



**Ville de Lausanne**

Contrôle des finances



# Rapport d'audit interne

Gestion division Entretien,  
production et maintenance de  
SPADOM

## **Destinataires**

Municipalité

Madame la Directrice de la Direction du logement, de l'environnement et de l'architecture

Monsieur le Chef du service des parcs et domaines

## **Contact**

Contrôle des finances de la Ville de Lausanne (CFL)

Avenue Jean-Jacques Mercier 1

Case postale 6904

1002 Lausanne

[cfl@lausanne.ch](mailto:cfl@lausanne.ch)

[web.lausanne.ch/cfl](http://web.lausanne.ch/cfl)

### **Remarque**

« Les informations contenues dans le présent document (le « Document ») sont destinées aux seuls besoins internes de l'audité et de la Ville de Lausanne. L'utilisation directe ou indirecte par un tiers de tout ou partie du Document s'effectuera sous sa seule responsabilité. Le Document s'appuie sur les faits et circonstances bien particuliers tels qu'ils ont été présentés au Contrôle des finances au moment de sa rédaction et n'a pas vocation à valoir pour le futur. Les destinataires seront seuls compétents et responsables pour la mise en œuvre des recommandations. »

# 1 Synthèse



## MISE EN CONTEXTE

La division Entretien, production et maintenance (EPM) du Service des parcs et domaines de la Ville de Lausanne gère l'entretien d'un patrimoine unique, composé de 350 hectares de parcs, quatre cimetières, un établissement horticole et des places de jeux. Cette division est composée de plus de 200 collaborateurs·trices.



## POURQUOI CET AUDIT ?

Le Contrôle des finances de la Ville de Lausanne (CFL) a réalisé cet audit pour s'assurer que les processus opérationnels et financiers liés au fonctionnement des unités composant cette division permettaient d'atteindre les objectifs fixés en matière d'entretien et de service, tout en étant pilotés par une gouvernance robuste et réalisés de manière performante.



## QU'AVONS-NOUS CONSTATÉ ?

- ▶ La gestion des travaux d'entretien gagnerait en efficience et en efficacité à migrer vers un outil informatique performant et agile ;
- ▶ L'adoption de gammes opératoires serait bénéfique pour analyser les prestations effectuées par les collaborateurs·trices de la division ;
- ▶ Les heures travaillées doivent être saisies par collaborateur·trice et par emplacement dans l'outil de suivi des travaux et réconciliées avec les heures badgées dans le logiciel de suivi des temps de la Ville de Lausanne, TimeTool ;
- ▶ Une comptabilité analytique doit être mise en place à l'établissement horticole et des coûts complets doivent être déterminés pour chaque plante et fleur produite ;
- ▶ La législation sur les marchés publics doit être appliquée de façon homogène, en respectant les seuils et procédures d'appel d'offres ;
- ▶ Une stratégie commerciale doit être instaurée pour atteindre un équilibre financier dans les magasins de vente de fleurs et plantes ; en l'absence de perspectives de redressement, la cession de cette activité devrait être envisagée.



## EVALUATION GLOBALE

Le CFL salue le travail effectué par les collaborateurs·trices des unités de la division, leur disponibilité, leur coopération et leur professionnalisme. Le CFL note que les objectifs opérationnels sont à ce jour globalement atteints, des améliorations pourraient cependant être entreprises afin d'optimiser les processus métier et gagner en efficacité.

Le CFL a formulé 11 recommandations visant à améliorer la gouvernance et la performance des processus en lien avec les problématiques d'entretien des espaces verts et de gestion de la production horticole.

