conformité de l'utilisation des fonds publics et des processus décisionnels y relatifs depuis 2000 (octobre 2018)
  - Service de la promotion de l'économie et de l'innovation (SPEI) - Examen du projet d'aménagement des locaux pour l'Institut et la Haute École de la Santé La Source dans le Palais de Beaulieu (octobre 2018)
  - Fondation de Beaulieu - Contrôle périodique des travaux sur le site de Beaulieu (de mai 2018 à avril 2019) - Examen du projet d'aménagement des locaux pour l'Institut et Haute École de la Santé La Source dans le Palais de Beaulieu (juin 2019)
- Rapport du Contrôle des finances de la Ville de Lausanne (CFL) « Fondation de Beaulieu – Conformité de l'utilisation des fonds et des processus décisionnels y relatifs depuis 2000 » (14.12.2018)
- Rapports de l'organe de révision, fiduciaire OFISA de 2000 à 2017

- Ordre du jour et procès-verbaux de la Fondation de Beaulieu de 1999 à 2017
- Note de travail délégation FdB à l'attention du Conseil d'État et de la Municipalité Lausanne (20.01.2016)
- Document séance délégation Conseil d'État et Municipalité Lausanne (20.01.2015)
- Ordres du jour séances délégation FdB, Conseil d'État et Municipalité Lausanne (11.02.2015), (17.04.2015), (03.07.2015)
- Courrier du Conseil d'État au syndic de Lausanne (21.06.2017)
- Proposition au Conseil d'État (PCE) du 21 juin 2017 – Évolution de la stratégie de la Fondation de Beaulieu
- Extrait de décision du 21 juin 2017 sur PCE du 21 juin 2017
- Lettres de mission ou avenants au cahier des charges
    - Avenant au cahier des charges de M. Jean-Baptiste Leimgruber du 30 septembre 2009
    - Avenant au cahier des charges de M. Jean-Baptiste Leimgruber du 23 mars 2016
    - Lettre de mission de M. Bernard Rueger du 23 mars 2016
    - Lettre de mission de M. Philippe Sordet du 23 mars 2016
    - Lettre de mission de M. Stefano Brunetti Imfeld du 21 juin 2017
- Lettre de démission de M. Gustave Muheim
- Extrait du Registre du commerce, Fondation de Beaulieu
- Ordonnance de classement du Ministère public du 28 juin 2019
- Arrêt du 27 mars 2020 de la Chambre des recours pénale
- Convention entre le Conseil d'État du Canton de Vaud et la Municipalité de Lausanne portant sur la répartition des plus-values foncières et immobilières sur le site de Beaulieu
- Actes de cautionnement de CHF 27,3 millions à destination de l'ELS
- Documentation fournie par la Commission des finances (COFIN)

La délégation a également mené une série d'auditions et entretiens auxquelles étaient convié-e-s les membres de la COGES qui souhaitaient y assister. Ainsi, ont été entendu-e-s :

- M. Philippe Vuillemin (député, commissaire COGES pour les rapports de gestion 1997 – 2006 ; président de la commission en charge de l'examen de l'EMPD 323 accordant un capital de dotation de CHF 30'000'000.-à la Fondation de Beaulieu à Lausanne, en formation) – 25.11.2020
- M. Jean-Baptiste Leimgruber (membre du CdF de 2010 à 2017) – 18.12.2020 et 14.02.2022
- M. Thierry Bonard (chef du Contrôle cantonal des finances) – 17.03.2021
- Mme Jacqueline Maurer-Mayor (ancienne conseillère d'État et ancienne présidente du Conseil de Fondation (CdF) de Beaulieu de 2000 à 2009) – 16.08.2021
- M. Gustave Muheim (membre du CdF depuis 2000 puis président du CdF d'octobre 2009 à décembre 2017) – 16.08.2021
- M. Stefano Brunetti Imfeld (membre du CdF de juillet 2017 à aujourd'hui) – 17.08.2021
- M. Bernard Rueger (membre du CdF de 2000 à 2017) – 30.08.2021
- M. Philippe Sordet (membre du CdF de 2000 à 2016) – 01.09.2021
- M. Philippe Leuba (chef du DEIS) – 9.11.2021
- M. Pascal Broulis (chef du Département de finances et des relations extérieures – DFIRE) – 23.11.2021
- M. Yvan Gillard, procureur en charge du dossier Beaulieu (03.12.2021)

