

Commune d'Aigle

Rapport de la Commission de gestion (Cogest) portant sur l'exercice 2016

Membres de la Cogest (présence sur un total de 21 séances : x/21):

Mesdames

- | | |
|------------------------------------|-------|
| – Laurence Burnier | 19/21 |
| – Marie Dominique Genoud-Champeaux | 18/21 |

Messieurs

- | | |
|---------------------------------|-------|
| – Philippe Bellwald (président) | 20/21 |
| – Bruno Bersier | 18/21 |
| – Alexandre Favre | 17/21 |
| – Stéphane Tille | 17/21 |
| – Cyril Zoller | 17/21 |

Aigle, le 12 juin 2017

Table des matières

1	ORGANISATION, MISSION ET REMERCIEMENTS.....	3
2	BREVE REVUE DES RAPPORTS DES COGEST DE LA LEGISLATURE 2011-2016	4
4	ASSOCIATIONS DE COMMUNES	4
5	REVUE DES PREAVIS MUNICIPAUX CLOS.....	6
5.1	PREAVIS MUNICIPAL N° 2014-04	6
5.2	PREAVIS MUNICIPAL N° 2013-06	7
6	SUIVIS DE DICASTERES	7
6.1	LABEL « CITE DE L'ENERGIE » - PRODUCTION D'ENERGIE PHOTOVOLTAÏQUE ET ECONOMIES D'ENERGIE ELECTRIQUE	7
6.2	PISCINE.....	10
6.3	DOMAINE SOCIAL (COMMISSION SOCIALE, RESEAU D'ACCUEIL DE JOUR DES ENFANTS).....	11
7	EXAMENS DE GESTION PONCTUELS	14
7.1	INTERPELLATION DU GROUPE UDC	14
7.2	VENTE DP 1103	14
7.3	PREAVIS MUNICIPAL 2008-07 – OCTROI D'UN DROIT DE SUPERFICIE SUR LES PROPRIETES COMMUNALES SOUS LE BOURG AINSI QU'UN PROJET D'ETUDE ET LE PROJET DE PPA	14
7.4	PREAVIS MUNICIPAL 2011-01 – MUT- 3 ^{EME} CORRECTION DU RHONE.....	15
8	CONCLUSIONS.....	15

ANNEXES

1. Liste des préavis de la dernière législature 2011-2016 – Etat au 31.12.2016
2. Résumé de l'audit de l'organisation, financement et contrôle démocratique des associations de communes vaudoises
3. Chronologie des événements relatifs au Règlement interne de la Municipalité

Monsieur le Président, chers/chères collègues,

La Commission de gestion (Cogest) s'est réunie 21 fois, 20 fois en séances plénières et une fois en séance avec la Municipalité et la commission des finances pour le contrôle des comptes communaux. De plus, elle a visité le bâtiment de la « Citrouille » en compagnie de Mme Nathalie Marcoz, directrice de Pop & Poppa à Aigle.

Cette année, les comptes de l'exercice 2016 nous sont parvenus le 1^{er} mai, leurs commentaires le 10 et le rapport de gestion de la Municipalité le 12 mai. La séance avec la Municipalité et la commission des finances, s'étant tenue le 15 mai, les délais impartis pour l'étude de ces documents n'étaient pas suffisants.

La Cogest regrette cette situation, déjà relevée à plusieurs reprises au cours de la législature précédente.

Vœu n°1 : La Municipalité est invitée à déposer son rapport de gestion et les comptes commentés auprès des commissions de gestion et des finances sitôt le bouclage effectué afin de laisser suffisamment de temps à ces dernières pour qu'elles puissent prendre connaissance des résultats de l'exercice passé avant la séance avec la Municipalité.

La Cogest remercie la Municipalité, en particulier Mmes les Conseillères municipales Isabelle Rime et Maude Allora entendues sur des dossiers de leurs dicastères, la secrétaire municipale, Mme Anne Décaillet, son adjoint, M. Régis Joly et le chef du service des finances M. Jean-Marc Moreillon pour leur collaboration, ainsi que Mme Nathalie Marcoz pour sa visite guidée du bâtiment de la « Citrouille ».

1 Organisation, mission et remerciements

La présidence de la commission des finances ayant été attribuée pour toute la législature au PLR, le/la président(e) de la Cogest devait être choisi(e) parmi les membres des quatre autres partis aiglons. Après discussion, une majorité des membres de la Cogest s'est prononcée pour que L'Entente aiglonne prenne la présidence de la première année de la présente législature, ce qu'elle a accepté.

La Cogest instaurée en début de législature 2016-2021 était constituée de nouveaux membres, presque tous néophytes en la matière. Leur mission de contrôle et de surveillance de la bonne marche des affaires communales pour l'exercice 2016 a nécessité un investissement important pour définir la marche interne de la commission, ses objectifs, et des sujets d'examen pertinents dans le temps imparti.

En tant que président de la Cogest, cette première année de législature m'a beaucoup appris sur le fonctionnement interne de la commune. Il s'agit d'une expérience unique que j'ai eu le plaisir d'accomplir avec tous mes collègues. Au cours de l'année, ma priorité a été d'être utile à la communauté aiglonne en mettant mon expérience à son service.

Je tiens à remercier vivement chacun de mes collègues pour leur investissement en temps et en énergie ainsi que pour leur engagement positif. Ma gratitude va également au président de la Commission des finances (Cofin), M. Jean-Paul Jotterand, pour la disponibilité dont il a fait preuve et pour ses réponses claires aux questions de la Cogest.

2 Brève revue des rapports des Cogest de la législature 2011-2016

La Cogest a tout d'abord examiné les rapports des Cogest de la législature précédente afin :

- de prendre connaissance des sujets rapportés au Conseil communal ;
- d'apprécier le degré de surveillance des Cogest ;
- de juger le suivi des points traités au cours d'une législature ;
- d'analyser les réponses de la Municipalité et la mise en œuvre des observations, vœux et autres souhaits formulés.

Cette analyse nous a permis de définir nos axes de travail.

Afin de travailler en connaissance de cause la présente Cogest a demandé à la Municipalité d'établir une liste des préavis ouverts, en cours et clos lors de la dernière législature. Nous remercions la Municipalité et le secrétariat municipal pour leur collaboration.

Ce document se trouve dans l'**Annexe 1**.

La Cogest a noté des divergences quant à l'état de certains préavis municipaux. La Cogest considère que les préavis suivants sont encore ouverts, à savoir : le préavis 2008-02 (Demande de crédit d'étude pour la mise en place d'un procédé visant à la vision globale du développement territorial), le préavis 2012-01 (Participation financière pour la construction d'une garderie, d'une structure d'accueil pour écoliers et d'un réfectoire sur les parcelles communales 1013 et 3439, ainsi qu'au cautionnement de l'emprunt restant) et le préavis 2016-05 (Feuille de route concernant Aigle centre) et elle se garde la possibilité d'étudier ces préavis ultérieurement.

La Cogest émet l'observation suivante :

Observation n°1. *Comme déjà demandé par les Cogest en 2014 et 2015, la présente Cogest invite la Municipalité à communiquer rapidement aux membres du conseil les résultats de l'audit effectué au cours de l'année 2014, ainsi que les réformes mises en place afin d'effectuer des contrôles réguliers et efficaces des bâtiments communaux.*

4 Associations de communes

La commune d'Aigle fait partie de nombreuses associations de communes, notamment l'ARASAP, la CITAV, Aigle Région, la SATOM et l'EPOC. Cette mise en commun des intérêts vise à optimiser des ressources afin de réaliser une mission ou un but d'envergure avec des moyens réduits par rapport à une action individuelle, indépendante. Qui dit « association » dit « délégation de pouvoir » de la commune, comme suit.

Chaque commune délègue des représentants auprès de ces associations de communes, qui sont dotées statutairement :

- d'un comité de direction composé d'un municipal par commune membre ;
- d'un conseil intercommunal composé de conseillers communaux des communes membres ;
- d'une commission de gestion intercommunale, issue du conseil intercommunal, dont la tâche est de surveiller la gestion et les comptes de ladite association.

La commission de gestion intercommunale rapporte devant le conseil intercommunal de l'association.

Les informations suivantes sont généralement transmises aux municipalités des communes membres, après leur approbation par le conseil intercommunal : le budget, les comptes, le rapport annuel et le rapport de l'organe de contrôle.

Ces informations ne sont malheureusement pas transmises à l'ensemble des conseillers communaux, qui ne disposent dans les faits que d'informations partielles, lacunaires, pour ne pas dire inexistantes (cf. Figure 1).

