



# AUDIT SUR LA GESTION DES PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DANS DIX COMMUNES VAUDOISES

Rapport numéro 12  
du 1<sup>er</sup> novembre 2010

Cour des comptes du canton de Vaud  
Rue de Langallerie 11 – 1014 Lausanne  
Téléphone : 021 316 58 00 – fax : 021 316 58 01  
Courriel : [info.cour-des-comptes@vd.ch](mailto:info.cour-des-comptes@vd.ch)



# RÉSUMÉ

## INTRODUCTION

L'art. 162 de la nouvelle Constitution vaudoise stipule que « Pour atteindre leurs buts, l'Etat et les communes peuvent participer à des personnes morales ou en créer. La loi fixe les modalités de contrôle de ces personnes morales ». Dans le cadre de l'accomplissement de leurs tâches, les communes ont pris des participations dans de nombreuses personnes morales oeuvrant dans de multiples domaines d'activités. La gestion de toutes ces participations est lourde et complexe pour les membres des Exécutifs communaux occupés généralement à temps partiel et déjà très chargés par leur tâches habituelles.

Dans le cadre de cette disposition constitutionnelle, le Grand Conseil a adopté la loi sur les participations de l'Etat et des communes à des personnes morales (LPECPM) entrée en vigueur le 1.1.2006. Cette loi constitue, avec la loi sur les finances, la loi sur les subventions et la loi sur la Cour des comptes, le cadre formel pour la gestion et le contrôle des finances publiques cantonales.

La LPECPM, novatrice en Suisse, permet de disposer d'une base solide pour renforcer le suivi par les communes concernées des personnes morales de même que le contrôle et la révision. **Elle introduit, pour les Exécutifs de communes détentrices de participations, des obligations de pilotage et de suivi à un niveau stratégique et financier. Elle fournit un cadre destiné à améliorer la qualité des relations entre les communes et leurs représentants et amène dans l'ensemble une plus grande transparence dans la gestion des participations.**

## DÉFINITION DE LA MISSION D'AUDIT

Face à de tels enjeux, la Cour a décidé de faire un état général de la mise en œuvre et de l'application de la LPECPM dans dix communes vaudoises.

Pour mener à bien sa mission, la Cour a concentré ses travaux sur les trois axes d'analyse suivants :

- 1. La politique d'acquisition et d'aliénation des participations ;***
- 2. La représentation au sein des organes des personnes morales auxquelles les communes participent ;***
- 3. Le suivi des participations.***

Seul le troisième axe est obligatoire pour les communes, les deux premiers le sont uniquement pour les participations de l'Etat de Vaud. Afin d'avoir une vision d'ensemble regroupant tous les aspects importants liés à la gestion des participations dans les communes, la Cour a décidé de les analyser dans le cadre de son audit.

L'audit a porté sur une sélection de dix communes (une par district, le plus souvent le chef-lieu). Les vérifications ont porté sur les deux dernières années et ont été effectuées à partir d'une sélection de 3 à 6 participations par commune. Les travaux ont consisté, pour chaque commune, en un entretien avec des représentants de la commune et en l'examen des documents appuyant les informations transmises à cette occasion. Les observations effectuées ont ensuite été synthétisées pour chacune des communes mais aussi de manière globale. Un second entretien a ensuite eu lieu avec les représentants des

communes afin d'échanger sur les constatations et recommandations émises. Le projet de rapport a été adressé aux communes auditées afin de leur permettre de remettre à la Cour leurs observations.

## RESULTATS DES ANALYSES

### ***Politique d'acquisition et d'aliénation des participations***

- Il n'existe pas de politique formellement établie, les communes n'ayant pas pour but d'acquérir des participations financières. Toutes les communes ont insisté sur la conformité de toute participation financière avec un objectif de politique publique.
- La définition des compétences assure un passage par la Municipalité et le Conseil communal dans les cas significatifs, ce qui constitue un garde-fou ; aucune violation de compétences n'a été observée même si certaines précisions formelles sont requises dans certains cas.
- Les documents pour décision ne comportent pas toujours les éléments nécessaires à la prise de décision. Leur but est de faire avaliser une solution bien définie (même si consciencieusement réfléchi); il manque une certaine transparence assurant une décision en toute connaissance de cause et cela peut nuire à l'assurance d'investir là où il le faut pour la réalisation d'objectifs publics.
- Le niveau de transparence des informations sur les participations détenues ou nouvellement acquises varie d'une commune à l'autre, mais à l'heure actuelle, il existe plutôt peu d'informations dans les rapports sur les comptes et les rapports de gestion.

### ***Représentation des communes au sein des organes des personnes morales auxquelles elles participent***

- Les représentations aux Conseils d'administration sont prises au sérieux ; pour les Assemblées générales, les enjeux apparaissent moins importants.
- La désignation des représentants est fortement liée au mode de fonctionnement des communes. Ceux-ci sont essentiellement des Municipaux, ce qui a des avantages mais aussi implique certains risques.
- Beaucoup d'éléments qui relèvent de la tâche des représentants sont considérés comme coulant de source, sans être posés clairement à plat, ce qui engendre un risque de malentendu et d'appréciation ; les objectifs et les obligations méritent d'être mieux définis.
- Le traitement des rémunérations varie selon l'organisation des communes, mais le règlement des aspects liés aux rémunérations est surtout lié aux taux d'activités définis par les Conseils communaux.

### **Suivi des participations**

- En ce qui concerne la partie des travaux obligatoire pour les communes, la Cour a constaté certaines incohérences et manques de précisions dans la loi.
- Pour un certain nombre de communes, cette loi est apparue inconnue avant notre audit. La crainte de bureaucratie excessive pour s'y conformer est également apparue dans les discussions ; une communication privilégiée avec les communes de même qu'une boîte à outils sont nécessaires ; dans le cadre d'une démarche qui se veut constructive, en réponse aux demandes des communes, la Cour a développé un certain nombre de modèles qu'elle présente dans les Annexes IV et V. Il est important que les communes fassent un état de leurs participations et demandent des exemptions qui sont prévues par la LPECPM pour les participations qui ne revêtent pas une importance significative.
- Il peut sembler que les obligations de suivi imposées par la LPECPM soient respectées par le fait que le collège municipal dont font partie la plupart des représentants se réunit très régulièrement et aborde les problématiques au fur et à mesure ; mais il manque une systématique de suivi et un temps consacré à un arrêt sur la situation – nécessité de sortir de la conduite opérationnelle de « 1<sup>er</sup> niveau » pour prendre du recul.
- Dans le mode de fonctionnement actuel, il existe un risque de cloisonnement, de manque de communication. L'obligation de rendre compte est limitée :
  - a) entre les représentants et la Municipalité (manque de temps, évitement des conflits, préservation de l'exposition des Municipaux, habitudes)
  - b) entre la Municipalité et le Conseil communal (informations succinctes sur le suivi des participations, commissions ne s'intéressant pas forcément au suivi).
- Le suivi financier des participations financières nécessite d'être renforcé et d'inclure une évaluation des risques financiers et/ou non financiers.

## **Constatations et recommandations**

L'analyse de la Cour l'a amenée à formuler 12 constatations et recommandations.

### **I. Politique d'acquisition et d'aliénation des participations**

#### **Constatation n° 1**

Dans les documents pour décision de la part des Autorités compétentes (Municipalité et Conseil communal), certains éléments clés de décision pour des acquisitions (notamment la justification du prix d'acquisition ou du montant de l'investissement, les objectifs spécifiques, les risques qui y sont liés, les alternatives possibles) ne sont pas toujours développés ou sont évoqués de manière diffuse. La structure du document varie selon les auteurs et la matière. Il en va de même pour les aliénations.

### **Recommandation n° 1**

Définir une structure minimale applicable aux documents pour décision des Autorités compétentes de manière à intégrer tous les éléments clés de décision (justification du prix d'acquisition, les objectifs stratégiques et financiers de la commune, les risques de la solution envisagée et les conclusions sur les autres alternatives envisageables) afin de pouvoir démontrer que la solution proposée est la plus économe, efficace et efficiente pour atteindre le but fixé.

Pour les cas d'aliénation, formaliser également un processus d'approbation et de justification qui intègre les raisons et objectifs de l'aliénation, la justification quant au prix de vente (méthode, valorisation) et quant au choix de l'acquéreur désigné.

## **II. Représentation au sein des organes des personnes morales auxquelles les communes participent**

### **Constatation n° 2**

Les mandats de représentation au sein de la haute direction des personnes morales, assumés le plus souvent par des Conseillers municipaux déjà très chargés, nécessitent disponibilité, compétences pointues du domaine d'activité et adaptation rapide.

### **Recommandation n° 2**

Lors de leur entrée en fonction, veiller à la transmission de toutes les informations utiles à l'exercice de leur mandat de représentation (connaissances des droits et devoirs des administrateurs, historique de l'entité, connaissances du domaine d'activité et des enjeux, etc.).

Dans le cas où plusieurs sièges sont octroyés à la commune, examiner l'opportunité d'attribuer les sièges suivants à des personnes choisies pour leurs compétences particulières, quitte à les choisir en dehors du collège municipal.

### **Constatation n° 3**

Dans les communes, les missions des représentants ne sont pas définies de manière explicite. Elles sont considérées comme découlant du bon sens des représentants et des informations incluses dans le préavis ou abordées en séances de Municipalité.

### **Recommandation n° 3**

A défaut d'une lettre de mission, fixer la mission des représentants dans un chapitre particulier du Règlement de la Municipalité (reprise des obligations des représentants résultant de la LPECPM incluant un cadre pour les communications entre eux-mêmes et la Municipalité).

### III. Suivi des participations

#### *Exceptions prévues*

##### **Constatation n° 4**

La plupart des communes excluent certaines participations de leur processus de suivi ou limitent le suivi de celles-ci au strict minimum en raison de leur caractère peu significatif et peu risqué.

Aucune exception formelle au sens de l'art. 19 LPECPM n'a cependant été demandée à ce jour auprès du SeCRI, soit parce que les communes ignoraient cette possibilité, soit en raison de la crainte d'une bureaucratie excessive.

Le SeCRI n'a toutefois pas encore déterminé de critères de recevabilité pour les demandes d'exception qu'adresseraient les communes.

##### **Recommandation n° 4**

Analyser dans un premier temps le portefeuille de participations et décider des participations estimées peu significatives et peu risquées qu'elles souhaiteraient ne pas voir soumises aux exigences de la LPECPM. Dans un deuxième temps, procéder à une demande officielle d'exceptions.

#### *Inventaire des participations*

##### **Constatation n° 5**

La plupart des communes ne disposent pas d'une vision d'ensemble qui prenne en compte toutes les relations financières avec leurs participations et leur permette de mesurer correctement leurs engagements financiers.

De plus, l'exhaustivité des listes des participations financières détenues par les communes ne peut être garantie. Il est notamment possible que certaines participations qui ont été comptablement entièrement amorties soient oubliées.

##### **Recommandation n° 5**

- Présenter chaque année à la Municipalité une vue d'ensemble des engagements financiers découlant des participations en incluant notamment les prêts, garanties et cautionnements.
- S'assurer que tous les justificatifs des participations (certificats d'actions, bons de participations, parts sociales, etc.) existent et soient correctement classés et conservés et que la documentation statutaire de base soit aisément accessible. Maintenir les participations complètement amorties à une valeur de CHF 1 au bilan. Comparer l'inventaire des participations avec la liste des représentations.

***Relations avec les représentants au sein de la haute direction des personnes morales***

**Constatation n° 6**

Les représentants des communes à la haute direction étant le plus souvent des Conseillers municipaux, les rapports se font dans le cadre des séances de Municipalité à l'initiative des représentants et le plus souvent en fonction des décisions à prendre. Les communes n'ont toutefois pas de systématique assurant que, pour les participations n'ayant pas été exemptées au sens de l'article 19 LPECPM, une réflexion soit effectuée sur les différents objets prévus à l'article 15 alinéa 2 de la loi au moins une fois l'an.

Lorsque les représentants ne sont pas des membres de la Municipalité et qu'ils siègent avec d'autres Conseillers municipaux, les relations avec le collège municipal sont considérées comme assurées par les Conseillers municipaux siégeant comme représentants avec eux.

**Recommandation n° 6**

Fixer une séance annuelle de la Municipalité qui permette de s'assurer que les objets listés à l'article 15 alinéa 2 LPECPM soient abordés de manière explicite (pour chacune des participations ne faisant pas l'objet d'une exception formelle).

Convoquer, au moins une fois par an ou en cas d'évolution significative, les représentants non issus du collège municipal en séance de Municipalité afin d'aborder les participations dont ils s'occupent.

**Constatation n° 7**

En terme d'obligations incombant aux représentants, la loi pointe les problématiques de communication des conflits d'intérêts et de respect du droit impératif dans le cadre des communications effectuées. Ces notions, en particulier celle du droit impératif, se sont révélées difficiles à définir et des différences d'interprétation sont apparues entre les représentants des différentes communes.

**Recommandation n° 7**

Définir quelques principes de base en matière de droit impératif (rôle de l'Etat de Vaud).

Rappeler les obligations des représentants en matière de communication des conflits d'intérêts (notamment en demandant une liste des intérêts) et de respect du droit impératif dans le cadre des informations communiquées à la Municipalité.

#### **Constatation n° 8**

Même si la plupart des communes ont pris des dispositions pour que les rémunérations des représentants soient versées à la bourse communale (même si elles sont dans certains cas rétrocédées ensuite aux représentants), la Municipalité n'est généralement pas informée des montants de rémunérations des différents représentants. En outre, l'intégralité des montants ne fait pas l'objet d'un contrôle formel dans la plupart des communes.

#### **Recommandation n° 8**

La Municipalité doit être informée, une fois par année, par ses représentants, de toutes les rémunérations versées par les personnes morales (après avoir procédé à un contrôle formel d'intégralité), prestations annexes et autres conditions contractuelles convenues avec cette dernière comprises.

#### **Constatation n° 9**

Dans toutes les communes auditées, il est tacitement admis que les rapports sont effectués de manière orale. La mention des discussions au procès-verbal de la séance est généralement limitée.

#### **Recommandation n° 9**

Régler la forme requise pour les rapports des représentants (p.ex. dans le Règlement de la Municipalité, une directive, une lettre de mission...).

Consigner dans le procès-verbal de la séance un minimum d'informations afin de permettre la traçabilité du suivi effectué et faciliter l'information devant être donnée à l'Autorité délibérante sur ce suivi.

### ***Relations avec les représentants aux Assemblées générales***

#### **Constatation n° 10**

Certaines communes ont fait le choix de ne pas transmettre d'instructions de vote (soit de manière systématique, soit tant qu'il n'y a pas de point important à l'ordre du jour) et/ou de ne pas exiger des représentants de rapports sur les Assemblées générales auxquelles ils assistent.

#### **Recommandation n° 10**

Pour les participations ne faisant pas l'objet d'exemptions, transmettre des instructions de vote aux représentants et exiger de leur part un compte-rendu des résultats de l'Assemblée générale. Ces éléments devraient figurer de manière succincte au procès-verbal de la séance de Municipalité concernée.

### ***Suivi financier des participations et évaluation des risques***

#### **Constatation n° 11**

Le suivi financier se limite de manière générale aux procédures requises dans le cadre du bouclage annuel des comptes. En raison d'importantes réserves latentes sur la valeur des participations, ces analyses sont souvent limitées. En outre, l'évaluation des risques se confond avec celle établie par la personne morale. Or, la commune peut encourir des risques financiers et/ou non financiers très différents de ceux de la personne morale.

#### **Recommandation n° 11**

Pour toutes les participations non exemptées au sens de l'article 19 LPECPM, analyser la situation financière de la personne morale intégrant une analyse des risques encourus par la commune en raison de sa participation. Ces informations doivent faire partie du rapport général annuel des représentants sur la situation des personnes morales.

### ***Informations au Conseil communal***

#### **Constatation n° 12**

Une majorité de communes ne présente qu'une information très succincte au sujet des participations qu'elles détiennent dans leurs rapports de gestion et des comptes à l'attention du Conseil communal. Malgré l'exigence de l'article 4 alinéa 2 LC, l'information relative à l'usage fait par la Municipalité de l'autorisation générale de statuer dont la Municipalité bénéficie n'est pas toujours mentionnée dans le rapport de gestion de la commune. La liste des participations détenues par la commune n'est pas non plus toujours publiée. Les informations sur le suivi des participations dans le rapport de gestion sont peu développées. Les commissions de gestion et des finances n'examinent pas systématiquement cette question dans le cadre de leurs travaux.

#### **Recommandation n° 12**

Afin de renforcer la transparence à l'intention du Conseil communal, inclure dans les rapports de gestion et/ou sur les comptes un chapitre dédié aux participations dans lequel figurent les principes de la politique d'acquisition et d'aliénation (compétences décisionnelles et critères de décision), une indication sur les transactions de l'exercice (usage fait de l'autorisation générale de statuer), une description des participations (significatives) détenues ainsi que des principes comptables de classification et d'évaluation et des informations sur leur suivi proprement dit.

## Observations des communes auditées

La Cour n'a reçu, de la part des communes auditées, aucune *observation* sur les constatations et recommandations de ce rapport. Elle a pu constater que l'audit a été bien accueilli par les communes concernées qui y ont trouvé des pistes intéressantes pour la gestion de leurs participations.

## Conclusions

L'audit de la Cour des comptes a porté sur l'application de la LPECPM (Loi sur les participations de l'Etat et des communes à des personnes morales) dans 10 communes vaudoises dont 8 chefs-lieux de districts. L'examen s'est focalisé sur 46 participations à raison des 3 à 6 plus importantes et significatives de chacune des communes. Au terme de ses travaux, la Cour a constaté que le suivi des participations effectué par les communes vaudoises peut être dans l'ensemble considéré comme professionnel tout en nécessitant un certain nombre d'aménagements pour être pleinement conforme à cette loi.

En effet, dans la pratique actuelle, c'est généralement aux Conseillers municipaux délégués dans les organes des participations qu'incombe la responsabilité de saisir l'Exécutif et le suivi des participations revêt un caractère plutôt opérationnel. Or, la LPECPM amène deux modifications essentielles par rapport à cette pratique : d'une part l'obligation pour les Exécutifs des communes d'organiser une revue au moins une fois par année de toutes leurs participations et d'autre part celle du pilotage des participations à un niveau stratégique (notamment communication des objectifs stratégiques et financiers mis à jour que les communes entendent atteindre au moyen de leurs participations et rapport par les représentants au sujet de la mise en œuvre de ces objectifs). En outre, un certain nombre de dispositions exigent une plus grande transparence vis-à-vis des Exécutifs, notamment en matière de rémunérations, mais également à l'égard des Conseils communaux par le biais d'informations plus développées sur le suivi des participations.

Quant au suivi financier de l'activité des personnes morales, là encore, la LPECPM, en évoquant l'évaluation des risques relatifs aux participations financières, fixe des exigences qui vont au delà du suivi comptable actuellement effectué par les communes.

Cette loi introduit un véritable changement de culture dans la gestion des participations. Si son application a paru lourde à certaines communes, il convient de relever qu'aucune d'entre elles n'a fait usage de la possibilité prévue à l'art. 19 de demander au Département en charge des communes d'être exemptée. La plupart d'entre elles ont manifesté l'intention d'utiliser les possibilités prévues par cet article de loi pour leurs participations les moins importantes en espérant que le dispositif mis en place par le Département en charge des communes ne soit pas trop lourd.

Au terme de son analyse, la Cour a constaté que les six communes qui détiennent le plus grand nombre de participations significatives, soit **Ollon, Nyon, Yverdon, Vevey, Renens et Lausanne** sont celles qui ont mis en place une gestion des participations financières qui se rapproche le plus des exigences de la LPECPM.

**La commune d'Ollon** se caractérise notamment, tant pour les relations avec les représentants au sein d'organes de la haute direction de personnes morales que pour les relations avec les représentants au sein d'Assemblées générales, par

des rapports systématiques faits à l'Exécutif par les représentants après chaque séance de Conseil d'Administration et après chaque Assemblée générale dont des extraits figurent aux procès-verbaux des séances de Municipalité.

**La commune de Nyon** a adopté un règlement de la Municipalité pour le suivi des participations conforme à la LPECPM, qui est en cours d'implémentation. L'information que la commune fournit au Conseil communal sur le suivi des participations est développée de façon probante.

**La commune d'Yverdon** a mis en place des revues mensuelles des participations les plus importantes. Elle développe actuellement un projet de cahier des charges et de reporting exigeant vis-à-vis des participations.

**La commune de Vevey** se caractérise par une grande transparence dans la communication des rémunérations de ses représentants et dans l'information sur les participations qu'elle transmet au Conseil communal.

**La commune de Renens** aborde fréquemment ses participations les plus importantes et fait preuve de transparence dans les informations qu'elle transmet au Conseil communal sur le suivi.

**La commune de Lausanne** a développé une base de données permettant d'établir le suivi systématique de ses participations.

**La commune de Pully** ne dispose que de peu de participations importantes. Néanmoins, la gestion de ses participations se caractérise par une certaine systématique.

**Les communes de Morges, Payerne et Echallens**, qui disposent de peu de participations, pourraient recourir, dans une large mesure, aux exemptions prévues à l'art. 19 de la LPECPM.

L'audit de la Cour a montré que les dispositions figurant dans la LPECPM, par leur orientation stratégique, viennent en complément du travail actuellement effectué par les communes dans leur gestion des participations. Pour les participations les plus importantes des communes, elles amènent un cadre adapté aux enjeux qu'elles représentent.

La Cour formule les réserves d'usage pour le cas où des documents, des éléments ou des faits ne lui auraient pas été communiqués, ou l'auraient été de manière incomplète ou inappropriée, éléments qui auraient pu avoir pour conséquence des constatations et/ou des recommandations inadéquates.

La Cour, délibérant en séance plénière en date du 1<sup>er</sup> novembre 2010, a adopté le présent rapport public en présence de Mme Anne Weill-Lévy, présidente, Mme Éliane Rey, vice-présidente, ainsi que de MM. Stefano Granieri, Jacques Guyaz et Jean-Claude Rochat.

## Remerciements

Parvenue au terme de ses travaux, la Cour des comptes tient à remercier toutes les personnes qui lui ont permis de réaliser cet audit. Elle souligne la disponibilité de ses interlocuteurs et interlocutrices, de même que la diligence et le suivi mis à la préparation et à la fourniture des documents et des données requis. Elle note également qu'à aucun moment elle n'a eu le sentiment d'une rétention d'informations.

Ces remerciements s'adressent tout particulièrement aux Syndics, Conseillers municipaux, Secrétaires municipaux, Chefs de service et boursiers communaux qui ont reçu l'équipe d'audit et lui ont fourni toute la documentation nécessaire.

## TABLE DES MATIERES

<b>CHAPITRE I</b>	
<b>NATURE DE L'AUDIT</b>	<b>4</b>
1. Définition de la mission d'audit	4
1.1 Origine de la mission d'audit	4
1.2 Domaine audité	4
1.3 Type et étendue de l'audit	5
1.4 Etudes précédentes ou en cours	6
2. Objectifs de la mission d'audit	<b>6</b>
2.1 Politique d'acquisition et d'aliénation des participations	6
2.2 Représentations au sein des organes des personnes morales auxquelles les communes participent	7
2.3 Suivi des participations	7
2.4 Résultats détaillés par commune	7
3. Déroulement de la mission d'audit	<b>8</b>
4. Bases de référence de la mission d'audit	<b>10</b>
<b>CHAPITRE II</b>	
<b>POLITIQUE D'ACQUISITION ET D'ALIÉNATION DES PARTICIPATIONS</b>	<b>11</b>
5. Politique d'acquisition et d'aliénation des participations	11
5.1 Compétences décisionnelles	11
5.2 Critères de participation à une personne morale	12
5.2.1 Concordance avec un objectif de politique publique	12
5.2.2 Examen de la meilleure alternative possible	13
5.3 Transparence de la politique de participation à des personnes morales	15
<b>CHAPITRE III</b>	
<b>REPRÉSENTATIONS DES COMMUNES AU SEIN DES ORGANES DES PERSONNES MORALES AUXQUELLES ELLES PARTICIPENT</b>	<b>17</b>
6. Représentations des communes au sein des organes des personnes morales	17
6.1. Usage du droit des communes à être représentées	17
6.1.1 Au sein de la haute direction des personnes morales	17
6.1.2 Au sein des Assemblées générales	17
6.2. Désignation et révocation des représentants	18

6.2.1	Au sein de la haute direction des personnes morales	18
6.2.2	Au sein des Assemblées générales	20
6.3	Définition et communication de la mission	21
6.3.1	Des représentants au sein de la haute direction	21
6.3.2	Des représentants au sein des Assemblées générales	22
6.4	Rémunération des représentants à la haute direction	22
6.5	Responsabilité des représentants	22

## **CHAPITRE IV SUIVI DES PARTICIPATIONS 23**

7.	Préambule – La LPECPM pour les communes	23
8.	Inventaire des participations	25
9.	Relations avec les représentants au sein de la haute direction des personnes morales	26
9.1	Fréquence des rencontres entre les représentants et l'Autorité qui les a désignés	30
9.2	Communication des objectifs stratégiques et financiers mis à jour des participations	31
9.3	Rapport des représentants sur la mise en œuvre des objectifs et divergences d'intérêts éventuelles	32
9.4	Rapport général des représentants sur leurs activités et la situation des personnes morales	33
9.5	Communication de toute situation de conflit d'intérêts	33
9.6	Communication des rémunérations	34
9.7	Forme des rapports	35
9.8	Respect du droit impératif	35
10.	Relations avec les représentants aux Assemblées générales	35
10.1	Communication d'instructions de vote aux représentants aux AG	36
10.2	Existence d'un rapport des représentants sur le déroulement de l'AG	37
11.	Suivi financier des participations	37
12.	Information de la Municipalité à l'organe délibérant	39
13.	Contrôle et révision	40

<b>CHAPITRE V</b>	
<b>CONCLUSIONS DE LA COUR</b>	<b>41</b>
14. Résultats des analyses	41
15. Conclusions	42
16. Remerciements	44

# CHAPITRE I

## NATURE DE L'AUDIT

### 1. Définition de la mission d'audit

#### 1.1 Origine de la mission d'audit

La Cour des comptes s'est saisie elle-même du sujet de l'audit. L'exécution d'un audit portant sur la gestion des participations à des personnes morales par les communes s'inscrit dans sa mission de contrôle de l'utilisation de l'argent public et de la gestion financière pour les raisons suivantes :

- l'importance des enjeux financiers et des risques potentiels découlant de prises de participation à des personnes morales ;
- le potentiel d'amélioration et l'exemplarité ; la Loi sur les participations de l'Etat et des communes à des personnes morales (LPECMP) fournit les bases d'une bonne gestion des participations ; elle est toutefois récente (entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2006) et l'audit est une opportunité de rappeler ses objectifs et ses exigences vis-à-vis des communes ;
- le moment opportun, puisque les dernières mesures transitoires de la LPECMP sont échues depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009.

#### 1.2 Domaine audité

L'audit porte sur **la gestion des participations financières** par les communes vaudoises. Par participation financière, on entend une participation au capital d'une personne morale de droit public ou de droit privé, soit :

- la détention d'actions dans des sociétés anonymes ;
- la détention de parts sociales dans des coopératives ;
- la participation au capital initial d'une fondation ;
- la participation au capital d'un établissement de droit public ;
- la participation au capital de dotation d'une association de commune, fédération de commune ou agglomération.

Les « participations personnelles », soit les participations à la haute direction d'une personne morale indépendamment de toute participation financière, ainsi que les subventions, ne sont pas examinées dans le cadre de l'audit.

L'audit se réfère pour l'essentiel à la **LPECMP**, qui n'est pas destinée à être « *une source directe d'économie, mais a pour objectifs de renforcer la politique d'actionnaire de l'Etat [et des communes], le suivi et les contrôles et à introduire de la rigueur dans la gestion des participations. [...] Elle devrait contribuer à mieux anticiper l'exposition de l'Etat aux risques financiers.* »<sup>1</sup>

Les communes ne sont soumises qu'à un certain nombre de dispositions de la LPECMP. En effet, lors de son élaboration, le Grand Conseil a eu pour objectif

---

<sup>1</sup> Exposé des motifs et projet de loi sur les participations de l'Etat et des communes aux personnes morales de décembre 2004.

« d'intervenir le moins possible dans l'autonomie des communes » et s'est « limité à donner suite aux exigences de l'art. 162 alinéa 1 de la Constitution<sup>2</sup> ». Les communes sont ainsi uniquement soumises aux chapitres I (But, champ d'application et définitions), IV (Suivi des participations) et V (Contrôle et révision) de la loi. Ces chapitres ont ainsi servi de base d'évaluation pour les travaux de la Cour relatifs au suivi des participations (chapitre IV du présent rapport).

Comme le souligne l'exposé des motifs, il a toutefois été envisagé que les communes puissent s'inspirer des dispositions des chapitres II (Acquisition et aliénation de participations) et III (Représentation au sein d'organes des personnes morales) de la loi applicables à l'Etat de Vaud. Afin d'avoir une vue d'ensemble de la gestion des participations par les communes, les thèmes traités dans ces chapitres non obligatoires pour les communes de la LPECPM ont été intégrés dans l'analyse de la Cour. Ils sont exposés aux chapitres II et III du présent rapport.

### 1.3 Type et étendue de l'audit

La Cour a mené un audit de gestion et de conformité sur la manière dont les communes gèrent leurs portefeuilles de participations.

L'audit a porté sur une sélection de dix communes, présentées ci-dessous par ordre alphabétique. Cette sélection a intégré les chefs-lieux des différents districts du canton, sauf pour les districts d'Aigle et de Lavaux-Oron. En ce qui concerne le district d'Aigle, la Cour a estimé opportun de retenir, par souci de diversité, la commune d'Ollon qui détient une participation dans le domaine des remontées mécaniques. Pour le district de Lavaux-Oron, la sélection s'est portée sur Pully, commune la plus importante en nombre d'habitants.

Commune	Nombre habitants (2008)	District
Echallens	5'076	Gros-de-Vaud
Lausanne	122'018	Lausanne
Morges	14'577	Morges
Nyon	17'875	Nyon
Ollon	6'906	Aigle
Payerne	8'177	Broye-Vully
Pully	16'823	Lavaux-Oron
Renens	18'948	Ouest lausannois
Vevey	17'653	Riviera-Pays-d'Enhaut
Yverdon-les-Bains	25'801	Jura-Nord vaudois

Les communes auditées représentent près de 40 % de la population du canton de Vaud.

Pour chaque commune auditée, les vérifications ont porté sur les deux dernières années et ont été effectuées à partir d'une sélection de 3 à 6 participations significatives par commune. L'annexe I expose les résultats détaillés de l'audit par commune.

<sup>2</sup> Art. 162 al, 1 : Pour atteindre leurs buts, l'Etat et les communes peuvent participer à des personnes morales ou en créer. La loi fixe les modalités de contrôle de ces personnes morales.

## 1.4 Etudes précédentes ou en cours

La Cour a identifié et pris en considération les études suivantes effectuées précédemment :

- Audits du Contrôle Cantonal des Finances portant sur l'examen de l'application de la loi au sein de l'Administration cantonale, septembre 2009 ;
- Etude « Les Cantons en tant que holding – regard sur les participations des cantons et la manière dont elles sont pilotées » de Avenir Suisse, Urs Meister, mai 2009.

## 2. Objectifs de la mission d'audit

L'objectif de l'audit est d'examiner, sous l'angle de la bonne gestion des deniers publics, les **pratiques** des communes en matière d'acquisition, de gestion et d'aliénation de participations financières ainsi que leur **conformité avec la LPECPM**.

Pour mener à bien ses travaux, la Cour a conduit son audit sur la base des trois axes d'analyse suivants qui correspondent aux thèmes principaux de la loi :

*2.1 La politique d'acquisition et d'aliénation des participations ;*

*2.2 La représentation au sein des organes des personnes morales auxquelles les communes participent ;*

*2.3 Le suivi des participations.*

Les deux premiers thèmes, obligatoires pour les participations de l'Etat, ne le sont pas pour les communes. Le suivi des participations (chapitre IV de la LPECPM), obligatoire pour les communes, a fait l'objet par la Cour d'une évaluation sur la base d'une matrice de maturité.

### 2.1 Politique d'acquisition et d'aliénation des participations

Dans un premier temps, étant donné les liens étroits existant avec certains aspects de suivi des participations, la Cour a jugé utile de prendre connaissance de la **politique en vigueur dans les communes** et de déterminer dans quelle mesure celle-ci est **transparente**. Ses travaux ont ainsi été menés de manière à déterminer :

- quelle Autorité communale détient les compétences décisionnelles en matière d'acquisition et d'aliénation des participations ;
- quelles sont les raisons qui poussent les communes à décider d'une participation à une personne morale ;
- quels sont les aspects pris en considération par les Autorités avant de prendre une participation ;
- quelle est l'information disponible pour les différents intéressés.

Les résultats de ces travaux sont présentés au chapitre II du présent rapport.