9.3 Courrier d'OFISA à la FdB rappelant les changements intervenus quant à la responsabilité des membres du CdF et des normes comptables

Annexe n° 11

ofisa
Société fiduciaire et de conseils

COPIE

Reçu le 9.10.06 Visa mcl
A traiter par OBc Délai
Réf. FdB - CPT 06

PERSONNELLE/CONFIDENTIELLE

FONDATION DE BEAULIEU
Attn Mme Jacqueline Maurer, présidente
service de l'Economie, du Logement et
du Tourisme (SELT)
Rue Caroline 11

1014 **LAUSANNE – Adm. cant.**

Affaire traitée par F. Saldarini
J.-M. Chaubert

Lausanne, le 6 octobre 2006/ki

Chère Madame,

Nous faisons suite à l'émission de notre rapport d'organe de révision des comptes annuels arrêtés au 31 décembre 2005 de la fondation de Beaulieu et profitons de l'occasion pour vous adresser nos remarques et recommandations.

Il y a environ un an, Monsieur Marc Porchet nous avait mandaté pour une étude des conséquences du retour anticipé des Halles rurales à la Ville, ainsi que la démolition probable du Pavillon 24 et des Halles Sud.

Lors de notre audit des comptes annuels 2005, nous avons constaté que le Pavillon no 24 a été entièrement amorti. Sa démolition a effectivement eu lieu cet été.

Peu avant la remise de notre rapport de révision 2005, nous avons pris connaissance du procès-verbal de la séance du Conseil du 1er juin 2006, durant laquelle le sujet du retour du droit de superficie des Halles rurales a été évoqué en prévision du bouclement des comptes 2006 (chiffre 4./C du procès-verbal).

Dans ce contexte, nous souhaitons tout d'abord attirer votre attention sur le fait que le droit des fondations a subi des modifications entrées en vigueur au 1er janvier 2006. Compte tenu de l'activité particulière de votre Fondation, les dispositions du droit comptable des sociétés anonymes sont applicables par analogie (article 84b al.2 CCS).

Le droit de la société anonyme précise en son article 665 que les actifs immobilisés sont évalués au plus à leur prix d'acquisition, déduction faite des amortissements nécessaires. L'article 669 complète en ce sens : « Des amortissements et corrections de valeur … sont effectués dans la mesure où ils sont nécessaires selon les principes généralement admis dans le commerce ».

ıe du XXIe - Décembre 8
ase postale 6227
H-1211 **Genève** 6
L.: 022 311 24 66

Ch. des Charmettes 7
Case postale 7063
CH - 1002 **Lausanne**
Tél.: 021 341 81 11
Fax: 021 311 13 51

Avenue de la Gare 16
Case postale
CH - 1951 **Sion**
Tél.: 027 323 78 18

AGN Accountants Global Network Membre

E-Mail fidu @ ofisa.ch

CHAMBRE FIDUCIAIRE Membre

COPIE ofisa 2.

En résumé, un immeuble est évalué en fonction de sa valeur d'acquisition (ou de construction) déduction faite des amortissements planifiés sur sa durée de vie.

Dans le cas où il y a diminution de la durée de vie de l'immeuble (démolition planifiée, obsolescence, etc.), une correction de valeur doit être comptabilisée afin d'ajuster le bien à sa nouvelle valeur.

En conséquence, nous recommandons que les biens immobiliers, dont la démolition est prévue, fassent l'objet d'un amortissement dès 2006, éventuellement réparti sur plusieurs exercices jusqu'à la date de démolition effective.