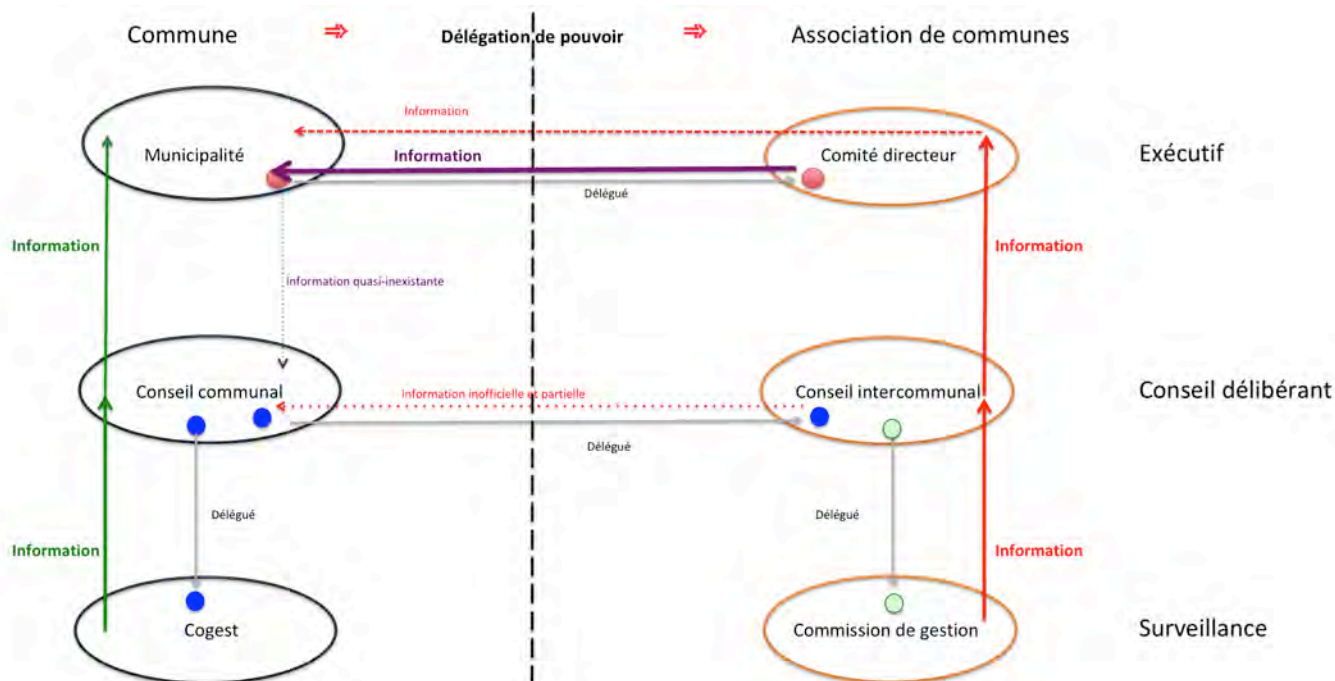


Figure 1 : Similitude entre commune et association de communes avec schéma de circulation de l'information des organes d'une association de communes vers les organes de la commune.

La Cogest s'interroge sur le fonctionnement de ces associations de communes et sur leur bienfait présumé. Elle observe, qu'année après année, leurs budgets augmentent sans en percevoir de bénéfices tangibles.

Qui dit « *délégation de pouvoir* » ne devrait pas dire « *perte de pouvoir* ». Or, à ce titre, il semble évident que les conseillers communaux, qui sont appelés chaque année à approuver le budget communal dans lequel les budgets souvent conséquents de ces associations figurent, puissent en connaître les réels enjeux.

Au cours de l'année écoulée les membres de la Cogest ont pris connaissance avec beaucoup d'intérêt du rapport n°38 de la Cour des comptes du canton de Vaud (cf. **Annexe 2** pour résumé), dont les conclusions principales doivent être rappelées ici pour inciter la Municipalité à prendre au pied de la lettre leurs recommandations relatives aux associations communales.

La Cogest ne peut donc que souscrire à la mise en place des recommandations de la Cour des comptes qui visent à garantir un meilleur équilibre démocratique, une meilleure communication et un système de contrôle interne approprié. Sur ces points, relevons que cette dernière recommande aux associations de communes, en collaboration avec les communes membres :

1. de **clarifier le rôle et les responsabilités des délégués communaux** dans les organes des associations de communes (*Recommandation n°4 - Délégation de pouvoir ≠ perte de pouvoir*) ;

2. de revoir le rôle et les responsabilités des deux principaux organes de contrôle de l'association, soit l'organe de révision et la commission de gestion (éventuellement assistée d'une commission des finances), afin de s'assurer de l'intégralité et de la complémentarité des contrôles effectués (*Recommandation n°5 - Etendue et nature des contrôles désordonnées*) ;
3. de mettre en place un système de contrôle interne adapté à leur taille et à la complexité de leurs activités (*Recommandation n°6 - Manque de transparence*).

Ceci étant exposé, la Cogest émet les vœux suivants :

<u>Vœu n°2.</u>	<i>La Cogest suggère à la Municipalité de mettre à disposition du Conseil communal les principales informations relatives à la marche des associations de communes dont Aigle fait partie, comme par exemple un résumé d'activités, le rapport de gestion, un extrait des comptes avant de lui soumettre le budget. En effet, le budget communal englobe tous les montants qui leur sont alloués, généralement sous forme de participations.</i>
<u>Vœu n°3.</u>	<i>La Cogest souhaite qu'un lien soit établi entre elle et les commissions de gestion des associations de communes afin d'améliorer la transmission d'informations.</i>

5 Revue des préavis municipaux clos

La Cogest a reçu du secrétariat municipal deux préavis municipaux clos pour contrôle :

- Préavis municipal 2014-04 du 27 janvier 2014 : *Demande de crédit pour l'acquisition et la rénovation de la salle de gymnastique des Noyers* (remis à la Cogest le 29 septembre 2016).
- Préavis municipal 2013-06 du 22 avril 2013 : *La participation communale pour la sécurisation de deux passages à niveau sur la ligne TPC-ASD* (remis à la Cogest le 14 mars 2017).

5.1 Préavis municipal n° 2014-04

Avec les documents mis à sa disposition, la Cogest atteste que les points suivants sont conformes aux décisions prises par le Conseil communal en date du 28 mars 2014 :

- a. l'acquisition du bâtiment ECA n°647 pour CHF 40'000.- ;
- b. la radiation du droit de superficie n°369 ;
- c. l'exécution de prestations liées à la réalisation, pour un montant net (déductions faites des subventions diverses) de CHF 754'594.45, inférieur au montant alloué de CHF 850'000.- ;
- d. le report de CHF 600'000.- sur la parcelle n°368, correspondant au montant estimé de la valeur fiscale du bâtiment après travaux (cf. rapport de gestion 2015, page 147).

Concernant le point d., le montant de CHF 600'000.- comprend l'acquisition du bâtiment aux conditions mentionnées sous point a., d'une part, et un amortissement en 2015 d'un montant de CHF 560'000.- de l'investissement réalisé (cf. rapport de gestion 2015, page 155, préavis 14-04), d'autre part.

Les pièces relatives à l'achat et à la radiation du droit de superficie ont été requises auprès du secrétariat municipal, vu que ces actes n'apparaissent pas dans les listes des publications du

registre foncier après 2014, malgré la demande en réquisition formulée par le notaire en charge de cette affaire.

La Cogest relève encore que :

- le montant des investissements nets de CHF 757'510.45 rapporté dans le tableau de l'état des investissements, des préavis et des amortissements (EIPA) au 31.12.2016 ne correspond pas au montant des investissements nets mentionné sous point c. Le préavis municipal 2014-04 est clos si l'on considère uniquement les décisions du Conseil communal. Une procédure légale est néanmoins en cours, suite à la découverte d'une malfaçon pendant la période de garantie (cf. rapport de gestion 2016, page 28).

La différence de CHF 2'916.- correspond au montant de la note d'honoraires de l'avocat de la commune en charge du dossier.

- un montant de CHF 2'000.- a été versé à la commune sur le compte 200.4242.00 « Gains comptables sur immeubles » par une entité privée en échange de 8 m² de la parcelle n°368. La nouvelle surface inscrite au cadastre vaudois de la parcelle n°368 est ainsi de 5'529 m² (avant la radiation du droit de superficie : 5'537 m²).

Cette transaction ne figure pas dans les listes des publications du Registre foncier, car elle porte sur une surface inférieure à 100 m².

5.2 Préavis municipal n° 2013-06

L'analyse de ce préavis, clos en mars 2017, sera effectuée lors du prochain exercice de 2017.

6 Suivis de dicastères

Les dicastères de Madame la Conseillère municipale Isabelle Rime (Bâtiments, environnement, tourisme et culture) et de Madame la Conseillère municipale Maude Allora (Sécurité sociale et professionnelle et mobilité) ont été passés en revue sur des thèmes qui leur ont été annoncés à l'avance. Il s'agissait :

➤ Pour Madame la Conseillère municipale Isabelle Rime

6.1 Label « Cité de l'Énergie » - production d'énergie photovoltaïque et économies d'énergie électrique

Le label « Aigle, cité de l'énergie », synonyme d'engagement responsable pour protéger notre environnement naturel, constitue indéniablement une valeur ajoutée pour notre commune. La Municipalité s'est donc investie pour obtenir ce label et pour le conserver (audit en 2017). La Cogest suit la Municipalité et l'encourage à développer avec force et dynamisme cette politique d'énergie durable, dont l'objectif est de vivre dans une société moins énergivore, limitée en moyenne à 2'000 Watt par habitant.

Dans la séance avec Mme Rime, le 23 janvier 2017, la Cogest a abordé en priorité les aspects de production électrique par installations photovoltaïques et d'économies d'énergie électrique.

Cadastre solaire, production photovoltaïque et consommation électrique

Le tableau ci-dessous résume la situation, sur la base des rapports de gestion de la dernière législature.

