

Bulletin du Conseil communal

N° 2



Lausanne

Séance du 10 septembre 2019

Volume II : Préavis, rapports-préavis
et rapports de commission les concernant

Bulletin du Conseil communal de Lausanne

Séance du 10 septembre 2019

2^e séance publique à l'Hôtel de Ville, le 10 septembre 2019, à 18 h et à 20 h 30

Sous la présidence de Mme Eliane Aubert, présidente

Sommaire

Acquisition d'un système d'information géographique pour les infrastructures de réseaux des Services industriels

Préavis N° 2019/23 du 9 mai 2019 3

Rapport..... 11

Pour un meilleur suivi des participations financières de la Ville - Réponse à la motion de M. Pierre-Antoine Hildbrand et consorts : « Pour un règlement lausannois sur les participations de la Ville, plus de transparence et de responsabilités » - Réponse au postulat de M. Giampiero Trezzini et consorts : « Quelle gouvernance pour les sociétés anonymes de la Ville ? » - Réponse au postulat de M. Manuel Donzé et consorts : « Pour améliorer la gouvernance des institutions en mains publiques, demandons un contrôle ordinaire des comptes ! »

Rapport-préavis N° 2018/20 du 17 mai 2018 13

Rapport..... 23



Acquisition d'un système d'information géographique pour les infrastructures de réseaux des Services industriels (SIL)

Préavis N° 2019 / 23

Lausanne, le 9 mai 2019

Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs,

1. Résumé

Le système d'information géographique pour la cartographie des réseaux des SIL doit être entièrement renouvelé dans la perspective du décommissionnement en 2020 de l'outil utilisé aujourd'hui, désormais vétuste. Ce projet est conçu dans une logique multifluides. Il s'insère dans une démarche plus large de gouvernance des données et d'uniformisation et de digitalisation des processus – démarche conduite tant au sein de la Direction des SIL qu'à l'échelle de la Ville, sous l'égide du Service d'organisation et d'informatique (SOI) et du Secrétariat général et cadastre (SGLEA-C).

2. Objet du préavis

Par le présent préavis, la Municipalité sollicite un crédit d'investissement du patrimoine administratif de CHF 1'950'000.-, dont CHF 600'000.- de coûts de main-d'œuvre interne et CHF 70'000.- d'intérêts intercalaires, pour faire évoluer le système d'information géographique des SIL et assurer la cartographie des réseaux d'électricité, de gaz, de chauffage à distance, d'éclairage public et multimédia.

Cette évolution permettra de remplacer le système SISOL développé par l'administration lausannoise dans les années 1990. Cette suite logicielle vétuste ne peut plus faire l'objet d'évolution depuis quelques années et sera décommissionnée d'ici fin 2020.

Les dépenses effectives financées par le compte d'attente de CHF 100'000.-, ouvert pour couvrir les frais d'études nécessaires au chiffrage du présent préavis, seront balancées par imputation sur le crédit d'investissement sollicité.

3. Préambule

Les données relatives au territoire jouent un rôle essentiel dans de nombreuses activités. La plupart des projets dans les domaines de l'environnement, de la construction, de l'énergie ou de la mobilité ne peuvent être envisagés sans disposer de géodonnées complètes et actualisées, qui permettent de repérer et de représenter les espaces, les infrastructures et les équipements situés sur une commune, une agglomération ou un pays.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur la géoinformation de 2008 (LGéo) et de sa déclinaison vaudoise en 2013 (LGéo-VD), les communes sont tenues de saisir, mettre à jour et gérer leurs géodonnées et de les rendre disponibles. Cette obligation implique une évolution des outils de saisie actuels dont les formats de données sont difficilement échangeables et diffusables.

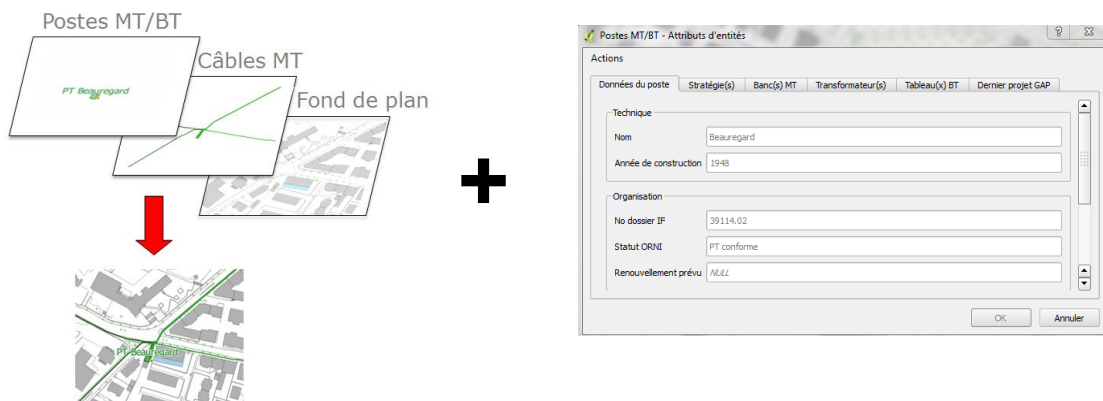
Dans le cadre du remplacement de SISOL, de 2014 à 2016, le SOI a mené une étude réunissant tous les utilisateurs de ce système pour évaluer s'il était possible de trouver un outil qui réponde à l'ensemble des besoins. La réponse a été négative. Dans un but d'efficacité, le nombre d'outils sera toutefois aussi restreint que possible au niveau de la Ville. Les SIL ont donc mené le projet de remplacement de SISOL pour les parties qui les concernent, en bonne coordination avec le SOI et le SGLEA-C.

Enfin, le changement de référentiel spatial (de MN03 à MN95) décidé en 1995 par la Confédération sera pris en compte dans le cadre de ce projet.

4. Système d'information géographique

Un système d'information géographique (SIG) est un ensemble de logiciels conçus pour recueillir, stocker, traiter, analyser et visualiser des données spatiales. Concrètement, c'est l'association d'une carte et d'une base de données. La carte est constituée d'un empilement de couches thématiques sur lesquelles des objets sont géoréférencés, soit référencés grâce à leurs coordonnées géographiques. Chaque objet est lié à une fiche d'informations qui lui est propre.

couches thématiques + base de données = SIG



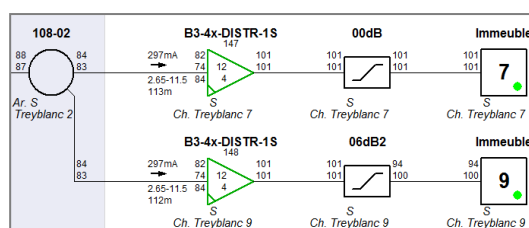
Un SIG pour les infrastructures de réseaux doit permettre :

- de visualiser et localiser les éléments des réseaux ;
- de réaliser des analyses spatiales et des requêtes attributaires comme aide à la décision (par exemple : trouver le poste le plus proche pour un raccordement, calculer la longueur totale d'un câble, sélectionner toutes les conduites en acier ou sélectionner tous les câbles de plus de 50 ans) ;
- de faciliter la gestion des infrastructures et la planification des activités et contribuer à la gestion technique des clients (par exemple : afficher la liste des clients touchés par une intervention sur le réseau, savoir si le débit est suffisant pour alimenter un client multimédia).

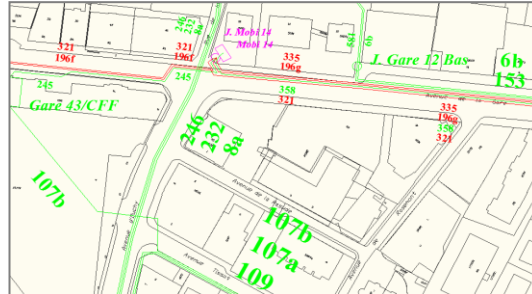
Au sein des SIL, il n'y a actuellement pas de SIG au sens strict. Plusieurs logiciels existent pour cartographier, exploiter, prévoir, planifier et construire les réseaux, mais ces outils communiquent peu entre eux et les données techniques doivent souvent être saisies à double.