## 2.2 Représentations au sein des organes des personnes morales auxquelles les communes participent

Dans ce deuxième volet, la Cour a estimé nécessaire, avant de s'intéresser à la manière dont les communes effectuent le suivi de leurs participations, d'établir un **point de situation** sur leurs représentations au sein des organes des personnes morales auxquelles elles participent. Ses travaux ont porté plus particulièrement sur :

- l'usage fait par les communes des possibilités d'être représentées au sein des organes des personnes morales auxquelles elles participent ;
- le mode de désignation de leurs représentants ;
- la définition du mandat confié aux représentants<sup>3</sup> et la façon dont ce mandat leur est communiqué ;
- la politique de rémunération des représentants pratiquée par les communes.

Les résultats de ces travaux sont présentés au chapitre III du présent rapport.

## 2.3 Suivi des participations

Enfin, l'essentiel des travaux de la Cour a consisté à **évaluer le suivi des participations** en place dans les communes, en s'appuyant sur les dispositions de la LPECPM qui leur sont applicables. Les aspects examinés correspondent aux articles 15 à 21 de la loi et sont les suivants :

- les relations avec les représentants à la haute direction ;
- les relations avec les représentants à l'Assemblée générale ;
- le suivi financier ;
- l'information au Conseil communal ;
- les obligations de contrôle et de révision.

Les résultats de ces travaux sont présentés au chapitre IV du présent rapport.

## 2.4 Résultats détaillés par commune

Alors que les chapitres II, III et IV présentent les constatations et recommandations applicables aux communes en général, les résultats par commune sont détaillés à l'annexe I. Ils présentent les éléments sur lesquels les communes auditées se distinguent les unes des autres et mettent en évidence pour chacune d'elles, par rapport aux conclusions générales, les points forts qu'elles ont développés.

---

<sup>3</sup> Par souci de simplification, dans l'ensemble de ce rapport, le terme « représentants » recoupe autant les représentantes que les représentants.

### 3. Déroulement de la mission d'audit

#### ***Décision d'exécution de l'audit et annonce de la mission***

A la suite d'une étude préliminaire destinée à définir le contenu et la faisabilité de l'audit, la Cour a décidé dans sa séance plénière du 11 mars 2010 de procéder à un audit sur la gestion des participations financières par les communes.

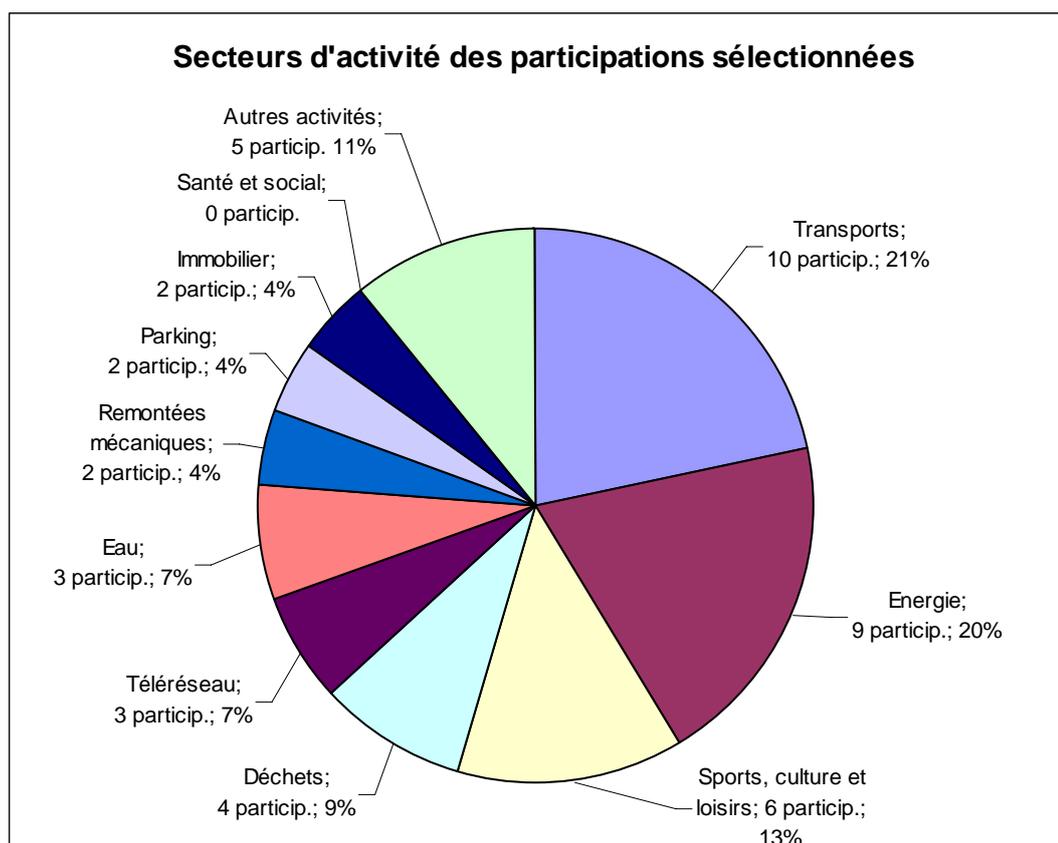
Conformément à l'art. 31 LCComptes, la Cour a informé de l'exécution de l'audit le Grand Conseil et ses Commissions des finances et de gestion, le Conseil d'Etat et le Contrôle cantonal des finances (CCF). Elle a informé également les communes sélectionnées par un courrier adressé à leurs Municipalités. L'Union des communes vaudoises (UCV), l'Association des communes vaudoises (ACV), le Service des communes et des relations institutionnelles (SeCRI) ainsi que l'Autorité de Surveillance des Finances Communales (ASFiCo) ont également été informés.

La conduite de l'audit a été confiée à une délégation de deux magistrats, à savoir Mme Eliane Rey, magistrate responsable et M. Jean-Claude RoCHAT, magistrat suppléant.

#### ***Collecte et analyse des données***

Afin d'orienter au mieux ses travaux d'audit, la Cour a d'abord examiné les bases réglementaires et directives existantes concernant la gestion des participations dans le Canton et les communes vaudoises. Elle a également pris connaissance des rapports existants dans ce domaine (cf. chapitre 1.4).

L'équipe d'audit a ensuite adressé aux communes sélectionnées un courrier qui présentait le déroulement prévu de l'audit et incluait une demande préliminaire de documents destinée à lui permettre de sélectionner 3 à 6 participations sur lesquelles se concentrer pour son analyse. La sélection des participations pour les différentes communes regroupe divers secteurs et englobe essentiellement des sociétés anonymes et des coopératives. Seules une association de communes et une fondation figurent aussi dans la sélection. A ce propos, il est intéressant de relever que les associations, notamment de communes, entrent rarement dans le cadre de la définition de participation financière de la LPECPM puisque le plus souvent aucune mise de fonds n'a été consentie par la commune. Le tableau et le graphique ci-après illustrent la nature de la sélection effectuée.



Sociétés anonymes	Coopératives	Association de communes	Fondation	Total
41	3	1	1	46
89%	6.5%	2.25%	2.25%	100%

Une fois la sélection effectuée, une seconde demande de documents axée sur les participations choisies a été envoyée. Le questionnaire élaboré en vue des entretiens prévus avec les représentants des communes a également été communiqué à cette occasion.

Entre le 12 avril et le 10 mai 2010, l'équipe d'audit a rencontré les représentants désignés par les communes (Syndics, Conseillers municipaux, Secrétaires municipaux, Chefs de service ou encore boursiers communaux).

Suite à ces entretiens, l'équipe d'audit a examiné en détail les informations et les documents remis par chacune des communes et a pu établir une synthèse des pratiques en vigueur dans les différentes communes. Sur cette base, l'équipe d'audit a effectué une analyse globale d'une part et une analyse détaillée par commune d'autre part.

### **Constatations, recommandations et rédaction du rapport**

Sur la base des analyses effectuées, la Cour a établi 12 constatations et émis 12 recommandations destinées aux communes dans leur ensemble (cf. chapitres II à IV). Elle n'a pas émis de constatations et de recommandations individualisées. Elle a en revanche formulé un certain nombre de remarques visant à aider les communes à appliquer la LPECPM.

### ***Restitutions individuelles***

Entre le 18 août et le 6 septembre 2010, un second entretien a été organisé avec chacune des dix communes auditées afin de leur présenter de manière individualisée les conclusions de l'audit.

### ***Remise du projet de rapport***

En date du 28 septembre 2010, le projet de rapport a été envoyé aux dix communes auditées. Conformément à son règlement, la Cour leur a octroyé un délai de 21 jours afin de leur permettre de remettre leurs observations sur les constatations et recommandations formulées par la Cour. A l'échéance de ce délai, aucune observation n'a été émise par les communes concernées.

### ***Publication du rapport final***

La Cour a finalisé sa prise de position et approuvé le présent rapport public dans sa séance plénière du 1<sup>er</sup> novembre 2010.

## **4. Bases de référence de la mission d'audit**

La Cour a conduit ses travaux conformément à sa méthodologie et à ses « Code de déontologie et Directives relatives à la qualité des audits ». Ceux-ci respectent les normes de contrôle de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI)

## CHAPITRE II

# POLITIQUE D'ACQUISITION ET D'ALIÉNATION DES PARTICIPATIONS

Certains aspects du suivi des participations, notamment ceux concernant les objectifs de la prise de participation ou l'organisation des relations entre la commune et ses représentants, sont étroitement liés aux questions de compétences décisionnelles et aux critères de décision pour la prise de participation. Il est dès lors apparu utile à la Cour de s'intéresser à la politique d'acquisition et d'aliénation des participations en vigueur dans les communes auditées.

### 5. Politique d'acquisition et d'aliénation des participations

La possibilité pour les communes de décider de participer à des personnes morales découle en premier lieu de l'article 162 alinéa 1 de la Constitution<sup>4</sup>, mais est également reprise à l'article 3 a de la Loi sur les communes, qui prévoit que « *les communes peuvent confier l'exécution de leurs obligations de droit public à un tiers ou à une personne morale de droit privé ou de droit public moyennant l'autorisation du conseil général ou communal et du Conseil d'Etat* », ainsi que par le biais de ses dispositions sur la création ou l'adhésion à une association ou à une fondation (art. 128 a et 128 b LC).

Il est nécessaire de rappeler que si, pour le Canton, la LPECPM aborde les questions d'acquisition et d'aliénation des participations et pose dans son chapitre II des exigences en matière de compétences décisionnelles et de critères pour la prise de participation, ce n'est pas le cas pour les communes. Les seules exigences légales en la matière découlent de quelques articles de la Loi sur les communes (LC) du 28 février 1956, rappelés dans les paragraphes ci-après.

#### 5.1 Compétences décisionnelles

La Loi sur les Communes précise<sup>5</sup> que l'Autorité compétente en matière de prise de participation à des personnes morales et de placement dans des valeurs mobilières est le Conseil communal ou général. Les seules exceptions à cette règle, faisant de la Municipalité l'Autorité compétente, sont les cas suivants :

- les transactions respectant les limites fixées par le Conseil communal dans le cadre d'une autorisation générale de statuer sur les acquisitions de participations octroyée à la Municipalité ;
- les placements en actions de la Banque cantonale vaudoise ou de la Banque nationale suisse.

Sur la base de ses travaux, la Cour constate que parmi les dix communes auditées, sept ont fait usage de la possibilité d'octroyer à la Municipalité une autorisation générale de statuer, dans certaines limites, sur la constitution de sociétés commerciales, d'associations et de fondations, ainsi que sur l'acquisition

<sup>4</sup> « *Pour atteindre leurs buts, l'Etat et les communes peuvent participer à des personnes morales ou en créer. La loi fixe les modalités de contrôle de ces personnes morales.* » (art. 162 alinéa 1, Constitution)

<sup>5</sup> Cf. l'article 4, ch. 6, 6 bis et 10 ainsi que l'article 44 al. 2 lettre i de la Loi sur les communes

de participations dans les sociétés commerciales. Le contenu de l'autorisation varie cependant d'une commune à l'autre. L'annexe II contient un aperçu des autorisations octroyées pour les différentes communes auditées.

Les cas d'acquisition ou d'aliénation de participations examinés par la Cour ont tous fait l'objet d'un préavis. La Cour, sous réserve de la nécessité d'une meilleure formalisation de certaines autorisations comme mentionné ci-dessus, n'a pas identifié de violation de compétences.

## 5.2 Critères de participation à une personne morale

Les communes ne sont soumises à aucune prescription légale particulière en ce qui concerne les critères à prendre en considération avant de décider de participer à une personne morale.

L'art. 4 LPECPM qui prévoit comme critères d'acquisition la délégation de « *l'exercice d'une tâche publique* » à la personne morale ou la pratique d'une « *activité d'intérêt public* » par celle-ci et précise que la « *participation de l'Etat doit représenter le moyen le plus économe, efficace et efficient pour atteindre le but recherché* », n'est pas applicable aux communes. Une saine gestion implique en principe de raisonner également sur la base des principes de l'intérêt public, de l'efficacité et de l'économie. L'acquisition de participations au titre de placement de capitaux n'est cependant pas interdite (art. 4 al.1 ch. 10 LC).

En conséquence, avant toute prise de participation, la commune devrait analyser la concordance avec un objectif de politique publique de la prise de participation et s'assurer qu'il n'y a pas d'autre meilleure alternative.

### 5.2.1 Concordance avec un objectif de politique publique

Bien qu'aucun article de loi ne fixe les critères d'acquisition devant être respectés par les communes, toutes les communes auditées ont indiqué ne procéder qu'à des investissements destinés à l'exécution d'une tâche publique ou dont l'activité présente un intérêt public. Les communes satisfont ainsi de fait aux critères de l'article 4 al. 1 LPECPM. Les seuls cas dans lesquels les participations détenues actuellement ne remplissent pas de manière évidente un objectif public résultent soit de successions, soit d'un long historique.

Il ressort de l'analyse des portefeuilles de participations des communes auditées qu'au vu de la nature des domaines d'activité des personnes morales concernées, aucune participation significative n'apparaît fondamentalement contraire à un objectif de politique publique. Les domaines d'activité sont généralement liés à des questions d'infrastructures de service public (transports, énergie, téléseuil), de tâches publiques (gestion des déchets ; sport, culture et loisirs) ou d'intérêt public (préservation d'une activité importante pour la région ou pour sa promotion économique). A ces participations s'ajoutent des participations détenues à titre symbolique ou vis-à-vis d'un soutien généralisé des communes à un domaine d'activité. Il ressort en effet de l'examen des portefeuilles des communes qu'un certain nombre de participations peu importantes en terme de pourcentage de participation et de contrôle se retrouvent dans les différentes communes. On constate que contrairement au Canton qui a entrepris la démarche de se défaire de ses participations les moins significatives, les communes conservent un certain nombre de petites participations.

Le patrimoine financier comprend les participations qui ne visent pas à l'accomplissement d'une tâche publique alors que le patrimoine administratif inclut les actifs dont les participations sont durablement affectées à l'exécution de tâches publiques<sup>6</sup>. L'examen des bilans des communes auditées a révélé que la classification n'est pas forcément appréhendée de la même manière par toutes les communes. Une même entité, détenue pour des raisons similaires peut être classée en patrimoine financier ou administratif par les différentes communes.

	Echallens	Lausanne	Morges	Nyon	Ollon	Payerne	Pully	Renens	Vevey	Yverdon
<b>Patrimoine financier</b>	12	7	39	13	34	45	-	1	17	-
<b>Patrimoine administratif</b>	21	77	-	24	1	-	25	35	16	60
<b>Total</b>	33	84	39	37	35	45	25	36	33	60

### Remarque

La classification au bilan des participations financières n'est pas toujours cohérente avec les définitions de patrimoine administratif et patrimoine financier ressortant du guide financier de l'Etat de Vaud. Les interprétations des communes divergent à ce sujet.

La Cour invite à classer les participations financières affectées à des tâches d'utilité publique sous «patrimoine administratif», les autres sous «patrimoine financier». Elle estime également nécessaire de vérifier, lors du bouclage annuel des comptes, la justification du classement dans l'une ou l'autre de ces catégories.

## 5.2.2 Examen de la meilleure alternative possible

La plupart des communes ont relevé que leur objectif n'est pas d'acquérir des participations financières dans des entités externes à l'Administration. Une commune a mis en évidence le fait que le désengagement actuel du canton et de la Confédération dans certaines prestations indispensables, notamment en matière de transports, créait une obligation pour les communes de les reprendre dans le cadre d'entités intercommunales. D'où une gestion plus lourde et plus complexe pour elles.

Il ressort des entretiens avec les communes et de l'examen d'un certain nombre de préavis pour l'acquisition de participations que les raisons qui conduisent de nos jours les communes à participer (de manière significative) à une personne morale sont les suivantes :

- mettre en commun des ressources en vue de réaliser une mission commune à plusieurs collectivités publiques (ex : pompage de l'eau, gestion des déchets) ;
- gagner en flexibilité et en rapidité d'action (p. ex. sociétés détenues à 100% par les communes afin de pouvoir lever des fonds et agir rapidement sur le marché).

<sup>6</sup> Cf. Guide financier de l'Etat de Vaud ; les définitions exactes figurent dans le glossaire en annexe VI. Le Règlement sur la comptabilité des communes ne donne pas de définition mais rejoint indirectement les définitions ci-dessus.

- soutenir ou préserver une activité présentant un intérêt public pour la commune, tout en lui assurant de conserver un certain contrôle sur les fonds investis.

Les participations à des personnes morales trouvent ainsi leur origine dans la volonté des communes, souvent en partenariat avec d'autres, de soutenir des prestations et des services dans des secteurs clés (énergie, transports, téléseuil, sports et loisirs, santé).

Elles ne sont toutefois pas sans risques pour les communes. Certaines participations financières poursuivent des objectifs commerciaux dans des secteurs libéralisés et complexes avec des enjeux financiers importants. Les communes se trouvent alors exposées à un risque entrepreneurial difficilement maîtrisable ; en outre, si les risques sont plutôt facilement maîtrisables lorsque la participation est détenue à 100% par la commune et n'est à ce titre qu'un prolongement d'une de ses directions, ils sont nettement plus importants dès qu'il s'agit d'une société à but commercial, voire cotée en bourse, active sur des marchés qui se libéralisent, dont les actionnaires sont divers et multiples..

De par leurs participations à des personnes morales, les communes se trouvent également confrontées au risque de conflits stratégiques lors du pilotage en raison de divergences d'intérêts (tension entre la nécessité d'autonomie de fonctionnement de l'entité qui doit être efficace et compétitive et l'influence souhaitée par les communes pour défendre leurs objectifs politiques)

Enfin, l'externalisation de la tâche publique vers une personne morale peut impliquer une perte de contrôle de la part du Conseil communal sur l'exécution de cette tâche publique.

L'application des exigences posées par LPECPM doit contribuer à pallier ces risques, puisqu'elle vise à renforcer d'une part la transparence à tous les niveaux, en particulier sur les risques potentiels que les participations impliquent pour la commune, et d'autre part le suivi effectué par la Municipalité, en donnant un cadre destiné à améliorer la qualité des relations entre elle et ses représentants.

Néanmoins, étant donné les risques importants que peuvent représenter certaines participations, la Cour est d'avis que la décision d'opter pour une prise de participation ne devrait être prise que lorsque la commune a pu démontrer qu'il s'agit du « moyen le plus économe, efficace et efficient pour atteindre le but recherché ».

La décision de prendre ou non une participation repose sur un préavis rédigé par la Municipalité lorsque l'Autorité compétente est le Conseil communal et sur une note pour décision lorsqu'elle est elle-même l'Autorité compétente. Il apparaît donc primordial que ces documents reflètent suffisamment les éléments utiles à la prise de décision. Bien qu'il semble évident que la réflexion ait été menée en amont par les auteurs, l'examen d'une sélection de préavis fournis par les communes dans le cadre de l'audit laisse apparaître que certains aspects ne sont pas ou que peu abordés.

Le contexte est généralement bien décrit. Les motivations en faveur de la prise de participation sont mises en évidence, mais les objectifs financiers et stratégiques figurent parfois de manière diffuse dans les différents chapitres du document.

Du point de vue de la gestion des risques, ceux liés à un éventuel refus sont mis en évidence, mais ce n'est pas le cas de ceux qui découlent de la prise de participation. Les alternatives envisagées et les raisons qui ont poussé à les

rejeter ne sont pas toujours présentées. Il en ressort que le document est orienté de façon à obtenir un vote favorable à la solution proposée.

Les aspects financiers sont toujours bien décrits, même si l'indication des rubriques précises des comptes qui seront affectées ne figure généralement pas pour les acquisitions. Les préavis pour des aliénations mettent particulièrement en évidence la plus-value.

#### **Constatation n° 1**

Dans les documents pour décision de la part des Autorités compétentes (Municipalité et Conseil communal), certains éléments clés de décision pour des acquisitions (notamment la justification du prix d'acquisition ou du montant de l'investissement, les objectifs spécifiques, les risques qui y sont liés, les alternatives possibles) ne sont pas toujours développés ou sont évoqués de manière diffuse. La structure du document varie selon les auteurs et la matière. Il en va de même pour les aliénations.

#### **Risque**

Manque de transparence sur les éléments pertinents pour une prise de décision en toute connaissance de cause.

#### **Recommandation n° 1**

Définir une structure minimale applicable aux documents pour décision des Autorités compétentes de manière à intégrer tous les éléments clés de décision (justification du prix d'acquisition, les objectifs stratégiques et financiers de la commune, les risques de la solution envisagée et les conclusions sur les autres alternatives envisageables) afin de pouvoir démontrer que la solution proposée est la plus économe, efficace et efficiente pour atteindre le but fixé.

Pour les cas d'aliénation, formaliser également un processus d'approbation et de justification qui intègre les raisons et objectifs de l'aliénation, la justification quant au prix de vente (méthode, valorisation) et quant au choix de l'acquéreur désigné.

Une proposition de canevas « structure de préavis » de préavis figure en annexe V - A.

### **5.3** **Transparence de la politique de participation à des personnes morales**

Les communes ne consacrent pas de chapitre spécifique à leur politique d'acquisition ou d'aliénation et aux participations qu'elles détiennent dans leurs rapports de gestion ou des comptes. Seule une commune dédie un paragraphe dans le chapitre consacré aux « Services industriels » à ses principales participations. Généralement, les seules informations publiées sont la liste des participations détenues par la commune à la date de bouclage des comptes et certaines informations sur les transactions effectuées durant l'exercice.

Dans la plupart des cas, la composition du portefeuille de participations est connue. Sur les dix communes auditées, sept communiquent la liste des participations qu'elles détiennent au Conseil communal et à ses Commissions de

gestion et des finances. Une commune remet uniquement la liste aux Commissions.

Malgré l'obligation posée par l'article 4 alinéa 2 de la Loi sur les communes, seules trois communes mentionnent de manière explicite la liste des transactions pour lesquelles il a été fait usage de l'autorisation générale accordée à la Municipalité pour statuer. Toutes les communes s'attachent cependant à commenter dans le rapport de gestion ou des comptes les cas d'acquisition ou d'aliénation significatifs.

Sauf demande spécifique, les commissions de gestion et des finances ne reçoivent pas d'information particulière non plus.

Les recommandations du Modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes (MCH2) vont dans le même sens puisqu'elles prévoient que l'annexe aux comptes annuels comprenne un tableau des participations, qui devrait contenir pour chaque organisation les informations suivantes :

- le nom et la forme juridique de l'organisation,
- les activités et les tâches publiques à effectuer,
- l'ensemble du capital de l'organisation et la part de la collectivité,
- la valeur d'acquisition et la valeur comptable de la participation,
- les principales autres parties intéressées,
- les participations propres de l'organisation,
- les flux financiers pendant l'année de référence entre collectivité et organisation et les indications sur les prestations fournies par l'organisation,
- les déclarations sur les risques spécifiques, y compris les engagements conditionnels et obligations de garantie de l'organisation,
- le bilan et le compte de résultats consolidés des derniers comptes annuels de l'organisation avec indications sur les normes de présentation des comptes appliquées.

## CHAPITRE III

# REPRÉSENTATIONS DES COMMUNES AU SEIN DES ORGANES DES PERSONNES MORALES AUXQUELLES ELLES PARTICIPENT

Le suivi des participations passant en grande partie par la présence au sein des organes des personnes morales de représentants des communes et de la qualité des relations entre ceux-ci et l'Autorité qui les mandate, il a semblé important à la Cour de faire un point de situation sur le choix des communes d'être représentées, la manière dont elles procèdent pour sélectionner leurs représentants ainsi que les éléments constitutifs de leur mandat. Ces différents aspects ont été examinés pour les représentations à la haute direction d'une part et pour celles à l'Assemblée générale d'autre part.

## 6. Représentations des communes au sein des organes des personnes morales

En préambule, il est utile de rappeler que le chapitre III « Représentation de l'Etat au sein d'organes de personnes morales » de la LPECPM ne s'applique pas directement aux communes. Etant donné les enjeux liés à une représentation de qualité, la Cour est cependant d'avis que les communes devraient s'inspirer de ces dispositions, comme cela a été évoqué lors des débats au Grand Conseil.

### 6.1 Usage du droit des communes à être représentées

Les représentations des communes au sein des organes des personnes morales auxquelles elles participent constituant un élément clé du suivi et du contrôle de ces participations, les communes font généralement usage de leurs droits, malgré l'absence d'obligation légale.

#### 6.1.1 Au sein de la haute direction des personnes morales

En sélectionnant les participations à examiner pour les différentes communes, l'équipe d'audit a identifié les participations les plus importantes de leurs portefeuilles et a pu ainsi constater que toutes les communes auditées ont un ou plusieurs représentants à la haute direction de leurs principales participations.

Selon les personnes morales concernées, soit les sièges des représentants des communes leur sont réservés par les statuts, soit ils sont attribués par l'Assemblée générale.

#### 6.1.2 Au sein des Assemblées générales

Bien que n'étant pas tenues de participer légalement à toutes les Assemblées générales des personnes morales auxquelles elles participent, seules deux communes sur les dix examinées renoncent à se présenter à l'Assemblée générale de certaines sociétés. Il s'agit dans ce cas soit de participations non significatives, soit de participations dont l'activité est dormante.

## 6.2 Désignation et révocation des représentants

Autant pour les représentations à la haute direction que pour celles à l'Assemblée générale, la tâche de nommer les délégués de la commune incombe à la Municipalité.

### 6.2.1 Au sein de la haute direction des personnes morales

#### *Processus de désignation*

La désignation des représentants s'effectue en début de législature, dans le cadre d'une séance initiale dont l'objet est l'organisation de la Municipalité. Les représentations sont réparties en même temps que les différentes Directions auxquelles sont rattachées les participations. En fonction des dispositions statutaires, soit la Municipalité est habilitée à désigner elle-même ses représentants, soit elle propose leur candidature à l'Assemblée générale. Dans tous les cas, la nomination des membres de la haute direction est avalisée formellement par l'Assemblée générale.

De fait, le mandat de représentation est **dans la grande majorité des cas directement lié à la fonction-même de Conseiller-ère municipal-e**. Pour toutes les participations examinées, le premier siège au moins incombe à un-e Conseiller-ère municipal-e. Les sièges suivants sont, le plus souvent attribués à d'autres Conseillers municipaux, voire d'anciens Syndics et anciens Conseillers municipaux. Il arrive parfois que des Conseillers communaux soient désignés. Deux communes sur les dix auditées connaissent cette pratique. Pour l'une d'elles, il existe une volonté d'adopter volontairement une démarche participative en faveur de l'organe délibérant. Pour l'autre, il s'agit d'un cas isolé. Quant aux personnes extérieures aux Autorités communales, il est très rare d'en trouver parmi les représentants des communes. Seule une commune parmi celles auditées a intégré des tiers au Conseil d'administration d'une société qu'elle détient à 100 %, dans le but d'utiliser ses compétences particulières dans un secteur d'activité complexe.

Si l'on se réfère aux critères de désignation prescrits pour le Canton dans la LPECPM, soit les compétences et l'expérience professionnelle, la disponibilité et l'absence de conflits d'intérêts, la désignation quasi automatique de Conseillers municipaux empêche un éventuel alignement des communes sur les critères de désignation prescrits. Le parlement cantonal n'a pas voulu imposer ces critères aux communes<sup>7</sup>.

#### *Avantages*

La désignation de Conseillers Municipaux à la haute direction des personnes morales présente des avantages. D'une part, la participation à des Conseils d'administration leur permet d'anticiper des évolutions en cours dans les domaines d'activités dont ils portent la responsabilité et d'être mieux à même de développer des stratégies adaptées dans l'exercice de leur fonction municipale. D'autre part, les élus politiques, étant à même de mesurer l'impact dans leur activité de Conseiller-ère municipal-e de certaines options stratégiques prises par

---

<sup>7</sup> Lors des débats du Grand Conseil sur la LPECPM, les critères généraux de choix des représentants à la haute direction définis à l'article 8, soit les compétences et l'expérience professionnelle, la disponibilité et l'absence de conflits d'intérêts, ont été reconnus comme coulant de source pour tout représentant. Les membres de la Commission eux-mêmes Syndics et Municipaux n'ont pas combattu fermement cette disposition. Néanmoins, la décision politique de limiter les exigences du Canton envers les communes déjà surchargées a conduit à ce que ces critères, tout comme la nécessité de définir des critères particuliers (art. 9 LPECPM), ne leur soient pas imposés.

l'entité, peuvent être porteurs à la haute direction d'une vision plus proche des réalités et des citoyens et défendre les intérêts de la commune.

La désignation de Conseillers municipaux devrait faciliter la communication au sein du collège municipal. Dans des domaines complexes, seul un suivi régulier peut permettre une bonne compréhension des enjeux. Le fait de disposer de canaux d'informations par le biais de séances régulières de Municipalité constitue un environnement favorable.

### **Inconvénients**

Si l'attribution de la représentation aux Conseillers municipaux en charge du dicastère concerné présente des avantages en terme d'organisation et de contrôle, la relation quasi automatique entre la fonction de Conseiller-ère municipal-e et celle de représentant-e à la haute direction des personnes morales qui dépendent de ses dicastères engendre plusieurs problèmes.

- Des difficultés peuvent avoir trait, en tout cas au début du mandat, à la **complexité et à la technicité** des domaines d'activités pour des non spécialistes de même qu'à la **lourdeur de la tâche** pour des magistrats occupés à temps partiel sauf à Lausanne. Les Conseillers municipaux doivent apprendre « sur le tas » souvent par le biais de leurs chefs de service.
- S'y ajoutent des risques **de possible confusion des rôles entre la stratégie de la commune actionnaire et celle de l'entité/personne morale à laquelle la commune participe**, notamment par le fait que les élus recherchent des prestations aux meilleurs prix pour leurs administrés alors qu'une entreprise à but commercial privilégie les dividendes.
- Il existe également un problème **d'indépendance des administrateurs** puisque les Municipalités auxquelles appartiennent les représentants doivent exercer un pouvoir de contrôle sur les entités dans lesquelles ils siègent. La question se pose d'autant plus lorsque les représentants occupent également une fonction pour un ensemble de communes (p.ex. le district).

La problématique de l'indépendance est par ailleurs accentuée par le fait que, la représentation étant liée à la fonction de Conseiller-ère municipal-e, les représentants siègent tant qu'ils sont élus. L'article 10 LPECPM limitant la durée de la représentation à 3 ans n'est certes pas applicable aux communes, mais le lien direct de la durée de la mission avec la durée de législature engendre des cas pour lesquels les Conseillers municipaux représentent la commune dans la même entité pendant près de 20 ans.

- Etant donné que la plupart des Conseillers municipaux sont engagés à temps partiel, **des conflits d'intérêt** peuvent apparaître. Cette question est assez bien résolue par l'existence dans certains règlements de Municipalité d'une obligation d'annonce de tout conflit d'intérêt.
- **Quant aux informations au collège municipal**, devant la difficulté de restituer de manière ponctuelle à des collègues non initiés des éléments qui ont mis du temps à être assimilés par les représentants eux-mêmes, il existe un risque qu'ils ne soient pas ou insuffisamment communiqués. Peut s'ajouter à cela la crainte des représentants d'être pris en défaut par d'autres membres du collège. Les représentants risquent ainsi de prendre à leur seule charge une responsabilité excessive et la Municipalité d'être informée trop tardivement d'éléments importants.

### Constatation n° 2

Les mandats de représentation au sein de la haute direction des personnes morales, assumés le plus souvent par des Conseillers municipaux déjà très chargés, nécessitent disponibilité, compétences pointues du domaine d'activité et adaptation rapide.

#### Risques

- Manque de maîtrise possible de certains enjeux en raison du temps nécessaire d'apprentissage des représentants et de l'importante charge de travail à laquelle ils sont déjà exposés ;
- Confusion des rôles entre membre de la haute direction et représentant-e de la commune actionnaire
- Indépendance restreinte des représentants
- Certains enjeux, en raison de leur complexité, ne sont pas communiqués en temps opportun à la Municipalité.

#### Recommandation n° 2

Lors de leur entrée en fonction, veiller à la transmission de toutes les informations utiles à l'exercice de leur mandat de représentation (connaissances des droits et devoirs des administrateurs, historique de l'entité, connaissances du domaine d'activité et des enjeux, etc.).

Dans le cas où plusieurs sièges sont octroyés à la commune, examiner l'opportunité d'attribuer les sièges suivants à des personnes choisies pour leurs compétences particulières, quitte à les choisir en dehors du collège municipal.

## 6.2.2 Au sein des Assemblées générales

Les représentants aux Assemblées générales sont désignés par la Municipalité dans le cadre d'une des séances précédant la tenue de l'Assemblée générale.