Production, consommation (kWh)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Moyenne 2011-2016
Domaine public							
Collège Mayor, dès mars 2012	-	41 404	43 275	44 585	44 323	43 000	43 317
Parc solaire RE Petits-pois, dès 2010	37 000	37 593	35 710	37 035	36 880	30 037	35 451
Novasalles, dès 2009	82 475	73 853	70 023	72 431	72 118	70 334	71 752
UAPE, août 2014	-	-	-	5 750	18 066	17 800	17 639
STEP (chaleur force)	N/A	N/A	181 331	219 653	212 907	228 158	210 512
STEP install. solaire, dès sept.2015	-	-	-	-	N/A	16 740	17160
Production photovoltaïque annuelle s/ domaine public	119 475	152 850	330 339	379 454	384 294	405 869	410 000
Domaine privé							
Production photovoltaïque annuelle s/ domaine privé	N/A	N/A	616 518	768 009	1 643 290	2 009 445	2 000 000
Domaine public et privé							
Production photovoltaïque totale selon bilan municipalité	N/A	N/A	946 857	1 147 463	2 027 584	2 415 314	2 410 000
Ratio production s/ domaine privé / production s/ domaine public	N/A	N/A	1.87	2.02	4.28	4.95	
Consommation annuelle (définitif), commune Aigle (population + éclairage public + industrie)	50 071 600	52 638 243	53 666 843	53 419 064	52 004 807	52 000 000	52 000 000
Ratio production/consommation (%)	-	-	1.76%	2.15%	3.90%	4.65%	4.63%

Tableau 1 : Evolutions de la production photovoltaïque et de la consommation électrique annuelles pour la commune d'Aigle. En gris clair chiffres estimés ; en bleu, estimations annuelles moyennes arrondies pour calculs annexes pour 2016. N/A : information non disponible.

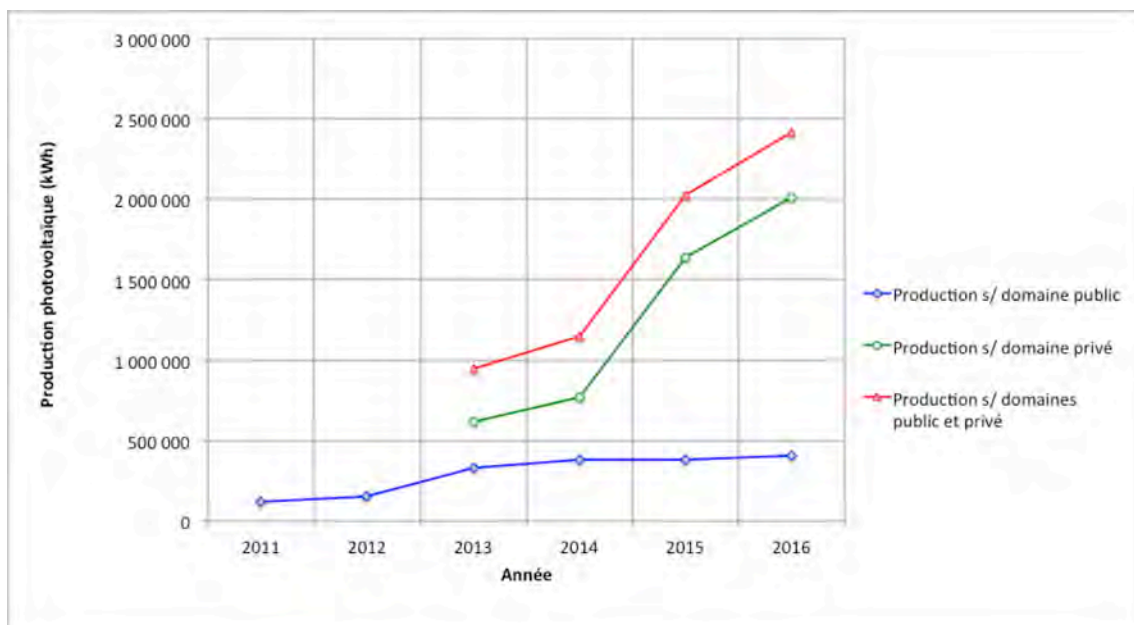


Figure 2 : Evolution de la production photovoltaïque annuelle sur les domaines public et privé de la commune d'Aigle entre 2011 et 2016.

La production d'électricité photovoltaïque sur les domaines public et privé a été multipliée par un facteur de 2.6 entre 2013 (premiers chiffres connus) et 2016 (cf. Tableau 1 et Figure 2). Entre 2011 et 2016, la production publique s'est accrue d'un facteur de 3.4 ; ce facteur est de 3.3 pour la production privée entre 2013 (premiers chiffres connus) et 2016.

Le cadastre solaire nouvellement établi (cf. rapport de gestion 2016, pages 30-31) montre qu'il existe un potentiel de développement important pour produire de l'énergie photovoltaïque en plaçant des panneaux solaires sur les toits des bâtiments à Aigle.

Eclairage public

Des efforts ont été effectués sur la période 2011-2016 pour réduire la consommation électrique publique en changeant les luminaires à haute consommation par des LED, conformément aux exigences du canton. Des économies sur ce poste, de l'ordre de 25±5%, ont été obtenues pour un montant total d'investissement de CHF 900'000.-.

Aspects financiers liés à la production et aux économies d'énergie électrique

La taxe spécifique sur l'électricité (compte 111.4112.20 : redevance de la Romande Energie) constitue la principale source de revenu du compte 111 : « Environnement et développement durable ». Pour la dernière législature, le montant annuel de cette redevance s'élève à CHF 210'000.- +/- CHF 5'000.- avec une taxe spécifique de 0.4 ct prélevée sur chaque kWh électrique consommé.

La Cogest a constaté que la distribution des subsides aux privés et entreprises du fonds d'encouragement (compte 111) a baissé au cours de la dernière législature (moyenne : CHF 48'158.-/an ; source : rapports de gestion 2011-2016). Mme Rime a assuré que la Municipalité informait régulièrement les petites entreprises et les professionnels (architectes et ingénieurs) de la commune, mais qu'il y avait peu de demandes et ce, bien que son délégué à l'énergie soit à disposition pour aider les privés à établir leurs demandes de subsides.

Stratégie 2050 et compte réserve « Fonds énergétique durable »

La part provenant du compte réserve « Fonds énergétique durable » s'élève en moyenne à CHF 24'976.-/an pour les années 2011-2016. C'est dire qu'elle est en-dessous du seuil minimum de CHF 50'000.- fixé par la Municipalité. Ce compte réserve n'a été alimenté qu'à deux reprises au cours de cette dernière législature, avec un premier versement de CHF 28'417.- en 2011 et un second de CHF 100'000.- en 2015.

La motion de Messieurs B. Borel et Ph. Pasche déposée le 20 avril 2015 « *Pour une cité de l'énergie digne de ce nom et pour contribuer à la stratégie énergétique nationale, dite "Stratégie énergétique 2050"* » a été traitée dans le préavis municipal 2016-04 « *Modification du règlement sur la taxe communale spécifique sur l'énergie électrique* ». Ce dernier a été accepté par le Conseil communal en avril 2016. Néanmoins, le montant de CHF 100'000.- décidé par le Conseil communal n'a pas été prélevé sur le budget ordinaire de 2016 pour être versé sur le compte réserve « Fonds énergétique durable ». La Cogest le regrette, bien que le résultat des comptes 2016 l'eût permis. Ce geste aurait été un signal fort aux privés et aux petites entreprises qui souhaitent contribuer à la "Stratégie énergétique 2050".

L'augmentation de la taxe spécifique de 2 ct/kWh, à 6 ct/kWh, en vigueur dès le 1^{er} janvier 2017, devrait améliorer le financement du compte réserve « Fonds énergétique durable ».

La Cogest a pris connaissance avec satisfaction du document révisé¹ intitulé « Directives et conditions d'utilisation du Fonds énergétique durable » et pour l'octroi des aides financières

¹ Ce document de 2009, était joint sous forme provisoire au préavis municipal 2016-04 (projet du 03.03.2016). Deux objets ont été supprimés dans la version révisée : les subventions pour les vélos et scooters électriques, d'une part, et les gobelets réutilisables, d'autre part. L'article 2 « Dissolution du Fonds et attribution du solde » a été rajouté. La table des matières de ce document révisé doit être mise à jour pour être conforme au contenu du document. Par ailleurs, la Municipalité a procédé à des ajouts aux articles 3, 5, 12, 14 (2x), puis dans la 1^{ère} page de l'annexe dans le tableau des subventions sous « Pompes à chaleur ». Finalement, dans le tableau des

communales (encouragement communal pour les économies d'énergie et le développement des énergies renouvelables), approuvé en séance de Municipalité le 27 mars dernier. La mise à jour de ce document de huit pages et son accès en ligne par internet répond au souci de la Cogest exprimé à Mme Rime de mettre en évidence les conditions d'utilisation du « Fonds énergétique durable » en particulier aux privés et aux petites entreprises.

La Cogest a suggéré à Mme Rime qu'un bandeau, illustrant concrètement une manière d'économiser de l'énergie (eau, chauffage, électricité, etc.), soit installé sur le site de la commune. Ce bandeau pourrait être modifié régulièrement pour tenter d'atteindre le plus grand nombre possible d'utilisateurs et renvoyer l'intéressé au document susmentionné.