Nous vous remercions de l'accueil que vous réserverez à notre courrier et restons volontiers à votre disposition pour tout renseignement complémentaire.

Veuillez croire, chère Madame, à l'expression de nos sentiments distingués.

Copie à : Monsieur Marc Porchet,
secrétaire général de la Fondation de Beaulieu

• • • •

9.4 Éléments saillants des procès-verbaux du Conseil de Fondation de la Fondation de Beaulieu

En 1999, on peut noter qu'il faut prévoir un règlement interne et discuter de l'assujettissement aux marchés publics.

En 2000, la FdB décide de se soumettre aux règles des marchés publics selon le concordat intercantonal et pas à la loi vaudoise, plus restrictive, qui doit, elle, s'appliquer pour les objets qui découlent d'un PPA. Un rapport sur les finances doit être soumis au Conseil de Fondation (CdF) une fois par année. Ce dernier doit aussi être nanti de tous les éléments financiers lui permettant de situer les décisions financières dans leur contexte.

Un secrétaire général de la FdB doit être engagé pour ne pas mélanger les rôles entre Fondation et Société d'exploitation. Il sera engagé sous la forme d'un mandat à 50%.

Des réflexions sont menées sur l'avenir de Beaulieu et de l'inventaire des besoins en matière de rénovation, de modernisation et de développement. L'objectif est aussi, à terme de réunir les sociétés d'exploitation de Beaulieu et Montreux sous un même toit. Le développement du tourisme d'affaires dans la région lausannoise est aussi discuté.

En 2001, le secrétaire général est formellement engagé. La société d'exploitation est constituée en mars et doit compléter de CHF 3 millions le capital de la FdB.

Le secrétaire général fait remarquer que la société de révision n'est pas très impliquée dans les comptes de la Fdb et demande à ce qu'un appel d'offres soit fait pour la révision des comptes 2001.

Des premières tensions apparaissent entre la SA et la FdB en matière de stratégie, notamment sur laquelle des deux entités doit la définir. À la fin de l'année, un document dit de stratégie, qui s'avère plutôt être un *business plan* est dressé, mais la FdB souhaite plutôt avoir une stratégie.

En 2002, le CdF attend de l'organe de révision des propositions concrètes sur le fonctionnement de la comptabilité. Un tableau de financement prévisionnel pour 2002 est présenté afin de pallier l'annonce de déficit pour 2003 dus aux remboursements des prêts et des investissements prévus pour cette année-là.

Le secrétaire général dont le taux d'activité a été porté à 75%, signale le flou dans le suivi technique de la société d'exploitation, ce qui rend la vérification des factures d'entretien difficile.

Un document de délimitation de critères comptables provenant de l'organe de révision est distribué aux membres de la Fondation.

2003, il est précisé que les décisions se prendront à la majorité des membres présent-e-s si le quorum est atteint.

Le plan comptable est modifié avec une méthodologie de classement. Le secrétaire général annonce que Beaulieu Exploitation SA ne peut payer la totalité du loyer et demande au CdF de revoir régulièrement sa stratégie pour l'actualiser. Des chutes de revenus liés notamment au Comptoir suisse sont annoncées. Il est soulevé que l'investissement doit être en accord avec le marché.

Les accords avec Montreux ne sont pas optimaux, car son centre doit faire face aux mêmes problèmes économiques que Beaulieu et a un litige avec le Montreux jazz.

En 2004, le CdF décide de limiter le budget d'entretien à CHF 2 millions. La BCV refuse une limite de crédit en blanc sur le compte courant. Des baisses de loyer pour Beaulieu Exploitation SA sont discutées. Le budget de pertes et profits prévisionnel est annexé.

En 2005, le CdF accepte à l'unanimité l'abandon du droit de superficie sur le terrain de halles rurales et son retour à la Ville de Lausanne.

Des surcoûts seront liés aux transformations prévues et le loyer de Beaulieu Exploitation SA devra être baissé. Des décomptes de chantiers et des scénarii de transformations sont présentés en annexe.

