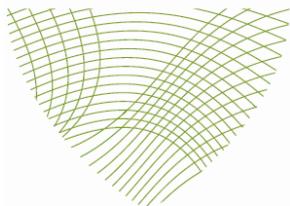


COUR DES
COMPTES
CANTON DE VAUD



Cour des comptes
du canton de Vaud

Rapport d'activités 2021

Evaluer la performance de l'administration de manière indépendante, en émettant des constats et des recommandations

En rendre compte, afin d'augmenter la confiance des citoyen·ne·s dans la bonne utilisation de l'argent public

Table des matières

L'avant-propos de la présidente	3
La vie de la Cour	4
Les signalements	7
Les rapports d'audits publiés	9
Rapports n°63 à 66 : Audit de surveillance des établissements d'hébergement et de restauration (LADB) – publication de 4 rapports portant sur la Police cantonale du commerce (PCC), 2 associations intercommunales et 1 commune le 28.01.2021 (3 rapports communaux ont été publiés en 2020).	9
Rapport n°67 : Audit de la gouvernance des projets de système d'information métier de l'Etat de Vaud, publié le 31.08.2021.	10
Rapports n°68 à 72 : Audit de performance des plans généraux d'évacuation des eaux (PGEE) – publication de 5 rapports portant sur un échantillon de 11 PGEE le 22.09.2021.	11
Rapport n°73 : Audit de performance de l'octroi des permis de construire et des permis d'habiter en zone à bâtir : une synthèse d'audits menés auprès de sept communes complétée par un audit de la CAMAC, publié le 13 octobre 2021.	12
Le suivi des recommandations au 31.12.2021	13
Quelques chiffres	13
Inventaire des recommandations non traitées	15
Remerciements	15
Les rapports d'audits suivis	16
Rapport n°28 : Audit de performance de la fonction Achats de fournitures et biens mobiliers à l'Etat de Vaud, publié le 05.03.2014.	17
Rapport n°34 : Audit du Service de protection de la jeunesse – Interventions de protection de mineurs en danger dans leur développement, publié le 02.03.2016.	17
Rapport n°38 : Audit sur l'organisation, le financement et le contrôle démocratique des associations de communes vaudoises, publié le 23.11.2016.	18
Rapport n°44 : Audit de performance et de gestion des risques du processus d'octroi des indemnités en cas d'insolvabilité de la caisse cantonale vaudoise de chômage, publié le 14.03.2018.	19
Rapport n°46 : Audit du partenariat public-privé CHUV-MV Santé (Centre de chirurgie ambulatoire de Beaumont 24C), publié le 26.09.2018.	20

Rapport n°48 : Audit de performance de la construction des établissements médico-sociaux dans le canton de Vaud, publié le 28.11.2018.....	21
Rapports n°47, 49, 51 à 55 : Audit de la performance des processus d'octroi des permis de construire et d'habiter ou d'utiliser en zone à bâtir et des émoluments y relatifs dans sept communes (publiés entre le 14.11.2018 et le 09.09.2019).....	22
Rapport n°56 : Audit des dépenses thématiques de la péréquation intercommunale et de la gouvernance de l'ensemble du dispositif, publié le 09.10.2019.	25
Rapport n°57 : Audit de la performance des prestations d'orientation professionnelle pour adultes, publié le 06.11.2019.	26
Rapport n°58 : Audit de la performance du groupe Impact – Gestion des conflits au travail et lutte contre le harcèlement psychologique et sexuel, publié le 13.11.2019.....	27
Rapports n°60 à 66 : Surveillance des établissements d'hébergement et de restauration (LADB), publiés le 21.12.2020 et le 28.01.2021.....	28
La méthodologie.....	31

L'avant-propos de la présidente



Tant la population que les autorités ont poursuivi la lutte contre la COVID-19 durant l'année 2021. Malgré ce contexte inhabituel, la Cour des comptes a maintenu ses activités. Néanmoins, l'exécution des audits a dû s'adapter à l'obligation de télétravailler mais a pu s'appuyer sur des outils de visioconférence sécurisés mis à disposition par la Direction générale du numérique et des systèmes d'information (DGNSI). Soucieuse d'éviter la perte de lien, la Cour a également organisé des formations internes en groupe pour renforcer l'esprit d'équipe.

En 2021, trois nouveaux audits ont été lancés et quatre ont été publiés, pour un total de 11 rapports. A la fin de l'année, cinq audits sont en cours d'exécution.

Souhaitant augmenter sa performance comme elle le recommande à ses audités, la Cour s'inspire des pratiques d'autres institutions supérieures de contrôle. Pour permettre une prise de connaissance plus rapide des conclusions de ses audits et ainsi élargir ses recommandations à d'autres publics, elle accompagne la publication de ses rapports d'une capsule vidéo de quelques minutes présentant le contexte de l'audit, ses principaux constats et recommandations, en plus de la synthèse du rapport d'une dizaine de pages.

Le tableau d'inventaire complet des recommandations suivies par la Cour fait l'objet d'un document en annexe. L'exercice 2021 du suivi des recommandations de la Cour des comptes porte sur 23 rapports publiés entre 2014 et 2021, représentant un total de 253 recommandations.

La Cour se réjouit de la proportion importante de recommandations entièrement mises en œuvre, ainsi que du nombre de recommandations pour lesquelles des mesures sont en voie de réalisation.

La Cour des comptes peut ainsi mettre fin au suivi de plus de 85% de ses recommandations, celles-ci étant soit entièrement traitées soit des impulsions suffisantes ayant été données pour leur mise en œuvre. Ainsi, à l'issue de cet exercice, la Cour mettra fin au suivi des recommandations de 15 de ses rapports. Ce constat confirme la plus-value que les audits de la Cour apportent à l'amélioration de la performance de l'action publique.

Les magistrat·e·s tiennent à remercier l'ensemble des collaborateur·trice·s pour leur engagement et leur professionnalisme tout au long de l'année 2021 en relevant leur capacité d'adaptation pour mener à bien la mission de la Cour en dépit des obstacles liés à la pandémie.

Nous souhaitons également remercier les autorités cantonale et communales ainsi que toutes les entités auditées qui nous ont permis de réaliser les audits dans un climat ouvert et constructif.

Valérie Schwaar, présidente

La vie de la Cour

Au niveau de l'organisation du collège des magistrats (CM), Mme Valérie Schwaar a été désignée présidente pour les années 2022 et 2023. Les différentes tâches liées aux délégations (ressources humaines, finances, méthodologie, etc.) incombant aux magistrat·e·s ont été réparties pour ces deux années. Le collège des magistrats se réunit toutes les semaines.

Concernant l'activité d'audit, le travail en équipe introduit en 2020 favorise le partage d'expériences, harmonise les pratiques et améliore la qualité globale en généralisant le principe des quatre yeux. L'outil de visioconférence sécurisé a été très utile tant pour les contacts avec les audités que pour les séances de travail internes.

Les capsules vidéo de présentation d'un audit sont tournées en interne avec le concours d'une société de production audiovisuelle. Elles sont disponibles sur la page internet de la Cour des comptes et sur la chaîne YouTube de l'Etat de Vaud. Les quatre premières, tournées en 2021, ont rencontré un franc succès avec pour chacune, plusieurs centaines de vues.

La Cour des comptes a mandaté le Centre d'éducation permanente (CEP) pour l'organisation d'une session sur mesure du challenge de l'écoute et du feedback pour l'ensemble de l'équipe de la Cour. Cette formation, basée sur cinq ateliers répartis sur trois mois, « a visé à prendre conscience de ses propres filtres perceptifs, clarifier pour soi et pour l'autre ce que je vois, ressens, pense et ce dont j'ai besoin, explorer la réalité de l'autre afin de produire un dialogue serein et constructif sur les attentes mutuelles ». Elle a permis de se retrouver toutes et tous ensemble pour partager une amélioration de la connaissance de soi et des autres. Cette formation a également débouché sur une vision commune des missions et objectifs généraux de la Cour des comptes, déclinés ensuite en objectifs sectoriels.

Evaluer la performance de l'administration de manière indépendante, en émettant des constats et des recommandations

En rendre compte, afin d'augmenter la confiance des citoyen·ne·s dans la bonne utilisation de l'argent public

L'équipe

L'équipe de la Cour des comptes est constituée de huit chef·fe·s de mandat d'audit pour un total de 6.7 ETP, d'une secrétaire de direction à plein temps et de trois magistrat·e·s. Il n'existe pas de formation professionnelle pour l'audit de performance mais l'équipe peut bénéficier de formations continues dans le domaine. Les quatre cheffes et quatre chefs de mandat d'audit engagé·e·s à la Cour ont des profils divers mais sont toutes et tous au bénéfice d'un Master en sciences économiques ou humaines. Suite à un départ, la Cour a accueilli en avril un nouveau chef de mandat d'audit.

La Cour des comptes entretient des contacts réguliers avec plusieurs interlocuteurs :

Les autorités vaudoises

Les autorités vaudoises sont tenues informées du lancement et de la publication de chaque audit. Il s'agit dans le détail du Grand Conseil (Présidence et Commissions de surveillance), du Conseil d'Etat, du Contrôle cantonal des finances (CCF). La Cour présente également en primeur chaque rapport d'audit aux membres du Grand Conseil intéressés.

La Cour publie ses rapports pour autant qu'aucun intérêt prépondérant, public ou privé, ne s'y oppose. Tous ses rapports sont disponibles sur sa page internet (www.vd.ch/cdc). Elle bénéficie de l'appui du Bureau d'information et de communication de l'Etat de Vaud (BIC) pour l'envoi des communiqués de presse, ainsi que la publication de ses capsules vidéo sur la chaîne YouTube de l'Etat de Vaud. Chaque publication d'audit donne lieu à une présentation aux médias (conférence de presse et/ou entretiens individuels).

La Cour se réjouit de l'écho médiatique donné à ses publications, permettant de rendre compte des constats et des recommandations qu'elle formule dans le but d'augmenter la performance de l'action publique.

Les autres institutions de contrôle

La Cour soigne les échanges avec les autres instances supérieures de contrôle tant en Suisse qu'à l'étranger pour partager les expériences et les meilleures pratiques en matière d'audit de performance :

Les magistrat·e·s ont ainsi participé les 20 et 21 septembre 2021 à Berne à la 21e Conférence suisse des contrôles des finances consacrée aux entreprises publiques (CCOFI) dont le thème était « digitalisation et transformation digitale ».

Les magistrat·e·s et plusieurs chef·fe·s de mandat ont également participé au séminaire du groupe ERFA (Groupe Collectivités Publiques Latine) de l'Institute of Internal Auditing Switzerland (IIAS) le 7 octobre à Lausanne, sur le thème « les lignes de défense face à l'urgence ».

Deux magistrat·e·s se sont ensuite rendus du 4 au 6 novembre au séminaire annuel organisé par l'Organisation européenne des Institutions régionales de contrôle externe des finances publiques (EURORAI) à Sarajevo sur le thème « la valeur et les avantages des institutions régionales de contrôle externe des finances publiques, notamment dans le contexte de la pandémie COVID-19 ».

La Cour cultive également des contacts réguliers avec la Cour des comptes de Genève et le Contrôle fédéral des finances (CDF) .

Conformément à l'art. 20, al. 3 LCComptes, la Cour des comptes et le Contrôle cantonal des finances (CCF) se réunissent afin de coordonner leurs travaux respectifs. En 2021, ils se sont rencontrés à deux reprises. De plus, chaque entité adresse un exemplaire de ses publications à l'autre.