Sur la base de ses travaux, la Cour constate que :

- dans quatre communes sur dix, la Municipalité choisit les représentants parmi les Conseillers municipaux qui ne sont pas déjà représentants à la haute direction, ce qui assure une indépendance ;
- dans trois communes sur dix, la Municipalité désigne un Chef de service (Chef du service des finances ou Chef du service concerné) ; dans ce cas, l'indépendance n'est pas garantie puisque le représentant à la haute direction peut se trouver être le responsable hiérarchique du représentant à l'Assemblée générale ;
- dans trois communes sur dix, les représentants désignés pour l'Assemblée générale sont, par souci de simplification, systématiquement ou occasionnellement, ceux siégeant à la haute direction ; devant s'abstenir de voter, ils n'ont pas de véritable mission de représentation, sont plutôt un relais d'information.

Ainsi, dans certains cas, les représentants à l'Assemblée générale ne sont pas strictement (en raison d'un lien hiérarchique), voire absolument pas (représentants à la haute direction également) indépendants. Bien que ne satisfaisant pas les meilleures pratiques en la matière, cette manière de procéder permet, alors que dans la plupart des cas les objets à l'ordre du jour n'ont pas de portée significative, de limiter l'investissement en temps des Conseillers municipaux ou de faciliter la communication avec les Chefs de service. Il faut relever par ailleurs que l'article 14 alinéa 3 LPECPM, stipulant que les représentants à l'Assemblée générale doivent être indépendants, ne fait pas partie des articles obligatoires pour les communes.

## 6.3 Définition et communication de la mission

Sur la base de ses travaux, la Cour observe que la définition de la mission de représentation et la communication de celle-ci se fait actuellement de manière informelle dans les communes, que ce soit pour la représentation à la haute direction ou à l'Assemblée générale.

### 6.3.1 Des représentants au sein de la haute direction

Alors que le législateur a imposé au Canton l'obligation d'établir une lettre de mission ou un avenant au cahier des charges pour ses représentants au sein de la haute direction des personnes morales auxquelles ils participent, il n'a pas souhaité établir d'obligation similaire pour les communes. Dans les faits, aucune des communes auditées n'a effectivement élaboré actuellement de lettres de missions ou d'avenants au cahier des charges pour ses représentants. Deux communes ont toutefois pris des dispositions en vue de l'élaboration d'une lettre de mission. L'existence d'un cadre est particulièrement utile dans le cas où il s'agit d'une première représentation pour le-la délégué-e (nouvel-le élu-e) ou dans le cas où le-la représentant-e connaît également des situations où il-elle représente une autre collectivité (l'Etat de Vaud, le district ou encore les communes vaudoises).

La Cour a pu constater, lors des entretiens avec les communes, que la notion de « mission de représentation » signifiait pour la grande majorité des interlocuteurs « mission ou objectifs de la société ». Cette vision semble toutefois réductrice de la notion de mission de représentation. En effet, le mandat de représentant-e comprend également les obligations auxquelles il-elle est soumis-e, notamment celle de rendre compte dans le respect du droit impératif et les conditions du mandat. De nombreux interlocuteurs ont avancé que la mission découlait du bon sens des Conseillers municipaux ; d'autres, que les changements de l'environnement sont trop fréquents pour que des objectifs soient inscrits dans une lettre de mission, un instrument jugé trop rigide.

#### Constatation n° 3

Dans les communes, les missions des représentants ne sont pas définies de manière explicite. Elles sont considérées comme découlant du bon sens des représentants et des informations incluses dans le préavis ou abordées en séances de Municipalité.

### Risque

- Mauvaise compréhension de la mission des représentants.
- Obligations méconnues ou laissées à la libre appréciation des représentants car non cadrées

### Recommandation n° 3

A défaut d'une lettre de mission, fixer la mission des représentants dans un chapitre particulier du Règlement de la Municipalité (reprise des obligations des représentants résultant de la LPECPM incluant un cadre pour les communications entre eux-mêmes et la Municipalité)

Un canevas pour le règlement de Municipalité est présenté à l'annexe V-B.

## 6.3.2 Des représentants au sein des Assemblées générales

Contrairement à la mission des représentants à la haute direction, la mission des représentants au sein des Assemblées générales est réglée par la LPECPM puisque l'article 16 alinéa 1 requiert que des instructions de vote soient fournies aux représentants. La forme n'est pas précisée.

La majorité des communes ne donne pas systématiquement d'instructions en vue des Assemblées générales. Des instructions sont généralement établies lorsqu'un objet particulier figurant à l'ordre du jour nécessite une décision de la commune. Dans tous les cas, lorsqu'une instruction est donnée, elle l'est actuellement de manière orale. La Cour n'a dès lors pu constater leur existence. Une commune a déjà entrepris de formaliser à l'avenir les instructions.

## 6.4 Rémunération des représentants à la haute direction

Si les représentants de l'Etat sont tenus par l'art. 12 LPECPM de rétrocéder les rémunérations perçues à l'Etat lorsqu'ils font partie de l'Administration cantonale, la circulaire n° 1296 du 28 septembre 2001 émise par le département des institutions et des relations extérieures stipule que « la définition de la rémunération [des Autorités communales] est de la compétence du Conseil communal ».

Dans toutes les communes, le Conseil communal a édicté les règles de rémunération des Conseillers municipaux et y a inclus les rémunérations de leurs activités de représentation. La Cour a constaté que l'arbitrage du Conseil communal entre la rétrocession aux représentants ou la conservation par la commune des rémunérations des représentants est fortement lié au taux d'activité et aux rémunérations des Conseillers municipaux. L'annexe III présente les règles définies par les dix communes auditées.

## 6.5 Responsabilité des représentants

Conformément à son art. 1, la loi sur la responsabilité de l'Etat, des communes et de leurs agents du 16 mai 1961 « règle la réparation des dommages causés illicitement ou en violation de devoirs de service dans l'exercice de la fonction publique cantonale ou communale ». Elle est applicable aux représentants désignés par les communes à la haute direction de personnes morales. Cette loi figure dans le recueil des principales lois édictées par le canton. Un cours est même dispensé par l'Etat sur cette loi.

## CHAPITRE IV SUIVI DES PARTICIPATIONS

Le présent chapitre a été entièrement élaboré à partir des prescriptions de la LPECPM. Les questions relatives au suivi des participations sont en effet traitées dans son chapitre III et complétées par le chapitre IV « Contrôle et révision ».

Ces chapitres étant obligatoires pour les communes, la Cour a choisi d'évaluer la qualité de leur suivi des participations en se fondant sur les exigences imposées par la loi. Ces exigences ont été regroupées en 5 volets d'évaluation, qui font chacun l'objet ci-après d'un paragraphe distinct :

- Relations avec les représentants au sein de la haute direction des personnes morales (art. 15 LPECPM) (cf. paragraphe 9)
- Relations avec les représentants aux Assemblées générales (art. 16 LPECPM) (cf. paragraphe 10)
- Suivi financier (art. 17 LPECPM) (cf. paragraphe 11)
- Information de la Municipalité à l'Autorité délibérante (art. 18 LPECPM) (cf. paragraphe 12)
- Contrôle et révision (art. 20 et 21 LPECPM) (cf. paragraphe 13)

Les 4 premiers volets ont été évalués sur la base de l'échelle suivante :

1. Insuffisant
2. Insatisfaisant
3. Satisfaisant
4. Très satisfaisant

Le niveau 3 correspond au niveau à atteindre pour assurer la conformité avec la LPECPM. La définition de chaque niveau est présentée pour chacun des volets d'évaluation en tête de leurs paragraphes respectifs ci-après.

Le cinquième volet n'a pas fait l'objet d'une évaluation chiffrée étant donné le caractère binaire de l'appréciation (il existe ou non un organe de révision) et le fait que les récentes modifications du Code des obligations entraînent presque d'office le respect de cet aspect de la LPECPM.

La Cour a choisi de présenter dans le présent chapitre le résultat de son évaluation par le biais de constatations et de recommandations d'ordre général.

### 7. Préambule - la LPECPM pour les communes

Avant d'entrer dans le suivi des participations effectivement accompli par les communes auditées, il est nécessaire de mettre en évidence certains éléments relatifs à la LPECPM et à son application par les communes.

#### **Connaissance de la LPECPM par les communes**

La Cour a constaté que sur les dix communes auditées, six n'avaient pas connaissance, soit de l'existence de la loi, soit de son caractère applicable aux communes.

Les interlocuteurs de la Cour ont indiqué n'avoir reçu aucune information particulière lors de son entrée en vigueur. Une formation a bien été organisée par

le DFIRE dans le cadre des cours du Centre d'éducation permanente et ouverte aux communes, mais les communes qui y ont participé n'avaient pas ou peu de participations financières. Ce cours a été supprimé.

Enfin, il s'avère qu'une brochure recensant les principaux textes légaux applicables aux communes leur a été distribuée en 2006, mais la LPECPM n'y figurait pas. Cette brochure est en cours de réédition.

#### **Remarque**

La majorité des communes auditées n'était pas consciente d'être soumise à la LPECPM. Dès lors, l'entrée en vigueur de cette loi n'a souvent pas eu d'influence sur leur manière de gérer leurs participations.

La Cour invite le SeCRI d'intégrer la LPECPM dans la brochure des principaux textes légaux applicables aux communes.

#### ***Appréciation de la LPECPM par les communes et exceptions prévues***

Les interlocuteurs rencontrés par l'équipe d'audit ont fait part de leur appréciation de la loi. Une partie d'entre eux a dit estimer que le suivi demandé par la loi était de fait déjà effectué par la commune et que les adaptations nécessaires relevaient essentiellement d'une plus grande formalisation. Certains ont cependant souligné que la marge d'autonomie laissée aux communes était appréciée. Une autre partie a par contre indiqué que les exigences de la loi leur paraissaient disproportionnées par rapport à la taille ou à la nature des participations que détient leur commune et/ou qu'ils ne saisissaient pas la plus-value qu'apportaient ces exigences.

La Cour se doit de rappeler que l'article 19 de la LPECPM prévoit que sur demande motivée d'une commune, le Département en charge de la surveillance des communes (SeCRI) peut autoriser des exceptions aux dispositions du chapitre IV « Suivi des participations ».

#### **Constatation n° 4**

La plupart des communes excluent certaines participations de leur processus de suivi ou limitent le suivi de celles-ci au strict minimum en raison de leur caractère peu significatif et peu risqué. Aucune exception formelle au sens de l'art. 19 LPECPM n'a cependant été demandée à ce jour auprès du SeCRI, soit parce que les communes ignoraient cette possibilité, soit en raison de la crainte d'une bureaucratie excessive.

Le SeCRI n'a toutefois pas encore déterminé de critères de recevabilité pour les demandes d'exception qu'adresseraient les communes.

#### **Risques**

Non-conformité avec la LPECPM.

Suivi des participations non ciblé sur les participations les plus critiques.

#### **Recommandation n° 4**

Analyser dans un premier temps le portefeuille de participations et décider des participations estimées peu significatives et peu risquées qu'elles souhaiteraient ne pas voir soumises aux exigences de la LPECPM. Dans un deuxième temps, procéder à une demande officielle d'exceptions.

### **Cohérence et précision de la LPECPM vis-à-vis des communes**

S'étant penchée de manière approfondie sur les articles de la loi et sur sa mise en pratique par les communes, la Cour a constaté des incohérences ou un manque de précision dans la rédaction de certains articles de la loi :

- De par l'article 15 al.2 let.a, les communes ont l'obligation de mettre à jour les objectifs stratégiques et financiers de leurs participations, alors que l'article 6 al. 1 qui requiert la fixation de ces objectifs n'est pas applicable aux communes
- La loi mentionne à l'article 17 al. 2, obligatoire pour les communes, l'existence d'une évaluation des risques des participations comme élément de suivi financier de l'activité des personnes morales. Cet alinéa n'est cependant rédigé qu'en rapport avec le Canton (« département chargé des finances », « Conseil d'Etat » et non « Direction des finances », « Municipalité »). La Cour l'a interprété comme la volonté du législateur de ne pas exiger un suivi financier trop important aux communes et a dès lors considéré cet aspect comme un élément de perfectionnement du suivi et non un élément requis par la loi.
- L'article 18, intitulé « Information au Grand Conseil », est applicable aux communes, mais dans ce cas également l'article n'est rédigé qu'en fonction du Canton (« Conseil d'Etat », « Grand Conseil » et non « Municipalité », « Conseil communal ou général »). La Cour a estimé néanmoins que, par analogie, les obligations minimales en matière d'information pour les communes consistent pour la Municipalité à informer les commissions de gestion et des finances sur le suivi des participations qu'elle a effectué, les rapports des commissions servant de relais pour l'information au Conseil communal / général

#### **Remarque**

L'article 15 alinéa 2 lettre a de la LPECPM requiert la mise à jour des objectifs stratégiques et financiers de la participation alors que l'article 6 alinéa 1 demandant la fixation de ces objectifs ne fait pas partie des articles applicables aux communes. Les articles 17 alinéa 2 et l'art. 18 font partie des articles applicables aux communes, mais le vocabulaire utilisé n'est pas adapté à l'organisation de celles-ci.

Il est nécessaire que le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de clarifier les obligations pour les communes en matière d'élaboration des objectifs stratégiques et financiers, de suivi et d'évaluation des risques financiers et d'information au Conseil communal.

## **8. Inventaire des participations**

Bien que ne faisant pas l'objet d'un article de la LPECPM, la tenue d'un inventaire à jour et complet des participations financières détenues par la commune constitue un prérequis pour un suivi adéquat des participations.

Toutes les communes auditées ont été en mesure de fournir à la Cour une liste de leurs participations financières. Ces listes sont généralement celles utilisées dans le cadre de l'inventaire des participations destiné au bouclage des

comptes annuels. Le contenu et le niveau de détail des rubriques utilisées est variable d'une commune à l'autre. De manière générale sont mentionnés le nombre de parts, le nom de la participation et leur valeur au bilan à la date de boucllement. Certaines communes y ajoutent des informations telles que le pourcentage de participation ou les dividendes versés. L'annexe IV fournit un canevas pour l'élaboration d'une liste qui regroupe les différentes informations jugées utiles par la Cour. Celui-ci a été structuré de manière à pouvoir servir de base au suivi et plus particulièrement aux discussions des rencontres de la Municipalité avec les représentants.

La Cour relève que l'exhaustivité de ces listes n'est pas garantie de manière absolue. En effet, de par les sollicitations qu'elles reçoivent de la part des personnes morales, notamment les convocations aux Assemblées générales, les communes ont en principe connaissance des participations qu'elles détiennent. Il subsiste néanmoins un risque que d'anciennes participations dont l'investissement a été entièrement amorti sur le plan comptable, qui sont inactives ou ne se sont pas manifestées auprès de la commune, ne soient pas identifiées.

#### **Constatation n° 5**

La plupart des communes ne disposent pas d'une vision d'ensemble qui prenne en compte toutes les relations financières avec leurs participations et leur permette de mesurer correctement leurs engagements financiers.

De plus, l'exhaustivité des listes des participations financières détenues par les communes ne peut être garantie. Il est notamment possible que certaines participations qui ont été comptablement entièrement amorties soient oubliées.

#### **Risques**

Inventaire des participations financières non exhaustif.

#### **Recommandation n° 5**

- Présenter chaque année à la Municipalité une vue d'ensemble des engagements financiers découlant des participations incluant notamment les prêts, garanties et cautionnements.
- S'assurer que tous les justificatifs des participations (certificats d'actions, bons de participations, parts sociales, etc.) existent et soient correctement classés et conservés et que la documentation statutaire de base soit aisément accessible. Maintenir les participations complètement amorties à une valeur de CHF 1 au bilan. Comparer l'inventaire des participations avec la liste des représentations.

## **9. Relations avec les représentants au sein de la haute direction des personnes morales**

Ce volet se réfère aux exigences posées par l'art. 15 de la LPECPM. Son évaluation est dès lors fondée sur les aspects suivants :

- La fréquence des rencontres entre les représentants et l'Autorité qui les a désignés (9.1)
- La communication des objectifs stratégiques et financiers mis à jour (9.2)
- Le rapport des représentants sur la mise en œuvre des objectifs et les divergences d'intérêts éventuelles (9.3)
- Le rapport général des représentants sur leurs activités et la situation de la personne morale (9.4)
- La communication des rémunérations des représentants (9.6)
- La forme des rapports (9.7)

Seuls les éléments de l'art. 15 al. 2 let. d (communication de toute situation de conflits d'intérêts) et de l'art. 15 al. 4 (respect du droit impératif) n'ont pas été évalués sachant qu'il n'est pas possible à la Cour de déterminer si des problèmes en la matière sont survenus et donc de se prononcer sur la communication effectuée par les représentants. Ces questions sont toutefois abordées sur un plan général aux paragraphes 9.5 et 9.8 ci-après.

Le résultat de l'évaluation des relations entre les représentants à la haute direction et la Municipalité figure dans les différents paragraphes ci-après. Les travaux de la Cour l'ont amenée aux constatations et recommandations suivantes :

#### **Constatation n° 6**

Les représentants des communes à la haute direction étant le plus souvent des Conseillers municipaux, les rapports se font dans le cadre des séances de Municipalité à l'initiative des représentants et le plus souvent en fonction des décisions à prendre. Les communes n'ont toutefois pas de systématique assurant que, pour les participations n'ayant pas été exemptées au sens de l'article 19 LPECPM, une réflexion soit effectuée sur les différents objets prévus à l'article 15 alinéa 2 de la loi au moins une fois l'an.

Lorsque les représentants ne sont pas des membres de la Municipalité et qu'ils siègent avec d'autres Conseillers municipaux, les relations avec le collège municipal sont considérées comme assurées par les Conseillers municipaux siégeant comme représentants avec eux.

#### **Risques**

Certaines participations ne présentant aux yeux des représentants pas de difficultés particulières ne sont pas abordées.

- Absence de revue de la situation permettant de prendre du recul en dehors du traitement des affaires courantes.
- Différences d'interprétation entre la Municipalité et les représentants ou prise en considération insuffisante des objectifs et des risques de la participation par manque d'informations.
- Divergences d'intérêts entre la commune et la personne morale détectées ou communiquées tardivement.
- Communication lacunaire entre représentants et Municipalité.

- Différences d'interprétation entre Municipalité et représentants ou prise en considération insuffisante des objectifs et des risques de la participation par manque d'explicitation.

Ces risques sont accrus dans les cas où les représentants ne font pas partie du collège municipal.

#### Recommandation n° 6

Fixer une séance annuelle de la Municipalité qui permette de s'assurer que les objets listés à l'article 15 alinéa 2 LPECMP soient abordés de manière explicite (pour chacune des participations ne faisant pas l'objet d'une exception formelle).

Convoquer, au moins une fois par an ou en cas d'évolution significative, les représentants non issus du collège municipal en séance de Municipalité afin d'aborder les participations dont ils s'occupent.

L'annexe V-C présente un canevas de **fiche de suivi** pouvant servir de base aux discussions entre représentants et Municipalité et plus particulièrement à la mise à jour des objectifs et des risques ainsi qu'au suivi des participations effectué. De telles fiches peuvent ensuite servir de base à la rédaction d'une information annuelle à l'Autorité délibérante (cf. paragraphe 11 ci-après).

L'annexe V-D présente quant à elle une proposition de structure de **rapports annuels des représentants** dont la présentation est à intégrer à une ou plusieurs séances ordinaires de Municipalité ou à une séance de Municipalité spécifiquement dédiée au suivi des participations.

#### Constatation n° 7

En terme d'obligations incombant aux représentants, la loi pointe les problématiques de communication des conflits d'intérêts et de respect du droit impératif dans le cadre des communications effectuées. Ces notions, en particulier celle du droit impératif, se sont révélées difficiles à définir et des différences d'interprétation sont apparues entre les représentants des différentes communes.

#### Risques

Information tardive de circonstances problématiques.

Interprétations variables de ce qu'il est nécessaire de communiquer.

#### Recommandation n° 7

Définir quelques principes de base en matière de droit impératif (rôle de l'Etat de Vaud).

Rappeler les obligations des représentants en matière de communication des conflits d'intérêts (notamment en demandant une liste des intérêts) et de respect du droit impératif dans le cadre des informations communiquées à la Municipalité.

L'annexe V-B propose un canevas de **Règlement de Municipalité** destiné à rappeler ou préciser les éléments relatifs aux représentations de la commune au sein des organes des personnes morales auxquelles elles participent.

### **Constatation n° 8**

Même si la plupart des communes ont pris des dispositions pour que les rémunérations des représentants soient versées à la bourse communale (même si elles sont dans certains cas rétrocédées ensuite aux représentants), la Municipalité n'est généralement pas informée des montants de rémunérations des différents représentants. En outre, l'intégralité des montants ne fait pas l'objet d'un contrôle formel dans la plupart des communes.

#### **Risques**

Seul le montant global des rémunérations est connu de la Municipalité.

Intégralité des montants communiqués non garantie.

Décision du Conseil communal sur la rémunération des représentants non respectée.

### **Recommandation n° 8**

La Municipalité doit être informée, une fois par année, par ses représentants, de toutes les rémunérations versées par les personnes morales (après avoir procédé à un contrôle formel d'intégralité), prestations annexes et autres conditions contractuelles convenues avec cette dernière comprises.

### **Constatation n° 9**

Dans toutes les communes auditées, il est tacitement admis que les rapports sont effectués de manière orale. La mention des discussions au procès-verbal de la séance est généralement limitée.

#### **Risques**

- Non-conformité avec la loi qui requiert que la forme soit définie (art. 15 al.3).
- Manque de clarté dans les attentes en matière de communication vis-à-vis du représentant.
- Manque de traçabilité du suivi effectué.

### **Recommandation n° 9**

Régler la forme requise pour les rapports des représentants (p.ex. dans le Règlement de la Municipalité, une directive, une lettre de mission...). Consigner dans le procès-verbal de la séance un minimum d'informations afin de permettre la traçabilité du suivi effectué et faciliter l'information devant être donnée à l'Autorité délibérante sur ce suivi.

## 9.1 Fréquence des rencontres entre les représentants et l'Autorité qui les a désignés

L'article 15 al.1 requiert que les communes organisent des rencontres avec leurs représentants, **aussi souvent qu'elles le jugent nécessaire, mais au moins une fois l'an**. Chacune des parties doit solliciter des rencontres supplémentaires, aussi souvent que cela est nécessaire ou souhaitable, **au regard de la liste des objets** devant être notamment traités lors des rencontres (cf. art. 15 al. 2).

1	2	3	4
Des rencontres ont lieu dans le cadre des séances de Municipalité sans qu' <b>aucune</b> d'entre elles ne concerne les participations.	Des rencontres ont lieu dans le cadre des séances de Municipalité. Les informations concernant les participations sont laissées à l'initiative des représentants eux-mêmes. Il n'existe <b>pas d'assurance</b> que toutes les participations non exemptées au sens de l'art. 19 LPECPM soient abordées <b>au moins une fois l'an</b> , au regard de la liste des objets spécifiés à l'art. 15 al. 2 LPECPM.	Des rencontres ont lieu dans le cadre des séances de Municipalité entre les représentants à la haute direction et la Municipalité. Il existe une systématique qui fournit <b>l'assurance que toutes</b> les participations non exemptées au sens de l'art. 19 LPECPM soient abordées <b>au moins une fois l'an</b> au regard de la liste des objets spécifiés à l'art. 15 al. 2 LPECPM.	Des rencontres ont lieu dans le cadre des séances de Municipalité entre les représentants à la haute direction et la Municipalité et il existe <b>une assurance que toutes</b> les participations non exemptées au sens de l'art. 19 LPECPM soient abordées <b>plus d'une fois l'an</b> , au regard de la liste des objets spécifiés à l'art. 15 al. 2 LPECPM.

Dans toutes les communes, les séances régulières de Municipalité constituent le cadre dans lequel la Municipalité aborde les questions relatives aux participations avec ses représentants. A l'instar des autres domaines de responsabilités des Conseillers municipaux, la fréquence des discussions sur les participations, la plupart du temps décidée par les représentants eux-mêmes, est fonction des circonstances et des décisions à prendre (événement ou situation affectant la personne morale que les représentants jugent pertinents de signaler, obligation de communiquer en raison des limites de compétences décisionnelles au sein de la commune). La LPECPM inverse cette tendance en rendant obligatoire l'organisation par l'Exécutif de rencontres avec les représentants pour toutes les participations non exemptées.

Conformément aux critères susmentionnés, les communes d'Echallens, Morges, Payerne et Lausanne se situent au niveau 2. La Cour a estimé que les communes de Vevey, Renens, Pully, Nyon, qui ont développé une systématique de rapports des représentants à l'Exécutif, atteignent une fréquence proche des exigences de la LPECPM (2.5). Enfin, les communes d'Ollon et d'Yverdon se distinguent en étant conformes à la LPECPM (niveau 3).

Les représentants qui ne sont pas membres de la Municipalité ne participent pas aux discussions, le relais étant considéré comme assuré par les Conseillers municipaux siégeant avec eux.

Moyennant des demandes d'exceptions et la fixation d'une séance annuelle dédiée à l'ensemble des participations, les communes pourraient toutes atteindre le niveau 3 voire 4.

## 9.2 Communication des objectifs stratégiques et financiers mis à jour des participations

L'article 15 al.2 let. a requiert que lors des rencontres avec ses représentants, la commune communique les **objectifs stratégiques et financiers mis à jour** qu'elle entend atteindre au moyen de la participation.

1	2	3	4
Les représentants ne se voient <b>pas communiquer</b> les objectifs stratégiques et financiers (mis à jour).	La communication des objectifs stratégiques et financiers (mis à jour) <b>n'est pas explicite et systématique</b> pour toutes les participations non exemptées au sens de l'art. 19 LPECPM.	Les objectifs stratégiques et financiers (mis à jour) sont <b>communiqués de manière explicite</b> pour <b>toutes</b> les participations non exemptées au sens de l'art. 19 LPECPM.	Les objectifs stratégiques et financiers (mis à jour) sont <b>communiqués de manière explicite et détaillée</b> pour <b>toutes</b> les participations non exemptées au sens de l'art. 19 LPECPM.

Les objectifs stratégiques et financiers des communes vis-à-vis de leurs participations sont considérés comme ressortant des notes pour décision ou des préavis établis avant l'acquisition de participations. Toutes les communes auditées ont indiqué estimer que par la suite, la mise à jour des objectifs découle, le cas échéant, des discussions tenues en séance de Municipalité. La mise à jour est dès lors considérée comme effectuée de manière implicite.

Dans toutes les communes, les objectifs stratégiques et financiers spécifiques de chaque participation sont abordés ponctuellement, au gré des circonstances, par le biais d'échanges en séances de Municipalité. Elles se situent ainsi au niveau 2.

Il convient de rappeler ici l'incohérence de la LPECPM qui rend obligatoire le suivi de la mise en œuvre des objectifs par les communes mais pas leur fixation.

Lorsque les représentants ne sont pas des Conseillers municipaux, les informations relatives aux objectifs de la Municipalité vis-à-vis de la participation leur sont fournies par l'intermédiaire des Conseillers municipaux avec lesquels ils siègent.

### 9.3 Rapport des représentants sur la mise en œuvre des objectifs et les divergences d'intérêts éventuelles

L'article 15 al.2 let. b requiert que lors des rencontres avec la commune, les représentants effectuent un **rapport au sujet de la mise en œuvre des objectifs stratégiques et financiers** que la commune entend atteindre au moyen de la participation et **mettent en évidence les situations où les intérêts de la commune divergeraient** de ceux de la personne morale concernée.

1	2	3	4
<p>Il n'existe <b>pas de rapport</b> sur la mise en œuvre des objectifs.</p> <p>Dans le cas où des divergences d'intérêt existent, la Municipalité n'en est <b>pas informée</b>.</p>	<p>Pour chacune des participations non exemptées au sens de l'art. 19 LPECPM, la mise en œuvre des objectifs n'est <b>pas confirmée de manière explicite</b>.</p> <p>Il n'existe <b>pas d'assurance</b> que les divergences d'intérêt éventuelles soient mises en évidence par les représentants.</p>	<p>Pour chacune des participations non exemptées au sens de l'art. 19 LPECPM, les représentants <b>rapportent de manière explicite</b> sur la mise en œuvre des objectifs.</p> <p>Le cas échéant, les divergences d'intérêt sont ainsi <b>mises en évidence</b>.</p>	<p>Pour chacune des participations non exemptées au sens de l'art. 19 LPECPM, les représentants <b>rapportent de manière explicite</b> sur la mise en œuvre des objectifs et le cas échéant l'existence de divergences d'intérêt.</p> <p>La communication effectuée est <b>plus détaillée</b>.</p>

En raison de l'absence d'objectifs explicitement mis à jour, de démarche prévoyant formellement une évaluation de leur mise en œuvre, il n'est pas possible d'avoir la certitude que les représentants rapportent de manière complète et précise sur la mise en œuvre des objectifs, voire sur d'éventuelles divergences d'intérêts. La communication à ce sujet est tacitement considérée comme faisant partie des éléments sur lesquels les représentants rapporteraient en cas de nécessité.

Conformément à l'échelle susmentionnée, la Cour estime qu'aucune des communes auditées ne répond actuellement aux exigences de la loi. Elles se situent toutes au niveau 2.

Dans le cas où figurent parmi les représentants des personnes qui ne sont pas des Conseillers municipaux, le soin de rapporter à la Municipalité sur la mise en œuvre des objectifs et les éventuelles divergences d'intérêts sont de fait laissés aux représentants qui y siègent.

## 9.4 Rapport général des représentants sur leurs activités et la situation des personnes morales

L'article 15 al.2 let. c requiert que lors des rencontres avec la commune, les représentants effectuent un rapport général au sujet de **leurs activités** et sur la **situation de la personne morale**.

1	2	3	4
Aucun rapport sur les activités de représentation et sur la situation de la personne morale n'est effectué par les représentants à la Municipalité.	Les représentants rapportent sur leurs activités et la situation des personnes morales <b>ponctuellement, au gré des circonstances et de leur appréciation</b> de ce qui est important.	Les représentants rapportent sur leurs activités et sur la situation de la personne morale <b>en traitant tous les objets prévus par l'art. 15 LPECPM pour toutes les participations</b> dont ils s'occupent qui ne sont pas exemptées.	Les représentants rapportent de manière développée sur leurs activités et sur la situation de la personne morale en traitant tous les objets prévus par l'art. 15 LPECPM ainsi que d'autres jugées nécessaires <b>pour toutes les participations</b> dont ils s'occupent et qui ne sont pas exemptées.

Conformément aux critères susmentionnés, les communes d'Echallens, Vevey, Renens, Morges, Payerne, Nyon et Lausanne se situent au niveau 2. La Cour a estimé que la commune de Pully qui fait régulièrement rapport à l'Exécutif pour certaines de ses participations sur leur situation et sur les activités des représentants se situe à 2.5. Enfin, les communes d'Ollon et d'Yverdon se distinguent en atteignant un niveau conforme à la LPECPM (niveau 3).

Dans le cas où figurent parmi les représentants des personnes qui ne sont pas des Conseillers municipaux, le soin de rapporter à la Municipalité sur la situation de la personne morale est de fait laissé aux Conseillers municipaux qui y siègent également. Les autres représentants n'adressent pas de rapport particulier à la Municipalité.

## 9.5 Communication de toute situation de conflit d'intérêts

L'article 15 al.2 let. d requiert que les représentants communiquent **toute situation de conflit d'intérêts**.

La Cour n'est pas en mesure de constater si de telles situations sont survenues et si elles ont bien été communiquées.

On peut relever que certaines communes règlent la question des conflits d'intérêts dans leur Règlement de Municipalité, même si la disposition ne porte pas spécifiquement sur le cas des représentations mais est générale.

La Cour est d'avis qu'il serait utile que toutes les communes aient une disposition réglementaire qui prévienne ce risque en exigeant la liste de toutes les relations directes et indirectes qu'ont les représentants avec la personne morale dans laquelle ils siègent. Cette liste devrait être tenue à jour.

## 9.6 Communication des rémunérations

L'article 15 al.2 let. e requiert que les représentants **communiquent le salaire, les honoraires** (prestations annexes comprises) versés par la personne morale ainsi que les **autres conditions** contractuelles convenues avec cette dernière.

La circulaire n° 1296 du 28 septembre 2001, du Département des institutions et des relations extérieures, Service de justice, de l'intérieur et des cultes, rappelle que « *C'est en raison de la charge publique communale qu'ils assument que ces délégués sont désignés [...]. Dès lors, les rémunérations qu'ils touchent doivent apparaître dans les comptes communaux, quelle que soit la décision du Conseil [sur les rémunérations]* ».

En respectant cette règle, les communes disposent de l'information nécessaire pour répondre à l'exigence de la LPECPM. Pour la satisfaire, il suffit dès lors qu'un récapitulatif des rémunérations par représentant-e et par personne morale soit adressé une fois par an à la Municipalité.

Quand bien même la loi n'évoque pas explicitement **les rémunérations provenant de participations « en cascade »**, la Cour est d'avis qu'elles devraient être également communiquées à la Municipalité.