Suivant les logiciels et les besoins, les réseaux sont représentés de différentes manières :

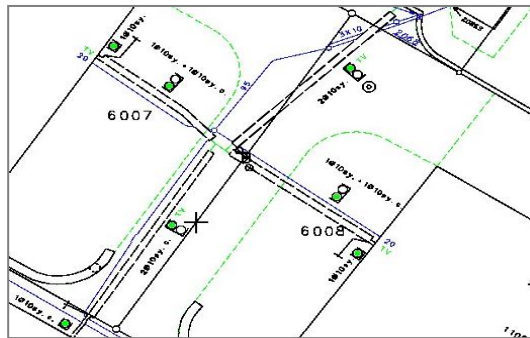
- sous forme schématique, par des logiciels spécifiques (exemple : Lynx, CBTel) :



- sous forme de géoschématique, par des logiciels SIG ou de dessin (Qgis, Netgéo, SISOL schématique, Autocad) :



- sous forme cartographique, par des logiciels SIG ou de dessin (SISOL réseau, SISOL synthèse, Autocad) :



5. Remplacement de SISOL

La suite logicielle SISOL (réseau, schématique, synthèse, chantier) est le fruit d'un développement interne à la Ville. Elle a été mise en service en 1999. Ces logiciels n'ont pas évolué depuis des années et sont désormais vétustes. De surcroît, le dernier spécialiste SISOL au sein du SOI partira à la retraite fin 2020. C'est donc cette échéance qui a été fixée pour le décommissionnement de ce système.

Le remplacement de SISOL ne concerne pas seulement les SIL. Le Service de l'eau, qui utilisait SISOL pour ses réseaux d'eau potable, d'eaux claires et d'eaux usées, a choisi de se tourner vers des solutions libres (QWAT et QWASTE). SGLEA-C développe une solution libre pour réaliser le référentiel de synthèse de tous les réseaux souterrains sur la Commune. Sa mise en œuvre est planifiée courant 2020. Ces solutions ne permettent pas de répondre à l'ensemble des besoins spécifiques des SIL. Si le réseau de gaz peut envisager l'utilisation d'outils analogues à ceux du Service de l'eau, des outils particuliers sont nécessaires pour le réseau d'électricité.

Ce projet est piloté pour l'ensemble des fluides par le Service patrimoine et plus précisément par sa Division gestion stratégique du patrimoine, qui assure désormais de manière centralisée la gestion des actifs des SIL. Au vu de la double échéance 2020 (fin de SISOL et entrée en vigueur du référentiel MN95), ce projet doit être mené sans délai. En effet, la migration informatique doit s'accompagner en amont d'une épuration et d'une réorganisation des données et en aval de la redirection ou de la réorganisation de l'ensemble des processus associés à ces données, et donc d'une série de tests dans un périmètre très large, et de formations des utilisateurs.

Le SIG qui sera retenu doit assurer les fonctions de « SISOL réseau » et celles de « SISOL synthèse » uniquement pour les réseaux électriques et s'interfacer avec les logiciels existants. À savoir, la cartographie et la géoschématique des réseaux suivants :

Réseau	Cartographie	Géoschématique
Electrique (yc. télécommande) ¹	Appel d'offre	Lynx (exploitation BT) et QGis (MT et HT)
Éclairage public	Appel d'offre	CBEclairage
Multimédia (réseaux hybride fibre optique – coaxial et FTTH)	Appel d'offre	Netgeo (FTTH) Aucun pour coax
Gaz	QGis (en développement par SGLEA-C)	QGis (en développement par SGLEA-C)
Chauffage à distance	QGis (en développement par SGLEA-C)	QGis (en développement par SGLEA-C)

5.1 Outils et prestations pour les réseaux de gaz et de chauffage à distance

Les outils de cartographie et de géoschématique pour les réseaux de gaz et de chauffage à distance seront développés par les collaborateurs de SGLEA-C sur des logiciels libres, notamment QGis et PostGIS. Quelques développements seront réalisés par des prestataires externes.

En outre, l'intégration des géodonnées existantes et la dématérialisation des plans papier (vectorisation) nécessitent l'engagement d'un collaborateur par le SGLEA-C, à 100%, par un contrat de durée déterminée de 3 ans.

Les systèmes SIG pour le gaz et le chauffage à distance devraient être opérationnels cette année 2019 encore.

5.2 Outils et prestations pour les réseaux d'électricité, de l'éclairage public et multimédia

Pour les réseaux d'électricité, d'éclairage public et multimédia, le choix sera fait sur la base des résultats de l'appel d'offre réalisé en procédure ouverte.

Cet appel d'offres portait sur les éléments suivants :

- l'acquisition de logiciels de saisie et de stockage de géodonnées ;
- l'installation et le paramétrage de ces logiciels ;
- la migration des données ;
- la mise en place d'interfaces ;
- la formation des utilisateurs et des administrateurs du SIG ;
- l'acquisition d'un module pour générer des géoschématiques électriques (option), afin d'améliorer celles réalisées actuellement avec le logiciel LYNX.

Le choix du prestataire est encore en cours, des compléments sur les coûts récurrents ont notamment été demandés. Le calendrier de réalisation ne permet pas d'attendre la fin de la procédure. Par mesure de précaution, le prix le plus élevé a été retenu pour le présent préavis, sans préjuger du choix final qui sera fait selon les critères retenus.

La mise en service de cet outil devrait intervenir en 2020, sous réserve de l'aval de votre Conseil. La phase de migration des données s'étendra sur une année environ et nécessitera un important travail de tests et de corrections des données historiques pour qu'elles s'intègrent au nouveau modèle.

6. Gouvernance des données et digitalisation des processus

Le nombre de données à disposition des entreprises ne cessent d'augmenter puisque les gains d'efficacité passent par la digitalisation des processus. Les données deviennent un enjeu central dans tous les domaines économiques. Les données permettent également, à travers ce que l'on nomme le « big

¹ Télécommande : réseau cuivre de communication entre les grandes stations.

data », de réaliser, par statistique et croisement de données, un nouveau type d'analyse facilitant la maintenance prévisionnelle des réseaux par exemple.

Les gains d'efficacité de la nouvelle organisation des SIL reposent non seulement sur l'uniformisation des processus par une gestion centralisée multfluides mais également et surtout par la digitalisation de ces processus. La direction des SIL prévoit de se doter d'outils centralisés de gouvernance des données, de gestion des actifs et de planification des activités.

La gouvernance des données et son implémentation informatique est une condition de succès dans le cadre de tout projet de digitalisation. Elle couvre deux aspects :

- la structuration cohérente et uniforme des données : il s'agit de définir pour chaque donnée un propriétaire, un lieu de stockage, un cycle de vie, un degré de sécurité et de recenser les processus qui lui sont associés ;
- le système de gestion des données : il s'agit du moyen logiciel permettant d'assurer le travail de gouvernance des données.

La mise en place d'une gouvernance des données doit permettre une meilleure efficacité par :

- la réduction de la double ou multiple saisie d'une même donnée ;
- une meilleure qualité de l'information ;
- une meilleure exploitation des données à disposition ;
- une facilitation de l'intégration de nouveaux outils informatiques et de leur évolution ;
- un paysage informatique cohérent.

Le remplacement de SISOL et le développement d'un système de GIS performant et cohérent entre les différents fluides est une brique de cet ensemble, qui, à l'échelle de la ville, est piloté par le SOI.

7. Aspects financiers

7.1 Incidences sur le budget d'investissement

Les coûts d'investissement se montent au total à CHF 1'950'000.-, dont CHF 1'280'000.- pour l'achat et le paramétrage des logiciels, l'achat de l'infrastructure informatique et la dématérialisation des plans par un collaborateur de SGLEA-C, CHF 600'000.- de main-d'œuvre interne et CHF 70'000.- d'intérêts intercalaires.

Un compte d'attente de CHF 100'000.- avait été ouvert en 2018 pour débiter les études². Les dépenses effectives (CHF 85'000.- ont été dépensés à ce jour) seront balancées sur le crédit sollicité.

Le coût du développement du logiciel QGis pour le gaz et le chauffage à distance se monte à CHF 130'000.-. L'offre la plus élevée pour le logiciel SIG pour l'électricité et le multimédia se monte à un peu plus de CHF 560'000.-. L'utilisation de ces outils nécessite une infrastructure informatique dont le coût d'installation est estimé à CHF 60'000.-. Le projet est accompagné par un bureau d'aide à maîtrise d'ouvrage dont les coûts sont estimés à CHF 30'000.-. Un montant de divers et imprévus de CHF 100'000.- a été pris en réserve, les opérations de migration étant une procédure complexe et fastidieuse. Pour le gaz et le chauffage à distance, l'intégration des géodonnées existantes et la vectorisation des plans de format papier nécessitent l'engagement d'un collaborateur, par le SGLEA-C, à 100% par un contrat de durée déterminée (CDD) de 3 ans. Ce coût est estimé à CHF 300'000.-, y compris charges sociales. A l'issue de ce travail, l'ensemble des données analogiques concernant ces réseaux seront informatisées.