Un des représentant de l'État demande une explication sur la situation financière de Beaulieu Exploitation SA. Il souhaite que la FdB n'entre pas dans une spirale de déficit eu égard aussi à l'autorité de surveillance des Fondations.

En 2006, le secrétaire général met en garde le CdF sur la situation financière. Il donne lecture de la lettre de l'organe de révision (annexe 11) en faisant état de la nécessité d'effectuer des corrections de valeurs et informe les membres que le nouveau droit des Fondations implique que ces dernières doivent appliquer dorénavant celles de la SA figurant dans le Code des obligations (CO).

En 2007, l'expertise sur la rénovation des Halles nord fait ressortir des coûts prohibitifs pour répondre aux normes ECA. La volonté est exprimée de faire un appel d'offres pour changer d'organe de révision.

Il est annoncé que le budget de 2008 sera déficitaire dû à la réduction de loyer accordée à Beaulieu exploitation et aux coûts supplémentaires de la Halle 7.

En 2008, selon le CdF, il serait souhaitable de séparer la gestion des infrastructures lourdes et celle des équipements d'installation. Le crédit BCV sera prolongé.

Il est souhaité que la Ville de Lausanne et le Canton se rencontrent pour discuter de la situation financière respective des eux entités sans que Beaulieu soit pris en otage. En annexes figure un plan de rénovation en deux étapes.

En septembre 2009, M. Muheim remplace Mme Maurer, à la présidence de la FdB.

En 2010, il est constaté que la location des surfaces continue à diminuer et que ce n'est qu'à la livraison des Halles sud que la situation pourrait s'améliorer. La question des Halles nord sera reprise avec le nouvel exploitant, soit MCH. Le CdF, outre les sessions plénières, agit par délégation qui sera renouvelée périodiquement.

Les normes comptables pour la FdB ont changé et se font maintenant selon le mode « Swiss Gap RPC ». L'avancement du chantier des Halles sud est validé avec un devis à CH 45,3 mios. Les comptes 2009 sont approuvés. Le secrétaire général demande des provisions pour la réparation du « groupe froid » qui est obsolète et le fonds de rénovation des immeubles. Les comptes de bilan et de résultat figurent en annexes. Il est annoncé que le CCF produira son premier rapport intermédiaire début 2011.

Le projet de la Tour Taoua est décrit.

La composition du CdF est renouvelée.

MCH renonce à la participation croisée des deux présidents dans les conseils respectifs de la FdB et de MCH.

En 2011, le CdF demande des éclaircissements sur le frais de promotion et animations qui sont élevés (CHF5,9 millions). Il lui est répondu qu'ils étaient justifiés, car 2010 était une année de transition.

Des explications sont aussi demandées sur le travail du secrétaire général et de son équipe. Une solution pourrait se dessiner avec l'engagement de personnel sur site. Les dépassements en regard de la rénovation des Halles sud sont à prévoir avec un besoin de liquidités.

MCH désire racheter la totalité du capital de Beaulieu exploitation SA. Cela n'est pas sans créer des inquiétudes pour la poursuite des objectifs, car il y a des dépassements de budget récurrents. Plusieurs membres de la FdB s'inquiètent de la découverte récurrente de mauvaises surprises et des conséquences financières qui en découlent.

MCH signale que le chiffre d'affaires provisionnel ne sera bénéficiaire qu'en 2015.

Il est relevé une erreur comptable qui n'a pas été signalée par les organes de révision de MCH et de la FdB en ce sens que les chiffres d'affaires des derniers exercices comprenaient celui d'un client dont tant Beaulieu Exploitation SA que MCH n'étaient pas propriétaires.