Les commissions de surveillance du Grand Conseil

La Cour a reçu la visite des sous-commissions COFIN et COGES en charge de la surveillance du Département des finances et des relations extérieures (DFIRE), dont dépend administrativement la Cour des comptes.

Les finances

La Cour élabore son budget sur la base des directives budgétaires posées par les services transversaux de l'Etat de Vaud. Son budget est proposé ensuite au Grand Conseil par l'intermédiaire du DFIRE. 85% de son budget (2,56 millions de francs en 2021) est constitué de charges salariales. Le solde représente essentiellement le loyer, les honoraires des expert·e·s mandaté·e·s dans le cadre des audits de la Cour et les frais de formation du personnel.

La Cour a mis en place un système de contrôle interne (SCI) conformément à l'art. 16, al. 1, litt. e LFIN, à la Norme d'audit suisse 890 ainsi qu'à la Directive d'exécution n°22 du DFIRE. Elle en effectue annuellement une évaluation qu'elle consigne dans un rapport avec des propositions d'amélioration. Son existence est également validée par l'auditeur externe.

Conformément à l'art. 28 LCComptes, la Cour est soumise à la révision annuelle de ses comptes et de son système de contrôle interne par des auditeurs agréés, désignés par le Grand Conseil. La fiduciaire mandatée n'a pas formulé d'observations sur les comptes 2021 ni sur le système de contrôle interne de la Cour.

Les signalements

Toute personne peut communiquer à la Cour des signalements en rapport avec des faits entrant dans ses attributions. La Cour des comptes est libre d'y donner suite ou non.

En 2021, elle a reçu par courrier ou par courriel 10 signalements dont deux ont fait l'objet d'investigations plus poussées :

1. Demande de contrôle des services du Canton dans le cadre de la gestion des biotopes d'importance nationale

Des citoyens ont interpellé la Cour concernant la gestion, par le Canton et une commune, des biotopes d'importance nationale. Ils ont en particulier signalé une délimitation litigieuse des bas-marais inclus dans un futur PPA de la commune concernée. Ces bas-marais avaient été inscrits à l'inventaire fédéral en 1994. Leur délimitation avait été définie par le Canton en 1997, puis révisée en 2007 en vue de l'établissement du PPA. La Confédération a par la suite révisé son inventaire en 2017, modifiant à nouveau la délimitation des bas-marais.

La Cour a analysé le dossier du PPA ainsi que les jugements des Tribunaux cantonal et fédéral rendus dans cette affaire en 2005, 2017, 2018 et 2020. Elle s'est penchée sur la procédure de révision des biotopes d'importance nationale et s'est entretenue avec l'administration cantonale (Division Biodiversité et paysage BIODIV). Elle est arrivée à la conclusion que le signalement relevait essentiellement d'une situation particulière, notamment un cumul de circonstances, ne répondant pas aux critères de choix de ses audits tels que prévus à l'art. 14 RComptes.

La protection des biotopes d'importance nationale est un domaine où les démarches prennent du temps, en raison de nombreuses parties prenantes (Confédération, Canton, communes, propriétaires). Par rapport aux exigences fédérales et à l'instar de nombreux autres cantons, le canton de Vaud accuse un retard important dans la mise en œuvre de la protection de ses biotopes (sur 522 biotopes, 416 nécessitent encore des mesures). Un EMPD a été soumis au Grand Conseil en février 2022 en vue d'un crédit-cadre de 4,8 mios destiné à assurer la part cantonale du financement de la protection des biotopes, la part fédérale s'élevant à 7,6 mios dans le cadre de la convention programme Nature 2020-2024. Si le cas particulier signalé à la Cour ne justifiait pas un audit, la Cour inscrit néanmoins la protection des biotopes parmi les thèmes d'audit potentiels à l'avenir.

2. Retards dans la délivrance des prestations de l'Etat-civil

La Cour des comptes a reçu un signalement portant sur des retards d'émission d'un acte de naissance et d'une reconnaissance en paternité par l'Etat civil entraînant d'importantes conséquences pour la famille concernée. Au cours de l'année, des délais de traitement excessifs des dossiers par l'Etat civil avaient également été rapportés dans la presse et au Grand Conseil.

C'est pourquoi, la Cour a décidé d'examiner l'opportunité de mener un audit sur ce thème. Pour ce faire, elle a pris connaissance d'un certain nombre de documents, dont la récente réponse du Conseil d'Etat à une interpellation parlementaire. Elle a ensuite rencontré le chef de service du Service de la population et la cheffe de division de l'Etat civil afin d'examiner plus précisément certains points et pouvoir apprécier les changements entrepris.

La centralisation de l'Etat civil à Lausanne en 2022 doit apporter de nombreux avantages. En attendant, la réorganisation a été amorcée grâce à l'amélioration de la répartition des tâches et des procédures de travail ainsi qu'à la mise en place d'un pilotage centralisé de l'activité. Un changement de culture de travail est en cours. L'outil informatique a été développé et des simplifications administratives ont été introduites. Des renforts ont été obtenus grâce à des CDD et des postes supplémentaires d'officiers d'Etat civil inscrits au budget 2022. La rémunération des officiers d'Etat civil a par ailleurs été rendue plus attractive par rapport aux conditions offertes par les cantons voisins.

L'Etat civil est désormais limité dans la recherche de solutions. La durée de la formation d'officier d'état civil, l'exigence que les demandeurs se présentent pour la signature de certains documents et l'absence de partage des systèmes d'information constituent notamment des freins qui ne peuvent être levés que par d'autres autorités.

Fin 2021, les délais moyens pour l'enregistrement des naissances et des décès ainsi que les procédures de naturalisations avaient retrouvé un niveau proche, voire meilleur, qu'avant la COVID-19. Ils restent en revanche encore élevés pour les mariages, les reconnaissances en paternité et les récupérations du nom de célibataire, du fait que ces prestations requièrent des demandeur·euse·s qu'ils·elles se présentent à l'Etat civil. Deux ans de rendez-vous reportés sont en effet à absorber.

Vu les mesures déjà prises par l'Etat civil, la centralisation prévue en 2022 et l'amélioration des statistiques de délais, la Cour des comptes a décidé de ne pas mener d'audit dans l'immédiat mais de retenir les prestations de l'Etat civil comme un thème potentiel. Elle suivra l'évolution de cette problématique et réévaluera ultérieurement l'intérêt de mener un audit.

Les rapports d'audits publiés

Quatre audits ont abouti à la publication de 11 rapports en 2021 (n°63 à n°73) :

Rapports n°63 à 66 : Audit de surveillance des établissements d'hébergement et de restauration (LADB) – publication de 4 rapports portant sur la Police cantonale du commerce (PCC), 2 associations intercommunales et 1 commune le 28.01.2021 (3 rapports communaux ont été publiés en 2020).

La surveillance des activités d'hébergement et de restauration contribue à la sauvegarde de la santé, de l'ordre et de la tranquillité publics. Elle vise aussi à améliorer la qualité des prestations offertes et augmenter l'attractivité touristique de notre région. Bien que l'administration cantonale soit compétente pour octroyer et retirer les licences, les communes (et associations intercommunales) ont la responsabilité de surveiller leurs titulaires, ce qui rend le système vaudois relativement complexe. Une collaboration de ces deux niveaux institutionnels est dès lors indispensable.

Dans le cadre de cet audit, la Cour des comptes a examiné le travail réalisé par quatre communes (Château-d'Oex, Payerne, Villeneuve et Lausanne) et deux associations intercommunales (ASR Association Sécurité Riviera et POL Sécurité dans l'ouest lausannois). Au niveau cantonal, la Cour a analysé l'organisation et le fonctionnement de la Police cantonale du commerce (PCC). Ces analyses ont notamment porté sur la supervision du système de surveillance des titulaires de licence, sur la manière dont la PCC coordonne ses activités avec celles des instances communales et sur le soutien offert aux instances communales par la PCC. Consciente des effets de la pandémie de COVID-19, la Cour a pris garde, dans cet audit, d'éviter d'accroître la pression sur les titulaires de licence.

Les rapports d'audits concernant les 3 premières communes ont fait l'objet d'une publication fin 2020, alors que les quatre autres rapports (Lausanne, ASR, POL et PCC) ont été rendus public au début de l'année 2021.

Recommandations

A l'issue de ses analyses, la Cour émet globalement 55 recommandations, dont 52 sont acceptées par les entités auditées. Elles visent notamment à assurer un pilotage plus systématique de l'action publique par la PCC, mieux cadrer cette activité de surveillance des établissements LADB par le renforcement des interactions canton-communes, améliorer le soutien fourni par la PCC aux communes pour mener à bien leur mission de surveillance, augmenter la transparence d'un système complexe impliquant les deux niveaux institutionnels, garantir l'égalité de traitement entre les établissements par une application uniforme de la réglementation relative à la LADB sur le territoire cantonal et éviter la facturation d'émoluments qui s'apparentent à des impôts déguisés.

Le suivi de ces recommandations figure aux pages 28 à 30.



Rapport n°67 : Audit de la gouvernance des projets de système d'information métier de l'Etat de Vaud, publié le 31.08.2021.

Le Conseil d'Etat s'est doté d'une stratégie numérique ambitieuse, visant la modernisation de l'Administration cantonale vaudoise (ACV). Cette dernière passe par la réalisation de nombreux projets de systèmes d'information métier garantissant à la population des prestations électroniques sécurisées, faciles d'accès et adaptées aux besoins identifiés. Plus de CHF 20 millions par an sont investis dans ces projets impliquant, généralement sur plusieurs années, tant la Direction générale du numérique et des systèmes d'information (DGNSI) que les services métiers bénéficiaires. Même bien ficelés, ces projets ne sont pas à l'abri d'imprévus. Afin d'augmenter les chances de réussite des projets, une gouvernance forte est indispensable.



L'audit a eu pour objectif de déterminer si la gouvernance des projets stratégiques de l'Etat de Vaud permet de s'assurer de la réalisation des résultats attendus ou, à défaut, de prendre des mesures correctrices. La Cour a ainsi examiné l'organisation et le pilotage de ces projets, au travers notamment de trois grands projets. Certains aspects méthodologiques ainsi que les directives en vigueur à l'ACV ont en outre été analysés. Enfin, la Cour s'est penchée sur le contrôle et la surveillance exercés.

Recommandations

Afin de garantir que les projets contribuent de manière optimale à la réalisation de la stratégie numérique de l'administration cantonale vaudoise, l'engagement tant de la DGNSI que des métiers est requis. C'est pourquoi, certaines recommandations ont été adressées à la DGNSI et d'autres au Conseil d'Etat en tant qu'autorité hiérarchique des services métiers.

L'organisation et le pilotage des projets sont à optimiser. Il s'agit de mieux définir et formaliser certains aspects mais aussi de faciliter l'implication des métiers dans la direction de projets. Le contrôle de la performance et la gestion des risques des projets sont à renforcer. Une méthodologie de gestion de projets reconnue ainsi que des directives spécifiques sont à imposer à l'ACV. L'application systématique de bonnes pratiques mais aussi de règles de calcul des coûts et de reporting doit en effet être assurée pour fournir une information harmonisée, indispensable au pilotage du portefeuille de projets de l'Etat. La DGNSI a accepté toutes les recommandations formulées à son intention. Le Conseil d'Etat a quant à lui accepté d'instaurer un cadre contraignant pour tous les projets de SI métiers et de fixer la méthode d'analyse de la valeur ajoutée, mais a émis une réserve sur l'établissement de directives financières qui pourraient, selon lui, compliquer inutilement la gestion des projets si elles étaient excessives.