Vœu n° 4. *La Cogest suggère à la Municipalité de mettre en exergue la possibilité d'utiliser le « Fonds énergétique durable », surtout auprès des particuliers, dans tous les moyens de communication dont elle dispose, comme par exemple les tous-ménages et le site internet de la commune.*

La Cogest note que toutes les améliorations effectuées dans le domaine de l'environnement, des économies d'énergie ou de la consommation d'énergies non fossiles permettent :

- de se rapprocher du but d'une société à 2'000 Watts par habitant ;
- de fournir du travail aux entreprises locales, qui génèrent de nouveaux revenus pour la commune par le biais de l'impôt sur les personnes morales et physiques.

Vœu n° 5. *La Municipalité avait défini sa stratégie énergétique dans le « Programme de politique énergétique 2013-2017 » et s'engageait déjà vers une stratégie pour une société à 2'000 Watts.*
Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle taxe spécifique de 0.6 ct/kWh au 1^{er} janvier 2017 et de l'acceptation par le peuple suisse le 21 mai dernier de la nouvelle loi sur l'énergie « Stratégie énergétique 2050 », la Cogest souhaite que la Municipalité dévoile rapidement son futur programme de politique énergétique.

6.2 Piscine

Relations entre la Société coopérative piscine et minigolf d'Aigle (SCPMA) et la commune

La SCPMA ne poursuit pas d'objectif à but lucratif ; tous les bénéfices provenant de son activité visent à atteindre les objectifs et tâches statutaires et ne sont pas redistribués entre ses membres. Les fonds consacrés à la poursuite de ses buts doivent être consacrés exclusivement et irrévocablement à ces buts (cf. art 2 bis des statuts).

La commune d'Aigle, qui détient 46 % environ des parts (cf. rapport de commission chargée du préavis municipal 2015-10), n'a pas d'administrateur au conseil de la SCPMA (cf. fosc). En vertu de l'art.16 des statuts, un membre de la Municipalité est convoqué aux séances de l'administration, il participe aux délibérations avec voix consultative.

subventions en page 8 les références aux deux objets supprimés susmentionnés (vélos et scooters électriques et gobelets réutilisables) doivent être radiées, puisque sans objet.

La SCPMA bénéficie d'une participation communale annuelle de CHF 125'000.-, revue à la hausse en cas de saison estivale pluvieuse jusqu'à CHF 140'000.-, comme ce fut le cas en 2011, 2012 et 2015 (cf. rapports de gestion, compte 153.3653.08).

En plus de sa participation communale en espèces, la Municipalité prend à sa charge des primes d'assurance RC et ECA des bâtiments sis sur la parcelle mise à disposition par droit de superficie distinct et permanent (cf. préavis municipal 2015-10 - Droit superficie parcelle n°276 - piscine et minigolf) et dispense des services gratuits en nature.

La SCPMA assure la gestion de la piscine, et sous-traite la gestion du restaurant, du camping et du minigolf.

Remarques sur le procès-verbal de l'assemblée général sur l'exercice 2015-2016

La Cogest aurait souhaité consulter le procès-verbal et les comptes de l'exercice portant sur la période du 1^{er} avril 2015 au 30 mars 2016. L'accès aux comptes lui a été refusé, seul le procès-verbal de la dernière assemblée générale de la SCPMA, tenue le 7 septembre 2016, lui a été transmis.

Ce procès-verbal donne un aperçu des plus succincts des activités et de la gestion de la SCPMA ; les pertes d'eau importantes, qui ont fait l'objet de recherches et d'analyses du bassin, n'y sont pas mentionnées.

Observation n° 2. *Le procès-verbal de l'assemblée générale de 2016 n'est pas conforme aux statuts de la SCPMA, ni au Code des obligations relatif à la société coopérative (titre XXIX, art. 828ss).*

➤ **Pour Madame la Conseillère municipale Maude Allora**

6.3 Domaine social (commission sociale, réseau d'accueil de jour des enfants)

La gestion du domaine social aurait pu faire l'objet d'un rapport de Cogest en soi, tant le sujet est vaste et complexe. La Cogest abordera très certainement d'autres aspects du domaine social au cours de cette législature. Afin de limiter la longueur de ce document, seuls quelques points sont mis ici en évidence.

Commission sociale. La Cogest salue le fait que la commune d'Aigle se soit dotée d'une commission sociale, ce qui semble être unique dans le canton de Vaud. Dotée d'un budget maximum de CHF 100'000.- par année, cette structure permet de rester proche des habitants et d'offrir des aides financières à celles et ceux qui en ont le plus besoin. Elle permet également un suivi dans le temps, ce qui est bénéfique pour les personnes concernées. Pour le surplus, la Cogest renvoie les membres du conseil au résumé de la page 35 du rapport de gestion 2016.

Une nouvelle commission sociale a été nommée dernièrement pour la législature 2016-2021. La Cogest souhaite que, comme pour le « Fonds énergétique durable », les conditions d'utilisation offertes par cette commission soient pleinement accessibles aux habitants d'Aigle.

Réseau d'accueil de jour des enfants (AJE)

Etendue des services

Le réseau d'accueil de jour pour la petite enfance et l'enfance, de 0 à 12 ans, se compose de :

- l'accueil préscolaire ;
- l'accueil parascolaire ;
- l'accueil familial (mamans de jour) ;
- l'accueil d'urgence (pour situations extraordinaires).

En ne prenant en compte que l'accueil ordinaire (hors urgence), le réseau a connu un essor impressionnant entre 2009 et 2016 dans le Chablais (cf. Tableau 2, source : ARASAPE² : site internet).

AJE : Réseau du Chablais				
Date	01.01.09	01.01.14	01.09.14	01.01.16
Nombres de places				
Accueil préscolaire	97	144	178	302
Accueil parascolaire (UAPE)	36	88	255	326
Accueil familial de jour	99	383	408	520
Facteur multiplicatif p.r. au 01.01.2009				
Accueil préscolaire	1	1.48	1.84	3.11
Accueil parascolaire (UAPE)	1	2.44	7.08	9.06
Accueil familial de jour	1	3.87	4.12	5.25

Tableau 2: Evolution du réseau d'accueil de jour de l'enfance du Chablais.

Ces chiffres parlent d'eux mêmes et ne nécessitent pas de longues justifications. Une forte augmentation a été observée en 2014, dès l'ouverture du bâtiment de la « Citrouille », sise à la Planchette, répondant ainsi à un réel besoin à Aigle et ses environs.

Prix des services

Chaque type d'accueil a des conditions qui lui sont propres, quels que soient les services offerts ou les prix correspondants à ces services.

Les tarifs horaires pour les heures de garde sont imposés par le règlement AJE -préscolaire (crèche), parascolaire (UAPE) et familial de jour (AFJ)- du *Réseau d'accueil de jour des enfants du Chablais*³. Ce règlement est validé régulièrement par le conseil intercommunal de l'ARASAPE. Ces tarifs horaires varient en fonction du revenu brut du ou des parent(s) et les fourchettes de prix varient de CHF 2.00 à CHF 10.30 en crèche, de CHF 1.70 à CHF 9.00 en UAPE et de CHF 1.80 à CHF 9.50 pour le AFJ (cf. Règlement du réseau AJE, page 5).

Les tarifs des repas de midi ne sont pas compris dans ces tarifs et sont facturés à part.

Selon l'article 2.6.1 du Règlement du réseau AJE, le prix des repas de midi est fixé comme suit : Pour l'accueil préscolaire (crèche) le repas de midi est gratuit pour des enfants de moins de 2 ans, puis il est de CHF 7.00 jusqu'à 4 ans ; pour l'accueil parascolaire (UAPE), ce prix passe à CHF 8.00. Les goûters sont inclus dans le prix des repas.

Pour l'accueil familial de jour, selon l'article 2.6.2 du règlement susmentionné, les tarifs pour un repas de midi ou du soir sont de CHF 5.00 pour un enfant jusqu'à 6 ans et CHF 8.00 pour

² ARASAPE : Association de communes réunissant Aigle, Bex, Chessel, Corbeyrier, Château d'Oex, Gryon, Lavey-Morcles, Leysin, Noville, Ollon, Ormont-Dessous, Ormont-Dessus, Rennaz, Roche ; Rossinière, Rougemont, Villeneuve et Yverne.

³ Le règlement en vigueur dès le 01.01.2016 a été validé le 28.10.2015.

les plus grands. Les petits déjeuners et goûters sont décomptés en sus au prix de CHF 2.00 chacun. Pour les nourrissons jusqu'à 12 mois, sauf cas exceptionnels, les repas sont gratuits pour autant que les parents les fournissent.

Lors de sa visite du bâtiment de la « Citrouille » le 15 mai dernier, la Cogest a pu se rendre compte *de visu* de l'organisation et de la tenue des lieux. Tous les membres de la Cogest ont eu une bonne impression et ont observé que plus de 200 enfants de tous âges se comportaient de manière calme et disciplinée, même juste avant le repas de midi.

Le rez-de-chaussée est principalement constitué de réfectoires self-service pouvant accueillir jusqu'à une centaine d'enfants et d'un réfectoire séparé pour le personnel d'encadrement.

Au sous-sol se trouvent la buanderie et la cuisine. Ces deux services fonctionnent de la même manière : ils sont gérés par Eco&Home⁴, constituée par des équipes de jeunes du Semestre de motivation (SeMo) encadrées par des professionnels, qui ont également un rôle d'instructeurs. La cuisine produit jusqu'à 600 repas par jour qui sont livrés à diverses institutions principalement à Aigle, mais également jusqu'au Sépey. Parmi leurs clients figurent notamment la fondation Monneresse, la Dent de Midi, et l'EMS « La Résidence » d'Aigle.