1	2	3	4
Les rémunérations de chaque représentant-e ne sont <b>pas connues</b> de la Municipalité.  Elles <b>ne transitent pas par la bourse communale</b> .	La Municipalité n'est <b>pas informée</b> de manière spécifique sur les rémunérations de chaque représentant-e  Seule <b>une partie</b> des rémunérations <b>transite par la bourse communale</b> .	Un <b>inventaire</b> par représentant-e est établi. La Municipalité est <b>informée</b> sur les rémunérations de chaque représentant-e.  <b>L'ensemble</b> des rémunérations doit <b>transiter par la bourse communale</b> .  Il n'existe néanmoins <b>pas de contrôle formel d'intégralité</b> .	Un <b>inventaire</b> par représentant-e est établi. La Municipalité est <b>informée</b> sur les rémunérations de chaque représentant-e.  <b>L'ensemble</b> des rémunérations doit <b>transiter par la bourse communale</b> et un <b>contrôle formel d'intégralité</b> est effectué.

La commune d'Echallens atteint le niveau 1, conformément au critère mentionné ci-dessus. Morges, Nyon, Payerne, Pully, Renens ont obtenu une évaluation de 2.5 du fait que soit elles ont pris des dispositions pour que les rémunérations des représentants transitent dans les comptes communaux, soit il existe un inventaire des rémunérations par représentant-e au sein de l'Administration sans qu'il soit pour autant communiqué spécifiquement à la Municipalité conformément à la LPECPM. Lausanne, Ollon et Yverdon procèdent conformément à la LPECPM. Enfin, la commune de Vevey, qui remplit des exigences supérieures à la loi, se situe au niveau 4.

L'annexe III donne un aperçu de la manière dont sont traitées les rémunérations.

## 9.7 Forme des rapports

L'article 15 al. 4 requiert que la commune **précise la forme** des rapports exigés de leurs représentants.

1	2	3	4
La forme des rapports a été <b>convenue tacitement</b> .  Les rapports sont généralement <b>oraux</b> et <b>aucune mention</b> des rapports effectués ne figure au procès-verbal.	La forme des rapports a été <b>convenue tacitement</b> .  Les rapports sont généralement <b>oraux</b> , mais il existe <b>une mention</b> des rapports effectués <b>lorsqu'une décision a dû être prise</b> .	La forme des rapports a été <b>définie par écrit</b> .  Les rapports sont généralement <b>oraux</b> mais une <b>information succincte</b> figure <b>systématiquement au procès-verbal</b> .	La forme des rapports a été <b>définie par écrit</b> .  Si la forme est orale, une information <b>détaillée</b> figure au procès-verbal.  Si la forme est écrite, il existe un <b>rapport écrit et structuré</b> .

Nyon est la seule commune qui précise dans son nouveau règlement la forme de ses rapports (niveau 3) ainsi qu'exigé par la LPECPM. Toutes les autres communes se situent au niveau 2.

## 9.8 Respect du droit impératif

L'article 15 al. 4 requiert que les communications des représentants s'effectuent **dans le respect du droit impératif**.

Comme indiqué en introduction, cet aspect n'a pas été évalué en l'absence de documentation et d'une interprétation variable possible de la notion de droit impératif.

Il ressort en effet des entretiens avec les communes que la notion même de « droit impératif » n'est pas claire. Son interprétation varie sensiblement d'une commune, voire d'un-e représentant-e, à l'autre.

Il faut relever que les interlocuteurs se sont révélés sensibles à la question ; il serait souhaitable que le SeCRI énonce quelques principes de base à l'intention des communes.

## 10. Relations avec les représentants aux Assemblées générales

Ce volet se réfère aux exigences posées par l'article 16 de la LPECPM. Son évaluation se fonde dès lors sur la communication d'instructions de vote aux représentants avant la tenue des Assemblées générales et aux rapports de ceux-ci après les Assemblées générales.

Le résultat de l'évaluation des relations entre les représentants à l'Assemblée générale et la Municipalité est exposé ci-après. Les travaux de la Cour l'ont amenée à la constatation et recommandation suivante :

### Constatation n° 10

Certaines communes ont fait le choix de ne pas transmettre d'instructions de vote (soit de manière systématique, soit tant qu'il n'y a pas de point important à l'ordre du jour) et/ou de ne pas exiger des représentants de rapports sur les Assemblées générales auxquelles ils assistent.

#### Risque

Manque d'information.

Non-conformité avec la LPEPCM.

#### Recommandation n° 10

Pour les participations ne faisant pas l'objet d'exemptions, transmettre des instructions de vote aux représentants et exiger de leur part un compte-rendu des résultats de l'Assemblée générale. Ces éléments devraient figurer de manière succincte au procès-verbal de la séance de Municipalité concernée.

## 10.1 Communication d'instructions de vote aux représentants aux AG

L'article 16 al. 1 requiert que les communes donnent à leur représentant les **instructions de vote** pour l'Assemblée générale.

1	2	3	4
Il n'y a <b>pas d'instructions de vote</b> transmises aux représentants.	Pour <b>une partie des cas</b> non exemptés, des instructions de vote sont <b>transmises de manière orale</b> , lorsque la Municipalité juge nécessaire de le faire.	Pour <b>tous les cas</b> non exemptés des instructions de vote sont <b>systématiquement transmises de manière orale</b> .	Pour <b>tous les cas</b> non exemptés des instructions de vote sont <b>systématiquement transmises par écrit</b> ou figurent au <b>procès-verbal</b> .

Seules les communes de Pully, Nyon et Lausanne transmettent systématiquement des instructions de vote et remplissent dès lors le niveau 3 conforme à la LPEPCM. Les autres communes transmettent des instructions uniquement dans le cas où un objet particulier figure à l'ordre du jour ce qui correspond au niveau 2.

## 10.2 Existence d'un rapport des représentants sur le déroulement de l'AG

L'article 16 al. 2 requiert qu'à l'issue de l'Assemblée générale, les représentants fassent **rapport** à l'Autorité qui les a désignés ainsi qu'à la direction en charge des finances.

1	2	3	4
Il n'y a <b>pas de rapport des représentants</b> après les assemblées générales.	Pour <b>une partie des cas</b> ne faisant pas l'objet d'exceptions un <b>rapport oral</b> est fait à la Municipalité.  <b>Aucune mention</b> ne figure au procès-verbal.	Pour <b>tous les cas</b> ne faisant pas l'objet d'exceptions, un <b>rapport oral</b> est effectué.  Une <b>information succincte</b> figure <b>systématiquement au procès-verbal</b> .	Pour <b>tous les cas</b> ne faisant pas l'objet d'exceptions, soit un <b>rapport écrit</b> est effectué, soit le rapport oral et son contenu figure <b>au procès-verbal</b> .

Seule la commune d'Ollon prévoit des rapports systématiques des représentants à l'Assemblée générale qui sont retranscrits dans les PV des séances de Municipalité et obtient un niveau conforme à la loi (3). Toutes les autres communes se situent au niveau 2.

## 11. Suivi financier des participations

Ce volet se réfère aux exigences posées par l'article 17 de la LPECPM. La notion de suivi financier n'étant pas précisée dans la loi, la Cour a établi des critères pour satisfaire au minimum requis.

Le résultat de l'évaluation du suivi financier est exposé ci-après. Les travaux de la Cour l'ont amenée à la constatation et recommandation suivante :

### Constatation n° 11

Le suivi financier se limite de manière générale aux procédures requises dans le cadre du bouclage annuel des comptes. En raison d'importantes réserves latentes sur la valeur des participations, ces analyses sont souvent limitées. En outre, l'évaluation des risques se confond avec celle établie par la personne morale. Or, la commune peut encourir des risques financiers et/ou non financiers très différents de ceux de la personne morale.

### Risque

Risques financiers encourus par la commune appréhendés tardivement, notamment en raison d'un manque de relais entre l'analyse de la Direction des finances et les informations détenues par les représentants.

### Recommandation n° 11

Pour toutes les participations non exemptées au sens de l'article 19 LPECPM, analyser la situation financière de la personne morale intégrant une analyse des risques encourus par la commune en raison de sa participation. Ces informations

doivent faire partie intégrante du rapport général annuel des représentants sur la situation des personnes morales.

L'article 17 al. 1, intitulé « suivi financier de l'activité des personnes morales » requiert que les communes **suivent l'activité** des personnes morales dont elles détiennent des participations.

Comme relevé en préambule, la LPECPM mentionne à l'alinéa 2 de l'article 17 également l'existence d'une évaluation des risques, sans toutefois être formulée spécifiquement à l'intention des communes. La Cour a dès lors admis que l'intention du législateur était de laisser aux communes la liberté d'organiser ce suivi comme elles le souhaitent.

1	2	3	4
<p><b>Aucun suivi financier et analyse des risques ne sont effectués.</b></p>	<p>Confié au Service financier, le suivi financier s'inscrit dans les procédures de <b>bouclement annuel des comptes</b> (évaluation au bilan et engagements hors bilan).</p> <p>Il porte sur <b>une partie des participations</b> non exemptées.</p>	<p><b>Pour tous les cas ne faisant pas l'objet d'exceptions, une analyse est effectuée</b> par la Municipalité.</p>	<p>La Municipalité a émis des <b>directives</b> pour la réalisation de l'analyse financière.</p> <p>Pour <b>tous les cas</b> ne faisant pas l'objet d'exceptions, une <b>analyse approfondie</b> est effectuée et <b>documentée</b>.</p> <p>L'analyse est <b>validée</b> par les <b>représentants</b>, à la haute direction et présentée à la Municipalité</p>

Les analyses effectuées se limitent aux procédures de la Direction des finances dans le cadre du bouclement annuel des comptes. En outre, il n'existe pas de suivi global et financier systématique et d'évaluation des risques pour les participations. Toutes les communes atteignent le niveau 2.

Si, au niveau de l'Etat de Vaud, une analyse structurée, incluant une analyse de ratios, a été mise en place, le suivi financier effectué dans les communes se limite à reconsidérer annuellement l'évaluation au bilan des participations, le cas échéant des prêts qui leur ont été accordés, et à mettre à jour la liste des cautionnements et garanties octroyées. Il est important de relever que vu l'importance des réserves latentes existantes dans la plupart des communes sur la valeur des participations, l'analyse de l'évaluation des participations est souvent succincte.

Ce qui est entendu par suivi financier des participations n'est pas défini dans la loi. De l'avis de la Cour, les communes devraient présenter chaque année une vue d'ensemble des relations avec les participations en intégrant tous les engagements (prêts, garanties, cautionnements) avec une évaluation des risques liés à ces contributions.

En outre, un autre aspect important est celui de l'évaluation des risques relatifs aux participations évoqué dans la loi qui ne peut se confondre avec celle établie

par la société. Dans ce cadre, le rôle des représentants et leur propre rapport/communication sur l'état des sociétés est important.

## 12. Information de la Municipalité à l'Autorité délibérante

Ce volet se réfère aux exigences posées par l'article 18 de la LPECPM.

Le résultat de l'évaluation de l'information fournie à l'Autorité délibérante est exposé ci-après. Les travaux de la Cour l'ont amenée à la constatation et recommandation suivante :

### Constatation n° 12

Une majorité de communes ne présente qu'une information très succincte au sujet des participations qu'elles détiennent dans leurs rapports de gestion et des comptes à l'attention du Conseil communal. Malgré l'exigence de l'article 4 alinéa 2 LC, l'information relative à l'usage fait par la Municipalité de l'autorisation générale de statuer dont la Municipalité bénéficie n'est pas toujours mentionnée dans le rapport de gestion de la commune. La liste des participations détenues par la commune n'est pas non plus toujours publiée. Les informations sur le suivi des participations dans le rapport de gestion sont peu développées. Les commissions de gestion et des finances n'examinent pas systématiquement cette question dans le cadre de leurs travaux.

### Risques

Contrôle de l'organe délibérant sur l'exécutif limité.

Non-conformité avec la loi.

### Recommandation n° 12

Afin de renforcer la transparence à l'intention du Conseil communal, inclure dans les rapports de gestion et/ou sur les comptes un chapitre dédié aux participations dans lequel figurent les principes de la politique d'acquisition et d'aliénation (compétences décisionnelles et critères de décision), une indication sur les transactions de l'exercice (usage fait de l'autorisation générale de statuer), une description des participations (significatives) détenues ainsi que des principes comptables de classification et d'évaluation et des informations sur leur suivi proprement dit.

Une proposition de canevas pour **des informations dans le rapport de gestion** figure en annexe V-E.

L'article 18, intitulé « Information au Grand Conseil », requiert que le Conseil d'Etat **rapporte annuellement à la Commission de gestion et à la Commission des finances sur le suivi** des participations et que le Grand Conseil soit informé du suivi général par l'Etat de ses participations au moyen des rapports de la Commission de gestion et de la Commission des finances.

Comme relevé en préambule, l'article 17 de la LPECPM ne fait pas référence aux communes dans son texte mais se trouve dans le chapitre destiné aux communes. La Cour le considère donc comme obligatoire.

Les rapports de gestion et des comptes servent d'information au Conseil communal et de premier support aux travaux de ces commissions. Pour apprécier la conformité à cet aspect de la loi, la Cour a passé en revue toutes les informations données par la Municipalité au Conseil communal dans ces documents.

1	2	3	4
<b>Aucune information</b> relative au suivi des participations ne figure dans les rapports de gestion et/ou des comptes.	<b>Des informations</b> relatives à certaines participations figurent dans les rapports de gestion et/ou des comptes en fonction de l'actualité et de décisions prises.	<b>Des informations spécifiques</b> (chapitre spécial) relatives au suivi de toutes participations non exemptées figurent dans le rapport de gestion et/ou des comptes.	<b>Des informations spécifiques détaillées</b> (chapitre spécial) relatives au suivi de toutes les participations non exemptées figurent dans le rapport de gestion et/ou des comptes.

En l'absence d'informations relatives au suivi des participations dans les rapports de gestion et des comptes, la commune d'Echallens se situe au niveau 1. Celle de Payerne se situe au niveau 1.5 étant donné qu'elle publie certaines informations de base (liste des participations, liste des représentations, etc.). Les communes de Pully, Yverdon, Morges, Ollon et Lausanne correspondent aux critères du niveau 2 susmentionné. Les communes de Nyon et Renens ont d'ores et déjà développé une information sous forme d'un chapitre dédié à un grand nombre de participations dans leur rapport de gestion. Quant à la commune de Vevey, elle a développé une communication directe systématique au Conseil communal sur ses participations les plus importantes. Ces trois communes se rapprochent donc des exigences posées par la LPECPM et se situent à 2.5.

Il convient de préciser que toutes les communes ont déclaré fournir sur demande toutes les informations utiles sur les participations aux commissions de gestion et des finances.

## 13. Contrôle et révision

Ce volet se réfère aux exigences posées par les articles 20 et 21 de la LPECPM.

L'article 20 prescrit que les communes ne peuvent détenir de participations qu'à des **personnes morales dotées d'un réviseur externe**, disposant des qualifications nécessaires à l'accomplissement de sa tâche auprès de la personne morale soumise à révision. Les communes s'assurent que cette obligation est réalisée préalablement à toute prise de participation.

L'article 21 spécifie que lorsqu'elles créent une personne morale de droit public ou y participent, les communes veillent à les doter d'un système de révision et de contrôle adéquat. Les dispositions légales et statutaires applicables aux personnes morales sont néanmoins réservées.

Avec l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions du Code des obligations<sup>7</sup>, rendant l'obligation de disposer d'un organe de révision indépendante de la forme juridique de la personne morale et fondée sur des critères d'importance, toutes les participations examinées ont un organe de révision, à l'exception d'une seule participation (opting out décidé par l'Assemblée générale).

<sup>7</sup> au 1<sup>er</sup> janvier 2008

## CHAPITRE V CONCLUSIONS DE LA COUR

### 14. Résultats des analyses

L'objectif de l'audit était d'examiner, sous l'angle de la bonne gestion, les **pratiques** des communes en matière d'acquisition, de gestion et d'aliénation de participations financières ainsi que leur **conformité avec la LPECPM**.

Pour mener à bien ses travaux, la Cour a conduit son audit sur la base de trois axes d'analyse, lesquels conduisent aux conclusions présentées ci-dessous.

#### ***Politique d'acquisition et d'aliénation des participations***

- Il n'existe pas de politique formellement établie, les communes n'ayant pas pour but d'acquérir des participations financières. Toutes les communes ont insisté sur la conformité de toute participation financière avec un objectif de politique publique.
- La définition des compétences assure un passage par la Municipalité et le Conseil communal dans les cas significatifs, ce qui constitue un garde-fou ; aucune violation de compétences n'a été observée même si certaines précisions formelles sont requises dans certains cas.
- Les documents pour décision ne comportent pas toujours les éléments nécessaires à la prise de décision. Leur but est de faire avaliser une solution bien définie (même si consciencieusement réfléchie); il manque une certaine transparence assurant une décision en toute connaissance de cause et cela peut nuire à l'assurance d'investir là où il le faut pour la réalisation d'objectifs publics.
- Le niveau de transparence des informations sur les participations détenues ou nouvellement acquises varie d'une commune à l'autre, mais à l'heure actuelle, il existe plutôt peu d'informations dans les rapports sur les comptes et les rapports de gestion.

#### ***Représentation des communes au sein des organes des personnes morales auxquelles elles participent***

- Les représentations aux Conseils d'administration sont prises au sérieux ; pour les Assemblées générales, les enjeux apparaissent moins importants.
- La désignation des représentants est fortement liée au mode de fonctionnement des communes. Ceux-ci sont essentiellement des Municipaux, ce qui a des avantages mais aussi implique certains risques.
- Beaucoup d'éléments qui relèvent de la tâche des représentants sont considérés comme coulant de source, sans être posés clairement à plat, ce qui engendre un risque de malentendu et d'appréciation ; les objectifs et les obligations méritent d'être mieux définis.
- Le traitement des rémunérations varie selon l'organisation des communes, mais le règlement des aspects liés aux rémunérations est surtout lié aux taux d'activité définis par les Conseils communaux.

### ***Suivi des participations***

- En ce qui concerne la partie des travaux obligatoire pour les communes, la Cour a constaté certaines incohérences et manques de précisions dans la loi.
- Pour un certain nombre de communes, cette loi est apparue inconnue des communes avant notre audit. La crainte de bureaucratie excessive pour s'y conformer est également apparue dans les discussions ; Une communication privilégiée avec les communes de même qu'une boîte à outils sont nécessaires ; dans le cadre d'une démarche qui se veut constructive, en réponse aux demandes des communes, la Cour a développé un certain nombre de modèles qu'elle présente dans les Annexes IV et V. Il est important que les communes fassent un état de leurs participations et demandent des exemptions qui sont prévues par la LPECPM pour les participations qui ne revêtent pas une importance significative.
- Il peut sembler que les obligations de suivi imposées par la LPECPM soient respectées par le fait que le collège municipal dont font partie la plupart des représentants se réunit très régulièrement et aborde les problématiques au fur et à mesure ; mais il manque une systématique de suivi et un temps consacré à un arrêt sur la situation – nécessité de sortir de la conduite opérationnelle de « 1<sup>er</sup> niveau » pour prendre du recul.
- Dans le mode de fonctionnement actuel, il existe un risque de cloisonnement, de manque de communication. L'obligation de rendre compte est limitée :
  - a) entre les représentants et la Municipalité (manque de temps, évitement des conflits, préservation de l'exposition des Municipaux, habitudes)
  - b) entre la Municipalité et le Conseil communal (informations succinctes sur le suivi des participations, commissions ne s'intéressant pas forcément au suivi).
- Le suivi financier des participations financières nécessite d'être renforcé et d'inclure une évaluation des risques financiers et/ou non financiers.

## 15. Conclusions

L'audit de la Cour des comptes a porté sur l'application de la LPECPM (Loi sur les participations de l'Etat et des communes à des personnes morales) dans 10 communes vaudoises dont 8 chefs-lieux de districts. L'examen s'est focalisé sur 46 participations à raison des 3 à 6 plus importantes et significatives de chacune des communes. Au terme de ses travaux, la Cour a constaté que le suivi des participations effectué par les communes vaudoises peut être dans l'ensemble considéré de qualité tout en nécessitant un certain nombre d'aménagements pour être pleinement conforme à cette loi.

En effet, dans la pratique actuelle, c'est généralement aux Conseillers municipaux délégués dans les organes des participations qu'incombe la responsabilité de saisir l'Exécutif et le suivi des participations revêt un caractère plutôt opérationnel. Or, la LPECPM amène deux modifications essentielles par

rapport à cette pratique : d'une part l'obligation pour les Exécutifs des communes d'organiser une revue au moins une fois par année de toutes leurs participations et d'autre part celle du pilotage des participations à un niveau stratégique (notamment communication des objectifs stratégiques et financiers mis à jour que les communes entendent atteindre au moyen de leurs participations et rapport par les représentants au sujet de la mise en œuvre de ces objectifs). En outre, un certain nombre de dispositions exigent une plus grande transparence vis-à-vis des Exécutifs, notamment en matière de rémunérations, mais également à l'égard des Conseils communaux par le biais d'informations plus développées sur le suivi des participations.

Quant au suivi financier de l'activité des personnes morales, là encore, la LPECPM, en évoquant l'évaluation des risques relatifs aux participations financières, fixe des exigences qui vont au delà du suivi comptable actuellement effectué par les communes.

Cette loi introduit un véritable changement de culture dans la gestion des participations. Si son application a paru lourde à certaines communes, il convient de relever qu'aucune d'entre elles n'a fait usage de la possibilité prévue à l'art. 19 de demander au Département en charge des communes d'être exemptée. La plupart d'entre elles ont manifesté l'intention d'utiliser les possibilités prévues par cet article de loi pour leurs participations les moins importantes en espérant que le dispositif mis en place par le Département en charge des communes ne soit pas trop lourd.

Au terme de son analyse, la Cour a constaté que les six communes qui détiennent le plus grand nombre de participations significatives, soit **Ollon, Nyon, Yverdon, Vevey, Renens et Lausanne** sont celles qui ont mis en place une gestion des participations financières qui se rapproche le plus des exigences de la LPECPM.

**La commune d'Ollon** se caractérise notamment, tant pour les relations avec les représentants au sein d'organes de la haute direction de personnes morales que pour les relations avec les représentants au sein d'Assemblées générales, par des rapports systématiques faits à l'Exécutif par les représentants après chaque séance de Conseil d'Administration et après chaque Assemblée générale dont des extraits figurent aux procès-verbaux des séances de Municipalité.

**La commune de Nyon** a adopté un règlement de la Municipalité pour le suivi des participations conforme à la LPECPM, qui est en cours d'implémentation. L'information que la commune fournit au Conseil communal sur le suivi des participations est développée de façon probante.

**La commune d'Yverdon** a mis en place des revues mensuelles des participations les plus importantes. Elle développe actuellement un projet de cahier des charges et de reporting exigeant vis-à-vis des participations.

**La commune de Vevey** se caractérise par une grande transparence dans la communication des rémunérations de ses représentants et dans l'information sur les participations qu'elle transmet au Conseil communal.

**La commune de Renens** aborde fréquemment ses participations les plus importantes et fait preuve de transparence dans les informations qu'elle transmet au Conseil communal sur le suivi.

**La commune de Lausanne** a développé une base de données permettant d'établir le suivi systématique de ses participations.

**La commune de Pully** ne dispose que de peu de participations importantes. Néanmoins, la gestion de ses participations se caractérise par une certaine systématique.

**Les communes de Morges, Payerne et Echallens**, qui disposent de peu de participations, pourraient recourir, dans une large mesure, aux exemptions prévues à l'art. 19 de la LPECPM.

L'audit de la Cour a montré que les dispositions figurant dans la LPECPM, par leur orientation stratégique, viennent en complément du travail actuellement effectué par les communes dans leur gestion des participations. Pour les participations les plus importantes des communes, elles amènent un cadre adapté aux enjeux qu'elles représentent.

La Cour formule les réserves d'usage pour le cas où des documents, des éléments ou des faits ne lui auraient pas été communiqués, ou l'auraient été de manière incomplète ou inappropriée, éléments qui auraient pu avoir pour conséquence des constatations et/ou des recommandations inadéquates.

La Cour, délibérant en séance plénière du 1<sup>er</sup> novembre 2010, a adopté le présent rapport public en présence de Mme Anne Weill-Lévy, présidente, Mme Éliane Rey, vice-présidente, ainsi que de MM. Stefano Granieri, Jacques Guyaz et Jean-Claude Rochat.

## 16. Remerciements

Parvenue au terme de ses travaux, la Cour des comptes tient à remercier toutes les personnes qui lui ont permis de réaliser cet audit. Elle souligne la disponibilité de ses interlocuteurs et interlocutrices, de même que la diligence et le suivi mis à la préparation et à la fourniture des documents et des données requis. Elle note également qu'à aucun moment elle n'a eu le sentiment d'une rétention d'informations.

Ces remerciements s'adressent tout particulièrement aux Syndics, Conseillers municipaux, Secrétaires municipaux, Chefs de service et boursiers communaux qui ont reçu l'équipe d'audit et lui ont fourni toute la documentation nécessaire.



# AUDIT SUR LA GESTION DES PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DANS DIX COMMUNES VAUDOISES

## ANNEXES

Rapport numéro 12  
du 1<sup>er</sup> novembre 2010

Cour des comptes du canton de Vaud  
Rue de Langallerie 11 – 1014 Lausanne  
Téléphone : 021 316 58 00 – fax : 021 316 58 01  
[info.cour-des-comptes@vd.ch](mailto:info.cour-des-comptes@vd.ch)  
[www.vd.ch/cdc](http://www.vd.ch/cdc)

## Table des matières ANNEXES

Annexe I : Résultats détaillés par commune	3
1. Echallens	4
2. Lausanne	8
3. Morges	13
4. Nyon	17
5. Ollon	23
6. Payerne	27
7. Pully	31
8. Renens	35
9. Vevey	39
10. Yverdon-les-Bains	44
Annexe II : Autorisations générales de statuer sur les acquisitions et aliénations de participations octroyées aux Municipalités des communes auditées	50
Annexe III : Politique de rémunération des représentants des communes auditées	52
Annexe IV : Canevas pour l'inventaire des participations	53
Annexe V : Proposition de canevas	54
A. Structure de préavis	54
B. Règlement de Municipalité	55
C. Fiche de suivi	57
D. Rapport annuel des représentants	58
E. Informations dans le rapport de gestion	59
Annexe VI : Abréviations et glossaire	60
Annexe VII : La Cour des comptes en bref	61

# ANNEXE I

## RÉSULTATS DÉTAILLÉS PAR COMMUNE

Chaque commune auditée est présentée dans des sous-chapitres distincts présentant tous la structure décrite ci-après :

### Introduction

- **informations sur la commune et ses Autorités** ainsi que sur la composition de la délégation qui a reçu l'équipe d'audit
- **le portefeuille de participations de la commune :**

Les participations à des personnes morales peuvent figurer sous les rubriques suivantes :

- Patrimoine financier :
  - 912 Placements du patrimoine financier
- Patrimoine administratif
  - 915 Prêts et capitaux de dotation

Un tableau présente, pour la dernière année disponible au moment de l'audit, la valeur et le nombre des participations enregistrées dans ces comptes au bilan. Il convient de noter que de manière générale, les participations sont évaluées avec d'importantes réserves latentes. Un commentaire décrivant les participations contenues dans les différentes rubriques figure en bas de tableau.

- **les participations examinées dans le cadre de l'audit**

Un tableau recense les participations sélectionnées pour l'audit ; il comprend la mention de la raison sociale, de la forme juridique, du pourcentage de participation et du pourcentage de contrôle, du domaine d'activité.

### Résumé des points forts

Pour chaque commune figure un encadré décrivant les points forts identifiés en relation avec les aspects abordés aux chapitres II, III et IV.

### **Résultats de l'audit pour chacun des trois axes analysés**

- **Politique d'acquisition et d'aliénation des participations**
- **Représentations de la commune au sein des organes des personnes morales**
- **Suivi des participations**

La partie relative **au suivi des participations** faisant l'objet d'une évaluation est introduite par un graphique représentant le niveau obtenu pour les quatre volets pris en considération, soit les relations avec les représentants à la haute direction, les relations avec les représentants à l'Assemblée générale, le suivi financier et l'information à l'organe délibérant. Le premier volet reposant sur six critères, le résultat obtenu fait également l'objet d'un graphique afin de pouvoir mieux saisir le contenu de l'évaluation.

## 1. Echallens

Chef-lieu du district du Gros-de-Vaud, Echallens compte environ 5'000 habitants. Sa Municipalité est composée de 5 membres. Le taux d'activité a été fixé à 80% pour le Syndic et à 30% pour les autres membres de la Municipalité. Le Conseil communal comprend 60 membres.

L'équipe d'audit a été reçue par Monsieur Nicolier, Syndic.

### Le portefeuille de participations de la commune

Au 31 décembre 2008, les participations de la commune se présentaient comme suit :

<b>Patrimoine financier</b>		<b>CHF</b>
912 Placements du patrimoine financier		
Titres et participations		47'913
12 participations		
<b>Patrimoine administratif</b>		<b>CHF</b>
915 Prêts et capitaux de dotations		
Titres et papiers valeurs		741'335
21 participations		

Au patrimoine financier, les participations les plus importantes sont celles à la Romande Energie Holding SA et à la Compagnie du chemin de fer Lausanne-Echallens-Bercher SA (LEB); Au patrimoine administratif, la valeur comptable est constituée essentiellement des participations de la commune à la société régionale de gestion des déchets, à la société régionale de télé-réseau, au cinéma local et à la Fondation de Beaulieu; les autres participations incluent notamment celles de la CGN SA et de la Cité des Bains SA.

A l'exception du cinéma, détenu à 100% par la commune, aucune des participations n'est supérieure à 10%. Les transactions portant sur des participations sont par ailleurs peu fréquentes.

### Les participations examinées dans le cadre de l'audit

Raison sociale	Forme juridique	% de participation	% de contrôle	Domaine d'activité
Télédistal S.A.	S.A.	8.83%	8.83%	Télé-réseau
Compagnie de chemin de fer Lausanne-Echallens-Bercher SA	S.A.	2.22%	2.22%	Transports publics
VALORSA S.A.	S.A.	2.24%	2.84%	Déchets
Eler SA	S.A.	100.00%	100.00%	Sports, culture et loisirs (Cinéma d'Echallens SA)

**Points forts**

**« Politique d'acquisition et d'aliénation »**

- Liste des participations connue des Commissions de gestion et des finances et du Conseil communal (figure dans le rapport de révision)

**« Représentations au sein des organes des personnes morales »**

- Indépendance des représentants aux Assemblées générales

## 1.1. Politique d'acquisition et d'aliénation des participations

La Municipalité est au bénéfice d'une autorisation générale de statuer en ce qui concerne les acquisitions. Aucune transaction relative à des participations n'ayant eu lieu récemment, la Cour a renoncé à se pencher plus en détail sur les aspects relatifs à la prise de décision et au contenu des préavis.

Le Syndic a néanmoins fait part à l'équipe d'audit de son intention de prendre en considération ces aspects dans le cadre du processus de formalisation qui a été engagé par la commune.

La liste des participations figure dans le rapport de l'organe de révision, qui est transmis aux Commissions des finances et de gestion ainsi qu'au Conseil communal. Selon les années, quelques informations générales et financières sur les participations et les éventuelles transactions de l'année sont également décrites. Le rapport de gestion incluant le rapport sur les comptes ne contient pas d'informations particulières sur le portefeuille de participations.

La Cour relève que ce qui précède est à mettre en rapport avec la nature du portefeuille de la commune d'Echallens, le faible nombre de participations significatives qu'il inclut et le peu de transactions qui ont lieu.

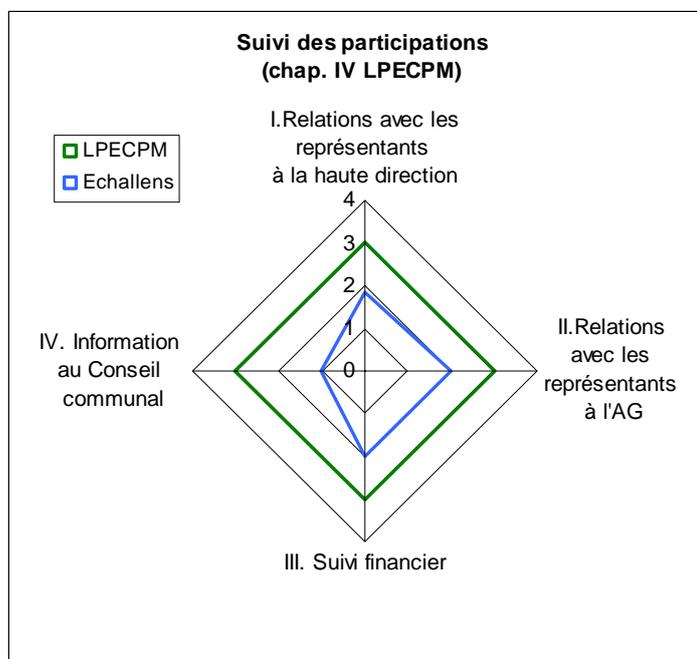
## 1.2. Représentations de la commune au sein des organes des personnes morales auxquelles elle participe

La commune d'Echallens est représentée à la haute direction de 5 sociétés significatives pour elle. Dans tous les cas, la représentation est assurée par le Syndic, pour des raisons essentiellement historiques.

La commune a par ailleurs indiqué participer aux Assemblées générales de ces participations en y déléguant le Conseiller municipal des finances ou un autre membre de la Municipalité. En l'absence de documentation, ce fait n'est pas confirmé.