Un pilotage plus dynamique du portefeuille de projets est par ailleurs encouragé, notamment pour procéder aux inévitables arbitrages imposés par des ressources limitées. L'obligation de rendre compte de la performance des projets devrait également être accrue. Si le Conseil d'Etat a accepté de mettre en place un dispositif de contrôle et de surveillance ciblé sur les grands projets, il a refusé l'instauration d'une instance transversale de gouvernance. Il s'est en revanche engagé à communiquer sur les résultats des projets et leur contribution à la réalisation de la stratégie numérique.

Rapports n°68 à 72 : Audit de performance des plans généraux d'évacuation des eaux (PGEE) – publication de 5 rapports portant sur un échantillon de 11 PGEE¹ le 22.09.2021.

Conformément à l'Ordonnance sur la protection des eaux (OEaux), les communes et associations de communes sont tenues d'élaborer un plan général d'évacuation des eaux (PGEE). Celui-ci est un outil dynamique de gestion et de planification de l'évacuation des eaux usées et des eaux claires. Entre 1997 et 2019, environ 400 PGEE ont été établis dans le canton. Cette première génération de PGEE se caractérise toutefois par une grande diversité de forme et de contenu.

La Cour des comptes a audité les PGEE de huit communes et trois associations intercommunales, ainsi que la surveillance par le Canton. Le premier axe d'audit portait sur l'établissement et la tenue à jour des PGEE.

Le deuxième axe évaluait la mise en œuvre des mesures prévues dans les PGEE. Le troisième axe visait à déterminer si les PGEE remplissent suffisamment leur fonction d'outil de gestion pour les communes et le Canton.

L'audit a donné lieu à cinq rapports, n°68 à 72 (3 villes, 2 bourgs, 3 villages, 2 associations, canton).

Recommandations

Des recommandations sont adressées au Canton en vue d'un accompagnement renforcé auprès des communes et d'orientations aux bureaux techniques en vue d'une harmonisation des pratiques (notamment les modèles hydrauliques et le calcul de la valeur de remplacement, sur laquelle se basent les taxes).

Pour la plupart des entités auditées, il faut intensifier les inspections des canalisations et mettre en place un suivi des rejets dans les lacs et ruisseaux. Dans les petites et moyennes communes, l'infiltration ou la rétention des eaux claires devraient être encouragées. Afin de faciliter leur mise en œuvre et leur tenue à jour, les PGEE devraient revêtir un caractère contraignant pour les autorités cantonales et communales. Le Conseil d'Etat a refusé une recommandation l'invitant à formaliser un processus d'arbitrage entre avis divergents des services cantonaux, estimant que les processus déjà en place suffisaient.

Afin d'optimiser les réseaux et de protéger les eaux superficielles, la gestion par bassin versant de STEP s'impose désormais et le nombre de STEP va diminuer avec les projets de régionalisations visant au traitement des micropolluants. Les communes sont donc invitées à mieux se coordonner dans le cadre des bassins versants de STEP et le Canton doit envisager des incitatifs pour les y encourager.

Enfin, en vue de l'échange des données entre communes, ainsi qu'avec la Confédération à l'échéance de 2023, le Canton doit définir clairement ses exigences relatives aux géodonnées et les communes sont d'ores et déjà invitées à appliquer le modèle VSA-SDEE (qui concerne également les canalisations privées).

Au total, 70 recommandations sont adressées aux communes, aux associations et au Canton, dont 67 sont acceptées par les entités auditées.



¹ Avenches, Bex, Lausanne, Morges, Premier, Puidoux, Vevey, Villars-le-Terroir, Association intercommunale pour les communes de Chexbres, Puidoux, Rivaz et Saint-Saphorin (ACPRS), Association intercommunale du Vallon du Nozon (AIVN)

Rapport n°73 : Audit de performance de l'octroi des permis de construire et des permis d'habiter en zone à bâtir : une synthèse d'audits menés auprès de sept communes complétée par un audit de la CAMAC, publié le 13 octobre 2021.

Ce rapport d'audit est le fruit de plusieurs travaux de la Cour des comptes sur les processus d'octroi des permis de construire et des permis d'habiter en zone à bâtir. D'une part, la Cour a agrégé les résultats des audits de performance des processus d'octroi des permis menés entre 2017 et 2019 dans 7 communes de taille et d'organisation différentes, ainsi que le sondage réalisé en parallèle auprès de l'ensemble des communes vaudoises. D'autre part, elle y a inclus un audit de la Centrale des autorisations en matière de constructions (CAMAC) réalisé en 2021 afin de compléter la vision de la performance du processus d'octroi des permis de construire qui relève également du Canton.



Le rapport présente 37 bonnes pratiques adressées aux communes vaudoises et 22 recommandations à destination du canton, certaines de nature transversale et qui impliqueront une action coordonnée des différentes autorités impliquées dans le processus. Leur but conjoint est d'améliorer la performance des processus d'octroi des permis de construire et d'habiter, tant au niveau communal que cantonal, tout en garantissant la légalité des constructions.

Les bonnes pratiques, qui ont émergé de la synthèse des résultats des 7 audits communaux, ont été mises à disposition de l'ensemble des communes vaudoises sous la forme exceptionnelle d'un guide à l'intention des Municipalités structuré en quatre chapitres. Le premier chapitre traite des conditions cadres nécessaires à une bonne performance des deux processus. Le deuxième porte sur les démarches que la commune doit mener dans le cadre de la procédure d'octroi du permis de construire, notamment en vue d'améliorer la qualité des demandes déposées. Le troisième chapitre concerne l'octroi des permis d'habiter permettant de contrôler la légalité des constructions réalisées. Finalement, le dernier chapitre aborde la question de la perception des émoluments et vise à garantir la conformité aux principes juridiques applicables et une bonne gestion de la police des constructions. L'application de ces bonnes pratiques est entièrement libre et pourra être adaptée aux caractéristiques propres à chacune.

Recommandations

Les recommandations ont toutes été acceptées. Elles ont été adressées soit à la Direction générale du territoire et du logement (DGTL), à laquelle la CAMAC est rattachée, soit au Conseil d'Etat pour celles qui requièrent une action coordonnée entre différents services cantonaux. Elles visent tout d'abord à encourager la DGTL à fournir aux communes les outils adéquats pour les aider à remplir leur mission légale. En complément, une clarification du rôle de coordinatrice endossé par la CAMAC est requise afin de lui attribuer formellement la responsabilité de conduite du processus cantonal et les instruments nécessaires à cette mission. Enfin, un réexamen des émoluments administratifs cantonaux s'impose, incluant notamment la mise en place d'une analyse périodique des coûts et de leur couverture.

Le suivi des recommandations au 31.12.2021

Le suivi de la mise en œuvre des recommandations contenues dans les rapports d'audit, qui permet d'obtenir l'assurance que des mesures satisfaisantes ont été prises, constitue une étape cruciale du processus visant à accroître l'impact des rapports.²

Conformément à la loi sur la Cour des comptes (art. 33), la Cour est tenue de publier dans son rapport annuel l'ensemble des recommandations émises ainsi que les suites qui leur ont été données par les entités auditées. La Cour peut également entreprendre ses propres contrôles, c'est-à-dire réaliser un audit de suivi sur un rapport donné. Une fois par semestre, la Cour établit également un inventaire des recommandations non traitées qu'elle transmet aux Commissions de surveillance du Grand Conseil et au Conseil d'Etat.

C'est aux entités contrôlées que revient la responsabilité de mettre en œuvre les recommandations d'audit. Cet examen par la Cour des comptes, des mesures correctrices prises par les entités auditées, constitue la dernière phase du cycle d'audit. Avant de le réaliser, la Cour laisse généralement suffisamment de temps pour permettre aux entités contrôlées de traiter les constatations et de mettre en œuvre les recommandations.

Ce suivi augmente encore la valeur du processus d'audit de performance car il renforce son impact visant à une utilisation efficace, efficiente et économe des ressources à disposition des pouvoirs publics pour mener à bien leurs missions.

Quelques chiffres

Ce 8^e rapport de suivi porte sur 23 rapports d'audit, publiés entre 2014 et 2021. Cela représente un total de 253 recommandations adressées aux entités auditées. L'état des lieux dressé dans le présent rapport repose sur les informations communiquées par les entités auditées, état au 31 décembre 2021.

Sept nouveaux rapports issus de l'audit de la surveillance des établissements d'hébergement et de restauration (LADB), publiés en 2020 et 2021, ont été intégrés à la procédure (n°60 : Commune de Château-d'Oex, n°61 : Commune de Villeneuve, n°62 : Commune de Payerne, n°63 : Association Sécurité Riviera (ASR), n°64 : Sécurité dans l'Ouest lausannois (POL), n°65 : Commune de Lausanne et n°66 : Police cantonale du commerce).

La Cour des comptes constate avec satisfaction qu'à fin 2021, elle a pu mettre fin au suivi de plus de 85% de ses recommandations, celles-ci étant soit entièrement traitées soit des impulsions suffisantes ayant été données pour leur mise en œuvre. La Cour relève en particulier l'extrême efficacité de l'Association Sécurité Riviera qui a réussi à mettre en œuvre l'entier des 7 recommandations qui lui avait été adressées fin janvier 2021 dans le cadre de l'audit sur la Surveillance des établissements d'hébergement et de restauration (LADB) (rapport n°63).

² « Comment accroître l'utilisation et l'impact des rapports d'audit », Guide à l'intention des ISC, INTOSAI (2010).

La Cour tient à saluer l'important travail réalisé par l'Administration cantonale vaudoise, par les communes vaudoises ainsi que par les associations de communes vaudoises, tant en ce qui concerne les réponses qui lui ont été fournies que la mise en œuvre de ses recommandations.

Les diagrammes ci-dessous présentent les recommandations selon le stade de mise en œuvre pour le Canton, les communes ainsi que les associations de communes à fin 2021.

Figure 1 : 110 recommandations entièrement traitées en 2021

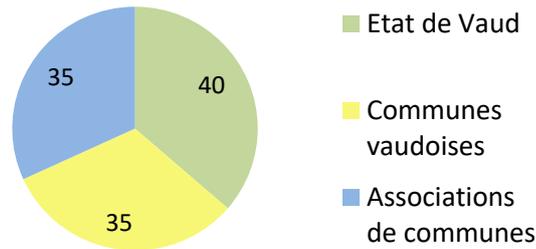


Figure 2 : 37 recommandations en cours de traitement ou non traitées à fin 2021

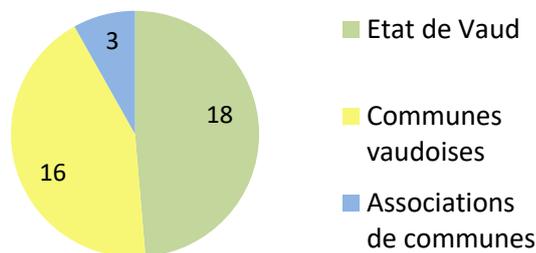
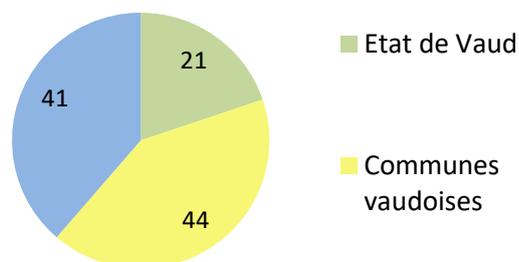


Figure 3 : 106 recommandations ne faisant plus l'objet d'un suivi (partiellement ou non traitées et suspendues à fin 2021)



Inventaire des recommandations non traitées

Afin de satisfaire à l'exigence légale (LCComptes art. 33, al. 3), la Cour établit un inventaire des recommandations non traitées portant sur l'Administration cantonale vaudoise au 30 juin et au 31 décembre. Au 31 décembre 2021, seules deux recommandations adressées à l'ACV étaient « non traitées ». Cet inventaire a été transmis aux commissions de surveillance du Grand Conseil (Commission de gestion, Commission des finances et Commission de haute surveillance du Tribunal cantonal) et au Conseil d'Etat.