Le coût de la main-d'œuvre interne se monte à CHF 600'000.-. Ce montant comprend le travail de pilotage et de suivi d'implémentation par l'équipe de projet, la vérification et la correction des données migrées par deux géomaticiens à 80% durant 10 mois, ainsi que l'engagement d'un collaborateur pour

² Votre Conseil a été informé par une lettre de la Municipalité du 25 octobre 2018 (objet : « Ouverture d'un compte d'attente de CHF 100'000.- pour préparer le remplacement de l'outil de gestion cartographique des réseaux des SIL ») que la Commission des finances avait approuvé l'ouverture de ce compte d'attente dans sa séance du 3 octobre 2018.

une durée déterminée d'une année pour assurer la compatibilité des données pour l'électricité entre le nouveau logiciel SIG et les outils de géoschématique et éviter à l'avenir les saisies multiples, pour un coût maximum de CHF 80'000.-, y compris charges sociales.

Enfin, les intérêts intercalaires se montent à CHF 70'000.-.

L'échelonnement prévisionnel des dépenses est le suivant à ce jour :

(en milliers de CHF)	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
Dépenses d'investissements	871	813	216	50	0	0	1950
Recettes d'investissements							0
Total net	871	813	216	50	0	0	1950

Ce projet figure au plan des investissements pour les années 2019 à 2022 au titre de « Remplacement SISOL » pour un montant de CHF 1'500'000.-. Ce montant ne comprenait pas le travail de vectorisation des plans des réseaux de chauffage à distance et de gaz. En outre, la valeur haute des offres reçues pour le logiciel SIG pour l'électricité et le multimédia est plus élevée que ce qui était anticipé (la différence avec l'offre la plus basse est de CHF 200'000.-). L'évaluation des offres prendra bien sûr en compte les coûts récurrents de maintenance.

7.2 Incidences sur le budget de fonctionnement

Les coûts de fonctionnement comprennent les éléments suivants :

- les charges financières : l'amortissement se fait sur 5 ans et le taux d'intérêt 2019 pour les SIL est de 3%. Les charges d'amortissement et d'intérêt indiqués dans le tableau indicatif ci-dessous sont théoriques ;
- les coûts d'exploitation annuels de CHF 148'500.-, soit les coûts de support et de maintenance des logiciels (QGIS et SIG) et des serveurs. Dans le tableau ci-dessous, c'est l'offre la plus élevée qui a été retenue pour l'outil SIG pour l'électricité et le multimédia. La différence entre l'offre la plus élevée et la plus basse est de près de 60'000.- par année (offre sur 5 ans).

Le décommissionnement de SISOL permettra une économie annuelle directe de CHF 15'700.-.

Les charges supplémentaires de personnel correspondent aux deux collaborateurs engagés en CDD respectivement par SGLA-C (3 ans) et par les SIL (1 année), dont les coûts sont compensés sur le crédit d'investissement par facturation d'un mandat pour le premier et par imputation d'heures facturées pour le second.

En outre, la main-d'œuvre interne facturée aux investissements permet un revenu de fonctionnement avec un impact net positif pour 2019 et 2020 (collaborateurs déjà engagés).

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
Personnel suppl. (en EPT)	1	1	2	1			2 CDD
(en milliers de CHF)							
Charges de personnel	50,0	100,0	180,0	50,0			380,0
Charges d'exploitation	37,1	148,5	148,5	148,5	148,5	148,5	779,6
Charges d'intérêts	32,2	32,2	32,2	32,2	32,2	32,2	193,1
Amortissements		390,0	390,0	390,0	390,0	390,0	1'950,0
Total charges suppl.	119,3	670,7	750,7	620,7	570,7	570,7	3'302,7
Diminution de charges		-15,7	-15,7	-15,7	-15,7	-15,7	-78,5
Main-d'œuvre interne facturée au crédit d'investissement et mandat à SGLA-C	-225,0	-445,0	-180,0	-50,0			-900,0
Variation timbres	-69,3	-555,0	-555,0	-555,0	-555,0	-555,0	-2'844,2
Total net	-175,0	-345,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-520,0

Il est à relever que ces logiciels étant intégralement utilisés pour les réseaux, leur amortissement et charges d'exploitation seront pris en compte dans les tarifs clients via des clefs de répartition. Ils ne représentent donc pas une charge nette pour la Ville (la ligne « Variation timbres » dans le tableau ci-dessus indique cette prise en compte dans les tarifs).

8. Conclusions

Eu égard à ce qui précède, la Municipalité vous prie, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, de bien vouloir prendre les résolutions suivantes :

Le Conseil communal de Lausanne,

vu le préavis N° 2019/ 23 de la Municipalité, du 9 mai 2019 ;

où le rapport de la commission nommée pour examiner cette affaire ;

considérant que cet objet a été porté à l'ordre du jour,

décide :

1. d'allouer à la Municipalité un crédit du patrimoine administratif de CHF 1'950'000.-, y compris coût de main-d'œuvre interne et intérêts intercalaires, pour l'implémentation de systèmes d'information géographique pour les réseaux des Services industriels (SIL), la migration des données et le décommissionnement de SISOL ;
2. d'autoriser la Municipalité à calculer et enregistrer en fonction des dépenses réelles les charges d'intérêts et d'amortissements relatives à la charge d'investissement de ce crédit sur les rubriques 322 respectivement 331 des Services partagés des SIL ;
3. de balancer par imputation sur le crédit mentionné au point 1 les dépenses effectives financées par le compte d'attente de CHF 100'000.- ouvert pour réaliser les études préliminaires (crédit n° 2018 - CA7-A).

Au nom de la Municipalité

Le syndic
Grégoire Junod

Le secrétaire
Simon Affolter

Rapport de commission

Commission n° 45

Préavis N° 2019/23 : « Acquisition d'un système d'information géographique pour les infrastructures de réseaux des Services industriels »

Participant-e-s

La commission n°45 chargée de l'examen du préavis cité en titre s'est réunie dans les locaux des Services industriels le 4 juillet 2019 de 15h00 à 16h15.

Elle était présidée par Mme Sophie Michaud Gigon (Les Verts) et composée de M. Benjamin Rudaz (Les Verts), M. Musa Kamenica en remplacement de Mme Aude Billard (Socialiste), M. Yvan Salzmann (Socialiste), M. Gianfranco Gazzola en remplacement de M. Joël Teuscher (Socialiste), M. Stéphane Wyssa (Libéral-Radical), M. Vincent Mottier (Ensemble à Gauche), M. Georges-André Clerc (Libéral-conservateur), M. Vincent Vouillamoz (Le Centre) et M. Jean-Luc Chollet (UDC). MM. Nicolas Tripet (Libéral-Radical) et André Mach (Socialiste) étaient excusés.

Pour la direction des Services industriels étaient présents, M. Jean-Yves Pidoux, directeur des SIL, M. Massimo Rinaldi, chef du service Patrimoine, M. Nicolas Waelti, secrétaire général, et M. Michael Ghali, assistant du secrétaire général, qui a tenu les notes de séance.

Présentation du rapport-préavis

Obsolescence du présent système et nécessité du SIG

Un système d'information géographique, un SIG, est élément déterminant pour l'exploitation des réseaux, qui sont souvent le plus souvent en souterrain. Un SIG permet de coupler des données techniques et des cartes et de disposer ainsi d'indications géolocalisées. Le système actuel de logiciels, l'ensemble SISOL qui a été élaboré en interne dans les années 90, est un outil essentiel pour la planification des chantiers et l'entretien des réseaux, et doit être remplacé. La personne qui a développé SISOL part à la retraite fin 2020. L'ensemble des services qui utilisent les différentes briques de SISOL, ont donc entamé un processus de migration vers de nouvelles solutions. Une solution unique permettant de répondre à tous les besoins des services n'a pu être trouvée ni pour la Ville, ni pour les SIL. Les besoins pour l'électricité, dont le réseau aérien est constitué de poteaux et le réseau souterrain de nappe de tubes, remplis de câbles ou encore vides, mais aussi de nombreux postes de transformation, ne sont pas les mêmes que ceux du réseau de chauffage à distance, de gaz ou d'eau. Outre les services constructeurs de la Ville, ce projet concerne le Service d'organisation et d'informatique (SOI) et le cadastre (SGLEA-C), tous deux rattachés à la Direction du logement, de l'environnement, qui participent au pilotage et à la réalisation du projet.