## 2 Table des matières

<b>3</b>	<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>6</b>
3.1	CONTEXTE.....	6
3.2	OBJECTIF DE L'AUDIT ET PORTÉE DES TRAVAUX.....	7
3.3	MÉTHODE D'AUDIT .....	8
3.4	CALENDRIER DE L'AUDIT .....	8
3.5	REMERCIEMENT .....	8
<b>4</b>	<b>CONSTATS ET RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>10</b>
4.1	GESTION DES UNITÉS OPÉRATIONNELLES.....	10
4.2	SUIVI DES ORDRES DE TRAVAIL DES MENUISIERS.....	12
4.3	MESURE DE L'ACTIVITÉ DES COLLABORATEURS·TRICES DE L'UNITÉ PARCS .....	14
4.4	MISE À JOUR DES TAUX HORAIRES POUR LA FACTURATION DES PRESTATIONS .....	16
4.5	RESPECT DE LA RÉGLEMENTATION RELATIVE AUX MARCHÉS PUBLICS.....	18
4.6	SUIVI DES VOLUMÉTRIES D'EAU LIÉES AUX ARROSAGES .....	20
4.7	COMPTABILITÉ ANALYTIQUE DE L'ÉTABLISSEMENT HORTICOLE.....	22
4.8	MAGASINS DE VENTE DE FLEURS .....	24
4.9	GESTION DES CIMETIÈRES.....	25
4.10	MISE DES À JOUR DES DESCRIPTIONS DE POSTE (DP).....	27
4.11	GESTION DES DROITS D'ACCÈS DANS LE LOGICIEL MEGAN.....	28
<b>5</b>	<b>PRISE DE POSITION GÉNÉRALE DE L'AUDITÉ</b> .....	<b>30</b>
<b>6</b>	<b>ANNEXES</b> .....	<b>31</b>
6.1	TABLEAU DES RECOMMANDATIONS .....	31
6.2	TABLEAU DES ABRÉVIATIONS.....	32
6.3	EXTRAIT DE LA DIRECTIVE MUNICIPALE SUR LE CFL.....	33
6.4	CRÉDIT PHOTOS.....	34

## 3 Introduction

### 3.1 Contexte

La Ville de Lausanne entretient ses espaces urbains selon les principes du développement durable.

Au sein de sa division EPM, les unités et entités suivantes réalisent les prestations de :

- Parcs : 144 collaborateurs·trices organisés en trois secteurs et 22 équipes qui gèrent l'entretien, la taille, la tonte et la propreté de 33 parcs sur une surface totale de 350 hectares ;
- Les 35 collaborateurs·trices de Cimetières veillent à l'entretien des trois cimetières municipaux sur plus de 25 hectares. Ils effectuent notamment l'arrosage, la taille et la tonte des espaces verts, ainsi que la décoration des tombes. Une équipe de fossoyeurs s'occupe également des tombes, des inhumations et des cérémonies ;
- 41 collaborateurs·trices composent l'unité Production, aménagement et bois (PAB) :
  - 18 collaborateurs·trices entretiennent et réparent les places de jeux, effectuent des travaux de menuiserie et d'aménagements urbains ;
  - 23 collaborateurs·trices produisent 400'000 plantes et fleurs chaque année pour les parcs de la Ville et ses cimetières au sein d'un établissement horticole avec 13 serres réparties sur 4'000 m<sup>2</sup> et 11 tunnels de 4'820 m<sup>2</sup>. Une petite partie de cette production est vendue au public via trois magasins.

*Les parcs Lausannois en chiffres :*

*350 hectares de parcs*

*8'000 arbres d'avenue*

*80'000 arbres dans les parcs*

*300 fontaines*

*2'500 bancs*

*400'000 fleurs et plantes produites par an*

*87 places de jeux publiques*

*210 collaborateurs·trices*

Afin de lutter contre le réchauffement climatique, la Municipalité a établi un plan d'actions pour rafraîchir la ville en utilisant les arbres, en tant qu'amortisseurs climatiques, constituant un outil de lutte et d'adaptation face aux augmentations de chaleur et aux problèmes d'inondation.

Dans son préavis N° 2021/15, la Municipalité, via son Service des parcs et domaines propose de doubler l'indice de canopée sur le domaine public et de l'augmenter de 50% sur l'ensemble du territoire urbain lausannois afin d'atteindre 30% de couverture de canopée (558 ha) d'ici à 2040, soit 1'670 nouveaux arbres par an. Un montant de CHF 1'000'000.- a été prévu au plan des investissements du service et échelonné sur les années 2021 et 2022 à hauteur respective de CHF 200'000.- et CHF 800'000.- et constitue une des premières étapes de la mise en œuvre du « Plan Climat ». Le préavis N° 2021/24 prévoit, quant à lui, une augmentation du crédit-cadre annuel du service pour la plantation d'arbres de CHF 150'000.- à CHF 500'000.- et un financement annuel de CHF 1'000'000.- pour les années 2022 à 2025.