Remerciements

La Cour des comptes tient à remercier vivement le Conseil d'Etat, son administration, les Municipalités, les associations de communes et services respectifs pour leur bonne coopération et diligence dans ce 8^e exercice de suivi des recommandations de la Cour.

La Cour remercie tout particulièrement la Chancellerie, Monsieur Vincent Grandjean, chancelier de l'Etat de Vaud, et son successeur Monsieur Aurélien Buffat, pour l'appui très précieux qu'ils ont apporté dans la coordination et le recueil des informations auprès des entités de l'Administration cantonale vaudoise.

Les rapports d'audits suivis

Cette partie présente les audits dont les recommandations ont été suivies par la Cour des comptes jusqu'au 31 décembre 2021. Chaque audit est présenté par un bref résumé des enjeux suivi de la plus-value que les recommandations de la Cour a apporté à l'utilisation performante de l'argent public.

A l'issue de cet exercice, la Cour a mis fin au suivi des recommandations des audits suivants :

- N°28 (Audit de la fonction Achats de fournitures et biens mobiliers à l'Etat de Vaud) publié en 2014
- N°34 (Audit du Service de protection de la jeunesse) publié en 2016
- N°38 (Audit sur l'organisation, le financement et le contrôle démocratique des associations de communes vaudoises) publié en 2016
- N°44 (Audit de performance et de gestion des risques du processus d'octroi des indemnités en cas d'insolvabilité de la caisse cantonale vaudoise de chômage) publié en 2018
- N°46 (Audit du partenariat public-privé CHUV-MV Santé (Centre de chirurgie ambulatoire de Beaumont 24C) publié en 2018
- N°47, 49, 51 à 55 (Audit de la performance des processus d'octroi des permis de construire et d'habiter ou d'utiliser en zone à bâtir et des émoluments y relatifs – Communes d'Yverdon-les-Bains, de Lausanne, d'Echallens, de Rennaz, d'Ormont-Dessus, de Valbroye et de Tannay) publiées entre 2018 et 2019
- N°56 (Audit des dépenses thématiques de la péréquation intercommunale et de la gouvernance de l'ensemble du dispositif) publié en 2019
- N°57 (Audit de la performance des prestations d'orientation professionnelle pour adultes) publié en 2019
- N°63 (audit de la Surveillance des établissements d'hébergement et de restauration (LADB) – Association Sécurité Riviera) publié le 28.01.2021.

Dès lors, ces 15 rapports seront retirés de la procédure de suivi des recommandations en 2022.

Rapport n°28 : Audit de performance de la fonction Achats de fournitures et biens mobiliers à l'Etat de Vaud, publié le 05.03.2014.

L'achat de biens et services financés par le budget de fonctionnement de l'Etat de Vaud (500 millions de francs par année) est un enjeu financier majeur. Dans cet audit, seuls les biens courants « massifiables » constitués des fournitures et biens mobiliers administratifs et scolaires, dont le volume d'achat se chiffre à 134 millions de francs par année, ont été ciblés. Plusieurs entités de l'Etat ont été auditées, dont la Centrale d'achats de l'Etat de Vaud (CADEV).

La Cour a constaté que l'Administration cantonale vaudoise (ACV) n'était pas dotée d'une fonction Achats organisée selon les principes de performance correspondant aux bonnes pratiques. La CADEV ne centralisait qu'une minorité des achats, la majorité étant directement réalisés par les services. Ce manque de centralisation et de professionnalisation de la fonction Achats générait des problèmes d'efficacité et d'économie. La Cour a procédé à un comparatif d'une sélection de biens acquis par la CADEV et par trois autres entités publiques dont le résultat a révélé des écarts de prix en défaveur de la CADEV.

Recommandations et plus-values :

Les recommandations de la Cour ont permis de lancer un vaste chantier de réforme de la gestion des achats à l'ACV : le projet ReFA. La Cour des comptes constate avec satisfaction la mise en œuvre d'une stratégie « achats » conforme aux bonnes pratiques ainsi que la création d'une direction des achats professionnalisée et renforcée. Les profonds changements à la fois structurels et culturels qu'implique cette réforme touchant à tous les services de l'Etat expliquent en grande partie la lenteur relative de la mise en œuvre de ce projet. Huit ans après ses constats, la Cour renonce néanmoins dès cette année au suivi de ce projet.

Rapport n°34 : Audit du Service de protection de la jeunesse – Interventions de protection de mineurs en danger dans leur développement, publié le 02.03.2016.

L'intervention de l'Etat au sein des familles a pour double objectif de protéger les mineur·e·s en danger dans leur développement et de réhabiliter les compétences parentales. Elle constitue toutefois un acte d'ingérence dans la liberté et le statut des parents strictement encadré par des dispositions légales au niveau fédéral et cantonal. Chaque année, environ 6'500 mineur·e·s sont concernés, ce qui représente un coût de plus de 100 millions de francs pour l'Etat de Vaud.

L'objectif de l'audit était de déterminer si le Service de protection de la jeunesse (SPJ) avait mis en place une gestion des interventions lui permettant de protéger au mieux les mineur·e·s. La Cour a ainsi examiné différents aspects de l'organisation et du fonctionnement des quatre Offices régionaux de protection des mineurs (ORPM) et analysé la conduite des différents types d'intervention de protection. Elle a aussi traité de la question de la mesure de l'efficacité de ces interventions. Ses travaux ont abouti à la formulation de dix recommandations à l'attention du SPJ (la Direction générale de l'enfance et de la jeunesse – DGEJ – depuis le 1^e septembre 2020).

Recommandations et plus-values :

Plusieurs améliorations significatives ont été apportées au fonctionnement des ORPM et à la conduite de leurs interventions. Une politique de formation des collaborateur·trice·s plus complète et ciblée a été introduite. La révision des méthodes de travail et l'harmonisation des pratiques sont en marche.

L'appui fourni aux assistant·e·s sociaux·ales ainsi que le suivi et le contrôle des interventions ont été sensiblement renforcés. Le bien-fondé des décisions clés et la prise en compte de l'avis de l'enfant et de son intérêt prépondérant doivent par ailleurs être mieux démontrés.

La communication avec les autres acteurs a été améliorée également, à des degrés divers. Des mesures ont été prises pour assurer la remise de rapports plus complets à la Justice de paix, ainsi que, si nécessaire, la demande de précisions sur les mandats reçus et le dépôt de recours contre les décisions judiciaires. Ces mesures contribuent à ce que la DGEJ et les autorités judiciaires jouent chacune leur rôle. Un effort indéniable a par ailleurs été fait pour une meilleure information, écoute et participation des parents mais les mesures prises n'assurent pas encore une communication claire et transparente dès le début et tout au long de l'intervention. Concernant les institutions et les familles d'accueil, le principe de transmission des informations entre les acteurs a été inscrit dans la nouvelle politique socio-éducative. Des outils ont été développés pour mieux informer les familles d'accueil sur leur rôle. Ces éléments ne sont toutefois pas suffisants pour garantir une meilleure communication de la part de la DGEJ dans le cadre de chacune de ses interventions.

S'agissant de mesurer l'efficacité des interventions des ORPM, des démarches ont été initiées pour identifier des indicateurs.

Après 5 ans, la Cour met un terme au suivi de ses recommandations. Leur mise en œuvre s'est accélérée après leur reprise intégrale en 2018 dans un rapport d'enquête administrative ordonnée par le Conseil d'Etat à la suite d'une grave affaire de maltraitance. Sept des dix recommandations ont été entièrement mises en œuvre. Les autres le sont partiellement mais certaines mesures sont encore prévues par la DGEJ, notamment en lien avec son futur système d'information. Leur mise en place prendra néanmoins du temps.

Rapport n°38 : Audit sur l'organisation, le financement et le contrôle démocratique des associations de communes vaudoises, publié le 23.11.2016.

Dans le canton de Vaud, les communes collaborent souvent entre elles, notamment au travers d'une association de communes. L'objectif de cet audit était d'évaluer l'organisation de ces associations en regard de critères démocratiques et financiers. Il a porté sur une sélection de 10 associations de communes, impliquant 171 communes au total.

La Cour a constaté plusieurs faiblesses générales. Une révision des statuts et règlements est nécessaire pour mieux décrire les tâches et activités, ainsi que clarifier les rôles et responsabilités, surtout ceux des délégués communaux dans les organes de ces associations. Une représentation des élus des organes délibérants communaux est essentielle afin de garantir l'équilibre démocratique. La communication concernant la stratégie et ses implications financières doit aussi être développée. La Cour encourage les associations intercommunales à implémenter un système de contrôle interne adapté à la taille et à la complexité de leurs activités. Enfin, le rôle des organes en charge de la surveillance doit être clarifié, afin d'assurer que les contrôles réalisés couvrent l'intégralité des activités et soient bien complémentaires.

Recommandations et plus-values :

A la suite de cet audit, 2 recommandations ont été adressées au Canton. La première, impliquant la clarification légale du statut des groupements forestiers, est actuellement prise en compte dans le cadre des travaux en cours de révision de la politique forestière.

La seconde, adressée à la Direction en charge de la surveillance des communes, alimente les réflexions autour de la révision des dispositions légales et réglementaires applicables aux communes. Cet important projet devrait donner lieu à des consultations et débats parlementaires durant la prochaine législature cantonale.

La Cour tient à saluer tout particulièrement la publication du guide pratique à destination des commissions de gestion des conseils intercommunaux, qui répond en grande partie à la recommandation émise, en clarifiant les tâches de cet organe de surveillance interne à l'association. Elle a également adressé spécifiquement 61 recommandations aux 10 entités auditées dont, à ce jour, 23 sont entièrement traitées et 9 partiellement traitées. 7 recommandations sont toujours en cours de traitement et 22 sont non traitées. L'état du suivi propre à chaque association de communes concernée est disponible dans l'annexe de ce rapport. Durant les cinq premières années de suivi, elle a pu constater que ses recommandations ont amené de nombreuses discussions dans les comités de direction et dans les conseils intercommunaux.

Des initiatives visant à améliorer la communication sur les activités ont été mises en place par plusieurs associations, que ce soit à destination des communes (par exemple par la transmission systématique des rapports d'activité) ou à destination des citoyens (par exemple via un site internet). Une association importante a mis en place un système de contrôle interne et plusieurs ont entamé des réflexions à ce sujet. Presque chaque association auditée a débuté une révision de ses statuts et règlements, afin de les mettre à jour sur la base des éléments identifiés durant l'audit. Comme ce processus implique de nombreuses étapes, dont l'approbation des changements par les organes délibérants des communes associées, certaines associations n'ont pas encore pu le finaliser. Il s'agit de la principale raison expliquant les recommandations non traitées à fin 2021. Ainsi, bien que les recommandations n'aient pas été intégralement traitées par l'ensemble des associations de communes concernées par l'audit, la Cour des comptes estime que la grande partie des impulsions ont été données et elle a décidé de mettre fin au suivi du rapport n°38.

Rapport n°44 : Audit de performance et de gestion des risques du processus d'octroi des indemnités en cas d'insolvabilité de la caisse cantonale vaudoise de chômage, publié le 14.03.2018.