Sur la base des informations communiquées, les rémunérations liées aux représentations, de faible importance selon le Syndic, restent acquises aux représentants de la commune et ne transitent pas par la bourse communale.

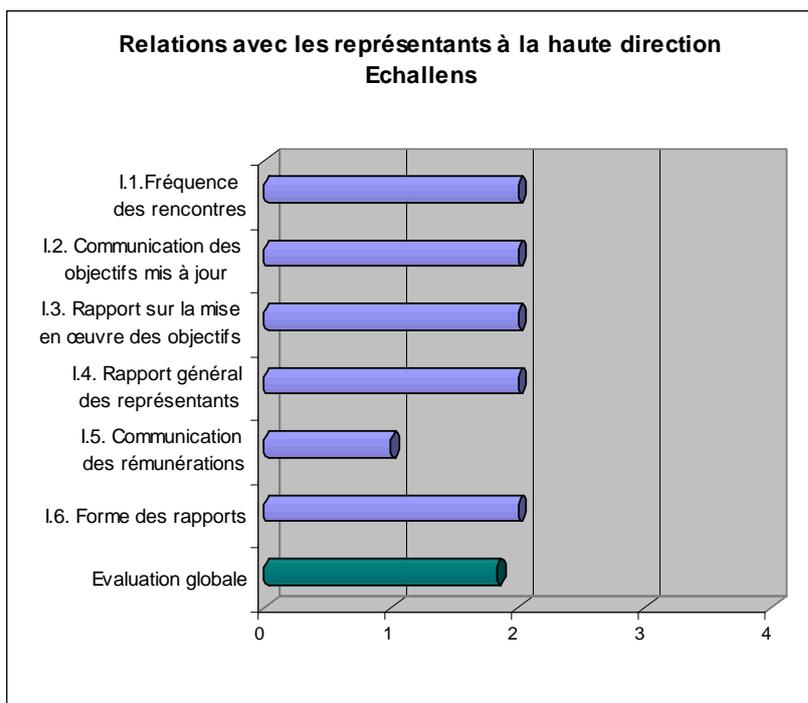
### 1.3. Suivi des participations



L'évaluation du suivi des participations effectué par la commune d'Echallens manque essentiellement de systématique et de formalisation. Un effort devrait être consenti pour insérer quelques informations en relation avec le suivi des participations dans le rapport de gestion incluant le rapport sur les comptes destiné au Conseil communal.

Vu la nature et l'importance des participations détenues par la commune, une analyse destinée à cibler les participations nécessitant un suivi tel que requis par la LPECPM et une demande d'exceptions au sens de l'art. 19 portant sur les participations peu significatives et peu risquées seraient opportunes.

Relations avec les représentants à la haute direction



Les représentations étant assurées par le Syndic, les échanges avec la Municipalité ont lieu dans le cadre des séances de Municipalité. Sauf élément nécessitant une décision de la Municipalité, les discussions ne font pas l'objet d'un point spécifique à l'ordre du jour et revêtent plutôt la forme d'informations effectuées sous le point « Divers », en fonction des circonstances (ex : informations sur une participation à un Conseil d'administration). Elles ne sont pas orientées en fonction des éléments requis par l'article 15 LPECPM. L'absence de problème particulier est admise de manière implicite tant que rien n'est signalé. Il a été indiqué à la Cour que les discussions figuraient aux procès-verbaux des séances de Municipalité. La commune n'a toutefois pas pu fournir des extraits attestant des discussions tenues pour la période et les participations examinées.

Les rémunérations liées aux activités de représentations sont versées directement aux représentants et ne font pas l'objet d'une communication à la Municipalité.

Relations avec les représentants aux Assemblées générales

Selon les informations communiquées, sauf point à l'ordre du jour qui ait une incidence financière pour la commune, aucune instruction n'est transmise aux représentants. Ceux-ci rapportent sur le déroulement de l'Assemblée générale en séance de Municipalité. En l'absence de procès-verbaux l'attestant, ces informations n'ont pas pu être confirmées.

Suivi financier

Le suivi financier des participations s'inscrit dans le cadre du suivi financier général effectué par le Conseiller municipal des finances mais n'inclut pas de démarche particulière relative aux participations. Aucun risque n'a été identifié par la commune pour les participations auditées.

Information au Conseil communal

La Municipalité transmet au Conseil communal le rapport de révision sur les comptes de l'exercice qui contient un certain nombre d'informations sur les

participations. Aucune mention sur le suivi proprement dit des participations ne figure dans le rapport de gestion (contenant celui des comptes) de la commune.

Contrôle et révision

Eler SA, la holding détenant le Cinéma d'Echallens SA, ainsi que ce dernier, n'ont plus d'organe de révision depuis l'exercice 2009 en vertu des possibilités d'opting-out octroyées par les nouvelles dispositions du Code des obligations.

## 2. Lausanne

Chef-lieu du district de Lausanne, Lausanne compte environ 123'000 habitants. Sa Municipalité est composée de 7 membres assumant une fonction à plein-temps. Le Conseil communal comprend 100 membres.

L'équipe d'audit a été reçue par Monsieur Brélaz, Syndic, Monsieur Pidoux, Conseiller municipal en charge des Services industriels, Monsieur Meystre, Secrétaire municipal, Monsieur Barbi, Chef du service financier et Monsieur Décosterd, Chef du service du développement de la Ville et de la communication.

Le portefeuille de participations de la commune

Au 31 décembre 2009, les participations de la commune se présentaient comme suit :

<b>Patrimoine financier</b>	<b>CHF</b>
912 Placements du patrimoine financier	
Titres	3'463'366
7 participations	
<b>Patrimoine administratif</b>	<b>CHF</b>
915 Prêts et participations permanentes	
Participations permanentes	
- parts sociales	22'307
- actions	640'242'961
- capitaux de fondation à amortir	15'000'000
77 participations	

Le **patrimoine financier** inclut essentiellement les actions BCV et des parts dans des sociétés actives dans l'immobilier ; néanmoins, il est prévu que les participations Romande Energie Holding SA et EOS Holding SA soient transférées du patrimoine administratif au patrimoine financier lors du prochain exercice. A noter que ces deux dernières participations ont fait l'objet d'une réévaluation en 2009.

Au **patrimoine administratif** figurent la plupart des participations. L'essentiel de la valeur est constitué de sociétés actives dans l'énergie (Romande Energie Holding SA, Energie Ouest Suisse (EOS) SA, Forces motrices Hongrin-Léman SA, Gaznat SA et SI-REN SA. Les autres participations significatives sont notamment des sociétés actives dans les domaines des transports telle que le Metro Lausanne-Ouchy, les TL, le TSOL, dans celui des congrès et expositions telle que la Fondation de Beaulieu. Dans le domaine du réseau câblé, on trouve également des participations significatives dans des sociétés fournissant des signaux analogiques et numériques (BOISY TV et Digi TV) de même qu'une participation à Vaud-Fribourg TV SA. La ville est un actionnaire important de Neo Technologies (systèmes d'informations). Le reste des participations comprend notamment des sociétés actives dans le domaine du sport, des déchets, un

parking, des sociétés immobilières, ainsi que certaines participations qui concernent des sociétés soutenues de manière générale par les communes de la région.

La commune dispose ainsi de nombreuses participations, dont plusieurs sont significatives en terme d'investissements et/ou de contrôle.

Les participations amorties sont généralement maintenues à la valeur historique de CHF 1.-

Les participations examinées dans le cadre de l'audit

Raison sociale	Forme juridique	% de participation	% de contrôle	Domaine
EOS Holding SA	S.A.	20.06%	20.06%	Energie
SI-REN SA	S.A.	100.00%	100.00%	Energie
Méto Lausanne-Ouchy SA	S.A.	100.00%	100.00%	Transports publics
CGN Compagnie générale de navigation sur le Lac Léman SA	S.A.	5.52%	5.52%	Transports publics
Vaud-Fribourg TV SA	S.A.	22.70%	22.70%	Autres activités
Fondation de Beaulieu	Fondation	41.25%	41.25%	Autres activités

**Points forts**

**« Politique d'acquisition et d'aliénation »**

- Liste des participations communiquée (figure dans le préavis sur les comptes annuels)
- Usage fait de la Municipalité de son autorisation de statuer inventorié dans le rapport de gestion, de même que les transactions particulières ou des informations relatives à certains événements

**« Représentations au sein des organes des personnes morales »**

- Liste des représentations connue du Conseil communal (rapport de gestion)

**« Suivi des participations et conformité LPECMP »**

- Base de données développée sur la base des exigences de la LPECMP afin d'établir une fiche de suivi par participation
- Maintien d'une trace de l'existence de participations entièrement amorties (valeur au bilan de CHF 1.-)

**2.1. Politique d'acquisition et d'alinéation des participations**

Le Conseil communal a accordé à la Municipalité pour la législature l'autorisation de constituer des associations et des fondations ou d'y adhérer, ainsi que de constituer des sociétés commerciales ou d'acquérir des participations dans ces sociétés avec les limites suivantes :

- associations : cotisation annuelle n'excède pas CHF 5'000.
- fondations : participation au capital de dotation ne dépasse pas CHF 25'000.
- sociétés commerciales : acquisitions de parts pour un montant de CHF 50'000 au plus.

La Municipalité rend compte de l'emploi qu'elle fait de ces compétences dans la section « Préambule » de son rapport de gestion. La liste des participations détenues par la commune est présentée dans le préavis sur les comptes annuels.

Deux transactions importantes sont intervenues ces dernières années et ont fait l'objet d'un préavis au Conseil communal. Il ressort de l'examen du premier, portant sur une augmentation de capital-actions, que tous les éléments importants quant à la motivation, aux objectifs et à la méthode de financement sont abordés. Le deuxième préavis examiné propose une prise de participation dans une nouvelle entité. Ce dernier est succinct, mais met en perspective la majeure partie des éléments importants. Il donne une bonne vision de la situation, des conséquences en cas de refus du Conseil communal et des alternatives possibles. Dans les deux cas, les risques existants en cas de refus de l'option soumise sont présentés ; par contre ce n'est pas le cas des risques liés aux prises de participation.

## **2.2. Représentations de la commune au sein des organes des personnes morales auxquelles elle participe**

La commune de Lausanne est représentée à la haute direction des personnes morales auxquelles elle participe le plus souvent par des Conseillers municipaux. De manière générale, le premier siège de la Commune est octroyé au-à la Conseiller-ère municipal-e en charge de la Direction concernée par la participation ; les autres sièges sont attribués en fonction des compétences particulières ou de l'intérêt manifesté par les autres Conseillers municipaux. La fonction de Syndic ou un certain historique peuvent aussi être déterminants selon les cas.

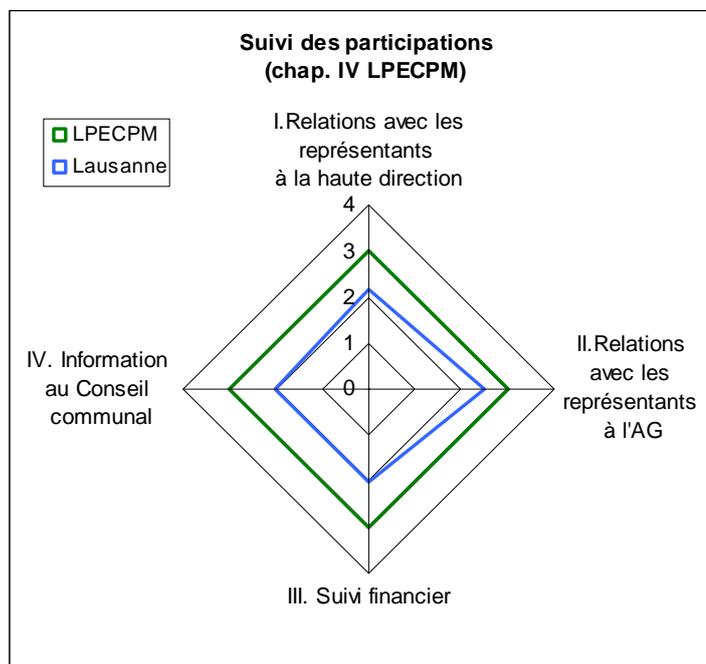
Le recours à des personnes extérieures à la Municipalité est rare. Dans le cadre de ces travaux, la Cour a identifié un cas pour lequel une Conseillère communale a été désignée au côté du Syndic, comme représentante au Conseil d'administration et un autre cas (société détenue à 100% par la commune) où la commune a délégué, en sus du Syndic et de trois Conseillers municipaux, un ancien membre de la Municipalité.

La Municipalité a délibérément renoncé à établir des lettres de mission pour ses représentants, cette manière de procéder étant estimée trop rigide.

La Municipalité se fait représenter aux Assemblées générales des sociétés auxquelles elle participe, mais ignore volontairement certaines d'entre elles (p. ex. participations symboliques). La désignation des représentants à l'AG n'obéit pas à une règle prédéfinie, mais le plus souvent la personne désignée est le-la chef-fe du service concerné. Elle est donc systématiquement différente de celle siégeant au Conseil d'administration, mais il existe souvent un lien de subordination qui empêche une indépendance stricte.

Les Conseillers municipaux cèdent l'entier de leurs rémunérations de représentations à la caisse communale.

## 2.3. Suivi des participations

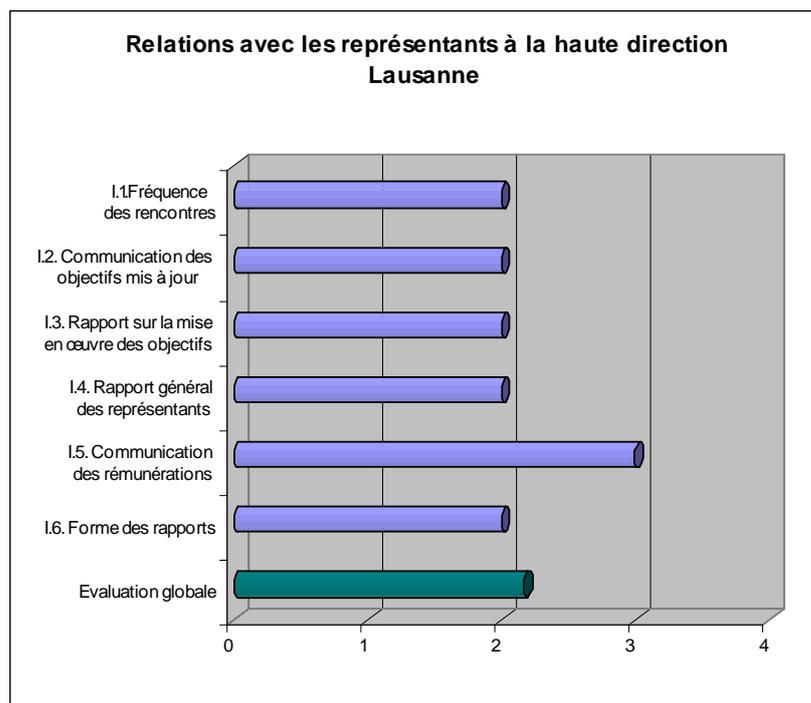


Suite à l'entrée en vigueur de la LPECPM, le Service financier a développé une base de données destinée à recenser les informations utiles en rapport avec les exigences de la loi. Chaque participation fait ainsi l'objet d'une « Fiche de participation ».

Les informations de la base de données doivent être saisies par les personnes concernées et sont destinées à être extraites une fois par an afin de soutenir l'élaboration d'un rapport à la Municipalité. L'exercice devrait être effectué au courant de l'été 2010 pour la première fois.

Les rubriques prévues couvrent relativement bien les objets prévus par la LPECPM. Néanmoins, sur la base des fiches examinées, les informations fournies à ce jour sont assez limitées. Les objectifs stratégiques de la participation se rapportent essentiellement au but de la société ressortant de ses statuts, et ne semblent pas particulièrement représenter les objectifs spécifiques propres de la Ville de Lausanne. Les seuls rapports mentionnés semblent être ceux liés à la tenue des Assemblées générales mais non des séances du Conseil d'administration. Les objets abordés sont indiqués de manière très succincte.

Relations avec les représentants à la haute direction



Les rapports des représentants à la haute direction se font dans le cadre des séances de Municipalité, sous les points de l'ordre du jour « Communications et propositions du Syndic » ou « Communications et propositions des directions ».

En l'absence d'un certain enjeu (ex : gestion routinière, société à 100% qui constitue de fait un service de la Direction) ou dans le cas de question purement technique, les communications des représentants sont limitées. L'effort nécessaire pour restituer un sujet complexe est jugé trop important dans le cas où il n'existe pas forcément d'enjeu (question « technique »). Les représentants gèrent eux-mêmes les aspects liés à leur mandat. Sans divergences d'intérêts avec les objectifs de la Ville, seul un renvoi au rapport de gestion de la société est effectué.

Par contre, si un événement important survient, les représentants effectuent un rapport oral ou rédigent une note d'orientation afin de discuter de l'enjeu et de prendre une décision. Dès lors qu'un objet, même peu fondamental, nécessite une décision, il relève de la Municipalité.

En principe, les discussions ne figurent au procès-verbal qu'en cas de décision.

Toutes les indemnités perçues dans le cadre de représentations doivent être versées à la caisse communale. Une créance comptable est constituée pour les montants à recevoir afin d'assurer le suivi de l'encaissement. La Municipalité est informée du montant des rémunérations par une ligne dédiée au budget pour chaque dicastère. Elle peut en outre demander des informations plus détaillées.

Relations avec les représentants aux Assemblées générales

Les représentants ont pour consigne (non formalisée) que sauf instruction contraire, ils acceptent les propositions du Conseil d'administration. Il n'y a pas de rapport systématique effectué pour l'heure à l'issue de l'Assemblée générale. L'ordre du jour étant la plupart du temps lié aux obligations statutaires standard (approbation des comptes, élection du réviseur, décharge aux administrateurs), les rapports des représentants à l'Assemblée générale ne sont pas estimés

primordiaux, sachant que les éléments importants ont déjà été traités avec les représentants à la haute direction. La tenue de l'Assemblée générale doit cependant être reflétée dans la fiche de la participation et un champ est prévu pour les remarques éventuelles.

#### Suivi financier

La Municipalité n'a pas établi de processus particulier lié au suivi financier des participations. Elle considère notamment que les participations importantes représentent au plus dix sociétés et que leur suivi financier peut être intégré aux procédures de bouclage des comptes effectuées par le Service financier.

#### Information au Conseil communal

Chaque direction effectue un rapport aux Commissions de gestion et des finances, mais les participations ne constituent pas un élément particulier. Une information sur celles-ci est toutefois incluse dans le rapport de gestion, dans les chapitres des différentes Directions, dans le cas d'un développement important ou d'une transaction particulière. Dans le préavis sur les comptes annuels figure en outre une brève présentation de la rubrique au bilan. Aucune information relative au suivi des participations en lui-même n'est toutefois intégrée au rapport de gestion ou dans la brochure des comptes annuels.

#### Contrôle et révision

Toutes les participations examinées ont un organe de révision agréé par l'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision.

### 3. Morges

Chef-lieu du district de Morges, Morges compte environ 14'500 habitants. Sa Municipalité est composée de 7 membres. Le taux d'activité actuel est de 60% pour la Syndique et de 50% pour les autres membres de la Municipalité (modifications en cours). Le Conseil communal comprend 100 membres.

L'équipe d'audit a été reçue par Monsieur Züger, Conseiller municipal en charge des finances et Madame Stenghele, Cheffe du service des finances.

#### Le portefeuille de participations de la commune

Au 31 décembre 2009, les participations de la commune se présentaient comme suit :

<b>Patrimoine financier</b>	<b>CHF</b>
912 Placements du patrimoine financier	
Titres et placements, dont	
- participations	485'000
39 participations	..

Le portefeuille de participations de la commune figure intégralement au **patrimoine financier**. La commune dispose de peu de participations significatives. La plus importante est celle du Parking Centre Ville SA. Les autres participations sont détenues à moins de 10% ; il s'agit notamment de la société de gestion des déchets de la région, de sociétés de transport et d'actions de la Romande Energie Holding SA, ainsi que de diverses parts à des coopératives d'habitation et sociétés soutenues de manière générale par les communes de la région (Beaulieu Exploitation SA, CGN SA). La commune détient en outre une part sociale dans l'Association intercommunale d'épuration des eaux. Les participations entièrement amorties sont citées dans l'inventaire, sans valeur.

Les participations examinées dans le cadre de l'audit

Raison sociale	Forme juridique	% de participation	% de contrôle	Domaine
Parking Centre Ville SA	S.A.	27.14%	27.14%	Parking
VALORSA SA	S.A.	8.20%	5.15%	Déchets
Société des Auto-transports du Pied du Jura Vaudois S.A.P.J.V	S.A.	5.00%	5.00%	Transports publics
ERM	Assoc. Intercom.	1 PS	1 PS	Eau

**Points forts**

**« Politique d'acquisition et d'aliénation »**

- Liste des participations publiée dans le rapport de gestion
- Bilan des titres et placements (usage fait de la Municipalité de son autorisation de statuer) publié dans le rapport de gestion de même que les transactions de l'exercice

**« Suivi des participations et conformité à la LPECPM »**

- Inventaire des rémunérations des représentants qui inclut de plus les avantages autres que les rémunérations dont bénéficient les représentants

### 3.1. Politique d'acquisition et d'aliénation des participations

La Municipalité est au bénéfice d'une autorisation générale de statuer sur la constitution de sociétés commerciales, d'associations et de fondations ainsi que l'acquisition de participations dans les sociétés commerciales pour un montant de CHF 50'000 par cas et de CHF 100'000 par année, charges éventuelles comprises.

Suite à l'examen du préavis relatif à la dernière transaction, survenue en 2008 et concernant une aliénation d'actions, il ressort que la Municipalité met clairement en évidence l'objectif stratégique de cette vente et l'affectation possible de la plus-value. Il est cependant dommage que l'analyse des différentes relations commerciales avec la société concernée effectuée dans le cadre de la préparation du préavis ne figure pas dans le préavis.

La liste des participations figure dans le rapport de gestion au chapitre « Finances, Economie et Contrôle de Gestion » comme annexe aux explications portant sur les titres et placements. Les transactions de l'exercice y sont également présentées.

### 3.2. Représentations de la commune au sein des organes des personnes morales auxquelles elle participe

Lorsqu'elle bénéficie de sièges à la haute direction des personnes morales auxquelles elle participe, la commune de Morges se fait représenter par le-la Conseiller-ère municipal-e en charge du dicastère concerné ou par un-e autre Conseiller-ère municipal-e qui en manifeste l'intérêt. Etant donné la taille et la

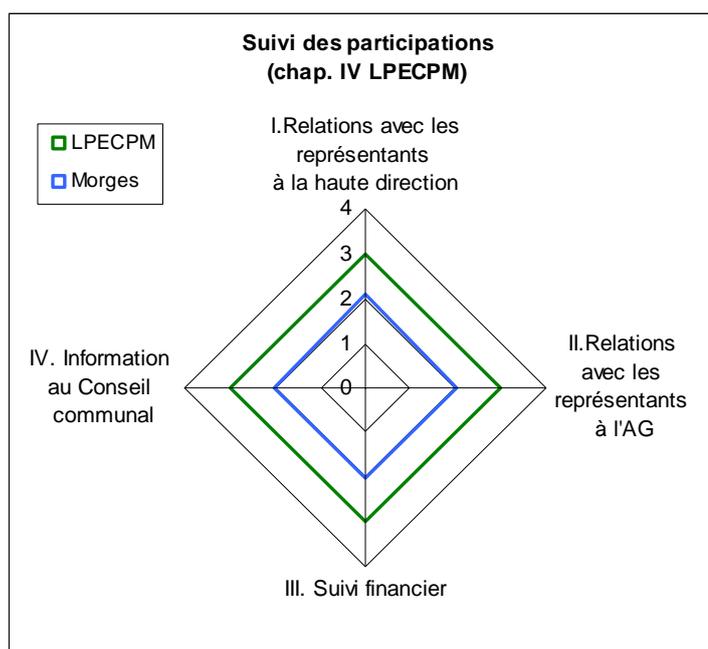
nature du portefeuille de participations de la commune, cela représente un nombre limité de Conseils d'administration par Conseiller-ère municipal-e.

Il faut relever que, dans le cas de l'Association intercommunale ERM, il résulte des dispositions statutaires que sept sièges du Conseil intercommunal sont occupés par des représentants issus du Conseil communal de Morges.

La commune est en principe représentée aux Assemblées générales par d'autres Conseillers municipaux que ceux siégeant au Conseil d'administration. Il arrive cependant que ceux-ci fonctionnent également lors de l'Assemblée générale, tout en s'abstenant de voter.

Les tantièmes perçus par les membres délégués par la Municipalité au sein d'une société commerciale sont versés à la Caisse communale. Les jetons de présence tout comme la rémunération accessoire au sein d'une association ou d'une entente intercommunale de droit public leur sont acquis<sup>1</sup>. A noter qu'un préavis visant à modifier la question des indemnités de la Municipalité est en discussion au Conseil communal. Il est envisagé que tout ce que les Conseillers municipaux reçoivent revienne à la commune, mais il est également demandé de revoir les taux d'activités des membres de la Municipalité ainsi que la base de leur rémunération.

### 3.3. Suivi des participations



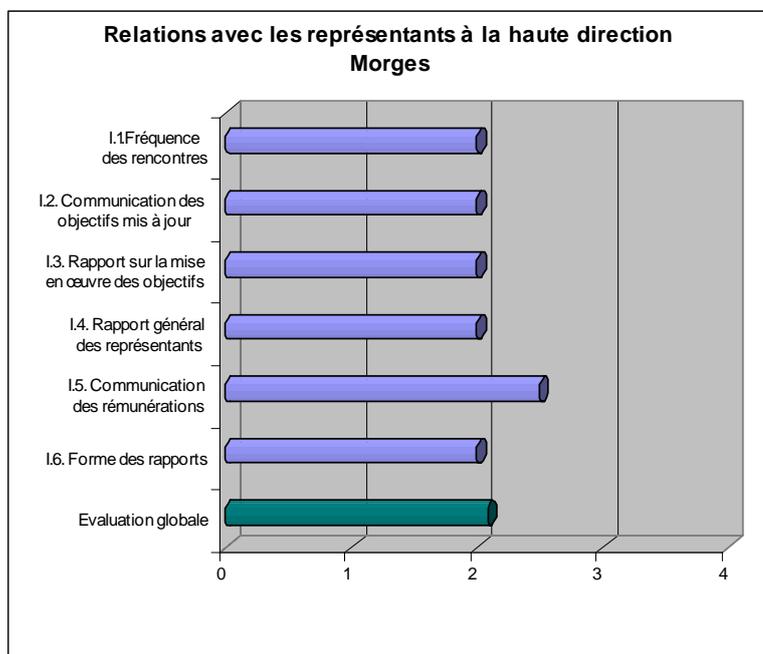
La nécessité de communiquer au sein de la Municipalité au sujet des participations est actuellement laissée à la libre appréciation des représentants. Les discussions se tiennent à leur initiative et le contenu n'est pas orienté sur les exigences de la LPECPM. L'absence de formalisation empêche de constater la nature et l'importance du suivi effectué.

Vu la nature et l'importance des participations détenues par la commune, une analyse destinée à cibler les participations nécessitant un suivi tel que requis par

<sup>1</sup> art. 9 bis Règlement de la Municipalité

la LPECPM et une demande d'exceptions au sens de l'article 19 portant sur les participations peu significatives et peu risquées seraient opportunes.

Relations avec les représentants à la haute direction



Les participations sont abordées dans le cadre des séances de Municipalité. La discussion est prévue à l'ordre du jour si une prise de décision est requise, sinon le point "zéro" donne la possibilité aux représentants de transmettre certaines informations ou de solliciter l'avis de leurs collègues. L'initiative est laissée à l'appréciation des représentants. Les discussions ne figurent volontairement pas au procès-verbal, à moins de décisions de la Municipalité.

Dans le cas particulier de l'Association intercommunale, le rapport sur les activités de l'association s'effectue plus particulièrement par le biais du « Rapport annuel de la Municipalité sur les Associations intercommunales au Conseil communal ».

Un inventaire détaillé des rémunérations est tenu par la Direction des finances et communiqué à la Municipalité. Il ne manque que le transit des rémunérations par la caisse communale pour être pleinement conforme à la LPECPM.

Relations avec les représentants aux Assemblées générales

Actuellement, en l'absence d'objets critiques à l'ordre du jour, aucune instruction particulière de vote n'est transmise aux représentants aux Assemblées générales et ceux-ci n'effectuent en principe pas de rapport après l'Assemblée générale.

Suivi financier

Compte tenu des participations détenues, la commune estime qu'un suivi financier particulier n'est pas nécessaire. Seule une revue des rapports de l'organe de révision et comptes des personnes morales est effectuée par la Direction des finances dans le cadre du bouclage annuel.

Information au Conseil communal

Dans le rapport de gestion figurent le bilan des titres et placements de même que des informations sur des décisions prises en matière de participations. En outre, un rapport annuel de gestion sur les associations intercommunales est adressé au Conseil communal.

Contrôle et révision

Toutes les participations examinées ont un organe de révision agréé par l'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision.

## 4. Nyon

Chef-lieu de district, Nyon compte près de 18'000 habitants. Sa Municipalité est composée de 7 membres. Le taux d'activité a été fixé à 60% pour le Syndic et à 40% pour les autres membres de la Municipalité. Le Conseil communal comprend 100 membres.

L'équipe d'audit a été reçue par Monsieur Rossellat, Syndic, Madame Freymond Cantone, Conseillère municipale en charge des Finances, de l'Informatique et des Services Industriels, Monsieur Dupertuis, Conseiller municipal en charge des Travaux et environnement et de l'urbanisme, Mme Leiggenger, Secrétaire municipale et Monsieur Decurnex, Directeur des Services Industriels.

Le portefeuille de participations de la commune

Au 31 décembre 2009, les participations de la commune se présentaient comme suit :

	<b>CHF</b>
<b>Patrimoine financier</b>	
912 Placements du patrimoine financier	
Titres, dont :	
- participations	1'140'893
13 participations	
	<b>CHF</b>
<b>Patrimoine administratif</b>	
915 Prêts et capitaux de dotations	
Titres "patrimoine administratif"	26
24 participations	

La commune dispose d'un certain nombre de participations significatives.

Au **patrimoine financier**, la valeur est constituée essentiellement de la participation à la Romande Energie Holding SA et d'actions BCV, Novartis SA, Sygenta SA. S'ajoutent à cela des participations significatives complètement amorties telles que la société de pompage et d'adduction d'eau de la région et la société de gestion des déchets de la région.

Au **patrimoine administratif**, les participations sont toutes à la valeur historique de CHF 1.- et comprennent essentiellement des parts dans diverses coopératives d'habitation de la région ou des participations de faible importance qui concernent des sociétés soutenues de manière générale par un certain nombre de communes. La rubrique comprend toutefois également des participations plus significatives en termes stratégiques telles que Enerdis Approvisionnement SA ou Télé-Dôle SA.

Conformément à la demande faite par l'organe de révision, la classification entre patrimoine financier et patrimoine administratif repose sur la forme juridique de la personne morale; les sociétés anonymes figurent ainsi en principe au patrimoine

financier. A noter que Enerdis Approvisionnement SA sera reclassée en patrimoine financier en 2010 conformément à cette règle.

Les participations examinées dans le cadre de l'audit

Raison sociale	Forme juridique	% de participation	% de contrôle	Domaine
TRN Télé réseau de la Région Yvernoise SA	S.A.	100.00%	100.00%	Télé réseau
Société anonyme pour le pompage et l'adduction d'eau du lac pour la région yvernoise SAPAN	S.A.	72.47%	72.47%	Eau
ENERDIS Approvisionnement SA	S.A.	20.00%	20.00%	Energie
Sadec S.A.	S.A.	20.22%	20.22%	Déchets
Télé-Dôle SA	S.A.	16.40%	16.40%	Remontées mécaniques

**Points forts**

**« Politique d'acquisition et d'aliénation »**

- Liste des participations figure dans le rapport sur les comptes annuels détaillés

**« Représentations au sein des organes des personnes morales »**

- Indépendance des représentants à l'Assemblée générale

**« Suivi des participations et conformité LPECPM »**

- Règlement de la Municipalité pour un suivi des participations conforme à la LPECPM (chapitre distinct)
- Transparence des indemnités reçues par les délégués (annexe règlement de la Municipalité)
- Canevas de note à la Municipalité pour les représentations aux AG (désignation des représentants et instructions de vote)
- Chapitre distinct sur le suivi des participations dans le rapport de gestion

#### 4.1. Politique d'acquisition et d'aliénation des participations

La Municipalité est autorisée à procéder d'une manière générale à des acquisitions de participations dans des sociétés commerciales jusqu'à CHF 30'000 par cas.

Le Règlement de la Municipalité récemment révisé prévoit que « Pour chaque objet soumis en séance de Municipalité, les services/offices transmettent une note écrite comprenant une brève description du sujet, les incidences financières, la position des services consultés, les éventuelles actions de communication et une proposition de décision, ainsi que tout document utile à la compréhension du dossier ». Ces éléments, pour autant qu'ils soient repris dans les préavis au Conseil communal, devraient contribuer à la qualité de ces derniers.