En ce qui concerne le réfectoire « La Dent de Midi », la Cogest a relevé que les coûts annoncés pour les repas (goûter inclus) servis aux élèves du parascolaire (UAPE) ne couvraient pas toutes les charges. En effet, les communes versent des subsides par repas confectionné, qui peuvent varier en fonction des sources, entre CHF 1.10 et CHF 7.00.

La Cogest poursuivra son travail sur ce thème aux cours de la présente législature.

Coût du réseau social

Les coûts du réseau social communal et intercommunal ont fortement augmenté ces dernières années, notamment dus à : une augmentation du nombre de dossiers traités, donc de bénéficiaires (+65%), une augmentation des prestations offertes et un transfert aux communes des charges financières supportées dans le passé par le canton. Néanmoins, cette augmentation des coûts (+95%) entre 2009 et 2016, à plus de CHF 21 millions en 2016, ne va pas pouvoir se poursuivre dans la durée sans des remises en question.

Ceci a amené la Cogest à faire des réflexions générales qui se traduisent par l'observation suivante.

Observation n°3 ***Le réseau social du Chablais est riche en associations et en sociétés à but non lucratif.***
Toutes ces structures indépendantes n'empêchent-elles pas une certaine rationalisation des services ?
L'augmentation des charges financières du domaine social observée ces dernières années ne va-t-elle pas à l'encontre de la pérennité du système ?
Une optimisation des structures, en particulier des structures administratives, nous paraît souhaitable. Ne serait-il pas du devoir de la Municipalité (via les associations de communes dont elle est membre) de s'impliquer pour simplifier le système actuel ?

⁴ Démarche, est une société coopérative à but non lucratif, reconnue d'utilité publique. Elle est une entreprise apprenante et citoyenne, qui regroupe neuf structures ou enseignes inscrivant toutes leurs actions dans le développement du potentiel humain à travers différentes activités économiques, culturelles et environnementales, dont Eco&Home. Son objectif est double : d'une part, renforcer l'employabilité et, d'autre part, accompagner les candidats vers l'insertion sur le marché du travail.

7 Examens de gestion ponctuels

D'autres examens de gestion ont été effectués ponctuellement sur l'exercice 2016 en fonction de la prise de connaissance de certains événements. La Cogest livre les résultats de ces travaux, ci-dessous.

7.1 Interpellation du groupe UDC

Lors de la séance du 2 mars 2017, le groupe UDC a déposé une demande de vérification portant sur le versement ou non d'indemnités de départ aux deux conseillers municipaux sortants de la législature 2011-2016, qui s'est terminée au 30 juin 2016 à minuit.

La Cogest a accepté de traiter ladite demande après s'être assurée qu'elle soit recevable. En effet, conformément aux conclusions amendées du rapport de la Commission des finances d'Aigle (Cofin), acceptées à la majorité lors de la séance du Conseil communal du 19 mai 2016, les indemnités de départ ne sont entrées en vigueur qu'à partir du 1^{er} juillet 2016. Toute décision antérieure à cette date prise par la Municipalité et introduite dans son règlement interne n'a aucune base légale (cf. **Annexe 3**). Vu que les mandats des deux conseillers municipaux sortants ont pris fin le 30 juin 2016 à minuit, aucune indemnité ne leur était donc due.

Ceci étant exposé, la CoGest a ensuite transmis la demande du groupe UDC à la CoFin, afin qu'elle contrôle dans les comptes communaux qu'aucune indemnité de départ, au sens de l'article 1.d., n'ait été octroyée.

La réponse de la Cofin se trouve sous l'intitulé « Compte 102.3001.00 – Traitements de la Municipalité » du rapport de la Cofin. Elle n'est pas rapportée ici.

La Cogest déplore que la Municipalité ait versé, à titre d'indemnités de départ, un montant d'environ CHF 16'500.- pour les deux conseillers municipaux sortants hors des compétences allouées par le Conseil communal pour la législature 2011-2016, d'une part, et d'autre part, qu'elle ait outrepassé ses compétences avec ce versement non porté au budget, comme relevé par la Cofin.

7.2 Vente DP 1103

La parcelle du domaine public DP 1103 d'une surface d'environ 300 m² a été vendue à un privé après avoir fait l'objet d'une cadastration et d'une mise à l'enquête publique de 30 jours en avril-mai 2016. Cette opération a visé à faire passer une parcelle du domaine public qui, rappelons-le, est insaisissable, imprescriptible, et aliénable que dans les formes instituées par des dispositions spéciales, dans le domaine privé de la commune.

Pour ces raisons, la Cogest aurait souhaité que la Municipalité en informe officiellement le Conseil communal, même si in fine le montant de cette aliénation reste dans le cadre de ses compétences.

7.3 Préavis municipal 2008-07 – Octroi d'un droit de superficie sur les propriétés communales Sous Le Bourg ainsi qu'un projet d'étude et le projet de PPA

Le Conseil communal avait décidé en 2008 d'octroyer au promoteur/constructeur une avance de fonds remboursable à l'obtention du permis de construire pour le projet « Sous-le-Bourg ». Le permis de construire ayant été délivré à mi-janvier 2016, le remboursement de cette avance aurait dû apparaître dans les comptes de 2016. Seuls quelque 35% avaient été facturés au

promoteur/constructeur à début décembre 2016. Le montant de CHF 221'928.- mentionné dans la colonne « Amortissements par subsides encaissés part. tiers » dans le tableau de l'Etat des investissements, des préavis et des amortissements (EIPA) au 31.12.2016 correspond au paiement de cette facture.

La Cogest a reçu l'assurance via la Cofin que l'entièreté de l'avance serait remboursée sans abattements en 2017, soit le solde de CHF 417'640.80.

7.4 Préavis municipal 2011-01 – MUT⁵- 3^{ème} correction du Rhône

Le tableau de l'Etat des investissements, des préavis et des amortissements (EIPA) au 31.12.2015 mentionne des investissements effectués en 2015 pour un montant de CHF 89'146.20 imputé sous le crédit correspondant mis à disposition.

Le tableau EIPA au 31.12.2016 ne mentionne aucun investissement en 2016, mais un total d'investissement de CHF 176'292.40 au 31.12.2016.

Le secrétariat municipal a confirmé qu'il n'y avait pas eu de nouveaux investissements en 2016 sur ce compte et que le total devait se lire CHF 89'146.20 en lieu et place de CHF 176'292.40. Le prochain rapport de gestion fera état de cette correction.

8 Conclusions

Conformément au Règlement du Conseil communal, le président de la Cogest se propose de ne pas lire son rapport dans l'intégralité.

En conclusion, la Cogest propose au Conseil communal :

- de verser le montant de CHF 100'000.- sur le compte de réserve « Fonds énergétique durable », à prélever sur le montant de CHF 1'000'000.-, issu du budget ordinaire qui a été versé sur le compte 230.3803.00 « Attributions aux fonds de réserve » ;
- de garder les trois préavis municipaux suivants ouverts, à savoir :
 - 2008-02 : Demande de crédit pour la mise en place d'un procédé conduisant à une vision globale du développement territorial ;
 - 2012-01 : Participation financière pour la construction d'une garderie, d'une structure d'accueil pour écoliers et d'un réfectoire sur les parcelles 1013 et 3439, ainsi qu'au cautionnement de l'emprunt restant ;
 - 2016-05 : Feuille de route concernant Aigle Centre.
- de donner décharge à la Municipalité pour sa gestion de l'exercice 2016, à l'exception de l'octroi des indemnités de départ aux deux conseillers municipaux sortants en fin de législature 2011-2016 ;
- d'accepter le présent rapport.

⁵ MUT = Mesures urgentes transitoires.

Aigle, le 12 juin 2017

Au nom de la Cogest

Le président, Philippe Bellwald

.....

Les membres :

Madame Laurence Burnier

.....

Madame Marie-Dominique Genoud-Champeaux

.....

Monsieur Bruno Bersier

.....

Monsieur Alexandre Favre

.....

Monsieur Stéphane Tille

.....

Monsieur Cyril Zoller

.....