L'indemnité en cas d'insolvabilité (ICI) est une prestation d'assurance sociale destinée à couvrir les arriérés de salaire du travailleur pour un travail exécuté au service d'un employeur insolvable. Il s'agit d'une prestation atypique de l'assurance-chômage que seules les caisses de chômage publiques peuvent verser. Ainsi, la Caisse cantonale vaudoise de chômage (CCh) est compétente pour recevoir les demandes d'ICI, examiner les conditions d'octroi à la personne assurée et procéder le cas échéant, au versement de l'ICI. Entre 3 et 6 millions de francs sont versés chaque année par la CCh au titre de l'ICI, représentant en moyenne moins de 1% du total des prestations versées par la CCh.

La Cour des comptes a réalisé un audit sur la pratique de la CCh en matière d'octroi des ICI, sous les angles du principe de la légalité et de la gestion des risques. La Cour a constaté que six dossiers sur les onze revus ne sont pas conformes, la CCh n'ayant pas respecté l'ensemble des standards exigés par l'autorité de surveillance (Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO)) en matière d'examen de la vraisemblance de la créance salariale. Or chaque caisse est responsable de l'aménagement de ses processus métiers ainsi que des activités de contrôle y relatifs. Mais la Cour n'a pas identifié d'assuré-e à qui l'ICI aurait été versé indûment, dans aucun des dossiers contenus dans l'échantillon revu par la Cour.

Globalement, la Cour constate que l'analyse des dossiers manque de rigueur et nécessite d'être améliorée et étoffée, notamment par des travaux d'analyse supplémentaires à mettre en place. Conformément à la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI), le fondateur d'une caisse de chômage doit fixer son organisation dans un règlement et le soumettre à l'approbation de l'organe de compensation. L'établissement d'un tel règlement n'a pas été jugé nécessaire à la CCh. Or cette absence constitue une non-conformité au droit fédéral. Le traitement des risques identifiés au niveau du processus d'octroi des ICI se base exclusivement sur la révision interne, conformément au standard minimal exigé par le SECO. Ainsi, le traitement des dossiers ainsi que le calcul de l'indemnité ne font actuellement pas l'objet d'une revue systématique et formalisée par une 2e personne et, au moment de l'exécution de l'audit, les analyses effectuées par chaque gestionnaire ICI n'étaient pas documentées. Enfin, la Cour constate que la CCh n'effectue pas de statistiques spécifiques au sujet de l'ICI. De telles statistiques lui permettraient pourtant de suivre l'évolution des demandes reçues par domaine d'activité afin de les comparer à l'évolution économique en général et d'expliquer les variations annuelles selon les différents secteurs d'activité touchés par l'ICI.

Recommandations et plus-values :

Pour les 8 recommandations émises par la Cour des comptes, à l'exception d'une recommandation considérée comme partiellement traitée et pour laquelle la Cour des comptes a décidé de mettre fin au suivi en 2019, la Cour des comptes a pris acte avec satisfaction des différentes mesures mises en œuvre et considère qu'elles répondent entièrement aux recommandations formulées. Dès lors, le rapport sera retiré du suivi des recommandations effectué. La Cour relève tout particulièrement l'adoption par le Conseil d'Etat, lors de sa séance du 24 novembre 2021, du règlement régissant l'organisation et le fonctionnement de la CCh, répondant ainsi à la dernière recommandation qui était encore en cours de traitement.

Rapport n°46 : Audit du partenariat public-privé CHUV-MV Santé (Centre de chirurgie ambulatoire de Beaumont 24C), publié le 26.09.2018.

Le CHUV a recouru à un partenariat public-privé (PPP) avec MV Santé, destiné à absorber ses interventions ambulatoires. La note au Conseil d'Etat du 30.06.2010 exposait les principes du PPP avec MV Santé, ainsi que ses avantages pour le CHUV. Elle ne comprenait pas d'analyse comparative avec d'autres scénarios ; les risques liés aux difficultés de transfert de l'activité ambulatoire du CHUV à MV Santé n'y étaient pas évoqués.

Le PPP a répondu à ses objectifs immédiats, consistant à reprendre les interventions de la clinique Longeraie et décharger le bloc opératoire central du CHUV. Toutefois, sa sous-utilisation par le CHUV a engendré des pertes successives pour la société : MV Santé Beaumont SA a accumulé près de 5 millions de francs de pertes de 2014 à 2017 (6.6 millions de francs sans la contribution à fonds perdu du groupe MV Santé et si les management fees du groupe MV Santé avaient été calculés à hauteur de ce qui était stipulé dans la convention). Un avenant à la convention (2017) prévoit une participation du CHUV à la réduction du déficit par le versement d'un montant forfaitaire par cas non réalisé.

A Beaumont, les patients sont opérés par les chirurgiens du CHUV, mais MV Santé fournit ses propres équipes d'anesthésie. Pour la formation des anesthésistes du CHUV, ceci implique la perte d'interventions simples et répétées, sur des patient·e·s plutôt en bonne santé, donc propices à l'apprentissage.

Les systèmes informatiques du CHUV et de MV Santé Beaumont étant différents, la transmission des données sur les patient·e·s est soumise à des restrictions d'accès, pouvant nuire à l'efficacité. Par ailleurs, le délai de rétrocession des honoraires des chirurgien·ne·s, par MV Santé au CHUV, est de neuf mois ; le contrôle de la correspondance entre les prestations chirurgicales facturées par MV Santé aux assurances, et les prestations annoncées par MV Santé au CHUV en vue de leur rétrocession, n'est effectué que ponctuellement car il implique un travail conséquent.

Recommandations et plus-values :

Les recommandations mises en œuvre ont permis l'élargissement des accès du personnel de MV Santé au dossier patient informatisé, l'intégration de la formation des anesthésistes assistant·e·s dans le centre ambulatoire de MV Santé et un meilleur contrôle des factures émises par MV Santé pour les prestations chirurgicales rétrocedées au CHUV (sondage intégré dans les processus de contrôle annuel du CHUV).

La crise sanitaire survenue en 2020 a malheureusement retardé l'atteinte de l'objectif d'utilisation du centre de chirurgie ambulatoire ainsi que la réduction des délais de rétrocession des honoraires de chirurgie au CHUV. Les efforts se poursuivant afin de parvenir aux objectifs fixés, la Cour est d'avis qu'elle peut mettre fin au suivi de cet audit.

Rapport n°48 : Audit de performance de la construction des établissements médico-sociaux dans le canton de Vaud, publié le 28.11.2018.

En raison des nombreux enjeux, notamment financiers, liés à la construction des établissements médico-sociaux dans le canton de Vaud, la Cour a décidé de mener un audit sur le processus mis en place par le service cantonal compétent pour superviser de tels projets, en se basant sur l'expérience de neuf établissements mis en exploitation entre 2009 et 2015.

Les travaux réalisés ont montré tout d'abord que la comparabilité des coûts entre les différents projets n'était pas assurée, en raison de différences de traitement, et qu'un véritable décompte final des coûts n'était pas toujours formellement établi. La Cour a également constaté que la méthode utilisée pour déterminer le coût cible par lit n'était plus d'actualité. Cette valeur, permettant de juger le critère économique des projets, est floue. En outre, elle ne prend pas en compte certaines spécificités des projets qui impactent de manière significative les coûts de construction.

Une analyse critique et globale de chaque réalisation, couvrant des éléments tels que les méthodes de construction, les matériaux, le programme des locaux et l'ergonomie du bâtiment, de même que l'impact de ces éléments sur l'exploitation du bâtiment après quelques années d'utilisation, n'est pas réalisée. Or, elle est nécessaire afin de tirer des leçons à appliquer aux réalisations futures, y compris concernant les phases préparatoires du projet. La consommation énergétique des bâtiments ne fait pas l'objet d'une phase d'optimisation afin d'assurer que les investissements réalisés sont bien rentabilisés.

Recommandations et plus-values :

Les recommandations de la Cour ont pour but d'améliorer le soutien que les services de l'Etat fournissent aux maîtres d'ouvrage. Elles visent également à améliorer la clarté et l'exhaustivité des coûts permettant un contrôle rigoureux de l'Etat, ainsi que l'efficacité dans la gestion des nombreux projets planifiés dans les années à venir, que ce soient des rénovations importantes de bâtiments existants ou des constructions complètes.

Afin d'encourager une meilleure gestion de la consommation énergétique, le service cantonal compétent doit exiger la fixation d'objectifs quantifiables en la matière et leur suivi en phase d'exploitation. De plus, des clarifications et précisions quant aux tâches de contrôle assignées à l'architecte représentant l'Etat dans la commission en charge de la gestion du projet de construction sont nécessaires.

La réorganisation de la Direction de l'accompagnement et de l'hébergement en 2021 a notamment vu la dissolution de l'Unité constructions. Cette unité avait la charge des réflexions visant à la prise en compte des sept recommandations émises par la Cour des comptes. Malgré cela, une des recommandations a été mise en œuvre avec la publication de nouvelles règles plus détaillées sur la détermination et la répartition du financement des coûts de construction. Cela devrait permettre une meilleure comparabilité entre les coûts de différents projets et contribuer à l'égalité de traitement pour la détermination du montant subventionné. La Cour a bon espoir que l'engagement annoncé d'un·e architecte-référent·e, ayant notamment pour charge de suivre les autres recommandations en cours de traitement, permettra un avancement significatif en 2022.

Rapports n°47, 49, 51 à 55 : Audit de la performance des processus d'octroi des permis de construire et d'habiter ou d'utiliser en zone à bâtir et des émoluments y relatifs dans sept communes (publiés entre le 14.11.2018 et le 09.09.2019).

Dans le canton de Vaud, 4'300 demandes de permis étaient déposées en 2016, représentant plus de CHF 6.1 milliards de coûts de construction. Vu les enjeux en termes de création de logements et d'infrastructures ainsi que de développement économique que cela représente, la Cour des comptes a audité la performance des processus d'octroi des permis de construire et des permis d'habiter/d'utiliser dans sept communes de taille et d'organisation différentes. Parmi elles, Lausanne (env. 500 permis par an) et Yverdon-les-Bains (env. 80 permis) disposent de plusieurs services spécialisés, dont une entité dédiée à la police des constructions. Echallens et Valbroye (env. 40 permis chacune) ont chacune mis en place, sous une forme différente, un service technique intercommunal, tandis que Ormont-Dessus (env. 35 permis) recourt à son technicien communal. Avec moins de 10 permis par an, Tannay faisait appel à un service technique intercommunal tandis que Rennaz utilisait ses propres ressources.

Dans un contexte où le travail des polices des constructions se complexifie, cette série d'audits a porté sur le contrôle de la légalité des constructions, avec un accent mis sur certains domaines (notamment l'esthétique des constructions, la suppression des barrières architecturales, l'énergie), mais aussi sur la durée des procédures et la perception des émoluments administratifs. Dans ce cadre, la mobilisation des compétences nécessaires, les outils informatiques, les procédures de travail et la gestion du risque de conflits d'intérêts ont été abordés en tant qu'éléments de l'organisation.

Recommandations et plus-values :

Bien que chaque commune auditée ait ses spécificités, notamment liées à leur taille et organisation, les audits réalisés ont permis de mettre en évidence certains éléments récurrents. Les communes concernées ont été encouragées à mobiliser les différentes compétences nécessaires à l'examen du respect des multiples exigences légales et réglementaires applicables aux constructions. Elles ont aussi été incitées à améliorer leur contrôle interne et les bases de décision d'octroi des permis, même lorsque des tâches sont confiées ou dépendent d'autres entités ou de spécialistes. Un renforcement de la gestion des risques de conflits d'intérêt a par ailleurs été proposé.