## 3.2 Objectif de l'audit et portée des travaux

En vertu des dispositions de l'article 4 de la « Directive municipale sur le contrôle des finances de la Ville de Lausanne (CFL) », le CFL a réalisé un audit interne portant sur la gestion de la division Entretien, production et maintenance de SPADOM. Les travaux d'audit ont porté sur la période s'échelonnant du 1<sup>er</sup> janvier 2021 au 20 novembre 2022.

L'audit a été guidé par les objectifs et les critères qui ont été jugés valables par le CFL dans les circonstances et qui sont exposés ci-après :

OBJECTIFS DE L'AUDIT	CRITÈRES
S'assurer que les mécanismes de gouvernance en place favorisent une bonne surveillance et un bon fonctionnement de la division EPM	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Pilotage des activités (budget, objectifs, indicateurs clés, suivi financier, etc.) adapté ;</li> <li>▶ Système de contrôle interne et de gestion de la fraude ;</li> <li>▶ Cohérence des objectifs au regard des objectifs de la législature et des préavis de la Ville de Lausanne ;</li> </ul>
S'assurer que la gestion financière et opérationnelle est adéquate, adaptée et efficiente	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Gestion des unités Parcs et Cimetières ;</li> <li>▶ Gestion de l'Etablissement horticole et du magasin de fleurs de Montoie ;</li> <li>▶ Gestion de l'unité Production, aménagement et bois ;</li> <li>▶ Gestion des appels d'offres et des achats de la division ;</li> <li>▶ Respect des dispositions légales relatives à la protection des données (LPD) ;</li> <li>▶ Analyse de la comptabilité analytique et des taux horaires ;</li> <li>▶ Gestion de l'entretien des places de jeux ;</li> <li>▶ Entretien des arbres et atteinte des objectifs du plan Canopée ;</li> <li>▶ Organisation IT (gestion des logiciels et applications métiers, autres problématiques IT, etc.) ;</li> </ul>
S'assurer de la gestion adéquate des ressources humaines	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Suivi des heures, des vacances et analyse du taux d'absentéisme ;</li> <li>▶ Revue des DP et des EC ;</li> <li>▶ Processus de recrutement et gestion de la relève</li> </ul>

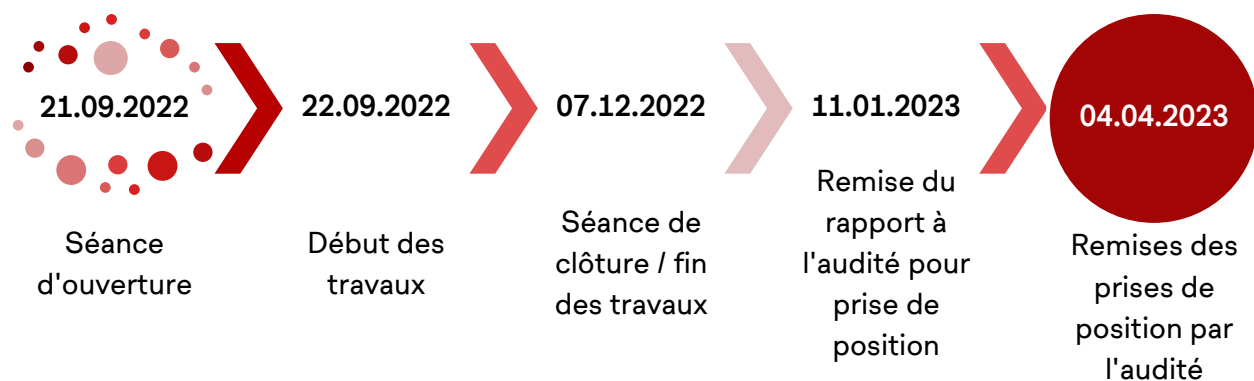
### 3.3 Méthode d'audit

Cette mission a été effectuée conformément à la « Directive municipale sur le Contrôle des finances de la Ville de Lausanne », ainsi qu'aux « Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne » édictées par l'IIA.

La phase d'examen du présent audit comprenait des entrevues, l'examen de documents, des analyses de données et des tests sur la base d'échantillons, procédures que nous avons jugées appropriées en vue d'obtenir l'information probante nécessaire.