Liste des préavis de la dernière législature 2011-2016 Etat au 31.12.2106

Traité par N°	Désignation	Classification par CoGest										Etat au 11.11.2016, tel que reçu du secrétariat municipal
		Règlements,		Budgets, achats, ventes, travaux, mandats, etc								
		Pas d'intervention de la CoGest		Soumis à CoGest								
		En vigueur	En cours validation	Recours	Retiré	Refusé	Annulé	Abandonné	En cours	Clos		
2016												Remarques de la CoGest
2016-10	Mise en conformité du règlement sur la distribution de l'eau	x										en vigueur
2016-09	Modification du collecteur des eaux usées - secteur Golf		x									recours en cours
2016-08	Modification du règlement sur le stationnement privilégié	x										en vigueur
2016-07	Comptes et gestion 2015										x	terminé
2016-06	Rémunération des autorités pour 2016-2021	x										en vigueur
2016-05	Feuille de route Aigle Centre									o		en cours/(clos selon rapport gestion 2016)
2016-04	Modification du règlement sur la taxe spécifique énergie électrique		x									en cours d'approbation par canton
2016-03	Vente et démolition Margencel et réalisation d'un giratoire			x								recours en cours
2016-02	Réfection infrastructures souterraines Sous-le-Bourg									x		en cours
2016-01	Extension réseau des eaux usées et bouclage de la conduite d'eau potable aux Chemins des Cerisiers et de Marjolin									x		en cours
2015-14	Réfection des dessertes agricoles et adoption règlement entretien des chemins AF	x								x		en cours
2015-13	Achat de l'ancienne scienc											en cours
2015-12	Demandes de crédit pour les bâtiments scolaires										x	terminé
2015-11	Budget 2016											terminé
2015-10	Renouvellement DDP parcelle no 276 (piscine)										x	terminé
2015-09	Eclairage giratoire Mêle									x		en cours
2015-08	Concours architecture de la salle multifonction									x		en cours
2015-07	Rapport sur le postulat relatif aux besoins scolaires											en cours
2015-06	Adoption PQ Margencel											terminé
2015-05	Comptes et gestion 2014											terminé
2015-04	Modifications des statuts Association intercommunale du Stand de tir des Grandes Iles d'Amont											terminé
2015-03	Modification Rue du Collège										x	terminé
2015-02	Acquisition parcelle 1213											en cours
2015-01	Règlement sur le subventionnement des écoles de musique	x										terminé
2014-18	Budget 2015											en vigueur
2014-17	Réfection route des Ormont et pont de Revoutaz											terminé
2014-16	Réfection Rue de la Gare et Rue Colomb										x	en cours
2014-15	Réfection Rue du Collège										x	en cours
2014-14	Budget 2015											en cours
2014-13	Reprise des ambulances				x							terminé
2014-12	Acquisition parcelle 2839											refusé
2014-11	PPA Sous-Gare											terminé
2014-10	Remplacement conduite d'eau et éclairage public chemin des Vergers										x	en cours
2014-09	PQ Planchette											terminé
2014-08	PPA Pré-d'Ennoz											terminé
2014-07	Comptes et gestion 2013											terminé
2014-06	Réponse au postulat "Incitation à l'achat de véhicules ou matériel respectueux de l'environnement"											terminé
2014-05	Demande de crédit pour l'acquisition parcelle no 147											terminé
2014-04	Demande de crédit pour l'acquisition et la rénovation de la salle de gym des Noyers											terminé
2014-03	Cautionnement supplémentaire pour l'UAPE											terminé
2014-02	Réponse postulat Borel "pour une contribution communale subsidiaire de rétribution à prix coûtant du courant injecté"											terminé
2014-01	Modification du règlement du Conseil communal - préavis complémentaire											terminé
2013-13	DDP Parcelle 832											terminé
2013-12	Budget 2014											terminé
2013-11	Règlement sur les déchets	x										terminé
2013-10	Explorado - travaux + versement d'une contribution + cautionnement									x		abandon
2013-09	Comptes et gestions 2012											terminé
2013-08	Regroupement sur un seul site de la Bibliothèque, du Crime parfait, de la ludothèque et création d'une médiathèque										x	en cours
2013-07	Aigle Centre 2020								x			en cours
2013-06	Sécurisation Passages à niveau											en cours
2013-05	Modification du règlement du Conseil communal	x										terminé
2013-04	Vente parcelle 1172											terminé
2013-03	DDP parcelle 832											terminé
2013-02	Mise en conformité des statuts de l'EPOC											terminé
2013-01	PPA Sous-le-Bourg											terminé
2012-12	Budget 2013											terminé
2012-11	Règlement du personnel communal											refusé
2012-10	Places de parc Ecluse, Farettes et Fahy											terminé
2012-09	Rénovation du café-restaurant Pinte communale d'Aigle											terminé
2012-08	Consolidation mur parcelle no 1993											terminé

Cogest '16

Cogest '13
Cogest '13

Liste des préavis de la dernière législature 2011-2016
Etat au 31.12.2106

Traité par N°	Désignation	Classification par CoGest										Etat au 11.11.2016, tel que reçu du secrétariat municipal
		Règlements.		Budgets, achats, ventes, travaux, mandats, etc								
		Pas d'intervention de la CoGest	Sommis à CoGest							Clos		
		En vigueur	En cours validation	Recours	Retiré	Refusé	Annulé	Abandonné	En cours			
2016												
Cogest'14 Cogest'14	2012-07	Rapport de gestion et comptes 2011									x	terminé
	2012-06	Vente parcelle no 1172									x	terminé
	2012-05	Création trottoir au ch. du Châtelard									x	terminé
	2012-04	Distribution d'eau									x	terminé
	2012-03	Demande crédit aménagement territoire							x			en cours
	2012-02	Réservoirs de Fontanney										terminé
	2012-01	Structure d'accueil Planchette										terminé
	2011-23	Mise à disposition parcelle										terminé
	2011-22	Modification statuts Police Chablais	x								x	terminé
	2011-21	Projet d'agglomération ChablaisAgglo									x	terminé
	2011-20	Fixation plafond d'endettement									x	terminé
	2011-19	Budget 2012										terminé
	2011-18	Taxe déchets	x									
	2011-17	Rénovation voie mère										
	2011-16	Arrêté d'imposition 2012-2016	x									x
	2011-15	Vente surface centre de bien-être										
	2011-14	Octroi autorisation acquisition et aliénation d'immeubles										
	2011-13	Autorisation générale de plaider	x									
	2011-12	Rapport de gestion et des comptes 2010	x									
	2011-11	Constitution d'une association de communes sous la dénomination Police du Chablais vaudois	x									
2011-10	Acquisition de deux parcelles "Au Grenier" (n°637+n°640)									x		
2011-09	Nouveau règlement sur les taxis	x										
2011-08	Publication d'un ouvrage historique intitulé Histoire d'Aigle								x			
2011-07	Règlement sur l'aide complémentaire communale à l'AVS et à l'AI	x										
2011-06	Règlement de police et règlement communal sur les inhumations, les incinérations et le cimetière	x										
2011-05	Rétribution des membres de la Municipalité et la rémunération et indemnités diverses des membres du CC 2011-2016	x										
2011-04	Réfection partielle de l'Avenue du Chamossaire										x	
2011-03	Mise à dispo de 3 surfaces aux Îles										x	
2011-02	Achat d'un tracteur forestier										x	
Cogest'11	2011-01	Participation aux mesures urgentes de protection contre les crues du Rhône										
Législature 2006-2011	2008-02	Demande de crédit pour la mise en place d'un procédé conduisant à une vision globale du développement territorial								0		en cours (selon document au CC du 02.03.2017)

AUDIT DE L'ORGANISATION, FINANCEMENT ET CONTRÔLE DÉMOCRATIQUE DES ASSOCIATIONS DE COMMUNES VAUDOISES

RÉSUMÉ

LES ENJEUX DE L'AUDIT

Une forme juridique plébiscitée par les communes vaudoises

Encouragée par la Constitution du Canton de Vaud, la collaboration intercommunale se développe toujours plus. Elle devient incontournable, notamment en raison du nombre élevé dans ce canton de petites communes de moins de 1000 habitants (environ 60%¹), ainsi que de leur difficulté à fusionner. L'association de communes est une des formes de collaboration intercommunale très utilisée en pratique dans des domaines d'activités divers, allant des services industriels au social en passant par la sécurité et le scolaire. La jouissance d'une personnalité juridique propre confère de nombreux avantages à ce type de collaboration, mais soulève également de nombreuses critiques, notamment au niveau démocratique. Plus précisément, un sentiment de perte de maîtrise des conseillers communaux des communes membres de ces associations existe, partagé parfois également par les membres des exécutifs de ces communes. Considérant l'importance croissante des associations de communes et les diverses critiques à leur égard, la Cour des comptes a décidé de se saisir de ce thème et a analysé le fonctionnement de ces entités du point de vue structurel, démocratique et financier.

LES RÉSULTATS DE L'AUDIT

L'audit effectué sur huit associations de communes et deux groupements forestiers a permis de constater certaines faiblesses, principalement au niveau démocratique, et plus particulièrement dans les domaines de la communication, de la transparence et de la qualité de l'information transmise par les associations aux communes membres et aux citoyens. L'analyse révèle également un manque de rigueur et de coordination dans la surveillance effectuée par les différents organes en charge du contrôle. Pour remédier à ces lacunes, la Cour des comptes émet six recommandations transversales destinées aux associations de communes et une septième adressée aux Conseil d'Etat, qui concerne spécifiquement les groupements forestiers.

Les procédures d'audit ont notamment inclus des sondages adressés à tous les membres des conseils intercommunaux des entités sélectionnées ainsi qu'à certains membres des organes délibérants des 171 communes associées. Sur 566 questionnaires envoyés au total, 401 réponses valides ont été reçues, ce qui correspond à un excellent taux de réponse de 71% en moyenne, bien répartis entre les diverses associations concernées. De manière générale, ces sondages révèlent des craintes générées par la perte de maîtrise des organes délibérants des communes membres des associations, ainsi que de vives critiques au niveau démocratique. Les principales raisons de ces insatisfactions sont : une mauvaise communication sur l'activité des associations ainsi que l'incertitude relative à l'importance

¹ Selon les chiffres des données sur la population résidente par origine, district et communes au 31.12.2015, mises à disposition par Statistique Vaud, 189 communes sur les 318 existantes au 31.12.2015 ont moins de 1'000 habitants

des dépenses engagées par celles-ci. Le constat est d'autant plus relevé dans les cas où la totalité des engagements financiers se reporte dans les comptes des communes associées.