Au-delà de ces aspects organisationnels, les travaux de la Cour ont contribué à mieux garantir la légalité des constructions avec la mise en place de certains contrôles manquants, notamment concernant des dispositions de droit cantonal, et à un suivi plus serré des travaux de construction. Ils ont également amené plus de clarté dans les demandes formulées aux constructeurs en appelant les communes à distinguer les exigences légales des recommandations.

Enfin, les communes ont été incitées à développer des outils de suivi et des indicateurs pour mieux piloter l'activité de police des constructions. S'agissant du financement des prestations, la nécessité d'élaborer des tarifs conformes aux principes juridiques applicables et basés sur une connaissance des coûts effectifs a été soulignée, tout comme celle de surveiller régulièrement le taux de couverture des coûts par les émoluments facturés.

Les améliorations apportées à la performance des processus de chacune des communes auditées sont exposées ci-après. La Cour met un terme au suivi de ces rapports dès lors que soit toutes les mesures prévues ont été mises en œuvre, soit que celles encore envisagées prendront du temps car elles sont liées au développement d'outils informatiques ou à l'élaboration de règlements communaux.

Commune d'Yverdon-les-Bains (rapport n°47)

Les recommandations visant l'amélioration du processus d'octroi des permis et l'exécution de tous les contrôles ont été partiellement mises en œuvre. Le manque de ressources et les projets de nouveau logiciel communal et de système d'information cantonal sont notamment invoqués. Des procédures internes ont été élaborées pour guider le traitement des dossiers de permis de construire, mais elles ne portent pas sur les vérifications à effectuer et ne fixent pas de délais. Pour le permis d'habiter, un rapport d'inspection et un rapport circonstancié à la Municipalité ont été introduits. La traçabilité du contrôle de la sécurité en cas d'occupation des locaux est en particulier désormais assurée. Des mesures ont été prises pour clarifier et mieux justifier les refus des permis et les demandes de modifications adressées aux constructeurs. Concernant le financement des prestations, un règlement sur les émoluments administratifs est en cours d'élaboration. Aucune mesure n'a en revanche été prise pour surveiller la couverture des coûts des prestations offertes à d'autres communes.

Commune de Lausanne (rapport n°49)

Des changements importants sont intervenus suite à l'audit. Une refonte des processus d'octroi des permis de construire et d'habiter a été menée. Un Office des permis de construire (OPC), intégrant le Bureau des permis de construire et la section d'Analyse et inspection des constructions, a été créé. Ses prestations couvrent désormais toutes les étapes de construction, de la demande préalable à la délivrance des permis de construire puis des permis d'habiter et d'utiliser. Il reste à finaliser son nouveau mode de fonctionnement, mais le lien avec les autres services impliqués a été renforcé et des indicateurs de gestion ont été mis en place. S'agissant des contrôles nécessaires à l'octroi des permis, la Ville a mis en œuvre les recommandations concernant l'esthétique et l'intégration des bâtiments ainsi que les dérogations. Le contrôle interne a été renforcé avec la mise en place d'une checklist pour l'OPC, d'autres devant progressivement être introduites pour les autres services. Des mesures ont aussi été prises pour clarifier et mieux justifier les exigences adressées aux constructeurs. Une formation sur le risque de conflits d'intérêts a en outre été dispensée au personnel de l'OPC. Pour simplifier les procédures, la Ville a décidé de ne plus soumettre à autorisation les travaux de rénovation et d'entretien courant tandis qu'une demande de permis d'habiter a été introduite. D'autres mesures d'amélioration sont prévues en lien avec le nouveau système d'information cantonal à venir.

Commune d'Echallens (rapport n°51)

Pour les permis de construire, le rapport technique servant de checklist a été complété avec les contrôles manquants pour la mise à l'enquête. Un contrôle formalisé de l'obtention de l'intégralité des autorisations spéciales requises serait toutefois encore souhaitable. La mention des bases légales a été intégrée aux levées d'opposition et est en cours pour les conditions assortissant les permis. Pour les permis d'habiter, le suivi de l'exécution des travaux et le contrôle du respect des exigences thermiques ont été instaurés et une checklist élaborée. Les recommandations relatives aux émoluments et contributions de remplacement seront quant à elles traitées dans le cadre de la révision du règlement sur la police des constructions. En revanche, aucune mesure n'est prévue pour renforcer la gestion du risque de conflits d'intérêts.

Commune de Rennaz (rapport n°52)

Une convention conclue avec la commune d'Aigle permet à la commune de soumettre ses dossiers de mise à l'enquête à son bureau technique. Des prestataires spécialisés sont par ailleurs désormais mandatés, notamment pour effectuer des visites sur les chantiers. La Municipalité s'est ainsi entourée de professionnel·le·s, mais elle n'a pas l'assurance complète que l'intégralité des contrôles soient réalisés dès lors qu'elle n'a pas défini les contrôles confiés. Elle n'a en outre pas pris de mesure permettant de renforcer la gestion du risque de conflits d'intérêts. S'agissant des émoluments administratifs, elle prévoit la révision des tarifs dans le cadre de son nouveau plan d'affectation.

Commune d'Ormont-Dessus (rapport n°53)

La commune a pris certaines mesures répondant aux recommandations de la Cour. Un règlement sur les émoluments administratifs a été élaboré. Aucune mesure n'assure toutefois l'analyse des coûts et une révision périodique. Il permet néanmoins de mandater des bureaux externes pour effectuer les contrôles pour lesquels le bureau technique n'a pas les compétences. L'engagement effectif de tels spécialistes n'est toutefois pas attesté. Sans qu'elles soient systématiques pour toutes les constructions, des visites intermédiaires ont été introduites. Jugeant les contrôles et dispositions actuelles suffisantes, la Municipalité n'estime en revanche pas nécessaire de prendre de mesures renforçant les contrôles et bases de décision pour l'octroi des permis ou la gestion des risques de conflits d'intérêts.

Commune de Valbroye (rapport n°54)

Les processus et les différents formulaires et documents relatifs à l'octroi des permis de construire et d'habiter ont été révisés suite à la conversion du service technique intercommunal (STILV) en une association de droit privé réunissant désormais neuf communes. La Municipalité ne juge pas nécessaire de préciser le mandat confié à l'Association du fait que le traitement des dossiers est ainsi délégué à des spécialistes. Des checklists sont établies par le STILV et servent de rapport à la Municipalité, mais certains contrôles restent manquants. Des mesures ont néanmoins été prises pour effectuer les contrôles requis par la LVLne et le suivi des travaux sur le terrain a été renforcé. La Municipalité n'estime pas nécessaire d'analyser les coûts de ses prestations et de revoir son règlement sur les émoluments. Elle n'a pas pris de mesure pour disposer d'informations de gestion supplémentaires.

Commune de Tannay et Association de communes du district de Nyon pour le Service technique intercommunal (STI) (rapport n°55)

La Municipalité ayant décidé d'internaliser le contrôle des dossiers de constructions, elle a démissionné de l'association au 31.12.2021 et ne mettra dès lors pas en œuvre les recommandations qui avaient formulées sur la surveillance du mandat du STI et le contrôle de ses factures. Des checklists ont été mises en place et les éléments fondant les appréciations de la Municipalité sont documentés. Le contrôle pour l'octroi du permis d'habiter a en outre été renforcé avec l'instauration d'une tournée mensuelle et des visites de fin de travaux dans les délais. Les documents établis ne prévoient toutefois pas encore tous les contrôles manquants identifiés lors de l'audit. Les recommandations relatives à la transparence envers les constructeurs et les tiers ont été mises en œuvre. S'agissant de la facturation des émoluments, le règlement est désormais appliqué, le taux horaire a été justifié et une analyse des coûts sera régulièrement effectuée.

Du côté de l'Association, le contrat de mandat du STI a été révisé et soumis aux membres. Il clarifie certains aspects et assure pour chaque dossier la remise d'un rapport de contrôle aux communes examiné mais les contrôles confiés au STI ne sont pas clairement définis. Si une réflexion sur le contenu du rapport annuel du STI est annoncée dans le cadre de la révision à venir de la convention liant l'Association et les communes, le renforcement de la surveillance exercée n'est pas prévu. Enfin, l'Assemblée générale a décidé de ne pas soumettre le mandat du STI aux marchés publics.

Rapport n°56 : Audit des dépenses thématiques de la péréquation intercommunale et de la gouvernance de l'ensemble du dispositif, publié le 09.10.2019.

Les dépenses thématiques visent à compenser les surcharges structurelles enregistrées par les communes dans les domaines des transports (routes, transports publics et transports scolaires) et de l'entretien forestier. Elles constituent un des éléments de la péréquation intercommunale vaudoise qui, sous sa forme actuelle, est composée principalement de deux parties distinctes : la facture sociale et le fonds de péréquation. Ce dernier comprend plusieurs volets dont celui des dépenses thématiques.

Les analyses, centrées au départ sur les dépenses thématiques puis étendues à l'ensemble de la péréquation, ont montré que le système péréquatif actuel total produit des effets volatils et difficilement prévisibles. La combinaison des divers volets du modèle et le mode de calcul trop compliqué, rend le système difficilement gérable. Il a en outre été relevé que les instances responsables de la gestion et du pilotage de la péréquation étaient très insuffisamment dotées en ressources et ne remplissaient pas leurs missions. Faute de dispositif d'analyse, cette quasi-impossibilité à maîtriser le modèle n'a pas été décelée. En témoignent, les multiples changements apportés au modèle depuis 2006, dans la précipitation et au coup par coup.

La décision de réformer de fond en comble le modèle péréquatif, prise par l'ensemble des partenaires en 2018 a été saluée par la Cour. Ce changement devra être accompagné d'une réforme de la gouvernance et du mode de gestion ainsi que d'un renforcement des instances chargées de la gestion et du pilotage. Des objectifs précis et chiffrés doivent être fixés afin de pouvoir assurer un suivi des effets. Il est impératif que le plan comptable communal, en révision, permette de chiffrer les politiques publiques intégrées à la péréquation pour pouvoir mesurer leur performance et la manière dont elle les impacte. Des évaluations régulières et des contrôles de qualité des données utilisées pour le calcul péréquatif doivent de plus être réalisés.

Recommandations et plus-values :

La Cour salue les mesures adoptées pour la période transitoire jusqu'à l'instauration du nouveau modèle. Le formulaire des dépenses thématiques dans lequel les communes reportent les dépenses enregistrées pour calculer le retour péréquatif a été remanié et précisé et des directives ont été adressées aux organes chargés de valider les données de ce formulaire. Des contrôles plus rigoureux pourront ainsi être menés et éviter les erreurs constatées dans le report des données.

Des travaux visant à réformer le système péréquatif en profondeur sont en cours. L'entrée en vigueur de la nouvelle péréquation intercommunale vaudoise, prévue initialement pour 2023 étant reportée à une date ultérieure, la Cour a décidé de mettre fin à son suivi.

Rapport n°57 : Audit de la performance des prestations d'orientation professionnelle pour adultes, publié le 06.11.2019.

Confrontés à une gestion plus délicate de leur carrière, les adultes consultent plus fréquemment le personnel de l'Office cantonal d'orientation professionnelle (OCOSP). Ce dernier doit ainsi fournir des outils permettant une plus grande adaptabilité à l'environnement professionnel. En outre, le développement de la certification des adultes par diverses voies, dont la validation des acquis de l'expérience (VAE), implique un nouveau rôle pour l'OCOSP qui assume la responsabilité de l'information, du conseil et de l'accompagnement tout au long du processus.