Un préavis portant sur une vente d'actions datant de 2008 a pu être examiné. Le contenu de ce dernier est synthétique et pertinent. S'agissant d'une vente, la vision stratégique est peu abordée ; les objectifs mis en avant sont

essentiellement financiers. L'allocation du bénéfice sur la vente est clairement présentée.

La liste des participations figure dans la brochure des comptes détaillée et annexes relative au préavis sur les comptes annuels. Le rapport de gestion fait par ailleurs état des événements principaux de l'année, donc des transactions éventuelles particulières.

#### **4.2. Représentations de la commune au sein des organes des personnes morales auxquelles elle participe**

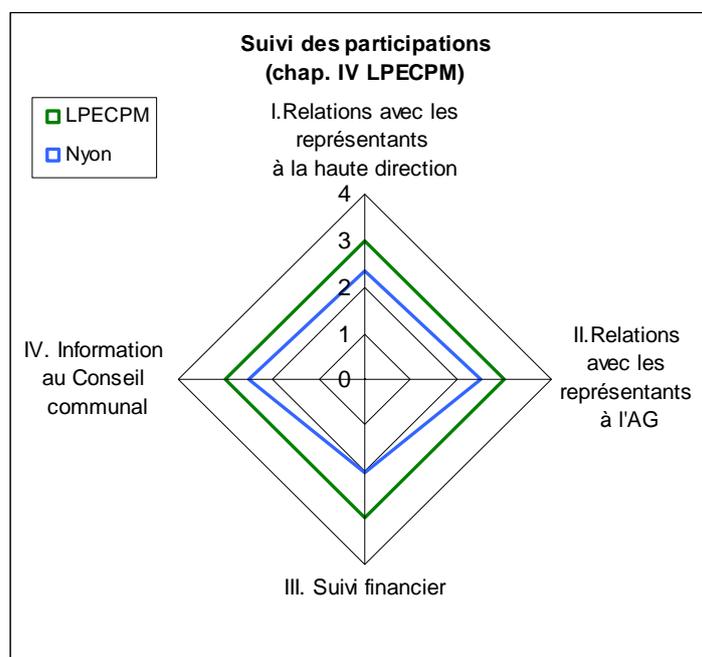
La commune de Nyon est représentée à la haute direction des principales participations qu'elle détient par des Conseillers municipaux. Le premier siège est attribué au-à la Conseiller-ère municipal-e en charge du dicastère concerné. Seule TRN SA fait exception dans le sens où, en complément des Conseillers municipaux désignés, deux représentants externes ont également été nommés afin d'apporter au Conseil d'administration des compétences particulières dans le domaine. La liste des représentations existe et est annexée au Règlement de la Municipalité.

Pour l'instant, les missions sont encore définies de manière informelle, mais le mandat des délégués est spécifié dans le nouveau Règlement de la Municipalité : « Les délégués représentent la Municipalité et doivent défendre les intérêts de la Ville de Nyon ». Il est également prévu que pour les sociétés dans lesquelles la commune détient une participation significative ou majoritaire, les Conseillers municipaux délégués reçoivent une lettre de mission dans laquelle la Municipalité précise les objectifs stratégiques et, le cas échéant, financiers de sa participation, la forme et les modalités des rapports attendus des municipaux délégués, l'étendue de leur pouvoir de représentation. Les délégués pourront ainsi, avec les lettres de mission, se référer à la politique demandée par la commune actionnaire.

Les représentations de la commune aux Assemblées générales sont assurées, pour les sociétés anonymes dans lesquelles la Ville détient une participation significative ou majoritaire, par d'autres Conseillers municipaux que ceux siégeant à la haute direction de la personne morale.

Les Conseillers municipaux peuvent actuellement bénéficier de toutes les indemnités versées dans le cadre des représentations. En décembre 2009, la Municipalité a néanmoins décidé de proposer pour la prochaine législature, en même temps que l'augmentation du taux d'activité, l'autorisation pour les Conseillers municipaux de ne conserver que les montants des jetons de présence pour toutes leurs représentations à toutes les sociétés, fondations et associations dont il ont la charge.

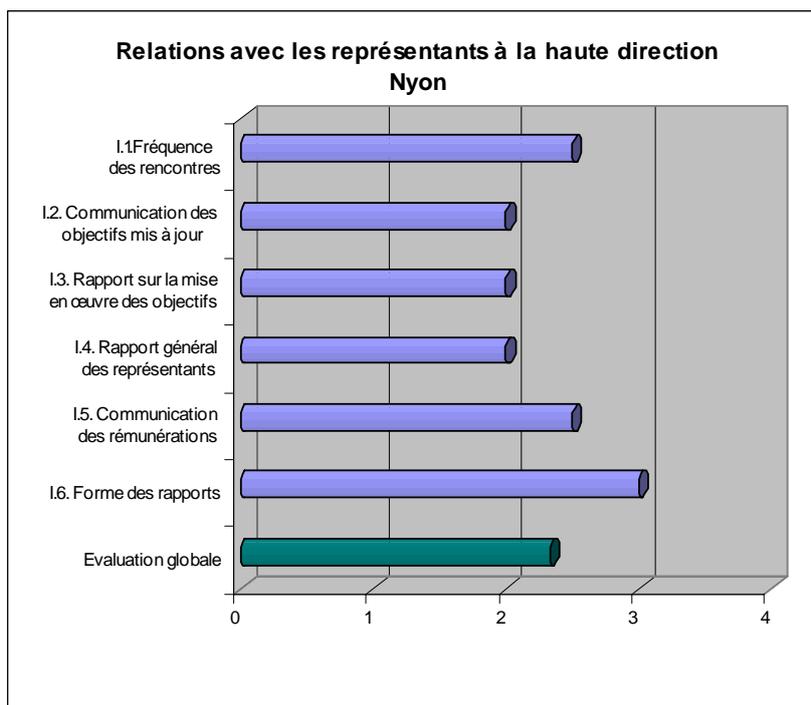
### 4.3. Suivi des participations



En adoptant le 4.11.2009 un nouveau règlement qui contient un chapitre distinct en matière de suivi des participations, la Ville de Nyon a d'ores-et-déjà pris des mesures en ce qui concerne notamment la préparation des Assemblées générales afin de se conformer aux dispositions de la LPECPM. Les discussions sont fréquentes mais l'évaluation du suivi des participations à la haute direction manque actuellement de formalisation qui ne permet pas la traçabilité du suivi effectué.

La Municipalité a la volonté d'aller au-delà de la LPECPM pour la prochaine législature, notamment en ce qui concerne la communication des devoirs des délégués afin de prévenir tout problème de loyauté des représentants.

Relations avec les représentants à la haute direction



*Actuellement*

Sous le point « Représentation de la Municipalité à des manifestations, vin d'honneur » sont annoncées les représentations prévues, telles que les Assemblées générales

La Municipalité considère que c'est aux délégués de l'actionnaire de garder leur rôle critique et curieux et d'informer la Municipalité quand ils le jugent nécessaire. Si au terme des discussions, aucune décision n'est requise et aucune conséquence financière ou risque n'en ressort, la forme orale suffit. A contrario, si la commune se voit confrontée à une nouvelle orientation stratégique, la Municipalité doit pouvoir se déterminer par le biais d'une note portée à l'ordre du jour. Dans ce cas, seule leur existence et la décision prise sont reflétées dans le procès-verbal et non le contenu des discussions.

Les participations sont néanmoins abordées au moins avant l'Assemblée générale conformément à la règle définie dans le Règlement de la Municipalité.

*Selon le nouveau règlement*

Les délégués rédigent ou exigent la rédaction d'un rapport annuel dressant la liste des principales activités et exposant la situation de la société / association / fondation.

Pour les SA dans lesquelles la Ville détient une participation importante ou majoritaire, le rapport, accompagné du bilan, est transmis à la Municipalité avant l'Assemblée générale.

Pour les autres sociétés, associations, fondations, les délégués sollicitent l'avis de la Municipalité pour toute décision stratégique et l'informe des situations difficiles.

Les rapports d'activité et les bilans sont par ailleurs tenus à la disposition des autres Conseillers.

### Rémunérations

Toutes les indemnités reçues sont répertoriées dans l'annexe II du Règlement de la Municipalité de Nyon ; tout est dès lors totalement transparent. Cependant les honoraires, tantièmes et jetons de présence ne transitent pas systématiquement par la caisse communale; dans certains cas, ils sont versés directement aux Conseillers municipaux concernés. Une révision menée par la Municipalité en 2009 quant aux rémunérations prévoit que lors de la prochaine législature, les indemnités soient toutes versées dans la caisse communale. Les jetons de présence que les représentants ont le droit de conserver leur seront rétrocédés après coup (à relever que depuis 2010, les Conseillers municipaux reversent une partie de leurs indemnités TRN à la caisse communale).

### Relations avec les représentants aux Assemblées générales

Depuis le début de l'année 2010, la Municipalité utilise un canevas de note pour décision destiné à prendre acte des comptes annuels, désigner les délégués et donner les consignes de vote, ceci pour toutes les participations de la Ville supérieures à 20%.

Un rapport est effectué à l'issue de l'Assemblée générale en fonction de la règle mentionnée dans l'Annexe II du Règlement de Municipalité ou si quelque chose de particulier doit être signalé.

### Suivi financier

Le suivi financier est assuré par le Service des finances et complété par l'évaluation des risques dont les représentants ont la charge.

### Information au Conseil communal

Dans le rapport de gestion, un paragraphe intitulé « sociétés, associations, partenaires » dédié aux participations figure sous la rubrique consacrée aux Services Industriels et fournit un aperçu de la participation de la commune, de l'activité de la personne morale et des membres du Conseil d'administration<sup>2</sup>.

Dans une optique d'efficacité et de transparence vis-à-vis du Conseil communal, la Municipalité envisage une rubrique plus globale et une information plus complète pour les participations sous la forme d'une annexe au rapport de gestion dont la publication interviendrait après que les Assemblées générales des sociétés aient eu lieu, soit après le 30 juin de chaque année.

Le nouveau Règlement de la Municipalité prévoit que les délégués rédigent ou exigent la rédaction d'un rapport annuel. Ces rapports sont typiquement ceux qui sont rédigés par la Direction de la SA, approuvés par son Conseil d'Administration et présentés à l'Assemblée générale. Les rapports d'activité et les bilans des personnes morales seront transmis aux Commissions de gestion et des finances pour information.

### Contrôle et révision

Toutes les participations examinées ont un organe de révision agréé par l'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision.

---

<sup>2</sup> En 2009 : Canal Saturne SA, Enerdis Approvisionnement SA, Enerdis distribution société coopérative, Sapan, Swisspower, TRN SA.

## 5. Ollon

Commune du district d'Aigle, Ollon compte environ 6'900 habitants. Sa Municipalité est composée de 7 membres. Le taux d'activité du Syndic équivaut à environ 60 % de temps de travail, celui des Conseillers municipaux à 30 % voire 40 % selon le dicastère. Le Conseil communal comprend 70 membres.

L'équipe d'audit a été reçue par Monsieur Chollet, Syndic et Monsieur Clerc, Conseiller municipal en charge des finances.

### Le portefeuille de participations de la commune

Au 31 décembre 2008, les participations de la commune se présentaient comme suit :

<b>Patrimoine financier</b>		<b>CHF</b>
912 Placements du patrimoine financier		
Titres		1'874'095
34 participations		
 <b>Patrimoine administratif</b>		 <b>CHF</b>
916 Subventions et participations à amortir		
Participations à amortir, dont :		
- participation au capital		600'000
1 participation		

Le portefeuille de participations de la commune figure entièrement au **patrimoine financier**, à la seule exception d'une récente participation au Restaurant du Col-de-Bretaye SA qui figure sous les « Participations à amortir ». La participation au capital-actions de cette société devrait être classée sous la rubrique 912, la rubrique 916 n'enregistrant que les participations à des investissements amortissables.

Les participations comprennent essentiellement des sociétés actives dans l'énergie et les transports. Seule une participation est détenue pour un pourcentage supérieur à 10%. Le reste du portefeuille est constitué de participations plus symboliques, notamment à des personnes morales qui ont de manière générale le soutien des communes (ex : Beaulieu Exploitation SA, Coopérative vaudoise de cautionnement).

### Les participations examinées dans le cadre de l'audit

Raison sociale	Forme juridique	% de participation	Domaine
Forces Motrices de l'Avançon SA	S.A.	6.21%	Energie
Holdigaz SA	S.A.	2.99%	Energie
Télé Villars-Gryon S.A.	S.A.	18.58%	Remontées mécaniques
Transports Publics du Chablais SA	S.A.	1.08%	Transports publics

### Points forts

#### « *Politique d'acquisition et d'aliénation* »

- Etat de situation des préavis approuvés figure dans les comptes et rapport de gestion et permet de mettre en évidence l'état d'avancement des transactions affectant l'exercice

#### « *Représentations au sein des organes des personnes morales* »

- Liste des représentations permet de visualiser le nombre total de représentations attribuées à chaque Conseiller-ère municipal-e
- Indépendance des représentants à l'AG

#### « *Suivi des participations et conformité LPECPM* »

- Rapports d'activité systématiques des représentants après les séances des Conseils d'administration
- Rapports d'activité systématiques des représentants après les Assemblées générales
- Résumés des rapports des représentants figurent au procès-verbal des séances de Municipalité

## 5.1. Politique d'acquisition et d'alinéation des participations

La Municipalité statue sur les acquisitions de participations à raison de CHF 150'000 par année et CHF 500'000 au maximum pour la législature. Formellement, l'autorisation générale de statuer octroyée par le Conseil communal en date du 6 octobre 2006 ne porte néanmoins que sur l'acquisition d'immeubles et de droits réels immobiliers (tel qu'évoqué à l'article 4 chiffre 6 LC) et non sur les transactions relatives à des participations commerciales (article 4 chiffre 6 bis LC).

Une seule transaction sur des participations est intervenue récemment. Il ressort de l'examen du préavis au Conseil communal que les objectifs sont compréhensibles, même s'ils ne figurent pas dans un chapitre distinct. Une évaluation des risques liés à l'option soumise manque toutefois ; seuls les risques liés à un refus de la prise de participation apparaissent.

Un état de situation des préavis votés figure dans la brochure « Comptes de l'exercice et rapport de gestion » et permet de mettre en évidence le cas échéant l'état d'avancement des investissements liés à des prises de participation ou des aliénations. La brochure ne contient cependant pas d'informations sur le portefeuille de participations en lui-même.

## 5.2. Représentations de la commune au sein des organes des personnes morales auxquelles elle participe

La commune d'Ollon est représentée à la haute direction des participations les plus significatives pour elle. Il convient de relever le cas particulier de sa représentation liée à sa participation à Holdigaz SA : la commune n'est pas présente au Conseil d'administration de Holdigaz SA dont elle est actionnaire,

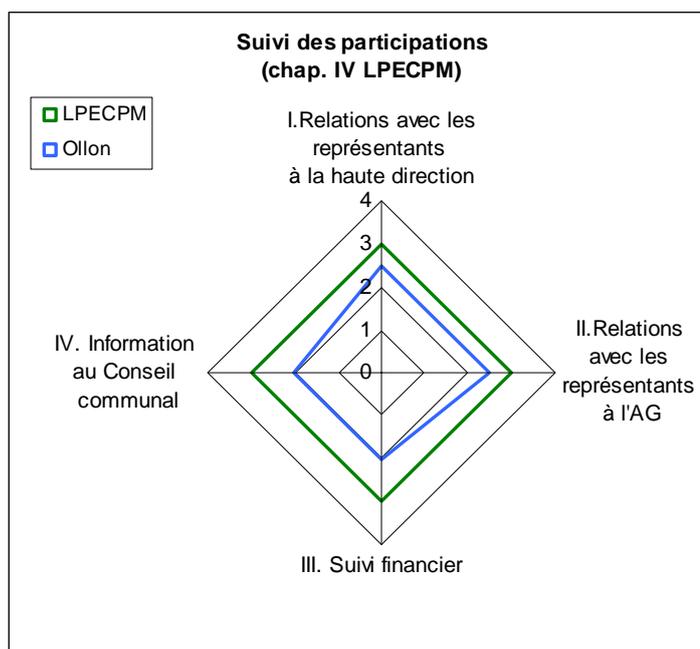
mais au Conseil d'administration de sa filiale la Société du Gaz de la Plaine du Rhône SA, dont elle était actionnaire précédemment.

Le plus souvent, la commune est représentée par son Syndic. Les autres représentations sont attribuées à d'autres membres de la Municipalité en fonction du dicastère concerné ou de l'intérêt manifesté par eux. Une liste récapitule l'ensemble des représentations (Conseils d'administration, associations intercommunales, conseils de fondation,...) de la commune et permet d'avoir un aperçu de la répartition entre les Conseillers municipaux.

La commune participe généralement aux Assemblées générales. Elle est alors représentée par d'autres Conseillers municipaux que ceux qui siègent à la haute direction, ce qui assure l'indépendance nécessaire entre les deux organes.

Les rémunérations relatives aux représentations reviennent à la caisse communale, sauf lorsqu'elles sont qualifiées de « vacation extraordinaire » par une décision de la Municipalité. Selon les informations reçues, aucune participation relevant de la LPECPM n'est concernée.

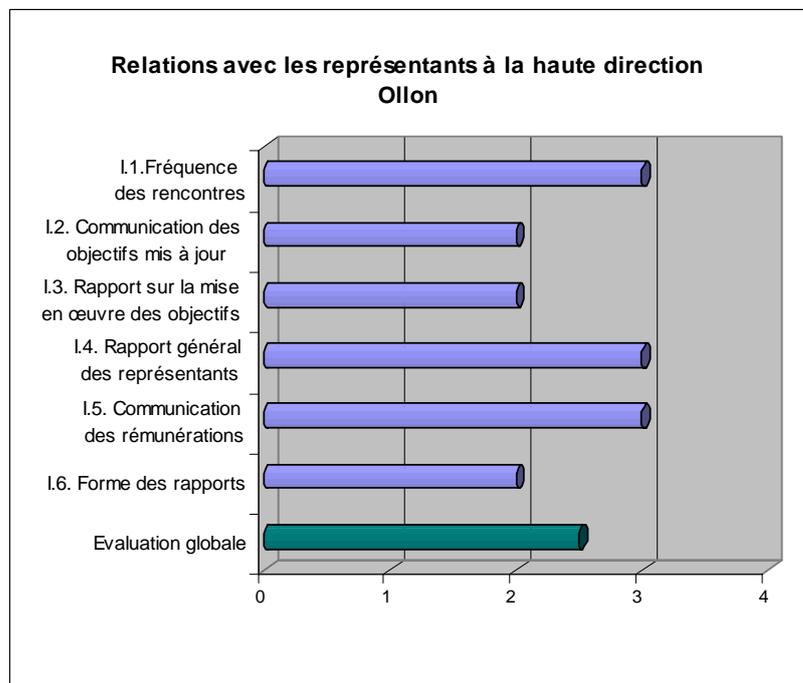
### 5.3. Suivi des participations



Sur la base des travaux effectués, l'application par la commune d'Ollon des dispositions relatives aux relations avec les représentants à la haute direction des personnes morales atteint un niveau de maturité proche des exigences de la LPECPM.

Sur la base des observations portant sur les participations sélectionnées, la communication entre la Municipalité et ses représentants est déjà bien développée et documentée actuellement. Il manque principalement un processus de suivi assurant la couverture des objets requis par la loi pour l'intégralité des participations non exemptées et une revue claire une fois par an au moins des objectifs de participation et de leur mise en œuvre. Hormis l'introduction d'informations sur le suivi des participations dans le rapport de la Municipalité sur les comptes annuels et la gestion, les bases existantes devraient permettre des ajustements peu conséquents.

Relations avec les représentants à la haute direction



Les rapports des représentants à la haute direction se font de manière systématique dans le cadre des séances de Municipalité, sous le point « Rapport des sections » de l'ordre du jour. Il arrive que les membres de la direction des personnes morales soient invitées à participer aux discussions lorsqu'un point particulier doit être traité. Les discussions ne sont toutefois pas orientées en fonction des objets prescrits par la loi.

Les rapports sont en principe oraux, mais selon les habitudes des représentants, des notes écrites ou des documents de support sont fournis. Le procès-verbal de la séance de Municipalité fait état des points abordés et comprend soit la mention que rien de particulier n'a été signalé, soit un résumé des éléments rapportés. La Cour a ainsi été en mesure de constater que, pour les participations sélectionnées et les deux années examinées, les représentants avaient fait rapport systématiquement sur les séances de Conseil d'administration auxquelles ils ont assisté. Selon les indications fournies en entretien, un tour des participations est de plus effectué au minimum lors de la présentation des comptes et du budget.

Les jetons de présence et indemnités liés aux séances auxquelles participent les représentants ainsi que les tantièmes éventuels sont encaissées par la bourse communale et comptabilisées dans la rubrique « 102.4361 Remboursement de salaires ». Un récapitulatif de la rubrique par personne morale, mais non par représentant-e, est établi dans le cadre du bouclage annuel, sans qu'un contrôle formel d'exhaustivité soit effectué.

Relations avec les représentants aux Assemblées générales

Les instructions de vote orales découlent des discussions au sein de la Municipalité qui précèdent la tenue d'Assemblées générales. Le rapport effectué figure au procès-verbal. L'existence du rapport a pu être constatée par la Cour pour les participations lors des deux années sélectionnées.

### Suivi financier

Le suivi financier des participations s'inscrit d'une part dans le cadre du suivi financier effectué par le boursier ; aucune procédure particulière n'a cependant été mise en place par rapport aux participations. D'autre part, le rapport du-de la représentant-e à l'Assemblée générale aborde généralement les comptes de la personne morale.

### Information au Conseil communal

Selon les informations transmises à l'équipe d'audit, les procès-verbaux des séances de Municipalité sont tenues à disposition des Commissions de gestion et des finances et le rapport de l'organe de révision de la commune leur est transmis. Néanmoins, aucune information particulière sur les participations et leur suivi par la Municipalité ne figure dans le rapport sur les comptes annuels et la gestion.

### Contrôle et révision

Toutes les participations examinées ont un organe de révision agréé par l'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision.

## 6. Payerne

Chef-lieu du district de Broye-Vully, Payerne compte un peu plus de 8'000 habitants. Sa Municipalité comprend 5 membres. Le taux d'activité a été estimé au minimum à 70 % pour le Syndic et au minimum à 50 % pour les autres membres de la Municipalité. Le Conseil communal comprend 70 membres.

L'équipe d'audit a été reçue par Monsieur Roulin, Syndic.

### Le portefeuille de participations de la commune

Au 31 décembre 2009, les participations de la commune se présentaient comme suit :

<b>Patrimoine financier</b>	<b>CHF</b>
912 Titres et placements, dont :	
- participations	571'979
45 participations	

Le portefeuille de participations de la commune figure intégralement au **patrimoine financier**. La commune dispose de peu de participations significatives. Les plus importantes en terme de pourcentage de participation sont celles d'une société immobilière et du Golf Club de Payerne. En terme de valeur comptable, la rubrique est constituée essentiellement des participations à la société distributrice de gaz et à la société d'incinération des déchets de la région. Les autres participations sont des parts dans diverses coopératives de la région comme la piscine ou des participations mineures qui concernent des sociétés soutenues de manière générale par les communes de la région. Les participations entièrement amorties sont conservées au bilan à une valeur de CHF 1.

Les participations examinées dans le cadre de l'audit

Raison sociale	Forme juridique	% de participation	% de contrôle	Domaine
Frigaz SA	S.A.	4.04%	4.04%	Energie
GP Golf de Payerne SA (Golf)	S.A.	10.00%	10.00%	Sports, culture et loisirs
Piscine-camping de Payerne société coopérative (Piscine)	Coopérative	8610 parts	8610 parts	Sports, culture et loisirs

**Points forts**

**« Suivi des participations et conformité LPECPM »**

- Rapport en 2008 à l'intention de la commission des finances sur le portefeuille « Titres et placements » contenant des informations sur le suivi des participations et leurs perspectives d'avenir
- Maintien d'une trace des participations entièrement amorties (valeur au bilan de CHF 1.-)

## 6.1. Politique d'acquisition et d'aliénation des participations

La Municipalité ne bénéficie pas d'une autorisation générale octroyée par le Conseil communal pour des acquisitions de participations financières.

Les participations de la commune ne sont pas significatives. La prise de participation est pour elle avant tout une manière d'avoir un contrôle sur les activités d'une société dans laquelle elle a investi, afin de remplir une tâche de service public. Comme la commune ne détient que de modestes participations, elle a peu d'exigences et aucun objectif particulier n'a été édicté à ce jour.

Malgré le faible nombre de transactions réalisées en matière de participations financières, l'équipe d'audit a eu l'opportunité d'examiner un préavis portant sur la vente d'actions. L'élément majeur qui ressort de la lecture du préavis est l'objectif prépondérant de réaliser une plus-value dans le but de contribuer au financement du développement économique communal. Les inconvénients de l'opération ne sont pas particulièrement mis en avant.

Selon les informations obtenues, la liste des participations est transmise aux Commissions de gestion et des finances avec les documents nécessaires à leurs travaux. Elle ne figure par contre ni dans le rapport de la Municipalité de Payerne au Conseil communal sur sa gestion pendant l'année ni sur l'extrait des comptes qui y est annexé.

## 6.2. Représentations de la commune au sein des organes des personnes morales auxquelles elle participe

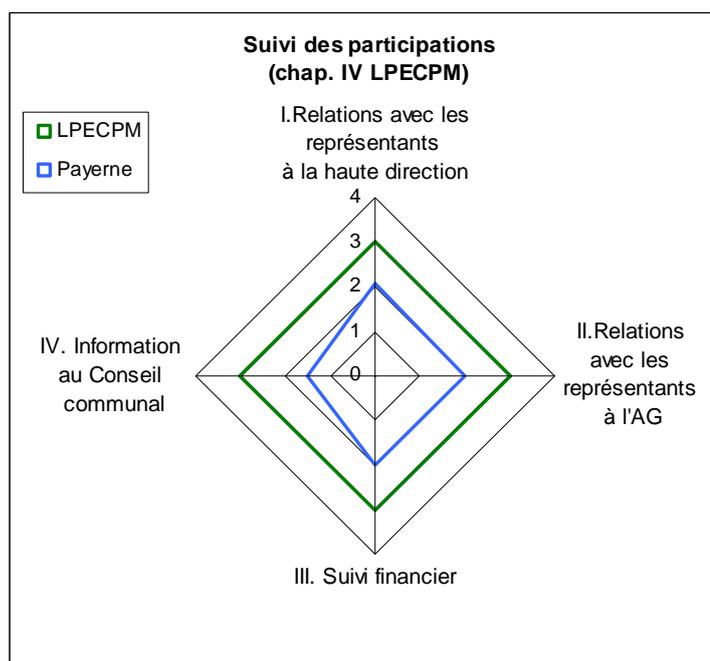
La commune de Payerne se fait représenter à la haute direction des personnes morales auxquelles elle participe, soit par le-la Conseiller-ère municipal-e en charge des finances, soit par le-la Conseiller-ère municipal-e précédemment en charge du dicastère concerné. Dans un cas particulier, le représentant est un ancien Conseiller municipal en charge du dicastère concerné. Etant donné le

portefeuille de participations de la commune, le nombre de représentations à assurer est limité.

Aux Assemblées générales, la commune est représentée, par souci de simplification et de gain de temps, par la même personne qu'au Conseil d'administration. Elle reçoit une procuration, mais s'abstient de voter.

Les Conseillers municipaux peuvent bénéficier des indemnités versées dans le cadre des représentations. La proposition de revoir cette manière de faire a été refusée en début de législature par le Conseil communal.

### 6.3. Suivi des participations

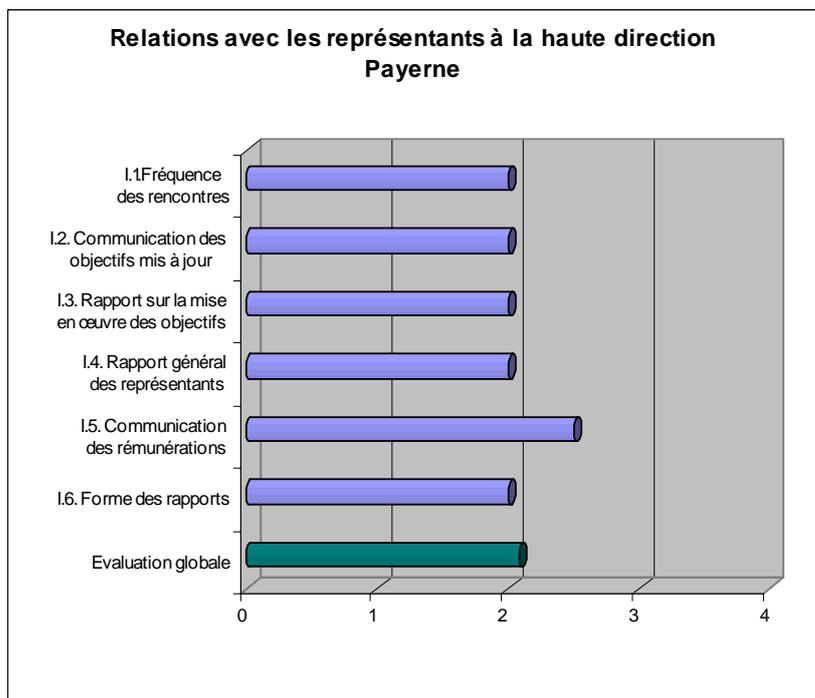


La nécessité de communiquer au sein de la Municipalité au sujet des participations est actuellement laissée à la libre appréciation des représentants. Les discussions se tiennent à leur initiative et le contenu n'est pas orienté vers les exigences de la LPECPM. L'absence de formalisation empêche de constater la nature et l'importance du suivi effectué.

Dans les documents qui sont transmis au Conseil communal (rapports de gestion, brochure sur les comptes) ne figurent pas d'informations par rapport à la gestion des participations accomplie par la Municipalité.

Vu la nature et l'importance des participations détenues par la commune, une analyse destinée à cibler les participations nécessitant un suivi tel que requis par la LPECPM et une demande d'exceptions au sens de l'article 19 portant sur les participations peu significatives et peu risquées seraient opportunes.

Relations avec les représentants à la haute direction



Les participations sont abordées en principe au moins une fois par an, en relation avec la tenue de l'Assemblée générale, dans le cadre des séances de Municipalité, sous un point « Divers ». Le résumé des discussions figure au procès-verbal.

En ce qui concerne le cas particulier du représentant qui ne siège pas à la Municipalité, il n'effectue pas lui-même de rapport mais il restitue dans le cadre d'échanges avec le Syndic.

Les rémunérations sont versées à la caisse communale avant d'être rétrocédées aux représentants.

Relations avec les représentants aux Assemblées générales

Il est considéré qu'il relève du bon sens des représentants de consulter la Municipalité si un objet de l'ordre du jour présente un enjeu pour la commune. Dès lors, aucune consigne de vote n'est donnée. Par contre, selon la commune, les représentants informent systématiquement et brièvement la Municipalité après les Assemblées générales.

Suivi financier

Etant donné la nature modeste du portefeuille de participations, aucune analyse approfondie n'est effectuée.

Information au Conseil communal

Aucune information ne figure sur le suivi des participations dans le rapport de gestion ou l'extrait des comptes qui y est annexé. Seule la liste des participations est jointe aux documents mis à disposition des Commissions de gestion et des finances pour leurs travaux.

Sur demande de la Commission de gestion, le Syndic a établi un rapport sur le portefeuille « Titres et placements » de la commune au 31.12.2008. Ce rapport

consiste en un résumé de la nature des participations, des représentants désignés et des autres relations entretenues avec les participations. Les perspectives d'avenir sont également en partie abordées. Ce rapport n'est toutefois pas destiné à être renouvelé régulièrement.

Contrôle et révision

Toutes les participations examinées ont un organe de révision agréé par l'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision.

## 7. Pully

Commune du district de Lavaux-Oron, Pully compte près de 17'000 habitants. Sa Municipalité est composée de 5 membres. Le taux d'activité théorique a été fixé à 75% pour le Syndic et à 60% pour les autres membres de la Municipalité. Le Conseil communal comprend 100 membres.

L'équipe d'audit a été reçue par Monsieur Thoney, Syndic, Monsieur Chuard, Chef de service de la Direction des Finances et Monsieur Mesot, Adjoint au Chef de service de la Direction des Finances.

Le portefeuille de participations de la commune

Au 31 décembre 2009, les participations de la commune se présentaient comme suit :

<b>Patrimoine administratif</b>	<b>CHF</b>
915 Prêts et capitaux de dotations	
Titres et papiers valeurs	126'110
25 participations	

Le portefeuille de participations de la commune figure intégralement au **patrimoine administratif**. Les participations de la commune ne sont pas très significatives. Les plus importantes en terme de pourcentage de participation sont un parking, la société de gestion des déchets de la région et une société coopérative pour les sites et espaces verts de la région lausannoise. Les autres participations concernent Romande Energie Commerce SA et des sociétés soutenues de manière générale par les communes de la région.