La structure doit être clarifiée

Afin de garantir aux associations de communes un fonctionnement adéquat, la Cour recommande tout d'abord de s'assurer que le cadre réglementaire constitué par leurs statuts et leurs divers règlements d'organisation soit complet, clair, conforme aux exigences légales et contienne les éléments structurels adaptés aux activités de l'association afin de représenter une base solide pour assurer une gestion optimale.

L'autorité délibérante communale devrait être représentée dans le conseil intercommunal des associations de communes

La Cour constate que la réplique de l'organisation démocratique communale n'est pas toujours déployée au sein des associations de communes. Dans certains cas, les membres des exécutifs communaux sont surreprésentés dans les organes des associations, ce qui est contraire à une bonne répartition entre les deux pouvoirs. Cet état de fait peut être ressenti comme une mainmise des représentants des municipalités sur l'activité des associations dont leur commune est membre. La Cour recommande donc d'assurer une représentation à l'autorité délibérante communale dans le conseil intercommunal de l'association de communes. Seule cette mesure permet de maintenir l'équilibre démocratique, garant du pouvoir de contrôle conféré à l'autorité législative dans le système politique en vigueur dans notre pays.

Il est nécessaire de poser un cadre aux activités des associations de communes

La Cour des comptes formule ensuite deux recommandations dont l'objectif principal est d'améliorer significativement la communication entre les associations et les organes politiques des communes associées. Une communication appropriée, en temps opportun, représente un critère déterminant de l'aspect démocratique. Dans ce but, la Cour recommande aux comités de direction des associations d'établir, au début de chaque législature, un plan stratégique accompagné d'un cadre financier, qui sera soumis pour approbation à toutes les municipalités des communes partenaires. Cet outil, incluant une procédure d'acceptation, est indispensable afin de permettre de cadrer les aspects financiers et les activités déployées par l'association. Une communication ciblée à l'intention des organes délibérants des communes participantes et des citoyens concernés est également assurée grâce à ce plan. De plus, ces informations serviront d'indicateurs permettant aux diverses commissions de surveillance d'évaluer la performance de l'association. Finalement, la Cour recommande également aux associations de collaborer avec les communes afin de clarifier le rôle et les responsabilités des délégués communaux dans les organes des associations.

Les informations financières sont conformes à la législation applicable

Conformément à sa mission, la Cour des comptes a subsidiairement contrôlé si les informations financières des associations de communes étaient préparées conformément aux exigences légales en la matière. Dans la plupart des cas, ces exigences sont respectées et seules quelques exceptions mineures ont été notées, faisant l'objet de recommandations particulières pour les associations

concernées. Aucune tendance n'ayant été confirmée, la nécessité d'une recommandation transversale à ce sujet n'est pas démontrée.

Un système de contrôle adéquat et une clarification du rôle des organes de surveillance s'imposent

S'agissant de la surveillance, principalement sur le domaine financier, des associations de communes effectuée par les organes désignés par la loi, la Cour constate, dans certains cas, un manque de rigueur et de coordination. Afin d'assurer l'intégralité et la complémentarité des contrôles effectués par la commission de gestion et l'organe de révision, la Cour des comptes recommande aux associations de revoir leurs rôles et leurs responsabilités respectives. La Cour recommande également au Service des communes et du logement, en tant que service cantonal chargé de la surveillance du bon fonctionnement des associations, de clarifier les exigences envers l'organe de révision, de préparer un guide pratique destiné aux commissions de gestion et de mieux coordonner les activités des préfets dans ce domaine particulier.

Une association de communes doit enfin pouvoir fonctionner de manière autonome, dans le cadre prédéterminé par les communes partenaires. La Cour constate que le risque d'erreur et de non détection de problèmes potentiels lié à l'activité et à l'organisation de l'association est plus élevé que dans une organisation communale. En effet, les associations de communes ont généralement des engagements financiers bien plus importants que leurs communes membres prises individuellement, alors que les responsables politiques et les collaborateurs sont généralement bien moins nombreux. Dans ce contexte, le risque d'éventuels débordements est potentiellement existant. Pour répondre à cette situation, la Cour recommande aux associations de se munir d'un système de contrôle interne, adapté à la taille et à la complexité de leurs activités. Cet outil permettra, d'une part, de prévenir d'éventuels risques de détournement de fonds et, d'autre part, d'améliorer la gouvernance de l'entité.

La combinaison de ces six recommandations permet de répondre de manière adéquate aux insuffisances démocratiques, d'assurer plus de transparence sur les activités exercées par les associations de communes tout en maintenant leur autonomie à remplir leur mission de manière efficace et efficiente, ceci dans la perspective d'augmenter la confiance dans ces institutions, indispensables dans l'environnement actuel.

Enfin, le cas particulier des groupements forestiers mérite d'être clarifié

Dans le cadre de cet audit, deux groupements forestiers ont également été sélectionnés et analysés sous la même optique que les huit associations de communes, car ces deux types d'établissement de droit public se ressemblent fortement. Néanmoins, très peu de dispositions existent dans la législation applicable par rapport à leur structure et leur organisation, ce qui induit une certaine confusion. En particulier, la séparation des tâches entre les deux organes que sont l'assemblée générale et le comité n'est pas très précise. Certaines lacunes au niveau de la communication et de la transparence, similaires à celles constatées dans les huit associations de communes sélectionnées, ont également été observées. Finalement, l'absence d'exigences légales sur la surveillance de ces groupements forestiers n'est pas acceptable dans le cadre d'une entité publique. Une septième et dernière recommandation est donc adressée au Conseil d'Etat à ce sujet afin de clarifier ces exigences dans la législation applicable à ces entités spécifiques.

REMERCIEMENTS

Au terme de ses travaux, la Cour des comptes tient à remercier toutes les personnes qui lui ont permis de réaliser cet audit. Elle souligne la disponibilité de ses interlocuteurs, de même que la diligence et le suivi mis à la préparation et à la fourniture des documents et des données requis.

L'équipe d'audit a apprécié la qualité des échanges et l'esprit d'ouverture de ses interlocuteurs.

Ces remerciements s'adressent en particulier à

- Mesdames et Messieurs les président-e-s des comités de direction, les boursières et boursiers ainsi que les autres responsables des dix entités examinées dans le cadre de l'audit ;
- Mesdames et Messieurs les président-e-s des commissions de gestion des dix entités examinées dans le cadre de l'audit ;
- Mesdames et Messieurs les préfètes et préfets des différents districts interrogés durant l'audit;
- Madame la cheffe de service du Service des communes et du Logement (SCL) ainsi que les collaborateur-trice-s rencontrés.

Ils s'adressent également à tous celles et ceux qui ont bien voulu répondre aux sondages de la Cour des comptes.

Lausanne, le 21 novembre 2016

COUR DES COMPTES DU CANTON DE VAUD

Frédéric Grognuz, magistrat responsable, 021 316 58 10 – 079 401 65 58

Eliane Rey

Anne Weill-Lévy

CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES

Se fondant sur les résultats de l'audit, la Cour émet des constatations et des recommandations générales qui permettront de répondre adéquatement à certains risques ayant été identifiés. Celles-ci se veulent globales et concernent dès lors potentiellement toute association de communes existante ou qui sera créée dans le futur. Les communes appartenant à de telles structures sont également directement impactées et une recommandation spécifique leur est également adressée. De par leur caractère général, ces recommandations intéressent également le service en charge des relations avec les communes (SCL) qui, eu égard à son rôle de surveillance, de coordination et son pouvoir d'émission de directives, peut jouer un rôle critique dans leur mise en pratique. Finalement, une recommandation spécifique concernant la nécessité de clarifier certaines exigences légales s'appliquant aux groupements forestiers est adressée au Conseil d'Etat.

CLARIFICATION DE LA STRUCTURE ORGANISATIONNELLE
Constatation n° 1
L'audit a révélé que le cadre réglementaire ne fournit pas toujours une description claire et complète de l'organisation. Il ne mentionne pas clairement les responsabilités en matière de gestion et de contrôle. De plus, les statuts et les règlements d'organisation ne sont pas entièrement conformes aux exigences légales en vigueur.
Risques
- Non-conformité à la loi - Incompréhension de la structure et du fonctionnement de l'association - Conflits potentiels dus au cadre peu clair et incomplet - Difficultés dans la gestion quotidienne, inertie - Erreurs de gestion dues à un manque de compétences dans le domaine d'activité
Recommandation n° 1
<i>A l'attention des associations de communes :</i> La Cour recommande de revoir et d'ajuster, si nécessaire, la structure organisationnelle des associations de communes existantes afin de s'assurer que leurs statuts et règlements soient conformes aux exigences légales, complets et adaptés aux activités. Cette structure doit permettre une gestion opérationnelle efficace, qui soit adaptée à la taille et à la complexité des activités et qui prévoit des mesures de contrôles efficaces.

RESPECT DE LA SÉPARATION DES POUVOIRS

Constatation n° 2

La représentation des pouvoirs communaux dans les organes de l'association est un élément déterminant de l'aspect démocratique. L'audit a démontré que les organes délibérants des communes membres ne sont pas toujours suffisamment représentés dans les conseils intercommunaux, ce qui ne permet pas de garantir un contrôle démocratique équilibré. Dans certains cas, les membres des exécutifs communaux sont surreprésentés dans les organes des associations de communes. Cette situation, contraire à une bonne répartition entre les deux pouvoirs, peut déboucher sur une gestion unilatérale des activités par les représentants des municipalités. Elle ne respecte pas non plus la volonté des citoyens exprimée lors des votations communales, où sont élus les représentants aux deux pouvoirs communaux pour des fonctions définies.