Concernant les méthodes de travail, l'OCOSP dispose de nombreux tests. Pour certains d'entre eux, la qualité psychométrique et la reconnaissance scientifique par le monde académique ne sont pas toujours suffisamment attestées. Aucun test pour l'employabilité durable n'est encore disponible en français. Outre les tests, de nombreux outils sont à disposition des psychologues pour répondre aux récentes tendances en orientation pour les adultes, mais ils sont encore peu utilisés. L'analyse d'une sélection de 66 dossiers de prestations de conseil en orientation et de certification des adultes démontre que ceux-ci sont compréhensibles et contiennent la quasi-totalité des informations utiles. En revanche, les notes d'entretien sont prises sous des formes très diverses d'un.e conseiller.ère à l'autre, d'une région à l'autre. La formation continue est inégalement répartie en termes de jours et de domaines, et il existe peu d'incitatifs individuels à se former.

Grâce au concours de l'OCOSP, la Cour a eu accès de manière anonyme à un grand nombre de bénéficiaires de prestations. Concernant l'accueil général (téléphonique, physique, internet), le niveau de qualité perçu est très élevé. Quant aux prestations individuelles, les réponses reflètent un niveau de qualité plutôt élevé. L'enquête laisse également apparaître une nécessité de mieux clarifier les besoins des bénéficiaires, expliquer les objectifs de la consultation et le rôle des psychologues. Enfin, les résultats suggèrent que les horaires de consultation devraient être étendus et les consultations en ligne développées.

Recommandations et plus-values :

L'offre de prestations a été enrichie et la documentation concernant les prestations a été étoffée. Une attention accrue est portée à la clarification des besoins des bénéficiaires en début de consultation, ainsi qu'à la synthèse en fin de consultation. Des questionnaires ont été élaborés à l'intention des bénéficiaires afin de pouvoir évaluer l'atteinte des objectifs. Les dossiers des bénéficiaires sont désormais gérés à l'aide de l'application informatique CADOR.

Ceci permet un abandon progressif du papier et facilite la vision de la hiérarchie sur la tenue des dossiers, tout en assurant la protection et la sécurité des données. Un canevas d'entretien unique a été mis en œuvre. Les outils et tests à disposition des conseiller·ère·s sont abordés lors de séances d'intervention. Un cadre et un suivi global ont été mis sur pied concernant la formation des conseiller·ère·s ; celle-ci a par ailleurs été enrichie. Une attention renouvelée est portée à l'écriture épiciène dans une optique d'égalité entre les genres. Une charte de collaboration avec l'assurance-chômage a été conclue. La collaboration avec les Centres sociaux régionaux est mieux cadrée. Le processus d'inscription à la certification professionnelle pour adultes (CPA) a été revu.

La Cour des comptes constate ainsi avec satisfaction que ses 11 recommandations ont été entièrement mises en œuvre et que cet audit peut être retiré du suivi.

Rapport n°58 : Audit de la performance du groupe Impact – Gestion des conflits au travail et lutte contre le harcèlement psychologique et sexuel, publié le 13.11.2019.

Quelque 50'000 collaborateur·trice·s de l'ACV et de 45 entités parapubliques affiliées peuvent faire appel au Groupe Impact (GI) en cas de conflits au travail, de harcèlement psychologique ou sexuel. L'évolution du portefeuille des entités affiliées, qui a connu une croissance exponentielle depuis 2012, devrait être maîtrisée pour éviter de porter préjudice aux missions du GI auprès de l'ACV. De plus, il est nécessaire de s'assurer que les coûts de ces prestations sont globalement couverts par les honoraires facturés. Alors que le GI a également pour mission de mener une politique de prévention, d'information et de formation sur le harcèlement et la gestion des conflits, les démarches actuelles sont peu coordonnées et insuffisantes.

90% des demandes adressées au GI sont traitées par le biais de démarches informelles, qui impliquent un soutien psychologique important ; il conviendrait ainsi de compléter l'équipe par des psychologues et d'améliorer la traçabilité des analyses et des décisions pour mieux en contrôler le bien-fondé. De plus, les mesures proposées méritent d'être étoffées : d'une part, en assistant les collaborateur·trice·s et leur hiérarchie dans la recherche de solutions ; d'autre part, en réintroduisant la médiation de groupe. Par ailleurs, les analyses du climat de travail devraient être mieux cadrées. Enfin, l'efficacité de ces différentes démarches devrait être périodiquement évaluée pour s'assurer que les prestations offertes se déroulent selon des pratiques garantes de qualité et d'égalité de traitement.

Plusieurs points des procédures d'investigations devraient être améliorés : accès du GI à tous les documents utiles, protection renforcée des parties et des témoins, meilleure transparence de la procédure et des rapports (sélection des témoins, appréciation globale de la situation tenant compte du cumul et de la fréquence des propos et/ou agissements hostiles, équilibre entre l'évaluation des reproches envers un·e plaignant·e et des agissements de la personne mise en cause), recommandations à l'autorité d'engagement et exigence qu'elle informe le GI des mesures prises pour rétablir un sain climat de travail et des éventuels recours en justice contre ses décisions.

Recommandations et plus-values :

Sur les 13 recommandations émises, 2 sont entièrement traitées et 9 sont encore en cours de traitement. Les mesures prises en 2021 sont très limitées : elles concernent principalement la prévention et la gestion du harcèlement sexuel au sein de l'Etat de Vaud, avec l'entrée en vigueur d'une nouvelle directive, accompagnée de formations et d'un « kit » de prévention.

En revanche, le Conseil d'Etat a annoncé en novembre 2021 le lancement d'une réforme en profondeur du Règlement relatif à la gestion des conflits au travail et à la lutte contre le harcèlement (RCTH).

Ces travaux ont été confiés à un groupe de travail dirigé par le chef du Service du personnel. Les modifications annoncées devraient permettre de répondre à plusieurs recommandations de la Cour.

Le GI a également enregistré le départ de son ancienne directrice et une partie de ses activités ont été rattachés au SPEV dès le 1er janvier 2022. Les prestations d'écoute et conseil ainsi que de prévention et gestion des conflits au travail sont maintenues, alors que les procédures d'investigation lors de harcèlement psychologique ou sexuel sont déléguées provisoirement à une instance externe, afin d'en garantir l'indépendance vis-à-vis du SPEV.

Rapports n°60 à 66 : Surveillance des établissements d'hébergement et de restauration (LADB), publiés le 21.12.2020 et le 28.01.2021.

Un résumé introductif des rapports 63 à 66 publiés le 28 janvier 2021 figure à la page 9.

Au travers de ses analyses, la Cour des comptes constate que, dans la plupart des communes auditées, il n'existe pas de planification formalisée des inspections à mener dans les établissements. Les contrôles et leurs conséquences ne sont, quant à eux, pas systématiquement documentés et les outils de contrôle utilisés par les collaborateur·trice·s en charge de la surveillance sont incomplets. Il n'est donc pas possible, pour l'administration communale respective, de répertorier les établissements qui ont effectivement été contrôlés et les éventuelles mesures prises. Par conséquent, les Municipalités ne pilotent pas la surveillance des établissements soumis à la LADB. Lorsqu'une sanction s'avère nécessaire, les différentes infractions ne sont pas explicitement rattachées à une sanction spécifique, ce qui engendre un risque d'inégalité de traitement entre les établissements. Des marges d'amélioration existent enfin dans les domaines de la gestion des conflits d'intérêts et de la facturation des émoluments et taxes.

Au niveau cantonal, la Cour des comptes relève que la PCC ne planifie pas formellement ses activités récurrentes, telles que les séances de coordination à réaliser avec les autorités locales. Une certaine confusion des rôles est également visible entre les deux niveaux institutionnels. L'absence d'une définition cantonale du degré de gravité des infractions engendre un risque d'inégalité de traitement entre les établissements. De plus, la PCC n'a pas mis en place des principes directeurs permettant aux instances communales de déterminer les informations qu'elles doivent produire puis lui transmettre, avec la mise à disposition de canaux modernes de communication. Ces problèmes contribuent au manque de coordination observé entre les niveaux institutionnels. Finalement, la Cour constate que le soutien offert par la PCC aux instances communales peut être renforcé, notamment avec une plateforme centralisée facilitant la diffusion d'informations et de documents.

Recommandations et plus-values :

Municipalité de Château-d'Oex (rapport n°60)

Sur les neuf recommandations émises par la Cour, quatre sont déjà entièrement traitées alors que quatre sont en cours de traitement et qu'une seule n'est pas encore traitée. La Cour constate avec satisfaction que la surveillance des établissements fait dorénavant l'objet d'une planification formalisée. L'introduction d'un système d'information permet de recenser l'ensemble des activités déployées durant l'année par le service de Sécurité publique ou par la Gendarmerie.

Afin de pouvoir juger du niveau de gravité et des conséquences d'une infraction, la Municipalité a adopté les principes directeurs pour la surveillance des établissements émis par la PCC le 30 novembre 2021.

Une révision des règlements et directives communaux est en cours afin d'assurer leur conformité aux dispositions cantonales, de prévoir l'ensemble des émoluments et taxes prélevés dans une base légale formelle et pour renforcer la gestion des conflits d'intérêts au quotidien.

Municipalité de Villeneuve (rapport n°61)

Sur les sept recommandations émises par la Cour, cinq sont en cours de traitement et deux ne sont pas encore traitées. La Cour salue les démarches entreprises par la Municipalité pour la mise en place d'un système d'information permettant de recenser les activités de surveillance déployées pendant l'année. Cependant, la surveillance des établissements devrait encore figurer dans le cahier des charges d'un collaborateur de la Sécurité publique et faire l'objet d'une planification sur la base d'objectifs de contrôle et d'un calendrier. Une révision des « prescriptions et taxes relatives aux établissements publics » ainsi que l'adoption d'un système de gestion des heures sont prévues, permettant non seulement une meilleure planification du travail à accomplir, mais également d'assurer la conformité de la politique de financement. La Municipalité prévoit en outre de rédiger une directive et de proposer des formations pour renforcer la prévention et la gestion des conflits d'intérêts au quotidien.

Municipalité de Payerne (rapport n°62)

Sur les huit recommandations émises par la Cour, sept sont déjà entièrement traitées et une seule est encore en cours de traitement. La Cour relève la grande qualité des démarches entreprises par la Municipalité, qui ont permis de répondre d'ores et déjà à la grande majorité des recommandations émises.

Un système d'information a notamment été élaboré pour recenser les activités de surveillance déployées pendant l'année. La planification des contrôles se base sur une analyse des risques en fonction de divers critères. Une nouvelle directive communale encadre les activités de surveillance dans le domaine LADB, portant sur le contrôle et le partage régulier d'informations avec la PCC. La Municipalité a en outre mis en place une directive portant sur la prévention et la gestion des conflits d'intérêts et organisé une formation de base avec l'entier du secteur de la Sécurité publique. Une révision du règlement communal de police ainsi qu'une adaptation du processus de facturation permettront à terme de respecter les différents principes encadrant les émoluments et taxes.

Comité de Direction de l'ASR (rapport n°63)

La Cour tient à saluer l'important travail réalisé par le Comité de Direction et l'Office du commerce et des manifestations (OCM). Les mesures prises répondent déjà entièrement aux sept recommandations qui avaient été formulées par la Cour.

Ainsi, la Cour constate avec satisfaction que l'OCM a mis en place une planification formelle des activités de surveillance des établissements. Un système d'information permet de recenser l'ensemble des activités déployées durant l'année et d'extraire différentes statistiques pour mesurer le travail réalisé et analyser l'atteinte des objectifs fixés lors de la planification. Afin d'assurer l'égalité de traitement entre les établissements, l'ASR a établi une liste des différents types d'infractions et défini les sanctions qui en découlent. Elle se base en outre sur les principes directeurs pour la surveillance des établissements par les communes émis par la PCC le 30 novembre 2021. Pour renforcer la gestion des conflits d'intérêts au quotidien, le Comité de Direction a adopté en juillet 2021 une nouvelle directive s'appliquant à l'ensemble du personnel de l'ASR. Une communication a été adressée à l'ensemble du personnel pour le sensibiliser au contenu de cette nouvelle directive.