Les participations examinées dans le cadre de l'audit

Raison sociale	Forme juridique	% de participation	% de contrôle	Domaine
Société coopérative des sites et espaces verts de la région lausannoise (SOCOSEV)	Coopérative	14.89% (151 parts)	14.89% (151 parts)	Autres activités
Parking Pré de la Tour S.A. Pully	S.A.	22.64%	26.87%	Parking
Romande Energie Commerce SA	S.A.	1.015%	1.015%	Energie

**Points forts**

**« Politique d'acquisition et d'aliénation »**

- Usage fait de la Municipalité de son autorisation de statuer mentionné dans le rapport sur les comptes
- Préavis d'acquisitions incluant de larges explications sur le domaine complexe dont il est question

**« Suivi des participations et conformité LPECPM »**

- Discussions relatives aux participations dans la majeure partie des cas mentionnées au procès-verbal des séances de Municipalité et extraits de procès-verbaux transmis, le cas échéant, aux personnes concernées
- Ordres du jour des séances des Assemblées générales auxquelles la commune choisit de participer abordés en Municipalité

## 7.1. Politique d'acquisition et d'aliénation des participations

La Municipalité bénéficie d'une autorisation générale pour les acquisitions de participations dans des sociétés commerciales jusqu'à CHF 50'000 pour la durée de la législature et CHF 10'000 par transaction. Le rapport sur les comptes présente l'utilisation faite et le solde disponible sur les CHF 50'000 octroyés par le Conseil communal.

Seules deux transactions (une acquisition et une aliénation) ont été effectuées récemment. Elles ont fait l'objet de préavis au Conseil communal. Le préavis concernant l'acquisition est dense de manière à pouvoir expliquer le contexte et l'environnement autour d'un domaine complexe (électricité) et il expose clairement les motivations et objectifs de la commune. Celui relatif à la vente d'actions, forcément plus succinct, contient un bref historique et explique les conséquences de la vente, notamment d'un point de vue financier. Dans les deux cas, les arguments en faveur de l'option soumise sont bien rédigés. Par contre, les deux préavis n'intègrent pas de mention distincte quant aux risques liés à l'option soumise.

La liste des participations n'est pas publiée. Seules les transactions immobilières de l'année font l'objet d'un commentaire dans le rapport de gestion.

La Cour relève que ce qui précède est à mettre en rapport avec la nature du portefeuille de la commune de Pully, le faible nombre de participations significatives qu'il inclut et le peu de transactions qui ont lieu.

## 7.2. Représentations de la commune au sein des organes des personnes morales auxquelles elle participe

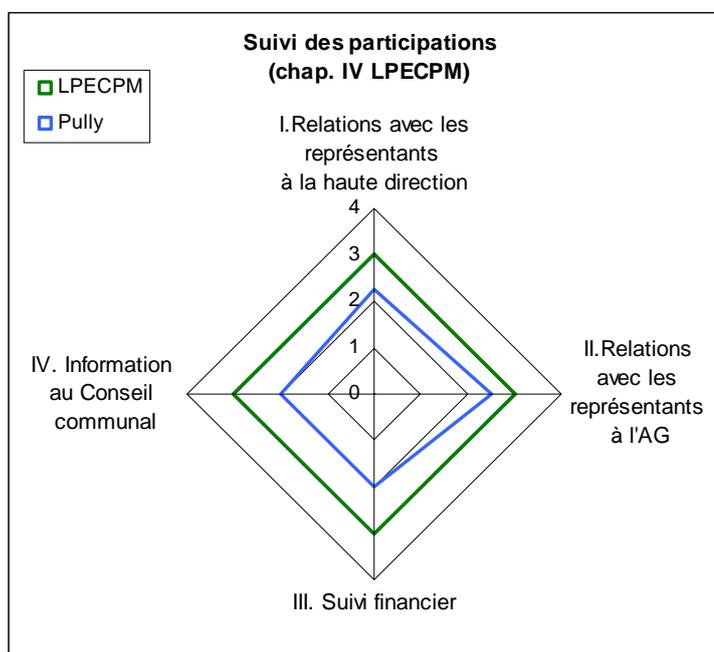
Les cas dans lesquels la commune a un-e représentant-e à la haute direction des personnes morales auxquelles elle participe sont limités. Cela représente peu de Conseils d'administration<sup>3</sup>. Les représentants sont désignés parmi les membres de la Municipalité. Il n'y a pas de critère établi pour les désigner : cela peut découler de la fonction de Syndic ou du dicastère concerné par la participation.

<sup>3</sup> même si les Conseillers municipaux sont engagés dans un certain nombre de Conseils de fondations

Etant donné l'absence d'enjeux liés à ses principales participations, la commune ne participe pas systématiquement aux Assemblées générales. Elle s'y fait représenter uniquement lorsque sa voix est requise pour une prise de décision. Les délégués sont alors généralement des Conseillers municipaux. Dans les cas observés, le délégué était un autre Conseiller municipal que celui qui siège au Conseil d'administration.

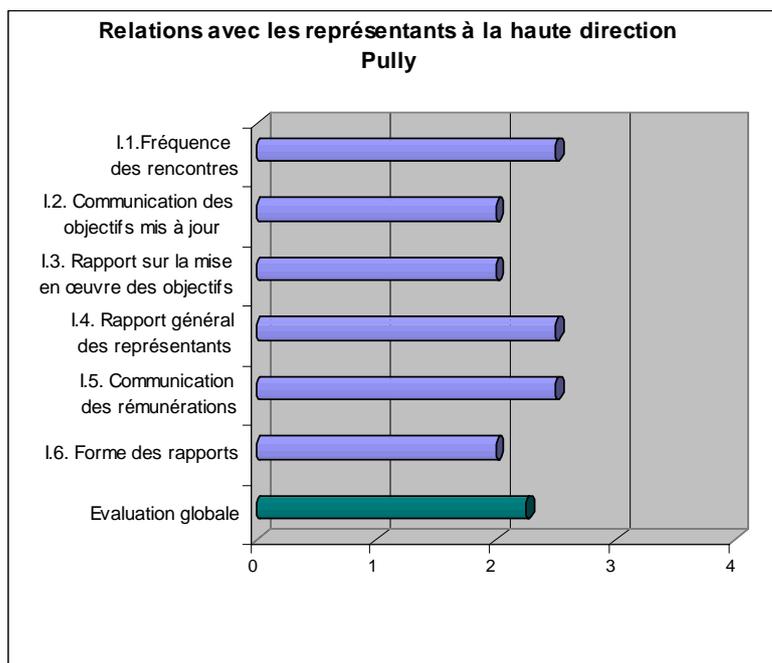
Les représentations sont considérées comme faisant partie de la fonction de Conseiller-ère municipal-e. Dès lors, les membres de la Municipalité ont l'obligation de verser à la caisse communale toutes les indemnités qu'ils touchent dans ce cadre.

### 7.3. Suivi des participations



L'évaluation du suivi des participations effectué par la commune de Pully se caractérise par une certaine systématique qui nécessite quelques ajustements. Vu la nature du portefeuille de participations et le faible nombre de participations significatives, la conformité à la LPECPM pourrait être rapidement atteinte en procédant à une demande officielle d'exceptions qui régulariserait la situation pour plusieurs des aspects examinés et en adoptant un cadre de rapport pour le suivi des quelques participations significatives qui soit axé sur les exigences de la LPECPM.

Relations avec les représentants à la haute direction



Les rapports des représentants à la haute direction des personnes morales se font dans le cadre des séances de Municipalité, sous un point « Trésorerie et informations diverses » de l'ordre du jour. Ils découlent d'une volonté d'informer les autres membres de la Municipalité des diverses représentations, mais il n'y a pas de systématique imposée. Les discussions figurent au procès-verbal et un extrait du procès-verbal est ensuite mis en circulation auprès des personnes concernées.

Les rémunérations des représentants doivent être versées à la caisse communale. L'information est dès lors disponible, même si elle n'est pas transmise de manière distincte à la Municipalité.

Relations avec les représentants aux Assemblées générales

La commune ne participant aux Assemblées générales que lorsqu'une décision doit être prise, les objets de l'ordre du jour sont abordés auparavant en séance de Municipalité et les conclusions figurent au procès-verbal. Suite aux Assemblées générales, il n'y a toutefois pas de rapport systématique. Les représentants ne rapportent qu'en cas de refus de la décision voulue par la commune ou d'élément important. Le rapport est alors oral et pas forcément inclus au procès-verbal.

Suivi financier

Etant donné le faible nombre de participations, leur nature et leur faible valeur comptable, la Municipalité n'a pas jugé nécessaire d'avoir un suivi financier spécifique aux participations.

Information au Conseil communal

Le rapport de gestion et la brochure des comptes comprennent des informations sur le suivi de certaines participations de même que des explications en cas de transactions ou d'écritures affectant l'exercice.

Contrôle et révision

Toutes les participations examinées ont un organe de révision agréé par l'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision.

## 8. Renens

Chef-lieu du district de l'Ouest Lausannois, Renens compte environ 19'000 habitants. Sa Municipalité est composée de 7 membres. Le taux d'activité a été fixé à 80% pour la Syndique et à 40% pour les autres membres de la Municipalité. Le Conseil communal comprend 80 membres.

L'équipe d'audit a été reçue par Monsieur Leyvraz, Secrétaire Municipal et Monsieur Perrin, Chef de service de la Direction des Finances-Cultes.

Le portefeuille de participations de la commune

Au 31 décembre 2009, les participations de la commune se présentaient comme suit :

<b>Patrimoine financier</b>	<b>CHF</b>
912 <i>Placements du patrimoine financier</i>	
Titres et placements	
- Actions Romande Energie Holding SA	107'500
1 participation	
 <b>Patrimoine administratif</b>	 <b>CHF</b>
915 <i>Prêts et participations permanentes</i>	
Prêts et participations	6'655'044
Titres et papiers-valeurs	25'019
35 participations	

Le **patrimoine financier** est constitué exclusivement de la participation de la commune à la Romande Energie Holding SA.

Au **patrimoine administratif** figurent essentiellement :

- Sous « Prêts et participations » : le service intercommunal d'électricité, la société de télé-réseau, des sociétés d'habitation, la société de gestion des déchets de la région et l'association de communes « Sécurité dans l'Ouest lausannois » ; parmi les autres participations, conservées pour mémoire à la valeur de CHF 1.-, on trouve notamment la participation à la patinoire de Malley et celle à la piscine de Renens.
- Sous « Titres et papiers valeurs » : des participations minoritaires telles que le TSOL et d'autres entités soutenues habituellement par les communes vaudoises (ex : Beaulieu Exploitation SA, CGN, ...).

La commune détient plusieurs participations d'importance.

Les participations examinées dans le cadre de l'audit

Raison sociale	Forme juridique	% de participation	% de contrôle	Domaine
Cacib S.A.	S.A.	60.00%	60.00%	Immobilier
Société coopérative de la piscine de Renens	Coopérative	1'000 parts		Sports, culture et loisirs
Centre Intercommunal de glace de Malley S.A. (CIGM)	S.A.	11.98%	4.60%	Sports, culture et loisirs
SIE S.A., Service intercommunal de l'électricité	S.A.	33.43%	33.43%	Energie
TvT Services S.A.	S.A.	46.96%	46.96%	Télé-réseau
TSOL, société du tramway du sud-ouest lausannois S.A.	S.A.	3.74%	3.74%	Transports

**Points forts**

« **Politique d'acquisition et d'aliénation** »

- Inventaire financier détaillé des participations figurant dans la brochure sur les comptes annuels
- Préavis d'acquisitions incluant de larges explications sur le domaine complexe dont il est question

« **Représentations au sein des organes des personnes morales** »

- Participations aux AG par des représentants indépendants dans la plupart des cas

« **Suivi des participations et conformité à la LPECPM** »

- Point spécifique à l'ordre du jour des séances de Municipalité (délégations, représentations, etc.)
- Information de qualité sur le suivi des participations dans le rapport de gestion
- Maintien d'une trace des participations entièrement amorties (valeur au bilan de CHF 1.-)

## 8.1. Politique d'acquisition et d'aliénation des participations

La Municipalité de Renens bénéficie d'une autorisation générale de statuer valable pour la durée de la législature octroyée par le Conseil communal pour des acquisitions de participations dans des sociétés commerciales jusqu'à concurrence de CHF 20'000 par cas.

En l'absence d'acquisition effectuée récemment, l'équipe d'audit a examiné d'anciens préavis au Conseil communal. Il en ressort que les motivations et les objectifs stratégiques et financiers de la commune sont très bien développés. De surcroît, l'objectif de service public est souvent mis en évidence. Cependant, comme dans la plupart des communes auditées, les préavis manquent d'une évaluation des risques liés à l'option soumise.

La brochure des comptes inclut les bilans comparés détaillés des deux derniers exercices. Chaque participation faisant l'objet d'un compte distinct, la liste des participations est publique.

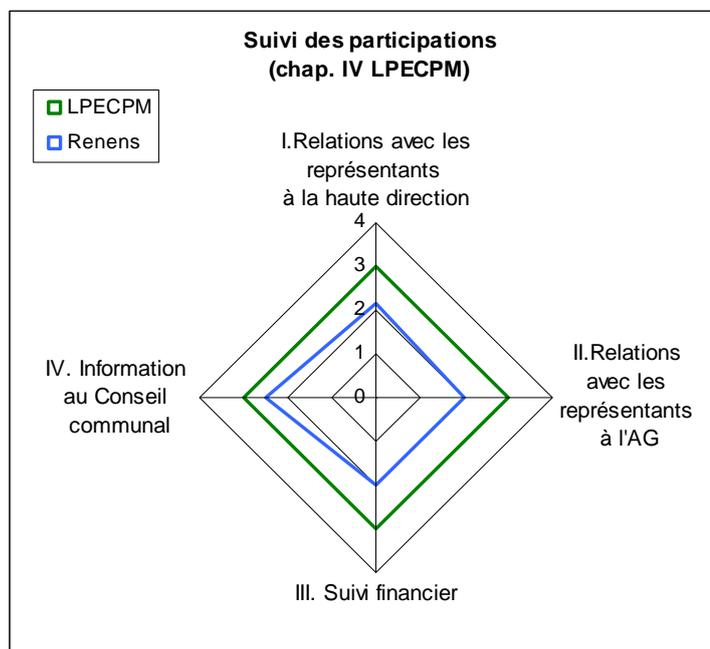
## 8.2. Représentations de la commune au sein des organes des personnes morales auxquelles elle participe

La commune de Renens est représentée à la haute direction des participations les plus significatives pour elle par des représentants issus de la Municipalité. Les représentants sont désignés pour le premier siège en fonction du dicastère concerné par la participation, puis pour les sièges suivants en fonction des intérêts manifestés par chacun et du résultat des discussions politiques.

La commune participe aux Assemblées générales, en principe en mandatant un-e autre Conseiller-ère municipal-le que celui-celle qui siège à la haute direction. Lorsque les statuts le prévoient, le-la délégué-e est un-e membre du Conseil communal. Dans ce cas, il s'agit généralement du-de la Président-e de la Commission des finances. Il arrive néanmoins parfois que le-la représentant-e soit celui-celle qui siège à la haute direction.

Conformément au Règlement de la Municipalité (art. 64), le traitement de la Syndique et des membres de la Municipalité comprend toutes les activités liées à la fonction, dont notamment toutes les représentations. Seuls des remboursements de frais sont octroyés. Néanmoins, considérant que la désignation dans les organes de sociétés anonymes implique des responsabilités personnelles accrues, les montants alloués aux représentants versés à la bourse communale par les sociétés anonymes les plus importantes sont redistribués aux membres de la Municipalité concernés<sup>4</sup>. Ainsi, les représentants ne conservent leurs rémunérations, que pour certains cas clairement définis par le Conseil communal<sup>5</sup> traitant de la fixation du traitement et des indemnités de la Municipalité pour la législature.

## 8.3. Suivi des participations



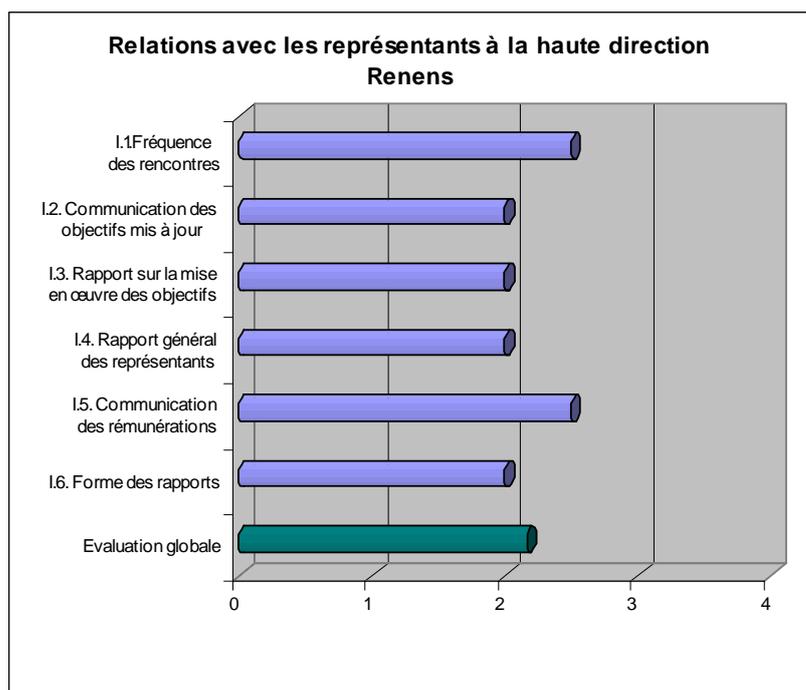
<sup>4</sup> Les montants transitent par le compte 9206.09 « Jetons présence municipalité à reverser ».

<sup>5</sup> Préavis n°53 au Conseil communal – Fixation du nombre de membres, du taux d'activité, du traitement et des indemnités de la Municipalité pour la législature 2006-2011

Les discussions sont fréquentes mais l'évaluation du suivi des participations à la haute direction manque actuellement de formalisation qui ne permet pas la traçabilité du suivi effectué.

En ce qui concerne l'information au Conseil communal, elle est de qualité notamment en raison de l'existence d'une structure dans le rapport de gestion qui ne nécessite que quelques ajustements pour être pleinement conforme à la loi.

Relations avec les représentants à la haute direction



Les diverses représentations des Conseillers municipaux sont annoncées et recensées dans un agenda. Elles sont prises en considération dans l'élaboration de l'ordre du jour des séances de Municipalité, qui inclut un élément « Rapports sur entrevues (délégations, représentations, etc.) » qui permet aux représentants de rapporter les discussions qu'ils ont eues dans le cadre de ces activités. Néanmoins, aucun cadre n'est fixé pour ces discussions, qui ne sont dès lors pas axées sur les éléments requis par la LPECPM. La mise à jour des objectifs et les rapports sont dictés par les circonstances (séances de Conseil d'administration, Assemblée générale, décision à prendre). En cas de besoin, des séances particulières sont organisées afin d'aborder certaines questions et il arrive que les membres de la direction des personnes morales soient invités à participer aux discussions lorsqu'un point particulier doit être traité.

Il est admis que les rapports des représentants sont oraux. Conformément au Règlement de la Municipalité qui prévoit que, dans le respect du principe de collégialité, les discussions tenues en séances de Municipalité ne figurent pas au procès-verbal, sauf demande particulière. Dès lors, il n'a pas été possible à la Cour de confirmer la nature des discussions relatives aux participations.

La définition par le Conseil communal des entités pour lesquelles les représentants peuvent être rémunérés, combinée avec le fait que les rémunérations transitent par la Caisse communale, rend l'information relative aux

rémunérations accessible. La Municipalité ne reçoit toutefois pas d'information de manière spécifique et détaillée.

#### Relations avec les représentants aux Assemblées générales

Des instructions de vote ne sont pas systématiquement données. Dans le cas particulier où les représentants à l'Assemblée générale sont issus du Conseil communal, les représentants à la haute direction échangent néanmoins avec eux. Les échanges sont informels, mais facilités par le fait que s'agissant du Conseiller municipal en charge des finances et du Président de la Commission des finances, les échanges sont facilités entre eux par les séances de la Commission des finances.

Les représentants ne rapportent pas non plus systématiquement après les Assemblées générales. Les procès-verbaux de celles-ci sont tenus à disposition de la Municipalité. Lorsque les représentants à l'Assemblée générale ne sont pas membres de la Municipalité, les comptes-rendus éventuels sont effectués par les représentants au Conseil d'administration.

#### Suivi financier

Les développements et problèmes éventuels d'ordre financier sont considérés comme des éléments sur lesquels les représentants doivent rapporter le cas échéant en séances de Municipalité. Au niveau du Service des finances, il existe une revue de l'évaluation des participations au bilan dans le cadre du bouclage annuel des comptes qui comprend une analyse des risques financiers.

#### Information au Conseil communal

Dans le rapport de gestion, au sein des chapitres dédiés aux différentes directions, figurent certaines informations quant aux représentations de la commune (représentants, participations aux AG,...) et aux éléments importants à relever concernant les personnes morales à charge des directions (ex : SIE SA, TvT SA et TSOL pour l'Administration générale, CIGM et la Piscine pour la Culture-Jeunesse-Sport). L'information financière sur les participations figurant dans la brochure des comptes distribuée au Conseil communal est détaillée.

#### Contrôle et révision

Toutes les participations examinées ont un organe de révision agréé par l'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision.

## **9. Vevey**

Chef-lieu du district Riviera-Pays-d'En Haut, Vevey compte environ 18'000 habitants. Sa Municipalité est composée de 5 membres. Le taux d'activité est considéré comme un mi-temps pour le Syndic ainsi que pour les autres Conseillers municipaux. Le Conseil communal comprend 100 membres.

L'équipe d'audit a été reçue par Monsieur Ballif, Syndic et Monsieur Altermath, Chef de service de la Direction des finances-géances.

#### Le portefeuille de participations de la commune

Au 31 décembre 2009, les participations de la commune se présentaient comme suit :

<b>Patrimoine financier</b>		<b>CHF</b>
912 Placements du patrimoine financier		
Titres et placements, dont :		
- titres		14'750
17 participations		
<b>Patrimoine administratif</b>		<b>CHF</b>
915 Prêts et capitaux de dotations		
Capitaux de dotations		2'399'400
16 participations		

Au patrimoine financier figurent une participation dans une société immobilière ainsi que des participations mineures à diverses entités soutenues par les communes en général (ex : Beaulieu Exploitation SA, Coopérative vaudoise de cautionnement).

Au patrimoine administratif, la valeur au bilan est constituée des participations à Holdigaz SA et à Romande Energie Holding SA. Les autres participations, toutes entièrement amorties, incluent entre autres la société de gestion des déchets de la région, des sociétés de transports, des sociétés immobilières et quelques autres participations peu significatives soutenues par les communes en général (tunnel du Grand St-Bernard SA).

La commune détient plusieurs participations dans lesquelles elle a une part importante au capital.

Les participations examinées dans le cadre de l'audit

Raison sociale	Forme juridique	% de participation	Domaine
Holdigaz SA	S.A.	10.08%	Energie
VMCV SA	S.A.	23.99%	Transports publics
Compagnie de Chemin de fer Vevey-Chexbres SA	S.A.	47.09%	Transports publics
Transports Montreux-Vevey-Riviera SA	S.A.	8.16%	Transports publics
S.I. Logements Modernes SA	S.A.	24.78%	Immobilier

**Points forts**

« **Politique d'acquisition et d'aliénation** »

- Liste des participations publiée dans le rapport sur les comptes de l'exercice
- Clarté du préavis examiné en relation avec une augmentation de capital

« **Représentations au sein des organes des personnes morales** »

- Liste des représentations attribuées à chaque Conseiller-ère municipal-e publiée dans le rapport de gestion
- Indépendance des représentants aux Assemblées générales

« **Suivi des participations et conformité LPECPM** »

- Grande transparence dans les rémunérations
- Information orale par le Syndic au Conseil communal trois fois par année sur les dossiers traités à l'échelle intercommunale dont font partie les participations.

## 9.1. Politique d'acquisition et d'aliénation des participations

La Municipalité bénéficie d'une autorisation générale pour acquérir des titres, accorder des prêts et acheter des immeubles ou des droits réels immobiliers jusqu'à respectivement CHF 100'000 par cas et CHF 50'000 par cas. A noter que la communication de la Municipalité au Conseil communal du 17 août 2006 rappelant pour la nouvelle législature les autorisations générales et compétences de la Municipalité se réfère à l'article 4 chiffre 6 LC (sociétés immobilières) mais non à l'article 4 chiffre 6bis LC (sociétés commerciales). Néanmoins, le texte stipule que la Municipalité peut acquérir ou vendre des « titres », ce qui laisse entendre que l'autorisation de statuer porte également sur les cas des participations commerciales.

Selon les informations reçues, les transactions en matière de participations sont peu nombreuses. Néanmoins, lorsqu'une transaction est préparée, le Service des finances établit un rapport à l'attention de la Municipalité pour présenter les arguments utiles à la prise de décision.

La Cour a examiné un préavis portant sur une augmentation de capital. Il en ressort que les éléments les plus importants y sont abordés. Les raisons de l'augmentation de capital et les buts poursuivis par la Municipalité sont notamment très clairement explicités.

Il est intéressant de noter que dans le domaine des transports notamment, la stratégie se décide au niveau du district. La Municipalité est saisie par le Syndic ou par l'autre Conseiller municipal concerné par les transports lorsqu'une décision à prendre au niveau régional doit obtenir l'aval des Autorités de chacune des communes. Les objectifs de participation découlent alors des stratégies élaborées à un niveau régional.

Le rapport sur les comptes de l'exercice contient la liste des participations détenues par la commune. Le préavis sur ces comptes fournit quant à lui le cas échéant des informations sur les variations importantes de l'année.

## 9.2. Représentations de la commune au sein des organes des personnes morales auxquelles elle participe

La commune de Vevey est représentée à la haute direction des participations les plus significatives pour elle. Elle désigne ses représentants parmi les membres de la Municipalité, en fonction du dicastère concerné par la participation, à moins que pour des raisons telles qu'une connaissance particulière du dossier, un-e autre Conseiller-ère municipal-e soit désigné-e.

Le Syndic assure un certain nombre de représentations car, en l'absence d'un dicastère « transports », celles relatives aux sociétés de transport lui incombent généralement. Il se trouve qu'il siège également aux Conseils d'administration de Romande Energie SA et Romande Energie Holding SA, mais au titre de représentant, respectivement, des communes actionnaires et de l'Etat de Vaud.

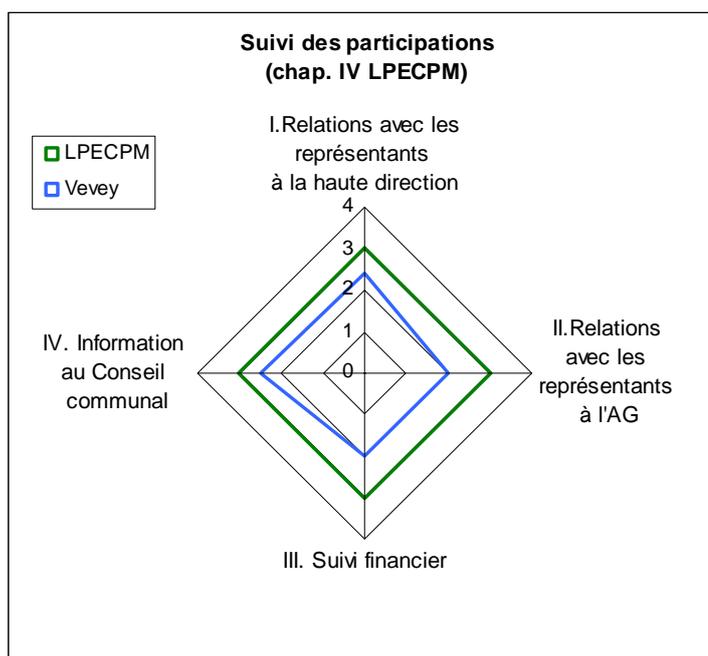
Une liste des représentations attribuées aux Conseillers municipaux existe et figure dans le rapport de gestion. Hormis les représentations des participations financières significatives, les Conseillers municipaux représentent également la commune dans un certain nombre de fondations, notamment dans les domaines de l'art et de la culture et du social.

La Municipalité se fait représenter aux Assemblées générales par d'autres Conseillers municipaux que ceux qui siègent à la haute direction ou par le Chef

de Service de la Direction des finances-gérances. Ces désignations figurent sous la rubrique « Manifestations / représentations » du procès-verbal de la séance de Municipalité.

Les représentants de la commune sont indemnisés indépendamment des montants versés par les personnes morales au titre d'honoraires, tantièmes, jetons de présence, vacations et frais. Une enveloppe prélevée sur ces montants est octroyée annuellement par le Conseil communal dans le cadre du budget afin de les rémunérer.

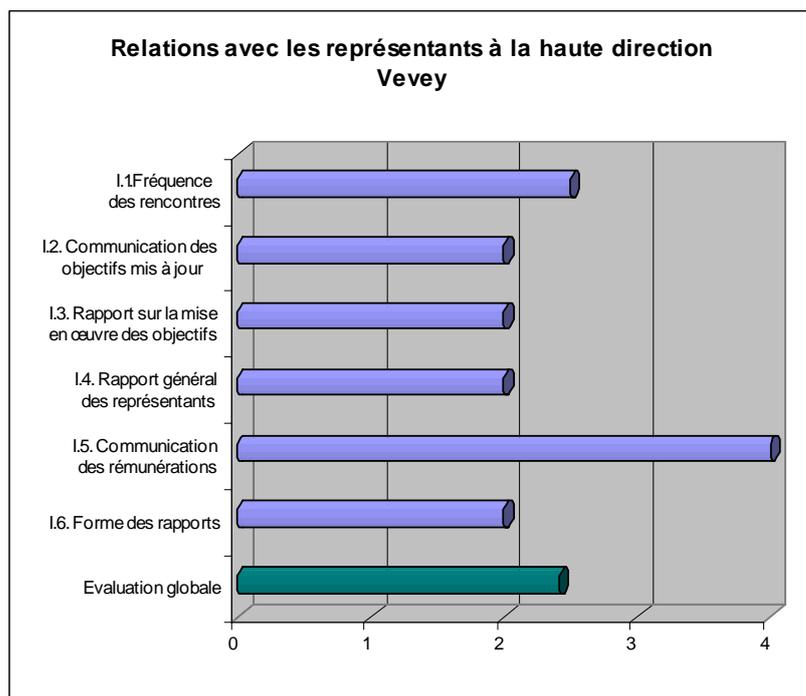
### 9.3. Suivi des participations



Les discussions sont fréquentes mais l'évaluation du suivi des participations à la haute direction manque actuellement de formalisation qui ne permet pas la traçabilité du suivi effectué.

Le fait que le Conseil communal ait la maîtrise des rémunérations de représentations puisqu'il décide du montant de la rémunération annuelle et de l'indemnité par séance est en revanche très positif sur le plan de la transparence.

Relations avec les représentants à la haute direction



Les séances de Conseil d'administration et les Assemblées générales sont systématiquement annoncées en séance et figurent dans le « Memento des manifestations », mis à jour lors de chaque séance de Municipalité.

Les rapports des représentants à la haute direction se font dans le cadre des séances de Municipalité, sous le point de l'ordre du jour « Communications et propositions des directions ». Les discussions ne sont toutefois pas orientées en fonction des objets prescrits par la LPECPM et ne sont pas systématiques. Une mention est faite au procès-verbal de la séance en cas d'élément particulièrement important.

La Municipalité a requis que les honoraires, tantièmes, jetons de présence, vacations et frais revenant aux représentants de la commune soient versés à la caisse communale.

Relations avec les représentants aux Assemblées générales

Selon les informations transmises, sauf élément important nécessitant une décision de la Municipalité, aucune instruction de vote n'est transmise. Il a toutefois été indiqué à l'équipe d'audit que des échanges informels ont lieu. Les rapports des représentants ne sont pas non plus systématiques, mais ils sont en principe sollicités oralement lorsque la Municipalité doit prendre position.

Suivi financier

Le suivi financier est considéré comme étant de la responsabilité première des représentants, qui doivent effectuer un suivi régulier tout au long de l'année et rapporter à la Municipalité le cas échéant. Il s'inscrit également dans le cadre du bouclage annuel effectué par le Chef de Service de la Direction des Finances-Gérances. Cet examen est toutefois limité vu l'existence d'importantes réserves latentes sur la valeur des participations et la priorité donnée à des objectifs stratégiques plutôt que financiers vis-à-vis de ces participations.

Information au Conseil communal

Le rapport sur les comptes communaux contient des informations sur le contenu et les variations du portefeuille de titres. Mise à part la liste des représentations, le rapport de gestion ne contient pas d'informations particulières sur le suivi proprement dit des participations. Est annexé au rapport de gestion un rapport du Service des Affaires intercommunales dans lequel figurent certaines informations sur les participations. Il convient encore de relever que trois fois par année, le Syndic présente un rapport oral au Conseil communal sur la totalité des affaires traitées à l'échelon intercommunal (comprenant les participations), rapport qui figure en annexe du procès-verbal de la séance. Hormis cela, des informations particulières sur les participations sont transmises sur demande au Conseil communal et aux commissions de gestion et des finances.

Contrôle et révision

Toutes les participations examinées ont un organe de révision agréé par l'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision.

## 10. Yverdon-les-Bains

Chef-lieu du district du Jura-Nord vaudois, Yverdon-les-Bains compte près de 27'000 habitants. Sa Municipalité est composée de 7 membres. Le Syndic est employé à plein temps, alors que le taux d'activité des autres membres de la Municipalité est de 50%.

L'équipe d'audit a été reçue par Madame Lacoste, Secrétaire Municipale et Monsieur Meyer, Chef de service des Finances.