La solution doit donc améliorer l'utilisation, permettre une saisie plus aisée, sûre et efficace. Les SIL aimeraient pouvoir débiter le projet en septembre 2019.

Fonctionnement SIG et interopérabilité des données

Le SIG sert donc à visualiser, localiser les éléments dans le réseau, réaliser des analyses spatiales, calculer la longueur d'un câble. Il sert également à la gestion, la planification, la simulation et le calcul. Les SIG sont utilisés par plusieurs acteurs au sein des SIL, dont les gestionnaires d'actifs, les projeteurs, les exploitants et les monteurs, les chefs de chantiers, les dessinateurs et géomaticiens, soit un grand nombre de collaborateurs.

SISOL est partagé en 3 parties : le suivi des chantiers qui est du ressort du Service des routes et de la mobilité et se charge de son remplacement ; le suivi des réseaux de gaz, de chauffage à distance, d'électricité et de multimédia ; un outil de synthèse. Le but est de remplacer SISOL par une solution présentant au minimum les mêmes fonctionnalités afin de pouvoir cartographier finement et géo-



schématiquement les réseaux des SIL. Il s'agira également d'épurer les données à disposition durant le processus de migration et de numériser les plans au format papier qui ne le sont pas encore.

La recommandation du Canton a été faite dans une logique de données et non d'outils. Les géodonnées doivent être accessibles et transférables, de service à service, de la Commune au Canton, ou des services de la Ville aux entreprises constructrices. **Les données seront interopérables. Les outils retenus prennent bien en compte la profondeur**, dans une logique « Deep City », selon le titre de la recherche faite il y a quelques années avec les hautes écoles sur la ville de Lausanne.

Concernant la transmission des données, tous les plans sont accessibles aux professionnels. La structuration des données est l'élément central qui permet ensuite de les traiter par de nombreux outils et de nombreuses parties prenantes. Il s'agit également d'organiser les systèmes pour s'assurer qu'une seule saisie manuelle a lieu et que cette donnée correcte et fiable est ensuite utilisée ou répliquée pour alimenter différents systèmes. Le projet ne change rien à la manière dont les intervenants externes peuvent accéder aux géodonnées. Ils devront continuer à solliciter les plans via l'ASIT-VD (communauté des professionnels des géodonnées sur le territoire vaudois). Le projet concerne les logiciels qui permettent de produire les différentes couches de ces plans, pas les canaux pour les diffuser aux parties prenantes.

Le but est bien de limiter le nombre de bases de données et peut-être de tendre vers une base interne unique pour les SIL. Toutefois, les systèmes sont tellement complexes, constitués de nombreux logiciels, de passerelles et d'interfaces, que cela prendra beaucoup de temps. **Le plus important est aujourd'hui de pouvoir garantir que la donnée dupliquée est toujours strictement identique à la donnée saisie et qu'elle évolue de manière synchrone.**

Coûts

Le fait de prévoir le coût de la main-d'œuvre interne dans le crédit d'investissement permet de disposer comptablement de la réalité des coûts. Les coûts directs sont rattachés à l'objet concerné puis amortis sur la durée d'amortissement de cet actif particulier. Le coût des collaborateurs permanents est bien une charge pérenne. Les heures qui ne sont pas facturées aux crédits d'investissement sont déversées comptablement par des clefs de répartition sur les différents actifs des réseaux. Dans tous les cas, que ce soit via les amortissements si la main-d'œuvre a été « activée », ou via des clefs de déversement, ces coûts se retrouvent dans la composition des tarifs et sont facturés aux clients finaux.

Vote des conclusions

Les trois conclusions ont été votées en bloc. **Elles sont approuvées par 9 voix pour et 1 abstention.**

12 août 2019 

Finances et mobilité
Culture et développement urbain

Pour un meilleur suivi des participations financières de la Ville

Réponse à la motion de M. Pierre-Antoine Hildbrand et consorts

« Pour un règlement lausannois sur les participations de la Ville, plus de transparence et de responsabilités »

Réponse au postulat de M. Giampiero Trezzini et consorts

« Quelle gouvernance pour les sociétés anonymes de la Ville ? »

Réponse au postulat de M. Manuel Donzé et consorts

« Pour améliorer la gouvernance des institutions en mains publiques, demandons un contrôle ordinaire des comptes ! »

Rapport-préavis N° 2018/20

Lausanne, le 17 mai 2018

Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs,

1. Objet du rapport-préavis

Par le présent rapport-préavis, la Municipalité répond à la motion de M. Pierre-Antoine Hildbrand et consorts « Pour un règlement lausannois sur les participations de la Ville, plus de transparence et de responsabilités » ainsi qu'aux postulats de M. Giampiero Trezzini et consorts « Quelle gouvernance pour les sociétés anonymes de la Ville ? » et de M. Manuel Donzé et consorts « Pour améliorer la gouvernance des institutions en mains publiques, demandons un contrôle ordinaire des comptes ! » qui demandent à la Municipalité d'optimiser le suivi de ses participations en termes de gestion financière, administrative et des risques.

La Municipalité a arrêté une « Directive municipale sur le suivi des participations de la Ville à des personnes morales » (annexe). Elle a ainsi posé les principes de base en matière de suivi des participations et de professionnalisme des conseils d'administration des sociétés en mains de la Ville de Lausanne.

2. Contexte

Par « participations de la Ville », on entend l'investissement consenti par la Commune dans des personnes morales (annexe), sous forme d'actions ou de parts sociales par exemple. La Ville de Lausanne possède des participations dans de nombreuses personnes morales, qui exercent leurs activités dans des domaines très différents : entreprises de l'industrie électrique, entreprises de transports publics, infrastructures sportives, sociétés immobilières, notamment.

De par ses participations, la Ville a très souvent droit à un ou des représentants au sein des organes des personnes morales concernées (conseils d'administration, conseils de fondation,

etc.). Pour certaines entités, ce sont des conseillers municipaux qui y siègent, dans d'autres cas, il s'agit de membres de l'administration communale ou de tiers.

Sur le plan légal, l'article 4, alinéa 6bis, de la loi sur les communes ainsi que l'article 20, lettre g, du règlement du Conseil communal attribuent au Conseil communal la compétence de constituer des sociétés commerciales et des fondations ainsi que d'acquérir des participations dans des sociétés commerciales. Ce dernier peut cependant accorder à la Municipalité, au début de chaque législature, une autorisation générale de statuer sur les acquisitions de participations tout en fixant des limites de compétences. Ainsi, le préavis N° 2016/49¹ du 11 août 2016 délègue une compétence limitée à CHF 25'000.- pour l'acquisition de participations au capital de dotation de fondations et à CHF 50'000.- pour l'acquisition de parts dans des sociétés commerciales ; toute participation dépassant ces montants doit faire l'objet d'un préavis.

La Municipalité informe le Conseil communal sur l'état des participations et des délégations par le biais des deux documents suivants :

- le rapport de gestion, dans la section "Préambule", qui présente de manière exhaustive :
 - l'état des diverses délégations au sein de la Municipalité ;
 - l'usage qui a été fait de l'autorisation générale de constituer des associations et des fondations ou d'y adhérer, de constituer des sociétés commerciales ou d'acquérir des participations dans ces sociétés ;
- le préavis sur les comptes, avec l'annexe au bilan, qui présente les postes "Titres" et "Prêts et participations permanentes" du bilan en détaillant² la liste des parts sociales, actions et participations permanentes.

La loi sur les participations de l'Etat et des communes à des personnes morales (LPECMP), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006, a introduit l'obligation de pilotage et de suivi stratégique et financier pour les exécutifs de communes détentrices de participations. Les communes sont uniquement soumises aux chapitres :

- I (But, champ d'application et définitions) ;
- IV (Suivi des participations) ;
- V (Contrôle et révision) de la loi.

L'exposé des motifs envisageait cependant que les communes s'inspirent des dispositions des chapitres II (Acquisition et aliénation de participations) et III (Représentation au sein d'organes des personnes morales) de la loi, applicables au Canton.

2.1 *Etendue de la notion de personnes morales*

La notion de personnes morales couvre aussi bien les participations du patrimoine administratif que celles du patrimoine financier. Elle englobe non seulement les participations dans des sociétés anonymes ou des sociétés coopératives, mais aussi celles à des capitaux de fondations pour lesquels des représentants de la Ville siègent au sein des conseils de fondation.