### 3.4 Calendrier de l'audit

Le contenu de ce rapport a fait l'objet d'une revue complète par l'audité avant la réunion de clôture et a été amendé en fonction des compléments d'information obtenus par le CFL. Les constats tels que repris dans ce rapport ont été validés lors de cette séance. Les recommandations, relevant quant à elles de l'opinion du CFL, ont été présentées et discutées avec l'audité. Le calendrier de cet audit est résumé comme suit :



### 3.5 Remerciement

Le CFL tient à remercier la direction et le personnel du Service des parcs et domaines pour le soutien apporté à la réalisation de cet audit.

Lausanne, le 6 avril 2023

**Contrôle des finances de la Ville de Lausanne**

Yves Tritten

Chef de service





# Objectif canopée

Stratégie d'arborisation  
de la Ville de Lausanne



AVANT



APRES

## 4 Constats et recommandations

### 4.1 Gestion des unités opérationnelles

#### 4.1.1 Qu'avons-nous constaté ?

Chaque nouvelle législature fait paraître un programme dans lequel sont mis en avant les objectifs principaux de la période à venir. Ces objectifs sont ensuite déclinés au niveau des services puis des divisions et enfin des unités opérationnelles.

Le Service a établi une charte d'entretien qui intègre 28 objectifs avec leurs indicateurs respectifs suivis et évalués par un comité de pilotage.

Ces indicateurs doivent être mis à jour et suivis tout au long de l'année afin de participer collectivement à l'atteinte des objectifs. Le CFL constate les points suivants :

- Il n'existe pas d'objectifs SMART pour toutes les activités effectuées par les unités de la division, à l'instar de la charte d'entretien mise en place pour l'ensemble du service ;
- Suite à certaines réorganisations internes, des objectifs sont à mettre à jour ou à réattribuer ;
- De nouveaux indicateurs doivent être créés puis contrôlés afin de suivre ces objectifs dans les procès-verbaux de séance ;
- La documentation de planification et de suivi des tâches hebdomadaires et quotidiennes sur le terrain est souvent au format papier et hétérogène d'une équipe à l'autre.

*SMART (en français) :*  
*Spécifique*  
*Mesurable*  
*Atteignable*  
*Réaliste*  
*Temporellement défini*

Lors de nos visites sur le terrain, nous avons pu constater que le temps dédié aux tâches administratives diffère grandement d'un chef-fes d'équipe à un autre, certains préférant la manutention et d'autres l'administratif. Il en résulte un niveau de maturité de l'organisation de l'activité des collaborateurs·trices disparate d'une équipe à l'autre.

#### 4.1.2 Pourquoi ce constat est-il important ?

Une harmonisation de la méthodologie de travail permettrait de gagner en efficience ainsi qu'en qualité en mutualisant les bonnes pratiques de chaque équipe et en les diffusant à l'ensemble des chef-fes d'équipe.

La production d'indicateurs et d'objectifs SMART au sein des unités opérationnelles favoriserait le suivi et l'analyse des tâches réalisées sur le terrain, afin de mieux les rapprocher des objectifs du service.

### 4.1.3 Recommandation

Sur la base des points relevés ci-dessus, le CFL formule la recommandation suivante :

**Recommandation n° 2022/01**

**Priorité : Moyenne**

#### Améliorer la gestion opérationnelle des unités

Le CFL recommande de :

- Formuler, pour toutes les activités composant la division EPM, des objectifs SMART découlant de ceux du service et construire des indicateurs de suivi ;
- Suivre et mettre à jour les indicateurs trimestriellement dans les procès-verbaux de séance avec des contrôles permettant de s'assurer de la qualité de ces derniers ;
- Harmoniser les documents de planification et de suivi des tâches quotidiennes et hebdomadaires.

**Responsable :**

SPADOM - EPM

**Position de l'audité**

Accepté

La division EPM va améliorer ce point avec les outils existant : charte du service, Megan pour les heures effectuées sur les chantiers, ...

Elle veillera notamment à assurer le suivi lors de ses séances mensuelles.

**Personne responsable :**

Le prochain chef d'unité des parcs à engager début 2024

**Délai :**

31.12.2024

## 4.2 Suivi des ordres de travail des menuisiers

### 4.2.1 Qu'avons-nous constaté ?

Suite à la note Municipale 2022-173 intitulée « Synergies Ville - phase II : décisions de principe » du 7 mars 2022, la municipalité a pris la décision que les menuisiers du Service de la mobilité et de l'aménagement des espaces publics (MAP) intégreraient l'unité Production, aménagement et bois du Service des parcs et domaines sur le site du Vallon au 1<sup>er</sup> juillet 2022.