Le portefeuille de participations de la commune

Au 31 décembre 2009, les participations de la commune se présentaient comme suit :

<b>Patrimoine administratif</b>	<b>CHF</b>
915 Prêts et capitaux dotations	5'853'238
60 participations	

Le portefeuille de participations de la commune est entièrement classé au patrimoine administratif. La commune dispose d'un certain nombre de participations significatives. Parmi elles figurent notamment les bains thermaux et leur hôtel, le parc scientifique et technologique Y-Parc, la société de gestion des eaux de la région ainsi que celle de gestion des déchets et une société de transports. Les autres participations sont des parts dans diverses coopératives de la région ou des participations mineures qui concernent des sociétés soutenues de manière générale par les communes de la région. Les participations entièrement amorties conservent une valeur de CHF 1 au bilan.

Les participations examinées dans le cadre de l'audit

Raison sociale	Forme juridique	% de participation	% de contrôle	Domaine
Société anonyme du Grand Hôtel des Bains, Yverdon-les-Bains	S.A.	54.33%	62.39%	Autres activités
Cité des Bains S.A.	S.A.	53.77%	72.23%	Sports, culture et loisirs
TRAVYS - Transports Vallée-de-Joux - Yverdon-les-Bains - Sainte-Croix S.A.	S.A.	22.78%	22.78%	Transports
STRID SA	S.A.	36.83%	21.29%	Déchets
SAGENORD. Société Anonyme de Gestion des Eaux du Nord Vaudois	S.A.	65.71%	65.71%	Eau
Y-Parc S.A., Management, promotion, services	S.A.	57.17%	53.37%	Autres activités (parc d'entreprises)

**Points forts**

**« Politique d'acquisition et d'aliénation »**

- Usage fait de la Municipalité de son autorisation de statuer inventorié dans le rapport de gestion
- Inventaire financier détaillé sur les participations figurant dans la brochure des comptes annuels

**« Représentations au sein des organes des personnes morales »**

- En général, indépendance des représentants à l'AG garantie
- Accent mis sur les compétences particulières des candidats désignés au sein des CA et ouverture des sièges à des membres du Conseil communal ou à d'anciens membres de la Municipalité

**« Suivi des participations et conformité LPECPM »**

- Projet de cahier des charges et systématique de reporting développés, même si pas encore aboutis (volonté du Syndic et de la Municipalité)
- Séances spéciales mensuelles abordant les principales participations
- Discussions figurant au PV des séances de Municipalité
- Intérêt manifesté par la Commission de gestion sur les participations de la commune
- Bulletin trimestriel d'informations développé par un représentant pour la personne morale dont il a la charge
- Maintien d'une trace de l'existence de participations entièrement amorties (valeur au bilan de CHF 1.-)

## 10.1. Politique d'acquisition et d'aliénation des participations

La Municipalité bénéficie d'une autorisation générale de statuer sur les participations dans des sociétés immobilières avec un plafond de CHF 3 millions pour la durée de la législature. Pour les acquisitions supérieures à CHF 300'000 par cas, la Municipalité doit obtenir l'accord préalable de la commission immobilière et de la commission des finances du Conseil communal. Elle a

également l'autorisation de statuer sur les aliénations et acquisitions de participations dans des sociétés commerciales jusqu'à CHF 50'000 par cas avec un plafond pour les acquisitions de CHF 100'000 pour la durée de la législature. L'utilisation faite par la Municipalité des autorisations générales de statuer octroyées par le Conseil communal figure dans le rapport de gestion. La liste des participations figure quant à elle dans la brochure sur les comptes de la commune.

A chaque prise de participation, la question est posée de savoir si c'est bien le rôle ou la vocation de la commune de soutenir la société en question en raison d'un intérêt public prépondérant ou si d'autres partenaires seraient plus habilités à intervenir.

Plusieurs transactions sont intervenues ces dernières années. La Cour a examiné deux des préavis présentés au Conseil communal. Pour le premier, s'il inclut un bon aperçu de la situation actuelle et des perspectives futures de la société en cas de refus de soutien financier de la commune, ainsi que la motivation de la Municipalité à octroyer le financement, les objectifs stratégiques et l'évaluation des risques liés à ce financement ne sont pas réellement exposés. Le second préavis met quant à lui en évidence le risque principal lié à la proposition soumise tout en expliquant les motivations de la commune en faveur de la solution proposée.

## **10.2. Représentations de la commune au sein des organes des personnes morales auxquelles elle participe**

La commune d'Yverdon-les-Bains est représentée à la haute direction des principales participations qu'elle détient, par des Conseillers municipaux, ainsi que dans certains cas par des Conseillers communaux, en vertu d'une démarche volontairement participative de la commune. Dans certains cas, des sièges sont également confiés à d'anciens Syndics ou Conseillers municipaux.

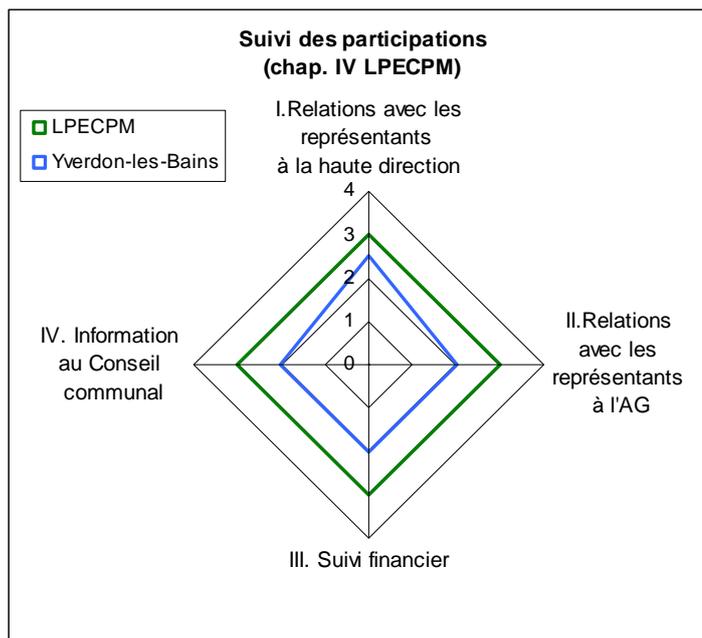
Les critères de désignation des représentants sont un mélange entre l'expérience, les compétences et les connaissances du dossier des Conseillers et des aspects politiques et stratégiques. La question de la pertinence d'une double casquette de Syndic et de membre au Conseil d'administration a notamment été prise en considération lors de l'attribution de certaines représentations.

Yverdon-les-Bains a entrepris en 2009 une réflexion sur la clarification du rôle des délégués de la Municipalité et développé un projet de cahier des charges et de reporting régulier au collège municipal. Le projet de cahier des charges prévoit la fixation d'objectifs par la Municipalité et définit la durée des mandats. Il stipule également les devoirs des représentants appartenant à la Municipalité et prévoit une lettre de mission pour les représentants qui y sont extérieurs. Le projet n'est pas encore abouti à ce jour, des objections quant à la lourdeur de certaines exigences (notamment celle de produire un rapport annuel) ayant été soulevées au sein de la Municipalité.

La commune est représentée aux Assemblées générales selon les cas par d'autres Conseillers municipaux ou communaux que ceux siégeant au sein de la haute direction, la Secrétaire municipale ou par un-e Chef-fe de service, voire un-e collaborateur-trice de l'Administration. Dans les cas où les représentants au Conseil d'administration sont les supérieurs des représentants à l'Assemblée générale, l'indépendance n'est toutefois pas strictement garantie.

A l'exclusion du Syndic dont le poste est à temps complet, les Conseillers municipaux peuvent recevoir les indemnités versées dans le cadre des représentations. Certains ont cependant volontairement choisi de ne pas percevoir ces rémunérations. Un tableau récapitulatif des montants qui transitent par la commune et sont rétrocédés aux représentants est établi par le Service des finances et communiqué à la Municipalité.

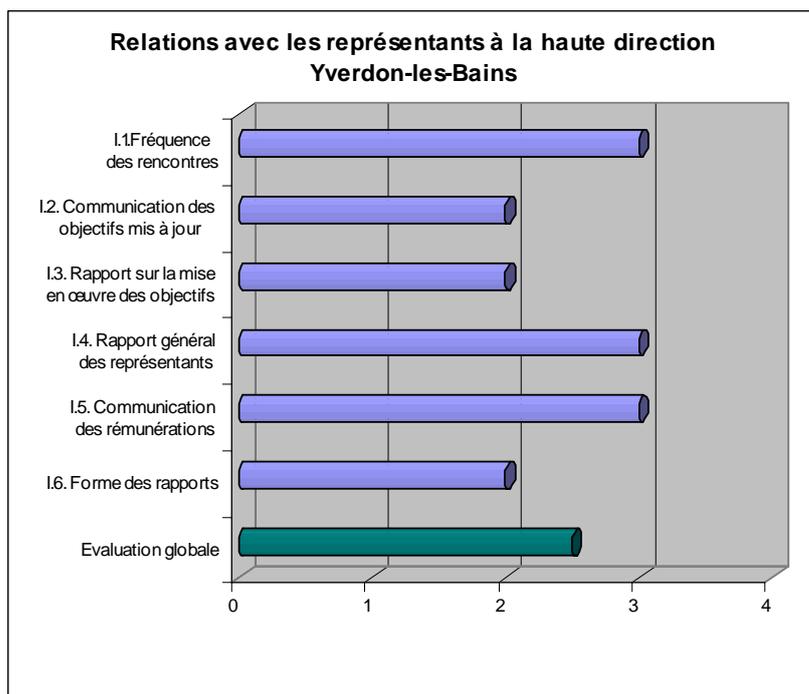
### 10.3. Suivi des participations



Sur la base des travaux effectués, l'application par la commune d'Yverdon des dispositions relatives aux relations avec les représentants à la haute direction des personnes morales atteint un niveau de maturité proche des exigences de la LPECPM.

Seule manque une structure qui assure le respect systématique des objets requis par le LPECPM. Comme déjà mentionné, la Municipalité développe actuellement un projet de cahier des charges et de reporting exigeant vis-à-vis des participations.

Relations avec les représentants à la haute direction



Les rapports des représentants à la haute direction s'effectuent dans le cadre des séances régulières de Municipalité. Depuis l'introduction d'un tour d'horizon mensuel des délégations, les délégués ont plus de temps pour restituer les discussions qu'ils ont eues dans le cadre de leurs représentations. Un certain nombre d'informations leur sont demandées et l'approche est ainsi devenue plus systématique. Les discussions figurent au procès-verbal sous forme de résumé. Si cela est jugé nécessaire, la direction de la personne morale peut être invitée à participer. Le projet de cahier des charges prévoit un rapport annuel écrit qui donne lieu à des discussions au sein de la Municipalité.

Dans le cas où les représentants ne sont pas membres de la Municipalité, la restitution se fait uniquement par le biais des Conseillers municipaux siégeant avec eux. Sur ce point, le projet de cahier des charges prévoit qu'à l'avenir une information régulière d'au minimum deux fois par an soit assurée.

Les tantièmes et jetons perçus par les membres de la Municipalité dans le cadre de l'appartenance au Conseil d'administration d'une société dans laquelle la Commune a un intérêt doivent être versés à la caisse communale. Suite à l'intervention du service des finances, tous les versements transitent par la bourse communale à l'exception de deux montants en voie de régularisation. Une liste récapitulative est communiquée à la Municipalité qui en prend acte.

Relations avec les représentants aux Assemblées générales

Des instructions ne sont données aux représentants que dans le cas où un sujet particulier de l'ordre du jour a dû faire l'objet d'une décision de la Municipalité. Les représentants ne font actuellement pas systématiquement de rapports après l'Assemblée générale.

Suivi financier

La Municipalité reçoit les rapports de révision et les comptes annuels des personnes morales. Ces documents sont ensuite revus dans le cadre des

procédures de boucllement annuel des comptes, pour l'évaluation des participations au bilan.

Information au Conseil communal

L'usage fait par la Municipalité de son autorisation de statuer est inventorié dans le rapport de gestion. Les listes des participations de même que des cautions et engagements figurent dans le rapport sur les comptes annuels. La brochure des comptes ou le rapport de gestion n'apporte pas de précisions sur le suivi proprement dit des participations. En 2009, la Commission de gestion s'est néanmoins intéressée à la gestion des participations communales. La Commission des finances examine quant à elle la question des participations du point de vue du boucllement annuel des comptes. Il faut signaler néanmoins le cas de SAGENORD, pour lequel le délégué, dans une volonté de transparence, a instauré un bulletin trimestriel d'information adressé à la Municipalité et au Conseil communal.

Contrôle et révision

Toutes les participations examinées ont un organe de révision agréé par l'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision.

## Annexe II : Autorisations générales de statuer sur les acquisitions et aliénations de participations octroyées aux Municipalités des communes auditées

Selon l'art. 4 de la Loi sur les communes (Attributions du conseil général ou communal)

Le Conseil général ou communal délibère sur

ch. 6 l'acquisition et l'aliénation d'immeubles, de droits réels immobiliers et d'actions ou parts de sociétés immobilières. L'article 44, chiffre 1, est réservé. Le Conseil peut accorder à la Municipalité l'autorisation générale de statuer sur les aliénations et les acquisitions en fixant une limite.

ch. 6bis la constitution de sociétés commerciales, d'associations et de fondations, ainsi que l'acquisition de participations dans les sociétés commerciales. Pour de telles acquisitions, le Conseil peut accorder à la Municipalité une autorisation générale, le chiffre 6 s'appliquant par analogie. Une telle autorisation générale est exclue pour les sociétés et autres entités citées à l'article 3a

	Payerne	Pully	Renens	Vevey	Yverdon-les-Bains
Participations dans des sociétés immobilières (art. 4 ch. 6)					
Acquisitions	Jusqu'à : CHF 500'000 par cas CHF 1'000'000 pour la législature	Jusqu'à : CHF 100'000 par cas CHF 1'000'000 pour la législature	Jusqu'à : CHF 5'000'000 au total	Jusqu'à : CHF 100'000 par cas	Jusqu'à : CHF 300'000 par cas CHF 3'000'000 pour la législature
Aliénations	Jusqu'à : CHF 50'000 par cas		Jusqu'à : CHF 100'000 par cas	Jusqu'à : CHF 50'000 par cas	Jusqu'à : CHF 100'000 par cas
Participations dans des sociétés commerciales (art. 4 ch. 6 bis)					
Acquisitions	Aucune autorisation	Jusqu'à : CHF 10'000 par cas CHF 50'000 pour la législature	Jusqu'à : CHF 20'000 par cas	Aucune autorisation	Jusqu'à : CHF 50'000 par cas CHF 100'000 pour la législature
Aliénations		Non mentionné	Non mentionné		

	Echallens	Lausanne	Morges	Nyon	Ollon
Participations dans des sociétés immobilières (art. 4 ch. 6)					
Acquisitions	Jusqu'à : CHF 100'000 par cas  CHF 500'000 pour la législature	Jusqu'à : CHF 30'000'000 pour la législature (crédit du patrimoine financier)  Requérir l'avis de la délégation aux affaires immobilières pour toutes acquisitions dépassant la valeur de CHF 10'000	Jusqu'à : CHF 100'000 par cas CHF 200'000 par an  CHF 1'500'000 par cas pour les aliénations et les acquisitions de biens immobiliers destinés exclusivement au développement économique nécessitant célérité et discrétion	Jusqu'à : CHF 100'000 par objet pour des opérations de faible importance, le nombre d'objets n'étant pas limité  CHF 1'500'000 en une ou plusieurs fois, indépendamment des opérations inférieures à CHF 100'000, pour les acquisitions nécessitant célérité et discrétion	Jusqu'à : CHF 150'000 par an  CHF 500'000 pour la législature
Aliénations	Jusqu'à : CHF 50'000 par cas	Jusqu'à : CHF 100'000 par opération  Requérir l'avis de la délégation aux affaires immobilières pour toutes ventes dépassant la valeur de CHF 10'000			Jusqu'à : CHF 50'000 par cas
Participations dans des sociétés commerciales (art. 4 ch. 6 bis)					
Acquisitions	Jusqu'à : CHF 10'000 par an  CHF 50'000 pour la législature	Cas où : <u>Associations</u> : la cotisation annuelle n'excède pas CHF 5'000  <u>Fondations</u> : la participation au capital de dotation ne dépasse pas CHF 25'000  <u>Sociétés commerciales</u> : acquisitions de parts pour un montant de CHF 50'000 au plus.	Jusqu'à : CHF 50'000 par cas  CHF 100'000 par an	Jusqu'à : CHF 30'000	Aucune autorisation
Aliénations	Non mentionné	Non mentionné	Non mentionné	Non mentionné	

### Annexe III : Politique de rémunération des représentants des communes auditées

	Echallens	Ollon	Vevey	Renens	Pully	Yverdon	Morges	Payerne	Nyon	Lausanne
<b>Taux d'activité des membres de la Municipalité</b> S : syndic ; M : municipal										
<b>Taux d'activité</b>	S : 80% M : 30%	S : env. 60 % M : 30/40%	S : env. 50% M : env. 50%	S : 80% M : 40%	S : 75% M : 60%	S : 100% M : 50%	S : 60% M : 50%	S : min. 70% M : min. 50%	S : 60% M : 40%	S : 100% M : 100%
<b>Bénéficiaires des rémunérations dans le cadre de représentations au sein de personnes morales (extrait des règlements/préavis au Conseil communal)</b>										
<b>Principes</b>	Indemnités et jetons de présence versés directement aux représentants.	Indemnités versées à la Bourse communale et tenues à disposition de la Municipalité qui décide de leur affectation en fin de législature.	Totalité des honoraires, tantièmes, jetons de présence, vacations et frais versés à la Caisse communale. Une partie ensuite rétrocédée aux Municipaux sur base d'une enveloppe annuelle votée par le Conseil. Indemnité par séance pour déplacements hors district.	Vacations et autres jetons de présence versés à la Bourse communale, Si représentation dans les SA, jetons de présence redistribués aux Municipaux concernés.	Toutes les rémunérations versées directement à la Caisse communale.	Tantièmes et jetons versés à la Caisse communale, puis rétrocédés aux représentants <u>non permanents</u> de la Municipalité.	Tantièmes versés à la Caisse communale, Jetons de présence et rémunération accessoire acquis aux représentants (inventaire tenu par la commune).	Toutes les rémunérations versées à la Bourse communale et rétrocédées aux représentants.	Indemnités versées à la Caisse communale (inventaire transparent dans règlement Municipalité). Jetons présence versés directement aux Municipaux concernés. (Partie des indemnités TRN versée à Bourse communale).	Toutes les indemnités versées à la Caisse communale, prestations except. et rémunérations en cascade comprises.
<b>Remarques</b>	Réflexion en cours pour améliorer le fonctionnement.						Préavis en cours concernant modif. des rémunér.	Probable révision lors prochaine législature.	Révision globale du système en cours.	



## Annexe V : Propositions de canevas

Les canevas proposés ci-dessous sont destinés à constituer une boîte à outils à l'intention des communes, en relation avec les exigences qui leur sont imposées par la LPECPM, afin de leur fournir une base de travail qu'elle pourront adapter à leurs besoins.

### A. Structure de préavis

- I. Préambule / objet du préavis
- II. Contexte (historique, environnement légal, enjeux, etc.)
- III. Alternatives envisagées  
*Description succincte des alternatives envisageables avec mention de leurs forces et faiblesses principales*
- IV. Solution proposée par la Municipalité
  1. Description détaillée de la solution proposée comprenant notamment :
    - a. la concordance avec des objectifs de politique publique
    - b. l'indication des objectifs stratégiques et financiers
  2. Aspects financiers  
*Valeur de l'acquisition (justification économique du prix d'achat) – valeur d'aliénation (méthode, valorisation, etc.)*  
*Description des incidences financières immédiates (crédit d'investissement nécessaire) et futures (ex : calcul de rentabilité, impact sur les charges et revenus de fonctionnement annuels) avec mention des rubriques comptables affectées*
  3. Risques et opportunités inhérents à la prise de participation
  4. Autres aspects spécifiques pour la commune (p. ex. aspects énergétiques, agenda 21, etc.)
  5. Position de la Municipalité (éléments décisifs)
- V. Conclusion / proposition au Conseil communal / général

## B. Règlement de Municipalité

Afin de fixer le cadre nécessaire au respect des exigences posées par la LPECPM, la Cour propose d'intégrer au Règlement de Municipalité un chapitre dédié aux participations financières de la commune.

### Chapitre ... : Participations financières à des personnes morales

#### *Art. XX Organe de révision*

La Municipalité s'assure avant toute prise de participation que la personne morale à laquelle elle envisage de participer est dotée d'un réviseur externe.

#### *Art. XX Désignation des représentants de la commune au sein de la haute direction*

1. Au début de chaque législature, la Municipalité nomme ses représentants à la haute direction des personnes morales (Conseils d'Administration, comités d'association ou conseils de fondation) au capital desquelles elle participe.
2. Les représentants ne peuvent être désignés s'il existe un risque de conflit d'intérêt. Si un tel risque devait apparaître ultérieurement, les représentants ont l'obligation d'en avertir immédiatement la Municipalité.
3. Lorsque les représentants sont des membres de la Municipalité, ceux-ci perdent leur fonction de représentants lorsqu'ils quittent la Municipalité, à moins d'une décision municipale contraire.

#### *Art. XX Mandats de représentation à la haute direction*

1. La Municipalité établit et met à jour, au minimum une fois par an, les objectifs stratégiques et financiers qu'elle entend atteindre avec chaque participation.
2. La Municipalité fixe la mission des représentants. Dans ce cadre, elle précise notamment les objectifs stratégiques et financiers de la commune, la forme et les modalités des rapports attendus ainsi que l'étendue du pouvoir de représentation.
3. La Municipalité prend les dispositions nécessaires pour que toutes les rémunérations (jetons de présence, indemnités, tantièmes) liées à la fonction des représentants soient versées à la caisse communale.

#### *Art. XX Représentations de la Commune aux Assemblées générales*

1. La Municipalité se prononce, sur la base des rapports des organes de révision et des ordres du jour, sur la nécessité de participer aux Assemblées générales. Le cas échéant, elle désigne des représentants indépendants de ceux siégeant à la haute direction et leur remet des consignes de vote.
2. Les représentants font rapport à la Municipalité dans le cadre de la séance de Municipalité qui suit l'Assemblée générale. Le rapport figure au procès-verbal de la séance.

#### *Art. XX Suivi des participations par la Municipalité*

1. Une fois par an, la Municipalité examine l'inventaire des participations et définit les participations pour lesquelles elle estime que tout ou partie des exigences ci-dessous fixées par la LPECPM sont superflues. Le cas échéant, elle dépose des demandes

d'exceptions motivées auprès du Conseil d'Etat respectivement du Département en charge de la surveillance des communes.

2. Une fois par an, au moins, la Municipalité organise une rencontre avec ses représentants et prévoit à l'ordre du jour un point « suivi des participations ». Conformément à la LPECPM, lors de ces entretiens, les objets suivants doivent être traités, dans le respect du droit impératif, pour chacune des participations ne faisant pas l'objet d'une exception :
  - communication par la Municipalité des objectifs stratégiques et financiers qu'elle entend atteindre au moyen de la participation ;
  - rapport par les représentants au sujet de la mise en œuvre des objectifs stratégiques et financiers que les communes entendent atteindre au moyen de la participation ; mise en évidence des situations où les intérêts des communes divergeraient de ceux de la personne morale ;
  - rapport général des représentants au sujet de leurs activités et sur la situation de la personne morale
  - communication par les représentants du salaire, des honoraires (prestations annexes comprises) versés par la personne morale, ainsi que les autres conditions contractuelles convenues avec cette dernière.

La forme des rapports exigés des représentants est orale/écrite (*doit être précisée par la Municipalité*). Les thèmes abordés et les décisions prises figurent dans les procès-verbaux.

3. Chacune des parties, que cela soit la Municipalité ou les représentants eux-mêmes, doit solliciter des rencontres supplémentaires, aussi souvent que cela est nécessaire et souhaitable au regard des objets figurant sous ch. 2. Les entretiens ont lieu dans le respect du droit impératif. Les thèmes abordés et les décisions prises figurent dans les procès-verbaux.
4. Dans le cadre des rapports effectués annuellement par les représentants, ceux-ci rendent compte du suivi financier et des éventuels risques encourus par la commune en raison de ses participations.

#### *Art. XX Information au Conseil communal / général*

Le rapport relatif aux comptes annuels et le rapport de gestion comprennent respectivement :

- une information générale sur les participations détenues par la Commune et les transactions de l'année
- un chapitre sur le suivi des participations

La Municipalité rapporte annuellement aux commissions de gestion et des finances sur le suivi des participations.

## C. Fiche de suivi

<b>Exemple SA</b> (forme juridique)			
<b>But de la société</b> (RC) :		<b>Siège:</b> <b>Organe de révision :</b>	
<b>Décision de participation :</b> Date : Autorité compétente :			
<b>Lieu de dépôt :</b>			
<b>Relations financières au x.x.20xx</b>			
Participation au capital :			
Prêt :			
Cautionnement ou garantie :			
<b>Objectifs stratégiques</b>		<b>Objectifs financiers</b>	
<b>Représentations à la haute direction</b>			
<u>Représentants de la Municipalité:</u>			
<i>Prénom</i>	<i>Nom</i>	<i>Titre</i>	
<u>Rapports des représentants :</u>			
<i>Auteur</i>	<i>Objet</i>	<i>Date</i>	
<b>Représentations à l'Assemblée générale</b>			
Autres actionnaires importants :			
<u>Rapports des représentants :</u>			
<i>Date</i>	<i>Type</i>	<i>Représentant</i>	<i>Date du rapport</i>
<b>Historique des documents pour décision / information</b>			
<u>Note pour décision à la Municipalité :</u>			
<i>Note</i>	<i>Objet</i>	<i>Date</i>	
<u>Préavis au Conseil communal :</u>			
<i>Préavis</i>	<i>Objet</i>	<i>Date</i>	
<u>Note pour information à la Municipalité :</u>			
<i>Note</i>	<i>Objet</i>	<i>Date</i>	
<b>MISES A JOUR</b>			
Par : .....		Approuvé en séance de Municipalité le :	

## D. Rapports annuels des représentants

Les éléments ci-dessous sont destinés à assurer la conformité avec les dispositions de la LPECPM. Ils constituent donc un passage obligé pour les rencontres annuelles entre la Municipalité et ses représentants.

1. Confirmation de la mise en œuvre des objectifs précédemment définis par la Municipalité et mise en évidence des divergences d'intérêts (*art. 15 al. 2a et 2b*)<sup>6</sup>
2. Rapport général sur la situation de la personne morale (*art. 15 al. 2c*)
  - Activités et situation générale de la personne morale (secteurs d'activités, nouveaux marchés, perspectives de développement, projets de rapprochement ou de fusion avec d'autres entités,...)
  - Situation financière de la personne morale pour la commune (résultats de l'année, structure de la dette, évolution depuis l'année précédente, perspectives d'avenir, besoins éventuels de financement,...)<sup>7</sup>
  - Risques éventuels pour la commune
3. Rapport général des représentants au sujet de leurs activités de représentations (nombre de séances de Conseil d'administration, mandats particuliers effectués, éventuellement renvoi aux séances de Municipalité tenues au cours de l'année...) (*art. 15 al. 2c*)
4. Confirmation de l'absence de situations de conflits d'intérêts personnels auxquelles ils pourraient être confrontés par une liste des mandats dont ils remplissent la charge (*art. 15 al. 2d*)
5. Confirmation des rémunérations versées par la personne morale en rapport avec ses fonctions de représentations<sup>8</sup> (y compris les rémunérations découlant des participations « en cascade ») ainsi que des autres conditions contractuelles convenues avec cette dernière (*art. 15 al. 2e*)

---

<sup>6</sup> Ce point est l'occasion de mettre à jour les objectifs de la Municipalité (cf. fiche de suivi)

<sup>7</sup> Cet élément devrait s'appuyer sur le suivi financier établi par le Service financier

<sup>8</sup> Cet élément peut reposer sur un inventaire ou tableau récapitulatif établi par le Service des finances

## E. Informations dans le rapport de gestion

Les propositions suivantes sont des suggestions qui peuvent être insérées soit dans un chapitre général « Participations », soit en tant que sous-chapitre du rapport de chaque Direction.

### 1. Participations de la commune

- Politique d'investissement de la commune (principe prépondérant de l'intérêt public)
- Liste de participations (date de la décision et Autorité compétente)
- Rappel des compétences décisionnelles et indications de l'usage qui en a été fait au cours de l'exercice
- Informations sur les préavis votés mais non encore ou partiellement exécutés

### 2. Présentation des principales participations

- Historique et nature des activités
- Représentations de la commune au sein des organes de la personne morale (sièges au Conseil d'administration, Assemblées générales)
- Perspectives

### 3. Suivi des participations effectué par la Municipalité

- Description du suivi mis en place par la Municipalité (sélection des participations faisant l'objet d'un suivi approfondi, rapport / séance annuelle consacrée aux participations)

## Annexe VI : Abréviations et glossaire

### **Abréviations**

LPECPM	Loi sur les participations de l'Etat et des communes à des personnes morales (610.20)
EMPL	Exposé des motifs et projet de loi
LC	Loi sur les communes
MCH2	Modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes
DFIRE	Département des Finances et des Relations Extérieures
SeCRI	Service des communes et des relations institutionnelles
AsFiCo	Autorité de surveillance des finances communales

### **Glossaire**

Patrimoine financier <sup>9</sup>	<p>Comprend tous les biens dont la collectivité peut disposer librement. Elle peut les réaliser si leur cession ne nuit pas à l'accomplissement de tâches publiques et ne porte pas atteinte à une prescription légale ou à un engagement de droit public.</p> <p>En ce sens, il est possible d'enregistrer sous le chapitre « placements » des moyens financiers durablement consentis pour l'acquisition d'une participation qui ne visent pas à l'accomplissement d'une tâche publique ; cependant, eu égard à une longue période de déficits publics, ce type d'investissement reste une exception.</p>
Patrimoine administratif <sup>10</sup>	<p>Il est constitué de l'ensemble des actifs administratifs durablement affectés à l'exécution de tâches publiques. Il enregistre ainsi l'essentiel des dépenses d'investissement.</p> <p>On distinguera les dépenses et recettes du compte d'investissement (les investissements propres et les subventions à l'investissement) des autres investissements (prêts, participations, autres dépenses d'investissement).</p>

---

<sup>9</sup> Guide financier de l'Etat de Vaud

<sup>10</sup> Guide financier de l'Etat de Vaud

## Annexe VII : La Cour des comptes en bref

La Cour des comptes du canton de Vaud a pour mission d'assurer en toute indépendance le contrôle de la gestion des finances des institutions publiques désignées par la LCComptes du 21 novembre 2006 ainsi que l'utilisation de tout argent public sous l'angle de la légalité, de la régularité comptable et de l'efficacité (art. 2 LCComptes).

Les **attributions** de la Cour sont les suivantes (art. 24 LCComptes) :

- contrôle de l'utilisation de tout argent public ;
- contrôle de la gestion financière, notamment sous l'angle du principe d'efficacité, ainsi que vérification de l'évaluation de la gestion des risques des entités soumises à son champ de contrôle ;
- examen des investissements qui bénéficient de subventions, prêts ou garanties de l'Etat.

La Cour **se saisit elle-même** des objets qu'elle entend traiter à l'exception des mandats qui lui sont attribués par le Grand Conseil Vaudois, sur requête de la majorité des députés (art. 25 et ss LCComptes).

**Sont soumis au contrôle** de la Cour (art. 28 LCComptes):

- le Grand Conseil et son Secrétariat général ;
- le Conseil d'Etat, ses départements et ses services ;
- le Tribunal cantonal ainsi que les tribunaux et autres offices qui lui sont rattachés ;
- les communes, ainsi que les ententes, associations, fédérations et agglomérations de communes ;
- les corporations, établissements, associations, fondations, sociétés et autres entités auxquels le canton ou une commune confie des tâches publiques ;
- les corporations, établissements, associations, fondations, sociétés et autres entités auxquels le canton ou une commune apporte un soutien financier, que ce soit par des subventions, des aides financières ou des indemnités ou pour lesquels il constitue des cautionnements ou des garanties.

**Les rapports** de la Cour consignent ses constatations et recommandations (art. 36 LCComptes). Ils comprennent également les observations de l'entité auditée, les éventuelles remarques subséquentes de la Cour et, le cas échéant, les avis minoritaires de la Cour.

La Cour **publie ses rapports** pour autant qu'aucun intérêt prépondérant, public ou privé, ne s'y oppose. Ils sont consultables sur le site internet de la Cour : [www.vd.ch/cdc](http://www.vd.ch/cdc).

**Vous pouvez apporter votre contribution au bon usage de l'argent public en contactant la Cour des comptes.** Toute personne peut communiquer à la Cour des signalements en rapport avec des faits entrant dans ses attributions. Il suffit de vous adresser à :

Cour des comptes du canton de Vaud  
Rue de Langallerie 11, 1014 Lausanne  
Téléphone : +41 (0) 21 316 58 00 Fax : +41 (0) 21 316 58 01  
Courriel : [info.cour-des-comptes@vd.ch](mailto:info.cour-des-comptes@vd.ch)