Risques

- Déficit démocratique
- Perte de contrôle des communes participantes
- Frustration de certains membres de l'association
- Problèmes de communication
- Inégalité dans la représentation des communes
- Inégalité de traitement

Recommandation n° 2

A l'attention des associations de communes :

La Cour recommande que la séparation des pouvoirs entre exécutifs et organes délibérants des communes participantes soit garantie au sein des organes de l'association de communes. Les organes délibérants des communes membres doivent être représentés dans les conseils intercommunaux et les membres d'exécutifs communaux ne doivent pas disposer de la majorité des voix dans les organes délibérants des associations.

CRÉATION D'UN PLAN STRATÉGIQUE ET FINANCIER
Constatation n° 3

L'audit a démontré que les informations reçues par les communes sur l'activité des associations auxquelles elles participent n'est pas toujours adéquate, ni par sa fréquence ni par sa qualité. La stratégie et les décisions importantes prises par le comité de direction, de même que les impacts financiers, sont généralement opaques et communiqués tardivement, créant le sentiment pour les communes d'être mises devant le fait accompli. Les associations communiquent également très peu directement avec les citoyens, alors que ces derniers sont les récipiendaires du service public et également ceux qui le financent.

Risques

- Manque de visibilité stratégique et financière pour la commune
- Imprévisibilité des répercussions financières
- Déficit démocratique
- Non atteinte des objectifs de la commune par rapport à sa participation dans l'association
- Absence d'information du citoyen

Recommandation n° 3

A l'attention des associations de communes :

La Cour recommande la préparation d'un plan stratégique et financier couvrant les activités de l'association de communes pour chaque législature. Ce plan doit présenter la vision stratégique, définir des objectifs quantitatifs de performance et inclure un volet financier servant de base aux investissements et budgets futurs. Il doit être approuvé par les municipalités des communes membres, être présenté aux conseils communaux / généraux et mis à disposition des citoyens.

CLARIFICATION DU RÔLE DES DÉLÉGUÉS INTERCOMMUNAUX

Constatation n° 4

L'association est souvent décrite comme représentant une perte de pouvoir communal, alors qu'elle consiste en réalité en une délégation de ce pouvoir. Pour être efficace, cette délégation doit être cadrée et contrôlée. Lors de l'audit, il a été constaté que le rôle de délégué dans les organes intercommunaux et les responsabilités que cela implique ne sont pas clairement définis. Plus spécifiquement, les communes ne précisent pas toujours quelles sont leurs attentes vis-à-vis de l'association (objectifs de performance et objectifs financiers) et quelles sont leurs exigences en terme de communication vis-à-vis des délégués.

Risques

- Déficit d'information
- Manque de transparence de l'association et absence de communication
- Droits de participation et de regard sur les activités de l'association pas exercés par les délégués
- Non atteinte des objectifs de la commune par rapport à sa participation dans l'association
- Perte d'efficacité dans l'activité du délégué dû au manque de cadre
- Responsabilités du délégué pas clairement définies

Recommandation n° 4

A l'attention des associations de communes :

La Cour recommande aux associations de communes, en collaboration avec les communes membres, de clarifier le rôle et les responsabilités des délégués communaux dans les organes des associations de communes. Tout délégué au comité de direction et au conseil intercommunal devrait être informé des activités et de l'historique de l'association et comprendre les attentes de sa commune par rapport à sa mission. Cela implique que des objectifs de performance (quel est le but recherché par la commune en participant à l'association) ainsi que des objectifs financiers (combien est-elle prête à payer pour atteindre ce but) soient fixées, de même que des exigences en termes de communication (contenu et fréquence des rapports).

CLARIFICATION DU RÔLE DES ORGANES DE SURVEILLANCE

Constatation n° 5

L'audit a confirmé que des contrôles sont effectués par les différents intervenants actifs dans la surveillance des associations de communes. Néanmoins, l'étendue et la nature de ces contrôles varient de manière importante entre les associations sélectionnées, notamment :

- Les organes de révision n'appliquent pas tous les mêmes normes et directives
- Les commissions de gestion (éventuellement assistées d'une commission des finances) effectuent des contrôles variés et peu structurés
- Les préfets n'effectuent pas tous les mêmes vérifications que pour les communes

Risques

- Contrôles inefficaces et inefficients
- Manque de systématique et d'homogénéité dans les contrôles des différentes associations de communes
- Non-conformité aux exigences légales
- Irrégularités dans les comptes annuels
- Dérive financière

Recommandation n° 5

5.1 - A l'attention des associations de communes :

La Cour recommande de revoir le rôle et les responsabilités des deux principaux organes de contrôles de l'association, que sont l'organe de révision et la commission de gestion (éventuellement assistée d'une commission des finances), afin de s'assurer de l'intégralité et de la complémentarité des contrôles effectués.

5.2 - A l'attention du SCL :

La Cour recommande au SCL, en sa qualité de service en charge de la surveillance étatique, de renforcer la qualité des opérations de contrôles effectuées par les différents organes impliqués dans la surveillance des associations de communes. Cela inclut en particulier la coordination des inspections préfectorales, l'émission de la directive révisée sur l'organe de révision des comptes ainsi que la préparation d'un guide pratique destiné aux commissions de gestion (et des finances) pour les soutenir dans leurs activités de contrôles, tant en matière de gestion qu'en matière de finances.

IMPLÉMENTATION D'UN SYSTÈME DE CONTRÔLE INTERNE (SCI)
Constatacion n° 6

Le manque de transparence sur les décisions de gestion des organes dirigeants des associations de communes a été relevé comme problématique par divers intervenants dans l'audit. La gestion adéquate des associations de communes est une préoccupation majeure des communes participantes et ces dernières n'ont pas les moyens d'effectuer un réel contrôle sur les activités, malgré une implication financière parfois importante. La mise en place d'un SCI, représentant un élément clé de la gouvernance et un outil essentiel pour assurer une bonne gestion dans toute organisation, peut assurer un certain confort aux communes qui sont membres de l'association de communes.

Risques

- Déficit démocratique
- Dérive financière
- Non atteinte des objectifs de la commune par rapport à sa participation dans l'association de communes
- Irrégularités dans la gestion et dans les comptes
- Non-conformité aux exigences légales

Recommandation n° 6

A l'attention des associations de communes :

La Cour recommande aux associations de communes de mettre en place un SCI adapté à leur taille et à la complexité de leurs activités. Pour ce faire, une évaluation des risques généraux ainsi qu'une analyse des états financiers et des processus doit être effectuée afin de cibler les contrôles sur les points significatifs².

² La méthodologie pour la mise en place d'un SCI à l'intention des communes préparée par la Cour suite à l'audit sur le contrôle interne des processus financiers dans les communes vaudoises peut être utile comme référence.

CLARIFICATION DES EXIGENCES LÉGALES APPLICABLES AUX GROUPEMENTS FORESTIERS
Constatation n° 7

Les groupements forestiers fonctionnent dans un environnement légal décrit par la loi forestière et, subsidiairement, par la loi sur les communes. De fait, il en découle une certaine confusion sur leur statut légal. La loi forestière inclut très peu d'exigences sur leur structure et sur la surveillance de leurs activités.

Risques

- Non-conformité à la loi, confusion sur les lois applicables
- Incompréhension de la structure et du fonctionnement de l'entité
- Perte de contrôle pour les communes participantes
- Déficit d'information
- Responsabilités pas clairement définies
- Manque de visibilité stratégique et financière par la commune

Recommandation n° 7

A l'attention du Conseil d'Etat :

La Cour recommande au Conseil d'Etat d'examiner l'opportunité de clarifier les exigences légales applicables aux groupements forestiers, en particulier celles concernant leur structure et leur organisation interne. Les responsabilités en matière de surveillance et de contrôles doivent également être clarifiées.

Chronologie des événements relatifs au Règlement interne de la Municipalité

Années	Dates	Evénements	Commentaires
2011	27.03.	Préavis municipal 2011-05	Fixation des indemnités par la Municipalité sans mention d' indemnités de départ pour législature 2011-2016
	19.05.	Approbation du préavis municipal 2011-05 par le Conseil communal	Acceptation des indemnités pour la Municipalité sans mention d' indemnités de départ pour législature 2011-2016
2012	-	-	-
2013	-	-	-
2014	27.01.	Adoption du Règlement interne de la Municipalité, daté du 27.01.2014	Sans mention d' indemnités de départ
	11.02	Mise en ligne sur site de la commune du Règlement interne de la Municipalité	
	04.04.	Modification du Règlement interne de la Municipalité	Ajout d'un article pour indemnités de départ (cet ajout n'a aucune base légale, puisqu'il n'a pas été approuvé par le Conseil communal, voir art. 29 LC)
2015	-	-	-
2016	11.04.	Préavis municipal 2016-06	Fixation des indemnités par la Municipalité avec mention des indemnités de départ pour législature 2016-2021
	19.05.	Approbation du préavis municipal 2016-06 modifié par le Conseil communal	Acceptation des indemnités pour la Municipalité avec mention des indemnités de départ pour législature 2016-2021
2017	08.06.	Mise en ligne sur site de la commune du Règlement interne de la Municipalité modifié, daté du 04.04.2016	Suite à courriel de Cogest à Coffin.