Le CdF prend aussi acte du rapport du CCF du 17.01.2011[14] qui décrit que le suivi financier est basé sur des tableaux Excel, ce qui, bien que répondant aux exigences minimales de gestion du projet, expose aux risques inhérents à l'utilisation d'un tel tableau Excel en lieu et place d'un outil métier spécifique. Il est susceptible d'être amélioré sur plusieurs points, notamment en ce qui concerne la gestion des engagements. Le CCF constate aussi que le coût final des Halles sud est plus élevé que prévu en raison des modifications du projet demandées, mais que cela reste dans la fourchette du devis établi de + ou – 10%. À la fin du contrôle, le CCF relève que la Fdb a bénéficié du total des aides de l'État (capital et prêt). Il relève aussi que le plan de paiement de l'entrepreneur général a été respecté sous contrôle du représentant du maître d'ouvrage.

Dans son deuxième rapport du 12.12.201115, le CCF reprend ses constats du début d'année en relevant que le coût de 40 millions (sans les réserves) figurant dans l'EMPD 2009 a été dépassé en raison de l'évolution défavorable des Halles sud. La réserve financière de CHF 5 millions est vraisemblablement consommée. Il constate en outre que la FdB a bénéficié de la totalité des aides de l'État prévues conventionnellement pour 2010 et 2011 et qu'il a reçu celle de 2012 en anticipation. Il n'a toutefois pas relevé de faits qui laissent à penser que les états financiers pour le projet des Halles sud ne donnent pas une image conforme à la situation.

En 2012, les comptes 2011 sont acceptés. Un des représentants de l'État remarque que la part d'entretien à hauteur de 20% du budget est impressionnante. Une analyse des risques détaillée est remise aux membres. Relevant trois risques principaux : 1) concurrence d'autres prestataires, 2) dépendance des revenus de MCH, 3) ressources financières insuffisantes.

En septembre 2012, le CCF constate que les Halles sud ont été livrées à temps et que les coûts supplémentaires s'expliquent par :

- Le coût estimé initialement qui ne se basait pas sur des soumissions rentrées.
- L'application du standard Minergie.
- Des travaux supplémentaires pour rendre le projet conforme aux besoins de MCH.

Une attention insuffisante accordée pour le raccordement des Halles sud aux constructions existantes lors de la phase d'étude.

La réalisation des opérations suivantes (Halles nord notamment) est conditionnée à l'évolution de plusieurs paramètres financiers qui divergent des projections de l'EMPD de 2009. Les pouvoirs publics ont contribué à la concrétisation de la stratégie de Beaulieu 2020, mais MCH n'a pas eu la capacité de générer des revenus pour la FdB lui permettant de concrétiser cette stratégie. Le CCF relève que le président et le secrétaire général de la FdB sont conscients qu'il convient de planifier la suite des opérations avec prudence. Le CCF n'est pas en l'état de donner une appréciation quant au respect de l'enveloppe globale de CHF 100 millions.

En 2013, MCH boucle avec une perte de CHF 4,5 millions. MCH souhaite séparer l'exploitation du bâtiment de Beaulieu de celui des Halles Nord et Sud. Un des représentants de l'État estime qu'il convient de se dégager du cercle vicieux des investissements à fonds perdus. Le CdF décide de faire un appel d'offres pour un mandat d'études économiques du modèle à réaliser.

Dès l'automne, des difficultés de remplissage sont constatées ainsi que des tensions en MCH et un locataire. La remise en état du bâtiment de Beaulieu pourrait s'élever entre CHF 70 et 90 millions ce qui n'est pas envisageable. La stratégie Beaulieu 2020 doit être repensée. Des annexes sur 100 pages sont jointes aux PV de décembre.

En 2014, des difficultés sont présentes malgré les réductions de loyer : les investissements pour Gastronomia sont en état de « mort clinique », il a fallu injecter des fonds pour le développement de Lausanne tech, la fréquentation du Comptoir est mauvaise. Selon le CdF, des solutions sont envisageables, mais uniquement sur le long terme en en sortant le bâtiment principal de MCH. Le

[14] Fondation de Beaulieu - Suivi financier de travaux de modernisation du site de Beaulieu (Rapport périodique N° 1) (janvier 2011)
[15] Fondation de Beaulieu - Suivi financier de travaux de modernisation du site de Beaulieu - Revue des situations au 31 mars et 30 juin 2011 (Rapport périodique N° 2) (décembre 2011)

président de la FdB juge que MCH ne tient pas compte de ses remarques. La situation est tendue au niveau des liquidités et l'autorité de surveillance l'a remarqué.