A ce jour, ces six collaborateurs·trices ne sont toujours pas gérés au quotidien par leur chef·fes d'unité. Il existe des incertitudes en termes d'objectifs, d'organisation, de planification du travail au jour le jour et ces lacunes contribuent à renforcer l'inquiétude de cette équipe.

Le CFL note l'absence d'outil de gestion des ordres de travail ou des demandes de prestations. Ces constats avaient fait l'objet d'une recommandation lors de l'audit du service MAP en 2020 intitulée « Mise en place d'une gestion efficiente au sein de l'unité Signalisation et menuiserie ». La mise en place de cette recommandation doit également être reprise par la nouvelle unité Production, aménagement et bois.

### 4.2.2 Pourquoi ce constat est-il important ?

L'absence de plan de synergie clair et formalisé entraîne une désorganisation des tâches des collaborateurs·trices. Aucun délai ou planning n'est actuellement formalisé afin d'organiser le déménagement des collaborateurs·trices sur le site du Vallon.

En l'absence d'outil performant permettant de gérer les travaux réalisés par les collaborateurs·trices, il est difficile de produire des indicateurs de performance et d'analyser l'activité produite.

### 4.2.3 Recommandation

Sur la base des points relevés ci-dessus, le CFL formule la recommandation suivante :

**Recommandation n° 2022/02**

**Priorité : Elevée**

#### Mise en place d'une application de gestion des ordres de travail des menuisiers

Le CFL recommande de :

- Se rapprocher du Service de la mobilité et de l'aménagement des espaces publics qui met en place le logiciel AS-TECH Travaux au sein de son unité travaux, et évaluer son adéquation avec les besoins de l'unité Production, aménagement et bois, pour la gestion des ordres de travail et des prestations à réaliser par les menuisiers ;
- Revoir l'organisation structurelle de cette unité, en particulier son encadrement puis définir une stratégie visant à effectuer des synergies opérationnelles et financières, suite à l'arrivée des menuisiers de MAP au sein de l'unité ;
- Calculer un coût complet de l'unité et définir des taux horaires pour toutes les prestations effectuées ;
- Mettre à jour les descriptions de poste des menuisiers.

**Responsable :**

SPADOM - EPM

**Position de l'audit**

Accepté

La division EPM est complètement en accord avec ce point, une note municipale d'intention a été validée par la municipalité, le 22.12.2022. Nous sommes en train d'implémenter cette note. Un rapprochement a été fait avec l'unité travaux de MAP à propos AS-TECH web.

**Personne responsable :**

Le responsable de l'unité aménagement, production et bois

**Délai :**

31.12.2023

## **4.3 Mesure de l'activité des collaborateurs·trices de l'unité Parcs**

### **4.3.1 Qu'avons-nous constaté ?**

L'unité Parcs de la division EPM réalise pléthore d'activités comme la tonte de gazon, le ramassage de détritrus dans les parcs, la taille des arbres et l'élagage, le soufflage des feuilles, les plantations de massifs ainsi que des prestations d'entretien pour les clients tiers.

Lors de ces activités quotidiennes, les chef·fes d'équipe ont également pour mission de saisir en fin de journée toutes ces heures par type d'activité et par emplacement dans le logiciel MEGAN. Ces heures ne sont actuellement pas saisies par collaborateur.

Un total de 256'485 heures ont été saisies dans MEGAN pour les heures travaillées par les équipes Parcs en 2021 pour 403'950 heures badgées dans TimeTool pour l'ensemble des collaborateurs·trices de cette unité. Le CFL constate que les heures renseignées dans MEGAN ne correspondent pas à toute l'activité réalisée par les collaborateurs·trices.

Par ailleurs, nous avons pu constater qu'il n'existe pas de gammes opératoires pour les tâches récurrentes permettant d'assurer une uniformité dans les prestations réalisées.

### **4.3.2 Pourquoi ce constat est-il important ?**

L'absence de données exhaustives saisies dans le logiciel opérationnel de l'unité Parcs empêche sa direction de pouvoir mesurer l'efficacité des tâches réalisées par ses collaborateurs·trices.

Cette saisie des heures lacunaire entraîne une valorisation de l'activité non exhaustive et donc un manque à gagner pour la Ville lorsqu'il s'agit de prestations externes.