2.2 *Catégorisation des participations*

Les participations de la Ville sont de nature très diverses et peuvent être réparties en trois catégories distinctes :

¹ « Autorisation générale de constituer des associations et des fondations ou d'y adhérer, de constituer des sociétés commerciales ou d'acquérir des participations dans ces sociétés en application de l'article 20, lettre g du règlement du Conseil communal ».

² Nom de la société, valeur nominale d'un titre, nombre de titres détenus, valeur au bilan de la participation.

- participations publiques : participations nécessaires à l'exécution de tâches publiques ou participations avec versement d'une subvention périodique.
Exemples : Transports publics de la région lausannoise S.A. (tl), Centre sportif de Malley S.A. (CSM S.A.) ;
- participations stratégiques : participations qui ne peuvent pas être aliénées sans conséquences financières importantes ou participations qui répondent à un intérêt public (mais tâches non obligatoires).
Exemples : Energie Ouest Suisse Holding S.A. (EOS Holding S.A.), Société immobilière lausannoise pour le logement S.A. (SILL S.A.) ;
- participations accessoires³ : participations qui peuvent être aliénées sans nuire à l'exécution des tâches publiques ou sans conséquences financières significatives.
Exemple : Sucreries d'Aarberg et de Frauenfeld S.A., Hélicoptère Suisse S.A. (Heliswiss S.A.).

3. Enjeux

La Ville de Lausanne détient des participations pour un montant cumulé de près de CHF 180 millions au bilan. Il y a donc un intérêt légitime à s'assurer que :

- ces placements répondent à des intérêts stratégiques ;
- les objectifs poursuivis par la Ville soient formulés ;
- ces objectifs soient connus des représentants de la Ville au sein des organes des sociétés ;
- les représentants de la Ville rendent compte de leur activité à la Municipalité ;
- l'ensemble des points énumérés ci-dessus fassent l'objet de revues régulières.

La Municipalité entend se donner les moyens de répondre de manière plus serrée aux enjeux décrits ci-dessus. Comme signalé plus haut, elle a donc arrêté une Directive municipale en ce sens (annexe). Ce texte apporte une nette amélioration par rapport au suivi actuel des participations. Il introduit des moyens de suivi et de contrôle simples, qui ne nécessiteront pas de ressources disproportionnées.

4. Situation actuelle

Actuellement la Ville de Lausanne respecte le cadre légal minimal fixé par la LPEC⁴. Suite à son entrée en vigueur, la Municipalité a développé une application informatique permettant de renforcer le suivi des participations financières.

L'audit, réalisé en 2010 par la Cour des comptes de l'Etat de Vaud et portant sur l'application de la LPEC⁵, a conclu que Lausanne fait partie des six communes qui « ont mis en place une gestion des participations financières qui se rapproche le plus des exigences de la LPEC » :

- s'agissant du suivi des participations, il relève que chaque participation fait l'objet d'une « Fiche de participation » dont les rubriques couvrent relativement bien les objets prévus par la LPEC tout en regrettant leur brièveté ;
- s'agissant des dispositions facultatives, l'audit relève les éléments suivants :
 - politique d'acquisition et d'aliénation de participations : après examen des deux dernières transactions d'importance, il constate que tous les éléments essentiels ont

³ Exceptions prévues à l'article 19 de la loi sur les participations de l'Etat et des communes à des personnes morales.

⁴ Chapitres I (But, champ d'application et définitions), IV (Suivi des participations) et V (Contrôle et révision) de la loi.

⁵ Audit sur la gestion des participations financières dans dix communes vaudoises, rapport n° 12 du 1^{er} novembre 2010, Cour des comptes du Canton de Vaud.

été abordés, avec pour seul bémol l'analyse des risques : « Dans les deux cas, les risques existants en cas de refus de l'option soumise sont présentés ; par contre ce n'est pas le cas des risques liés aux prises de participation » ;

- représentation au sein d'organes des personnes morales : l'audit constate que la Commune de Lausanne est le plus souvent représentée par des conseillers municipaux, que « La Municipalité a délibérément renoncé à établir des lettres de mission pour ses représentants, cette manière de procéder étant estimée trop rigide », qu'elle se fait généralement représenter par le chef de service concerné aux assemblées générales et que les conseillers municipaux cèdent l'entier de leurs rémunérations à la caisse communale.

5. Réponse à la motion M. Pierre-Antoine Hildbrand et consorts « Pour un règlement lausannois sur les participations de la Ville, plus de transparence et de responsabilités »

5.1 Rappel de la motion

Déposée le 8 décembre 2009 et renvoyée à la Municipalité pour étude et rapport-préavis le 1^{er} février 2011, la motion demande à la Municipalité de présenter des Directives municipales sur les participations de la commune de Lausanne à des personnes morales.

Ces directives doivent notamment inclure :

- le principe de la tenue d'un registre des représentants de la Ville à la haute direction des personnes morales ;
- le principe de la tenue d'une liste des institutions donnant lieu à des lettres de mission ;
- des moyens de contrôle et de rapport aux diverses autorités communales.

5.2 Réponse de la Municipalité

Comme signalé plus haut, La Municipalité a arrêté une directive (voir en annexe) qui permet d'optimiser le suivi des participations en termes de gestion financière, administrative et des risques, tout en améliorant la transparence et l'information envers votre Conseil.

Le texte de la directive reprend pour l'essentiel le contenu de la LPECPM, en fixant en particulier le principe de l'établissement d'une lettre de mission applicable aux participations stratégiques (art. 7).

Ce faisant, la directive ancre les trois instruments spécifiquement requis par le motionnaire, à savoir :

- un registre public des représentants de la Ville : l'article 3 prévoit la tenue à jour de la liste des représentants de la Commune au sein des organes dirigeants des personnes morales, liste qui sera communiquée au Conseil communal par l'intermédiaire du rapport de gestion ;
- la liste des institutions donnant lieu à des lettres de mission : l'article 7 introduit l'utilisation de la lettre de mission qui précisera les objectifs stratégiques spécifiques à la participation ;
- les moyens de contrôle et de rapport : le chapitre IV définit les moyens de contrôles, avec notamment les obligations de communication par les représentants (art. 11), ainsi que l'obligation de rapporter (art. 10 et 12). Ce chapitre reste cependant compatible avec le secret des affaires auquel tout membre d'un Conseil d'administration est astreint. En effet, les représentants de la Commune ont les mêmes droits et obligations que les autres administrateurs et doivent exercer leur mandat conformément aux exigences légales, notamment sous l'angle des devoirs de fidélité et de loyauté envers la société ; en cas de conflits d'intérêts, ce sont ces derniers qui priment. L'intégration de ce chapitre permet ainsi aussi de répondre à la demande du postulant tout en respectant le secret des affaires.

Par ailleurs, la directive prévoit que la Municipalité demandera à certaines entités de se soumettre à un audit effectué par le Contrôle des finances de la Ville de Lausanne, aussi souvent que nécessaire, mais tous les trois ans au minimum.

La directive précise également que la Municipalité demandera aux mêmes entités de se soumettre à un contrôle ordinaire auprès de leur organe de révision, et non à un seul contrôle restreint.

La directive fixe par ailleurs des règles pour la durée des mandats des représentants de la Ville.

Enfin, la Municipalité s'engage à consacrer un chapitre nouveau du rapport de gestion au suivi des participations et à intégrer à la brochure des comptes une nouvelle annexe sur les états financiers de participations. Ces changements interviendront au bouclage 2018.

La Municipalité estime avoir ainsi répondu aux demandes du motionnaire.

6. Réponse au postulat de M. Giampiero Trezzini et consorts « Quelle gouvernance pour les sociétés anonymes de la Ville ? »

6.1 Rappel du postulat

Déposé le 17 juin 2015 et renvoyé à la Municipalité pour étude et rapport-préavis le 25 août 2015, le postulat demande à la Municipalité d'étudier différentes formes de gouvernances pour les sociétés anonymes en mains de la Ville.

Le postulant pose fondamentalement la question du contrôle démocratique des sociétés anonymes en mains publiques. Il plaide pour un renforcement du rôle de la Municipalité et du Conseil communal dans le suivi des activités des sociétés anonymes.