En avril, le projet de la Tour Taoua est refusé par le peuple.

Il faut pousser MCH à réagir, sinon l'inertie continuera. Le président relève que sur l'EMPD de 1997 le volet financier s'est élevé pour la FdB à CHF 8 millions et à CHF 55 mios suite à l'EMPD de 2009. Le reste devant être assuré par les loyers. La situation a été, selon lui, biaisée.

La représentante de la Ville de Lausanne pose la question de savoir quand la FdB tirera la sonnette d'alarme pour son arrêt. Il lui est répondu en 2015.

En automne, des discussions sont menées pour savoir si le Canton pourrait acquérir certains locaux. Plusieurs plaintes se font entendre sur les tarifs de MCH qui seraient prohibitifs. Malgré la crise bien présente, des solutions sont recherchées. Il faut néanmoins constater que les dossiers urgents explosent. Les tensions montent entre MCH et la FdB multipliant les problèmes. Une entrée en matière sur l'installation de l'École de la Source (ELS) sur le site de Beaulieu est validée.

En 2015, les discussions se poursuivent sur l'installation de l'ELS sur le site. Il en va de même sur le Théâtre et la fin de bail de MCH en 2021.

La Ville de Lausanne mettra à disposition de la FdB un cautionnement de CHF 28 millions en grande partie pour le théâtre, le Béjart Ballet Lausanne (BBL) deviendra le locataire direct à la place de la Ville de Lausanne.

Il n'est pas prévu de changements des représentants au sein de la FdB. Cette dernière devra faire face à un manque de liquidités de CHF 2-3 millions d'ici la fin 2015 et de CHF 5 millions d'ici fin mars 2018 dus aux investissements et travaux. La question se pose de savoir pourquoi les travaux hors budget n'ont pas été anticipés. La découverte d'amiante et l'estimation des travaux uniquement sur la base d'étude expliqueraient ce manque d'anticipation.

Bien qu'une interrogation sur la viabilité financière de la FdB soit posée questionnant la validation du budget avec une perte de CHF 1'509'500.-, le budget et est tout de même accepté à la majorité.

Dès le 01.01.2016, les Halles nord ne feront plus partie du bail MCH. Des interrogations sont soulevées au sein du CdF quant au prix de location pour l'ELS jugé trop bas.

En 2016, la perte de l'exercice 2015 se monte à CHF 8'752'050 (budget : CHF 1'019'850.-). Cela est dû à la correction de valeur du patrimoine immobilier suite à la décision du CdF du désinvestissement du périmètre des Halles nord. Plusieurs questions sont posées sur l'affectation des montants des investissements payés en avance par la caisse générale. Des demandes de soutien seront envoyées à la Ville de Lausanne et au Canton. Des discussions ont lieu avec le Tribunal arbitral du sport (TAS) pour une installation sur site.

Deux membres du CdF souhaitent se retirer. Des discussions ont lieu sur la gouvernance de la FdB et les tâches du CdF en relation aussi avec les différents projets de Beaulieu.

En 2017, la demande que le CCF et le CFL de la Ville de Lausanne fassent un audit est validée.

Une réponse négative est faite à la demande de baisse de loyer de MCH. La FdB est alors dans des difficultés financières.