L'absence de gammes opératoires par emplacement et activité réalisée péjore la mise en place d'indicateurs SMART et leur suivi.

### 4.3.3 Recommandation

Sur la base des points relevés ci-dessus, le CFL formule la recommandation suivante :

**Recommandation n° 2022/03**

**Priorité : Moyenne**

#### Mise en place d'une solution informatique de mesure des travaux d'entretien effectués

Le CFL recommande de :

- Saisir les heures par emplacement, par jour et par collaborateur·trice ;
- Réconcilier mensuellement les heures saisies avec les données enregistrées dans TimeTool ;
- Mettre en place des indicateurs de suivi dans un but d'amélioration continue des processus métier, définir des objectifs et réaliser des analyses de suivi à l'attention de la division ;
- Définir des décimales horaires ou gammes opératoires par type d'emplacement pour l'ensemble des espaces à entretenir.

**Responsable :**

SPADOM - EPM

**Position de l'audit**

Accepté

Les chef·fes d'équipe responsables d'inscrire les heures sur le programme MEGAN vont être sensibilisés à cette problématique. Une saisie des heures par emplacement, par jour et par gamme de travaux existe déjà et les heures y seront inscrites scrupuleusement afin qu'il n'y ait pas de différence entre les logiciels de comptabilisation des heures MEGAN et timetool. Toutefois, la division ne juge pas nécessaire d'y inclure le nom du collaborateur. La ville a besoin d'un nouveau programme informatique, uniformisé et dédié à tous les services effectuant des travaux sur le terrain, qui permette d'assurer le suivi et la facturation des heures par emplacement et par type d'activité. Le SOI doit être leader et le SPADOM partenaire.

**Personne responsable :**

L'adjoint aux chefs d'unité des parcs.

**Délai :**

31.12.2024, selon décision de la Municipalité

## **4.4 Mise à jour des taux horaires pour la facturation des prestations**

### **4.4.1 Qu'avons-nous constaté ?**

Les collaborateurs·trices de l'unité Parcs effectuent des prestations de jardinerie pour 16 clients externes facturées pour un total de KCHF 712 hors taxes (« HT ») en 2021. Le CFL a revu la méthodologie de cette facturation : le taux horaire utilisé en 2004 pour le contrat de prestations avec l'Etat de Vaud était de CHF 52 HT et a été réévalué à CHF 64 HT en 2015. Toutefois, nous constatons que cette augmentation est insuffisante dans la mesure où ce nouveau tarif ne reflète pas les coûts complets de l'unité.

Sur la base des coûts complets de l'unité, i.e. en prenant ses charges de fonctionnement ainsi que les coûts transverses du service et de la direction, le CFL estime que le taux horaire serait plus proche de CHF 87 HT.

Le CFL a estimé qu'en appliquant le taux horaire calculé ci-dessus aux prestations externes facturées, les produits de fonctionnement sont sous-évalués d'environ KCHF 225 HT sur l'exercice comptable 2022.

### **4.4.2 Pourquoi ce constat est-il important ?**

La sous-valorisation du taux horaire facturé à des tiers entraîne une perte de revenus.



### 4.4.3 Recommandation

Sur la base des points relevés ci-dessus, le CFL formule la recommandation suivante :

**Recommandation n° 2022/04**

**Priorité : Moyenne**

#### **Revue du calcul du taux horaire de l'unité Parcs pour la facturation aux tiers**

Le CFL recommande de :

- Mettre en place une comptabilité analytique pour l'unité Parcs en prenant en compte toutes ses charges de fonctionnement, tous les frais transverses de la Ville de Lausanne puis déterminer un coût complet ;
- Réévaluer le taux horaire facturé aux tiers dans le but d'atteindre un équilibre financier. Analyser l'opportunité d'adapter les contrats existants et la facturation.

**Responsable :**

SPADOM - EPM

**Position de l'audité**

Accepté

Cette comptabilité analytique devra être mise en place dans le cadre du remplacement du programme MEGAN par un programme informatique qui permette d'assurer le suivi et la facturation des heures par emplacement et par type d'activité. Les tarifs seront adaptés dès cette année, tant pour les travaux externes qu'internes. Les tarifs de facturation sont calqués sur l'IPC et les partenaires concernés sont avertis.