Comité de Direction de la POL (rapport n°64)

Sur les huit recommandations émises par la Cour, cinq sont déjà entièrement traitées alors que trois sont en cours de traitement.

La Cour constate avec satisfaction que la Police du commerce a mis en place une planification annuelle des activités de surveillance des établissements et réintroduit un système d'information permettant de recenser l'ensemble des activités déployées durant l'année. En outre, un tableau de bord mis à jour régulièrement permet à la Police administrative de la POL de mesurer le travail réalisé. La Cour salue également la mise en place d'un pilotage de la politique de financement permettant de s'assurer que le principe de couverture des coûts soit respecté.

Afin d'assurer une plus grande égalité de traitement des établissements, la POL doit définir plus précisément les sanctions découlant des différents types d'infractions ; une table de gravité et des suites données à une infraction est ainsi en construction. Finalement, la Cour constate que la POL a entrepris des démarches pour mettre en œuvre la recommandation portant sur le renforcement de la gestion des conflits d'intérêts au quotidien ; l'élaboration d'un code de comportement et la mise en place d'un module de formation continue sont notamment prévues.

Municipalité de Lausanne (rapport n°65)

Sur les cinq recommandations qui sont suivies par la Cour³, deux sont déjà entièrement traitées, deux sont en cours de traitement, alors qu'une n'est pas encore traitée.

La Cour constate avec satisfaction que le Service de l'économie, en collaboration avec la Police municipale lausannoise, a mis en place un système d'information qui fournit une vision globale des contrôles des établissements effectués et des résultats qui en découlent permettant à la Municipalité de piloter la surveillance des établissements soumis à la LADB.

Le déploiement progressif d'un nouveau système d'information financier permettra à l'avenir d'évaluer le taux de couverture des coûts relatif aux émoluments et taxes facturés dans le cadre des activités de surveillance des établissements. Finalement, une obligation de récusation formelle, la mise en place de formations pour le personnel concerné ainsi que des principes directeurs permettront de renforcer la gestion des conflits d'intérêts au quotidien.

Police cantonale du commerce (PCC) (rapport n°66)

Sur les huit recommandations émises par la Cour, six sont déjà entièrement traitées, une est en cours de traitement et une n'est pas encore traitée. La Cour tient à saluer l'important travail réalisé. La PCC a notamment élaboré et transmis à l'ensemble des communes vaudoises un document de référence répertoriant les principes directeurs pour la surveillance des établissements.

Pour renforcer son soutien aux communes, la PCC a également créé une plateforme centralisée en ligne (« Plateforme PCC-communes ») permettant la diffusion d'informations et de documents, notamment une jurisprudence actualisée en matière LADB. Finalement, la PCC a adapté et renforcé son offre de formations (y compris sur mesure dans les communes) et ses inspecteurs proposent des visites régulières aux communes. Les réflexions se poursuivent pour la mise en place de nouveaux outils de communication et le pilotage de la politique de financement de ces activités.

³ Sur les huit recommandations émises par la Cour, la Municipalité de Lausanne en a refusé trois.

La méthodologie

Le cadre légal

Depuis la révision constitutionnelle et légale⁴ de 2013, la Cour des comptes est chargée du contrôle des dépenses publiques sous l'angle de la performance en s'assurant principalement des principes d'économie, d'efficacité, d'efficience et de durabilité et subsidiairement du respect des principes de légalité et de régularité. La Cour procède donc à :

- a. La vérification de la bonne utilisation des fonds des entités soumises à son champ de contrôle ;
- b. La vérification de l'évaluation de la gestion des risques des entités soumises à son champ de contrôle ;
- c. Contrôle des subventions accordées par l'Etat et les communes.

Autorité indépendante des trois pouvoirs (législatif, exécutif et judiciaire), la Cour se saisit elle-même des thèmes qu'elle entend traiter, à l'exception des mandats spéciaux que le Grand Conseil et le Conseil d'Etat peuvent lui attribuer (aucun cas en 2021). Les critères de choix selon l'art. 14 du règlement de la Cour des comptes sont :

- l'importance des politiques publiques ;
- l'impact de celles-ci sur la population ;
- l'importance des enjeux financiers ;
- l'exemplarité dans la mesure où les résultats d'un audit peuvent s'appliquer au-delà du champ de l'analyse en cause ;
- les risques identifiés en matière de bonne gestion des fonds publics (atteinte aux principes d'économie, d'efficience, d'efficacité et de durabilité).

Le champ de contrôle

Le champ de contrôle de la Cour comprend non seulement l'ensemble de l'Administration cantonale et des entités faisant partie de l'Etat mais aussi les communes et associations de communes, les personnes morales de droit public et les personnes physiques ou morales auxquelles l'Etat ou une commune délègue l'exécution d'une tâche publique ou accorde directement ou indirectement une subvention ou une autre contribution.

Conformément à la mission et aux attributions qui lui ont été conférées par la loi, la Cour des comptes peut conduire deux types d'audit :

- L'audit de la performance, qui comprend le contrôle des subventions ; il est le type d'audit principalement mené par la Cour ;
- L'audit de la vérification de l'évaluation de la gestion des risques.

Tant les audits de la performance, de la vérification de l'évaluation de la gestion des risques que le suivi des recommandations sont régis par les normes ISSAI de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI).

⁴ Loi sur la Cour des comptes (LCComptes) du 12 mars 2013 (614.05)

L'audit de performance

L'audit de la performance « consiste à examiner de façon indépendante, objective et fiable si des entreprises, des systèmes, des opérations, des programmes, des activités ou des organisations du secteur public fonctionnent conformément aux principes d'économie, d'efficacité et d'efficacités et si des améliorations sont possibles » (définition point 9 ISSAI 300)

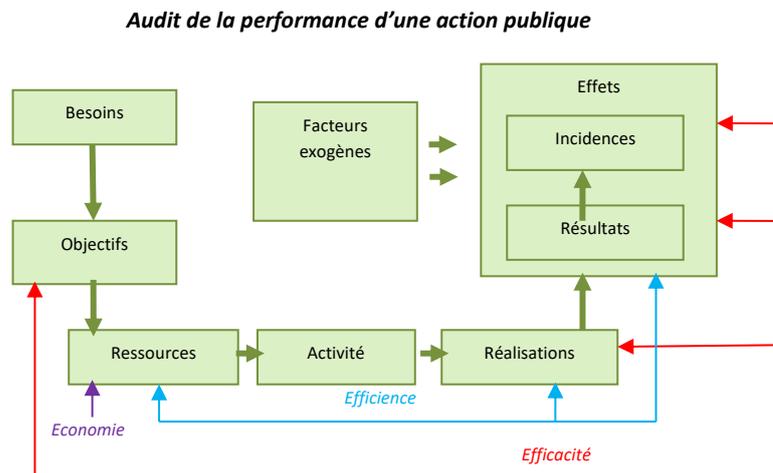
La dépense publique a-t-elle atteint le but recherché au meilleur coût, avec la meilleure rentabilité, et est-elle durable ?

L'audit vise à répondre à une ou plusieurs des questions suivantes :

- Le coût des ressources utilisées est-il réduit au minimum (économie) ?
 - o Les ressources utilisées (humaines, matérielles ou financières) sont-elles rendues disponibles en temps utile, dans les quantités et qualités appropriées, au meilleur prix ?
- Le maximum est-il obtenu des ressources mises à disposition (efficacité) ?
 - o Peut-on obtenir plus sur le plan de la quantité, de la qualité et du respect des délais avec les ressources mises à disposition ? ou
 - o Peut-on utiliser moins de ressources pour obtenir les réalisations souhaitées sur le plan de la quantité, de la qualité et du respect des délais ?
- Les résultats escomptés ont-ils été obtenus et les objectifs fixés atteints (efficacités) ?

Conformément à la loi, la Cour est également chargée d'examiner le respect du principe de durabilité, soit la prise en compte dans les dépenses publiques des principes du développement durable : efficacité économique, responsabilité environnementale et solidarité sociale.

Selon le cadre logique ci-contre, l'audit de performance consiste à examiner si les décisions prises par les pouvoirs législatif et exécutif sont transcrites et mises en œuvre de façon performante et durable et à vérifier si l'argent des contribuables a été utilisé de manière optimale. Il n'évalue pas la pertinence ni des intentions ni des décisions des autorités mais vise à déterminer si d'éventuelles déficiences ont empêché la réalisation des objectifs fixés.



L'audit de la vérification de l'évaluation de la gestion des risques

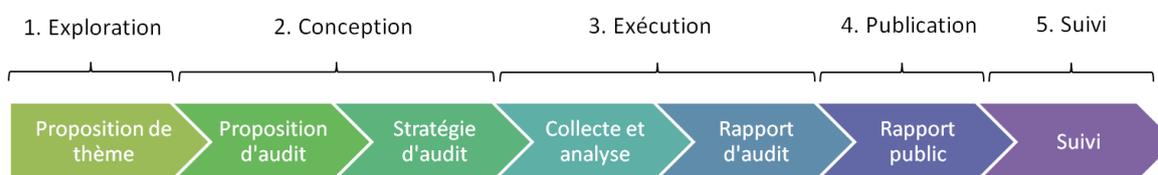
La gestion des risques se réfère aux pratiques et aux procédures qu'une organisation met en œuvre pour les cas où elle est susceptible de devoir faire face à un problème. Bien qu'il n'existe aucune exigence légale en matière d'évaluation des risques dans le canton de Vaud, la loi attribue à la Cour la mission de vérifier cette évaluation. Elle se réfère pour ce faire au modèle « COSO II »⁵, selon les normes ISSAI.

La gestion des risques pratiquée permet-elle une gestion économe, efficiente et efficace des deniers publics ?

Au travers de ce type d'audit, la Cour encourage l'entité auditée à mettre en place une gestion intégrée des risques⁶ et la soutient dans la gestion et la maîtrise de ses risques dans le but de lui permettre de gérer de façon plus économe, plus efficiente et surtout plus efficace les deniers publics.

Le déroulement d'un audit

Le processus d'audit de la Cour des comptes du Canton de Vaud se déroule comme suit :



1. L'exploration du thème

Cette première phase constituée d'une idée puis de proposition de thème vise à assurer l'identification d'un thème porteur dont la Cour peut se saisir.

2. La conception de l'audit

Dès lors qu'un thème d'audit a été retenu, la Cour établit d'abord une « proposition d'audit » qui vise à déterminer quel type d'audit doit être mené. Si la proposition paraît pertinente, opportune et réalisable, une « stratégie d'audit » est élaborée afin de planifier l'audit.

3. L'exécution de l'audit

L'audit tel que défini est exécuté en collectant et analysant les informations probantes nécessaires. Pour chaque audit qu'elle effectue, la Cour établit un rapport.

4. La publication du rapport d'audit

La Cour publie ses rapports « pour autant qu'aucun intérêt prépondérant, public ou privé, ne s'y oppose » (art. 32 LCComptes).

5. Le suivi des recommandations

Le suivi des recommandations implique le suivi complet au 31 décembre de l'ensemble des recommandations émises par la Cour dans ses rapports d'audit.

⁵ Acronyme de *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*.

⁶ Démarche systématique, continue et proactive visant à comprendre, à gérer et à communiquer les risques du point de vue de l'ensemble de l'organisation d'une manière cohérente et structurée