9.5 Répertoire des acronymes

BUR	Bureau du Grand Conseil
CCF	Contrôle cantonal des finances
CdF	Conseil de Fondation
CEP	Commission d'enquête parlementaire
CIDROPOL	Commission thématique des institutions et des droits politiques
CO	Code des obligations
COFIN	Commission des finances
COGES	Commission de gestion
Cst-VD	Constitution du Canton de Vaud
DDP	Droit distinct permanent
DEIS	Département de l'économie, de l'innovation et du sport
DFIRE	Département des finances et des relations extérieures
DFJC	Département de la formation, de la jeunesse et de la culture
DIRH	Département des infrastructures et des ressources humaines
ELS	Haute école de la santé La Source
EMPD	Exposé des motifs et projet de décret
FdB	Fondation de Beaulieu
LADE	Loi sur l'appui au développement économique
LCCF	Loi sur le contrôle cantonal des finances
Lfin	Loi sur les finances
LGC	Loi sur le Grand Conseil
LHEV	Loi sur les hautes écoles vaudoises de type HES
LPECPM	Loi sur les participations de l'Etat et des communes à des personnes morales
LSubv	Loi sur les subventions
MP	Ministère public
S3	Swiss space systems
SCI	Système de contrôle interne
STCC	SwissTech Convention Center
TAS	Tribunal arbitral du sport

canton de vaud
LIBERTÉ ET PATRIE

CONSEIL D'ETAT

Château cantonal
1014 Lausanne

Grand Conseil
Commission de gestion
Madame la Présidente
Monique Ryf
Place du Château 6
1014 Lausanne

Réf. : 22_COU_2895

Lausanne, le 9 mai 2022

Rapport de la Commission de gestion (COGES) sur l'utilisation des fonds cantonaux versés à la Fondation de Beaulieu entre 1999 et 2009 et sur les précautions prises pour qu'il n'y ait plus de pertes pour le canton dans ce dossier

Madame la Présidente,

Le Conseil d'Etat a pris connaissance avec attention du projet de rapport cité en titre que vous avez eu l'amabilité de lui soumettre avant sa transmission aux groupes parlementaires et au plénum. Il vous est en reconnaissant et salue l'important travail d'analyse et de synthèse mené par la délégation de la COGES chargée de procéder aux investigations et aux auditions nécessaires pour l'établissement de ce rapport.

Le Conseil d'Etat relève avec satisfaction qu'au terme de son étude rétrospective, la COGES conclut principalement à la conformité de l'usage des fonds cantonaux accordés entre 1999 et 2009 à la Fondation de Beaulieu (FDB) pour les travaux de modernisation du site.

Il prend également acte des constats et commentaires formulés par la COGES et souligne qu'ils sont en phase avec les éléments transmis au Parlement au mois d'octobre 2019 et dans le rapport du Conseil d'Etat du mois de janvier 2020.

A titre complémentaire, le Conseil d'Etat tient à préciser que la collaboratrice d'un représentant de l'Etat au sein du Conseil de Fondation mentionnée au point 3.4 du rapport ne procédait qu'à un contrôle en matérialité des classeurs de factures et ne se prononçait aucunement sur le bien-fondé de ces dernières. Le mode de libération n'a jamais varié. Il y a toujours eu deux validations, celle du Secrétaire général de la Fondation et celle du Secrétaire du Conseil de Fondation.

Au surplus, et s'il est exact que le principe des lettres de missions n'a été adopté qu'en 2005, il est erroné d'écrire qu'il faut attendre 2016 pour constater la production des 1ères lettres de mission dans ce dossier. Le 27 mars 2007, le Gouvernement a en effet renouvelé le mandat des trois représentants de l'Etat et ce, pour la période du 1er janvier 2008 au 31 décembre 2011. Le 28 mars 2007, le Conseil d'Etat a également validé la lettre de mission cadrant l'action des représentants. Une note définissant les missions a d'ailleurs été rédigée en 2007 par le service en charge du dossier, annexée à la décision.

Vous remerciant à nouveau pour la qualité de ce rapport et pour l'engagement des membres de la délégation de la COGES, le Conseil d'Etat vous prie de recevoir, Madame la Présidente, l'assurance de sa considération et de ses sentiments distingués.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE — LE CHANCELIER

Nuria Gorrite — Aurélien Buffat