**Personne responsable :**

Le chef de division, entretien, production et maintenance

**Délai :**

31.12.2024

## **4.5 Respect de la réglementation relative aux marchés publics**

### **4.5.1 Qu'avons-nous constaté ?**

Le CFL a analysé les achats de fournitures et de services de la division EPM et revu les adjudications passées en Municipalité en 2022 et dresse les constats suivants :

- Le marché de fourniture de plantes pour l'objectif canopée 2022-2023 a été adjudiqué pour KCHF 363 HT. La note à la Municipalité correspondante mentionne que cet appel d'offres a été effectué en procédure ouverte ;
- Le CFL n'a pas trouvé la publication de cet appel d'offres sur la plateforme SIMAP ni l'adjudication correspondante, deux étapes pourtant dictées par la législation en vigueur. Le collaborateur en charge nous a confirmé que l'ensemble des plantes commandées pour la saison de plantation avait fait l'objet d'un appel d'offres sur invitation, ce qui est non conforme, le seuil de KCHF 250 HT étant largement franchi ;
- L'unité PAB de SPADOM a adjudiqué via deux notes municipales distinctes, deux marchés de fourniture d'une pelle polyvalente sur pneus pour KCHF 395 HT et d'un transporteur pour KCHF 286 HT en utilisant dans les deux cas la procédure de gré à gré comparatif. Le CFL constate que la procédure utilisée n'est pas conforme, en effet au-dessus de KCHF 250 HT, la procédure ouverte doit être utilisée.

### **4.5.2 Pourquoi ce constat est-il important ?**

Le respect de la réglementation relative aux marchés publics permet notamment d'assurer une concurrence efficace et une utilisation efficiente et économique des fonds publics.

### 4.5.3 Recommandation

Sur la base des points relevés ci-dessus, le CFL formule la recommandation suivante :

**Recommandation n° 2022/05**

**Priorité : Elevée**

#### Améliorer l'utilisation des procédures d'appels d'offres pour les marchés de fournitures

Le CFL recommande de :

- Quantifier les valeurs des marchés publics, choisir la procédure d'appel d'offres correcte, la faire revoir et valider ;
- S'assurer que les seuils définissant les procédures à utiliser, notamment les procédures ouverte et gré à gré exceptionnel, soient systématiquement respectés ;
- Veiller scrupuleusement à ce que les appels d'offres en procédure ouverte et de gré à gré exceptionnel ainsi que les adjudications y relatives soient publiées sur SIMAP et la FAO avec le nom de l'adjudicataire et la valeur du marché adjugé en CHF HT ;
- Insérer le numéro d'appel d'offres SIMAP pour les procédures ouvertes et de gré à gré exceptionnel dans la note municipale d'adjudication ;
- Mentionner dans la note municipale d'adjudication la procédure d'appel d'offres effectivement utilisée.

**Responsable :**

SPADOM - EPM

**Position de l'audité**

Accepté

Ce point a déjà grandement été amélioré en 2022, les collaborateurs·trices ont, par ailleurs, reçu une information spécifique à ce sujet. Pour 2023, la division EPM fera ces appels d'offres en respectant scrupuleusement la loi sur les marchés publics.

**Personne responsable :**

L'intégralité des collaboratrices et collaborateurs de la division EPM ayant affaire aux marchés publics

**Délai :**

31.12.2022

## 4.6 Suivi des volumétries d'eau liées aux arrosages

### 4.6.1 Qu'avons-nous constaté ?

Le préavis N° 2021/15 sur le plan canopée stipule que :

- Le coût de plantation d'un arbre varie fortement selon le lieu de son implantation. Dans un parc, il est de l'ordre du millier de francs. Dans un milieu construit, il peut s'élever à plus de CHF 20'000.- HT s'il s'avère nécessaire de déplacer des canalisations par exemple ;
- Le coût annuel pour l'entretien d'un arbre nouvellement planté est de CHF 150 HT durant les cinq premières années, montant qui passe ensuite à CHF 75 HT par an.

Ces montants ont été estimés par SPADOM, mais le CFL n'en a pas obtenu le détail, et comprend que le travail principal d'entretien consiste en l'arrosage, auquel il convient d'ajouter un passage par année pour la végétation au pied et un passage en hiver pour la taille.