6.2 Réponse de la Municipalité

La Municipalité est sensible à la question du contrôle plus étroit des sociétés anonymes en mains publiques par le pouvoir politique. Elle est d'avis que le dispositif mis en place par la nouvelle directive va dans le sens préconisé par le postulant. Il permettra un meilleur suivi des participations et une meilleure information des conseillers communaux.

Il apparaît par contre peu efficace que la Municipalité s'engage pour la mise en place d'un ou de plusieurs conseils des pouvoirs publics, intégrés aux mécanismes de gouvernance des sociétés anonymes. Si cette structure peut être intéressante dans le cas de la société EOS Holding S.A., et permettre une meilleure représentativité, elle n'apporterait que peu de plus-value dans le cas des autres sociétés dans lesquelles la Ville de Lausanne détient une participation. En effet, les liens sont d'ores et déjà étroits et réguliers entre la Municipalité et les représentants de la Ville dans les conseils d'administration. Ils le seront encore plus avec la mise en œuvre des mécanismes de suivi prévu par la directive municipale.

La Municipalité estime avoir ainsi répondu pour partie aux demandes du postulant.

7. Réponse au postulat de M. Manuel Donzé et consorts « Pour améliorer la gouvernance des institutions en mains publiques, demandons un contrôle ordinaire des comptes ! »

7.1. Rappel du postulat

Déposé le 13 février 2018 et renvoyé à la Municipalité pour étude et rapport-préavis le 27 mars 2018, le postulat demande que les institutions en mains publiques – comprendre, dans le cas qui nous occupe, au moins partiellement en mains de la Ville de Lausanne – soient soumis à un contrôle ordinaire de leurs comptes par le réviseur externe, en lieu et place d'un contrôle restreint.

7.2 Réponse de la Municipalité

La Municipalité partage l'avis du postulant et a, dès le départ, intégré cette disposition au sein de la directive municipale. Il faut toutefois relever que la décision de se soumettre à un contrôle ordinaire sur une base volontaire appartient aux organes des entités concernées. La Municipalité ne pourra que le proposer.

La Municipalité estime avoir ainsi répondu aux demandes du postulant.

8. Suivi des subventions

La Municipalité profite du présent rapport-préavis pour indiquer au Conseil communal qu'elle entend également, à terme, arrêter une directive sur le suivi des subventions. Il s'agit en effet de se donner les moyens de s'assurer que les objectifs stratégiques poursuivis par le subventionnement d'entités liées sont endossés par ces mêmes entités. Cette directive ancrera le principe des conventions de subventionnement.

9. Conclusions

Eu égard à ce qui précède, la Municipalité vous prie, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs, de bien vouloir prendre les résolutions suivantes :

Le Conseil communal de Lausanne,

vu le rapport-préavis N° 2018/20 de la Municipalité, du 17 mai 2018 ;

ouï le rapport de la commission nommée pour examiner cette affaire ;

considérant que cet objet a été porté à l'ordre du jour,

décide :

1. d'approuver la réponse à la motion de M. Pierre-Antoine Hildbrand et consorts « Pour un règlement lausannois sur les participations de la Ville, plus de transparence et de responsabilités » ;
2. d'approuver la réponse au postulat de M. Giampiero Trezzini et consorts « Quelle gouvernance pour les sociétés anonymes de la Ville ? ».
3. d'approuver la réponse au postulat de M. Manuel Donzé et consorts « Pour améliorer la gouvernance des institutions en mains publiques, demandons un contrôle ordinaire des comptes ! »

Au nom de la Municipalité

Le syndic
Grégoire Junod

Le secrétaire
Simon Affolter

Annexe : Directive municipale sur le suivi des participations de la Ville à des personnes morales



DIRECTIVE RELATIVE AU SUIVI DES PARTICIPATIONS DE LA VILLE A DES PERSONNES MORALES

La Municipalité de Lausanne,

Vu la loi sur les communes ;

Vu la loi sur les participations de l'Etat et des communes à des personnes morales ;

Vu le règlement du Conseil communal ;

Vu le règlement pour la Municipalité de Lausanne ;

arrête les dispositions suivantes :

CHAPITRE I – OBJET DE LA DIRECTIVE

Art. 1 – Objet de la directive

La présente directive fixe le cadre du suivi des participations de la Ville à des personnes morales. Elle en détermine les instruments et en établit les règles.

CHAPITRE II – DIRECTIONS DE TUTELLE, REGISTRE DES PARTICIPATIONS ET OBJECTIFS STRATÉGIQUES

Art. 2 – Directions de tutelle

La Municipalité attribue chaque participation à une direction de tutelle. Cette dernière est responsable du suivi de la participation en question, avec l'appui de la Direction des finances.

Art. 3 – Tenue du registre

La Direction des finances tient un registre des participations de la Ville à des personnes morales. Y figurent notamment l'attribution des directions de tutelle et les noms des représentants de la Ville dans les organes des personnes morales. Le registre est public.

Art. 4 – Objectifs stratégiques

Les directions de tutelle proposent à la Municipalité, pour toutes les participations dans les organes desquelles la Ville délègue des représentants, quelques objectifs stratégiques, décrits succinctement. La Municipalité statue sur ces objectifs stratégiques et s'assure de la correspondance de ceux-ci avec, cas échéant, les conventions passées entre actionnaires ou fondateurs de la personne morale concernée.

Art. 5 – Examen du registre par la Municipalité

Le registre des participations de la Ville à des personnes morales est passé en revue une fois par an par la Municipalité lors du bouclage des comptes. Les objectifs stratégiques peuvent être adaptés à cette occasion.

CHAPITRE III – REPRÉSENTANTS DE LA VILLE

Art. 6 – Désignation – durée des mandats – révocation

- ¹ La Municipalité est seule compétente pour désigner, sur proposition des directions de tutelle, les représentants de la Ville dans les organes de participations, lorsque la Ville délègue dits représentants. Elle le fait dans tous les cas en début de législature.
- ² La durée des mandats est en principe d'une année. Les mandats peuvent être reconduits.
- ³ En principe, la durée totale d'un mandat ne peut excéder dix ans.
- ⁴ Le mandat de représentation peut être révoqué en tout temps par la Municipalité.
- ⁵ Les dispositions contraires des statuts de la personne morale concernée sont réservées.

Art. 7 – Principe des lettres de mission et rédaction des projets de lettres

- ¹ Pour chaque participation dans les organes desquelles la Ville délègue des représentants, la Municipalité communique ses objectifs stratégiques aux représentants de la Ville par l'intermédiaire de lettres de mission.
- ² La Direction des finances met à disposition un modèle de lettre de mission.
- ³ Les directions de tutelle rédigent des projets de lettres de mission, valables pour la durée du mandat, sous réserve d'évolution du contexte, pour toutes les participations dans les organes desquelles la Ville délègue des représentants. On y précisera que la direction de tutelle doit être avertie en cas de difficulté majeure rencontrée en cours d'année, d'éléments ayant un impact sur les orientations stratégiques définies ou de tout autre élément exceptionnel de portée significative.
- ⁴ Les lettres de mission respecteront le cadre défini par les articles 717 et 926 CO.

Art. 8 – Adoption des lettres de mission

La Direction des finances regroupe les projets de lettres de mission et les soumet à la Municipalité, qui statue.

Art. 9 – Transmission des lettres de mission

Une fois adoptées, les lettres de mission sont transmises à qui de droit par l'intermédiaire des directions de tutelle.

CHAPITRE IV – SUIVI DES OBJECTIFS STRATÉGIQUES – DEVOIRS DES REPRÉSENTANTS

Art. 10 – Formulaire de suivi des objectifs

- ¹ La Direction des finances met à disposition un modèle de formulaire de suivi des objectifs stratégiques.
- ² Les directions de tutelle font remplir, une fois l'an, avant la tenue de l'Assemblée générale, par les représentants de la Ville au sein des organes des différentes personnes morales, le formulaire rendant compte de leur activité et du suivi des objectifs stratégiques.
- ³ Un seul formulaire est rempli par participation. Il doit être validé par le Municipal en charge de la direction de tutelle.

Art. 11 – Devoir d'information – Devoir de réserve

- ¹ Les représentants de la Ville avertissent leur direction de tutelle de tout élément exceptionnel significatif ou ayant une portée stratégique, ainsi qu'en cas de difficultés rencontrées par l'entité dans laquelle ils siègent.
- ² Les représentants de la Ville sont soumis à un devoir général de réserve par rapport aux affaires de la personne morale pour laquelle ils exercent un mandat. Ce devoir de réserve ne s'applique pas aux informations transmises à la Municipalité et aux directions de tutelle.



Art. 12 – Rapport devant la Municipalité

Dans le cas des entités détenues à 100% par la Ville, les membres du Conseil d'administration ou de fondation ou de tout autre organe similaire – représenté au minimum par le président et le vice-président – sont appelés à rendre compte de leurs activités directement devant la Municipalité, une fois par an, lors d'une séance de l'exécutif communal. L'organisation de cette séance incombe au Secrétariat municipal.

Art. 13 – Evaluation des objectifs – suivi des risques financiers

- ¹ Les directions de tutelle contrôlent, notamment sur la base des formulaires recueillis, si les lignes stratégiques fixées par la Municipalité ont été respectées. Cas échéant, les directions de tutelle saisiront le collège municipal.
- ² En collaboration avec les directions de tutelle, la Direction des finances analyse les risques financiers que représente la participation de la Ville aux personnes morales concernées, sur la base des états financiers communiqués par l'intermédiaire des directions de tutelle. Si l'évaluation laisse apparaître un point d'attention important, la Direction des finances informe la direction de tutelle concernée. Si nécessaire, la Municipalité sera saisie.
- ³ En cas de situation problématique, les directions de tutelle proposent à la Municipalité les mesures correctrices à prendre.

CHAPITRE V – RÉMUNÉRATION

Art. 14 – Politique de rémunération des sociétés et des administrateurs

- ¹ Dans la mesure du possible, les représentants de la Ville au sein des organes des différentes personnes morales renseignent la Municipalité sur la politique de rémunération du personnel (y compris Direction) et des administrateurs des entités dans lesquelles ils siègent. Ils remettent à la Direction des finances copie des documents relatifs à la politique de rémunération et l'informent lorsque des changements interviennent. Ces informations sont traitées de manière confidentielle et transmises uniquement à la Municipalité.
- ² Dans les entités détenues à 100% par la Ville, les membres de l'organe dirigeant et qui représentent la Ville veillent à ce que la politique de rémunération du personnel et de la direction des sociétés en question s'inscrive dans les fourchettes des salaires pratiqués au sein de la Ville de Lausanne. Ils veillent à ce que les différentes sociétés édictent une directive de rémunération du personnel (y compris la Direction) et des administrateurs, soumise à l'approbation de l'actionnaire par validation en séance de Municipalité, au moins une fois par législature.
- ³ La rétribution des conseillers municipaux et des membres de l'administration mandatés pour siéger dans une entité revient à la Ville. Lorsqu'il s'agit d'un tiers externe à l'administration, la rétribution lui est intégralement acquise, sauf dispositions contraires à prévoir dans son mandat.

CHAPITRE VI – AUDIT ET REVISION ANNUELLE

Art. 15 – Audit

La Municipalité demandera aux entités suivantes de se soumettre à un audit effectué par le Contrôle des finances de la Ville de Lausanne, aussi souvent que nécessaire, mais tous les trois ans au minimum :

- Fondation de Beaulieu ;
- Gedrel S.A. ;
- Tridel S.A. ;
- Centre sportif de Malley S.A. ;
- LFO S.A. ;
- EPURA S.A. ;
- SILL S.A. ;
- Vaud-Fribourg TV S.A. ;
- FLCL.

Art. 16 – Révision annuelle

La Municipalité demandera aux entités énumérées à l'article 15 de se soumettre à un contrôle annuel ordinaire auprès de leur organe de révision, au lieu d'un simple contrôle restreint.

CHAPITRE VII – REPRÉSENTANTS À L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

Art. 17 – Désignation des représentants à l'Assemblée générale et consigne de vote

- ¹ Les représentants de la Ville à l'Assemblée générale sont proposés à la Municipalité par les directions de tutelle.
- ² Si nécessaire, les directions de tutelle proposent à la Municipalité des consignes de vote, en tenant compte cas échéant des dispositions prévues par les conventions d'actionnaires.
- ³ La Direction des finances transmet sa procuration au représentant désigné par la Municipalité et, cas échéant, les consignes de vote.

CHAPITRE VIII – MISE EN ŒUVRE – ENTRÉE EN VIGUEUR

Art. 18 – Mise en œuvre

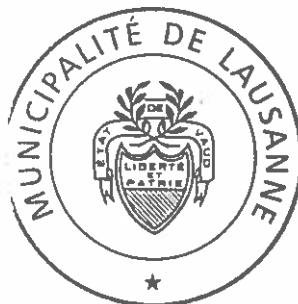
La Direction des finances est chargée de mettre en œuvre la présente directive.

Art. 19 – Entrée en vigueur

La présente directive entre en vigueur le 17 mai 2018.

Au nom de la Municipalité

Le syndic
Grégoire Junod



Le secrétaire
Simon Affolter



Rapport de la commission n°69 du Conseil communal de Lausanne, traitant de l'objet :

Rapport-préavis N° 2018/20 : « Pour un meilleur suivi des participations financières de la Ville – Réponse à la motion de M. Pierre-Antoine Hildbrand et consorts “ Pour un règlement lausannois sur les participations de la Ville, plus de transparence et de responsabilités ” – Réponse au postulat de M. Giampiero Trezzini et consorts “ Quelle gouvernance pour les sociétés anonymes de la Ville ? ” – Réponse au postulat de M. Manuel Donzé et consorts “ Pour améliorer la gouvernance des institutions en mains publiques, demandons un contrôle ordinaire des comptes ! ” »

—
**Séance tenue en date du 9 octobre 2018, à 08h00,
à la salle de conférences de la Direction des finances et de la mobilité**

-
- Rapporteur** : M. Axel MARION (Le Centre)
- Membres** : M. Benoît GAILLARD (Socialiste)
M. Louis DANA (Socialiste)
remplace Mme Antonela Vonlanthen (Socialiste)
Mme Anne-Françoise DECOLLOGNY (Socialiste)
remplace Mme Caroline Alvarez Henry (Socialiste)
M. Stéphane WYSSA (Libéral-Radical)
M. Henri KLUNGE (Libéral-Radical)
remplace Mme Françoise Longchamp (Libéral-Radical)
M. Xavier COMPANYY (Les Verts)
M. Valentin CHRISTE (Libéral-conservateur)
M. Fabrice MOSCHENI (UDC)
- Excusés** : M. Quentin BEAUSIRE (Socialiste)
M. David RAEDLER (Les Verts)
M. Pierre CONSCIENCE (Ensemble à Gauche)

-
- Assistent à la séance** : Mme Florence GERMOND, Directrice des finances et de la mobilité
M. Thibault CASTIONI, Secrétaire général FIM
Mme Sabine TURRIAN, Secrétariat SGFIM, qui prend les notes de séance

—

Discussion préalable

Mme la Conseillère municipale présente le rapport-préavis, lequel répond à la préoccupation du Conseil communal et de la Municipalité de s'assurer du meilleur suivi possible de la quarantaine de participations que la Ville possède dans différentes fondations, sociétés anonymes ou autres personnes morales dans divers domaines tels notamment les industries électriques, transports publics ou infrastructures sportives. La Municipalité est d'avis qu'il y a un réel enjeu à mettre en place un système de suivi et de contrôle et renforce pour cela ses équipes, aussi bien du côté du Secrétariat général FIM et du Service des finances, lesquels devront produire davantage de rapports et de suivis financiers, mais également du côté du Contrôle des finances de la Ville de Lausanne (CFL) qui aura des missions de contrôles des états financiers et des pièces comptables des grandes sociétés tous les 2 à 3 ans. Les outils utilisés seront entre autres la lettre de mission, les contrôles du système de rémunération et de gestion financière. La directive qui accompagne le

rapport-préavis est de compétence municipale mais les remarques et commentaires sont bienvenus à ce stade de sa mise en œuvre.

Les membres de la commission relèvent globalement que ce rapport-préavis, respectivement la Directive, sont des instruments bienvenus. Plusieurs conseillers font toutefois remarquer que les premières interventions sur le sujet datent d'il y a environ 10 ans et s'étonnent donc du délai de réaction de la Municipalité. Mme la Municipale précise que la nouvelle pratique a pour but de mieux renseigner le Conseil communal, même s'il faut distinguer les structures entièrement en mains de la ville et celles partagées avec d'autres communes, comme par exemple Tridel, Epura, Gedrel, etc. Il est prévu que, sauf exception, les rapports du CFL puissent être consultés par la COFIN, la COGES et le Conseil communal en général.

La Directive permettra aussi de renforcer le contrôle du paiement à la Ville des jetons de présence qui lui sont dû, même si ces éléments sont déjà censés être connus et respectés de toutes les structures où Lausanne a une participation. A la demande du rapporteur, Mme la Municipale a fait joindre un modèle de lettre de mission aux notes de séance.

Un commissaire fait observer que cette Directive, même si elle avait existé, n'aurait pas permis d'empêcher les problèmes apparus ces derniers mois. Il s'agit donc selon lui de rester pragmatique quant aux effets de ces outils. Par ailleurs il se demande si le recours aux structures de type SA n'est pas l'aveu d'une certaine faiblesse des outils prévus dans la Loi sur les Communes.

Examen de la Directive

Sur proposition du président et avec l'accord de Mme la Municipale, les différents articles de la Directive sont mis en discussion.

Un commissaire demande à l'art. 3 s'il serait possible que les investissements financiers figurent également dans ce registre pour éviter de devoir rechercher ces renseignements qui existent mais de façon dispersée. Il lui est répondu que ces informations devraient être prochainement disponibles via le rapport de gestion, selon des modalités en cours de clarification. La question du caractère public ou non des informations financières est relevée et Mme la Municipale signale que l'exécutif est conscient de ce problème et attentif au traitement des données.

A l'art. 14, dernier paragraphe, il est écrit que la rétribution des représentants de la Ville revient à celle-ci, « sauf dispositions contraires ». Un commissaire demande ce que la Municipalité entend par cette mention. Mme la Municipale estime normal de rétribuer quelqu'un qui siège dans un conseil aussi bien pour sa responsabilité engagée que pour le temps qu'il consacre à cette entité. Avec cette mention, la Municipalité se réserve le droit de décider au cas par cas de reverser une partie de la rétribution à la Ville.

Parallèlement, un commissaire demande pourquoi il est indiqué « dans la mesure du possible » au 1^{er} alinéa de l'article 14 qui traite de l'information à donner à la Municipalité par son représentant concernant la politique de rémunération. Selon Mme la Municipale, il s'agit de pouvoir se donner une petite marge de manœuvre entre les entités dites de business et celles purement publiques.

L'article 15 amène plusieurs questions. Concernant la nature des audits mentionnés, Mme la Municipale relève qu'il y a plusieurs types d'audits : audit externe (contrôle des états financiers, de fraude, de factures, etc.) et audit interne. Le CFL ayant la compétence pour effectuer tous ces types d'audits, il les accomplira selon les directives de la Municipalité. Par ailleurs il y aura également des lettres de missions qui orienteront mieux les représentants de la Ville et auront pour but de fixer de façon claire le cadre des contrôles.

La liste des entités mentionnées à l'art. 15 fait également réagir. Pourquoi certaines organisations sont mentionnées et pas d'autres ? Mme la Municipale répond qu'il s'agit des entités considérées par la Municipalité comme étant les plus importantes ou les plus stratégiques soit en terme de mission soit en terme de volume financier. Elle ajoute que la Directive est évolutive et que la liste à l'art. 15 n'est ni exhaustive ni fermée.

Concernant la décision de mener un audit, lorsque la Ville n'est pas 100 % propriétaire de l'organisation, elle ne pourrait qu'en faire la demande aux organisations concernées. Son poids dans la plupart de ces

structures garantit normalement que cela sera fait. Les audits exceptionnels seront à sa charge, tandis que les examens des comptes restent à la charge des entités. Un renforcement du CFL est prévu pour faire face à ces mandats supplémentaires.

Un commissaire signale que, selon lui, l'employeur des représentants devrait être aussi documenté dans le cadre de la Directive, sachant que tous les représentants ne sont pas des employés de la Ville. Mme la Municipale indique que la Municipalité fait toutefois attention à ce qu'il n'y ait pas de conflits d'intérêts. Le même commissaire estime qu'une déclaration de loyauté devrait apparaître dans la Directive. Mme la Municipale répond que cet aspect pourrait être développé dans le cadre des lettres de mission.

Examen du rapport-préavis

Remarque préliminaire : seuls les articles ayant fait l'objet d'une discussion sont mentionnés ci-dessous

2.2 *Catégorisation des participations*

A la question de savoir pourquoi la Ville a des participations dans des structures telles que Hélicoptères suisses ou les sucreries d'Aarberg, Mme la Municipale répond que ce sont des raisons historiques.

Une discussion s'engage sur la prise en compte ou non des cautions dans les aspects à suivre dans le cadre de la Directive. Mme la Municipale répond que ces cautionnements, qui ne sont pas un financement à proprement parler, sont décidés après une analyse du risque. Ainsi, dans le cas d'une participation jugée risquée, une analyse du cautionnement serait faite en parallèle de l'audit portant sur les finances.

4. *Situation actuelle*

Un commissaire souhaite savoir de quelle application informatique il est fait mention au premier paragraphe. Le secrétaire général de la Direction explique que cette application est en fait une base de donnée existante dans laquelle chaque participation fait l'objet d'une fiche qui permet ensuite d'automatiser quelques calculs. Le futur registre sera ainsi complété grâce aux données se trouvant dans cette base.

Par ailleurs un commissaire s'étonne que plusieurs conseillers municipaux, qui sont tenus à la collégialité municipale et ont des agendas bien remplis, siègent ensemble dans les conseils. Il estime qu'à terme il serait bon de modifier ce mode de fonctionnement en ayant un seul conseiller municipal siégeant dans un conseil et qu'il soit accompagné d'un chef de service ou d'un spécialiste interne voire d'un spécialiste externe. Madame la Municipale partage ce point de vue et informe que la Municipalité travaille activement dans ce sens.

5. *Réponse à la motion de M. Pierre-Antoine Hildbrand et consorts « Pour un règlement lausannois sur les participations de la Ville, plus de transparence et de responsabilités »*

Reprenant les éléments discutés au début, un commissaire insiste sur le fait que cette Directive est très utile pour avoir un meilleur contrôle des participations. Sans le contredire entièrement, son contradicteur indique qu'une réglementation plus fine ne permet pas d'éviter les problèmes, ce qu'atteste certains événements au niveau cantonal, lequel dispose pourtant de textes et pratiques à jour. Par ailleurs il rappelle que le CFL n'a pas attendu pour réformer ses pratiques.

6. *Réponse au postulat de M. Giampiero Trezzini et consorts « Quelle gouvernance pour les sociétés anonymes de la Ville ? »*

Un commissaire s'exprimant au nom du postulant indique que ce rapport-préavis ainsi que les explications complémentaires données au cours de cette Commission répondent entièrement à la demande de M. Trezzini et consorts. Il estime que la publication de certains audits pourrait être intéressante.

7. *Réponse au postulat de M. Manuel Donzé et consorts « Pour améliorer la gouvernance des institutions en mains publiques, demandons un contrôle ordinaire des comptes ! »*

Un commissaire s'exprimant au nom du postulant indique que ce dernier se déclare satisfait de la réponse.

8. *Suivi des subventions*

Un commissaire demande ce qu'il en est de Directive sur le suivi des subventions. Mme la Municipale lui répond par rapport aux participations il y a un petit décalage dans la mesure où les thématiques de ces deux dossiers sont trop différentes pour être traitées de façon groupée. Elle informe que l'outil de travail sera identique aux participations, à savoir une Directive, des objectifs stratégiques mais avec, en plus, des conventions de subventionnement dans lesquelles pourront être intégrées les demandes ou exigences de la Ville.

Une commissaire profite de cette discussion pour déplorer le manque de vision globale sur les subventions reçues par les organismes concernés.

9. *Conclusions*

Le président de séance propose de faire voter les conclusions du rapport-préavis de façon séparée pour une meilleure transparence :

1. d'approuver la réponse à la motion de M. Pierre-Antoine Hildbrand et consorts « Pour un règlement lausannois sur les participations de la Ville, plus de transparence et de responsabilités » ;

Au vote, la Commission accepte la conclusion 1 à l'unanimité.

2. d'approuver la réponse au postulat de M. Giampiero Trezzini et consorts « Quelle gouvernance pour les sociétés anonymes de la Ville ? » ;

Au vote, la Commission accepte la conclusion 2 à l'unanimité.

3. d'approuver la réponse au postulat de M. Manuel Donzé et consorts « Pour améliorer la gouvernance des institutions en mains publiques, demandons un contrôle ordinaire des comptes ! »... ;

Au vote, la Commission accepte la conclusion 3 à l'unanimité.

Lausanne, le 4 décembre 2018

Axel Marion