Pour l'arrosage, les équipes utilisent parfois des bornes hydrantes avec un compteur, mais aussi des bouches disponibles sur le terrain ou se servent directement au local. En l'absence d'indicateurs exhaustifs sur les volumes d'eau consommés pour l'arrosage, nous n'avons pu déterminer les coûts complets de plantation et d'entretien d'un arbre et du nombre d'heures de travail nécessaires pour les collaborateurs·trices de l'unité Parcs.

### 4.6.2 Pourquoi ce constat est-il important ?

Mesurer les m<sup>3</sup> d'eau et heures de travail consacrées par les collaborateurs·trices à la plantation et l'entretien des arbres. Ceci permettrait de s'assurer que les arbres nouvellement plantés sont correctement entretenus et arrosés et également que cette activité est suffisamment pourvue en ept.

### 4.6.3 Recommandation

Sur la base des points relevés ci-dessus, le CFL formule la recommandation suivante :

**Recommandation n° 2022/06**

**Priorité : Faible**

#### Mise en place d'une solution de mesure de volumes d'eau consommés pour l'arrosage

Le CFL recommande de :

- Mesurer le nombre d'heures nécessaires par collaborateur·trice pour la plantation et l'entretien des arbres, ainsi que les m<sup>3</sup> d'eau consommés ;
- Evaluer la nécessité d'adapter le nombre de collaborateurs·trices pour atteindre tous les objectifs du plan ;
- Etudier la possibilité d'augmenter les sondes de mesure de l'humidité du sol.

**Responsable :**

SPADOM - EPM

**Position de l'audité**

Accepté

En plus des suppléments liés aux plantations des années précédentes, une bonne partie des plantations de cette année ont été équipées de sondes « Urbasense ». Cet outil nous aide considérablement dans l'arrosage des végétaux, cela permet de ne pas arroser inutilement et ainsi de nous faire gagner du temps et de l'eau. La division EPM se tient à jour des nouveautés en la matière.

**Personne responsable :**

Le chef de secteur, responsable opérationnel de l'objectif Canopée

**Délai :**

31.12.2025

## 4.7 Comptabilité analytique de l'établissement horticole

### 4.7.1 Qu'avons-nous constaté ?

L'établissement horticole produit des plantes, des fleurs et des arbres pour la Ville de Lausanne. Cette activité a plusieurs buts :

- Assurer un approvisionnement régulier de fleurs aux trois magasins des cimetières communaux ;
- Approvisionner l'unité Parcs pour les projets de décoration de massifs floraux de la Ville ;
- Pourvoir l'unité Parcs en arbustes, semis et divers plants ;
- Alimenter les cimetières en fleurs pour les prestations de décoration trimestrielle des tombes.

Dans le cadre de son activité, l'établissement horticole se doit de calculer des prix de revient pour l'entièreté de sa production.

Dans ses paramètres de calcul, les entrants tels que le coût de l'énergie ou le taux horaire de la main-d'œuvre du personnel horticole n'ont pas été actualisés depuis 14 ans.

### 4.7.2 Pourquoi ce constat est-il important ?

Des taux horaires recalculés annuellement sur la base d'un système de coûts complets sont indispensables pour la valorisation des projets et comme outil d'aide à la prise de décision. Ils servent de base pour la détermination des tarifs externes ou a minima pour évaluer la rentabilité des prestations effectuées.

D'après nos estimations, en actualisant le prix de revient des fleurs sur huit essences différentes, nous constatons en moyenne un manque à gagner pour la Ville de 50%.

### 4.7.3 Recommandation

Sur la base des points relevés ci-dessus, le CFL formule la recommandation suivante :

**Recommandation n° 2022/07**

**Priorité : Elevée**

#### Mise en place d'une comptabilité analytique de production et d'une stratégie pour l'établissement horticole

Le CFL recommande de :

- Mettre en place une comptabilité analytique pour l'établissement horticole, incluant toutes les charges de fonctionnement et les frais transverses ;
- Déterminer un taux de main-d'œuvre interne reprenant les résultats issus de la mise en place de ce contrôle de gestion ;
- Mettre à jour pour chaque type de plantes et fleurs produites dans les serres, les gammes opératoires et leur prix de revient ;
- Sur la base de ces outils, mettre en place une stratégie visant à garantir la pérennité de la production de plantes et fleurs par l'établissement horticole.

**Responsable :**

SPADOM - EPM

**Position de l'audité**

Accepté

Dans le cadre de la mise en œuvre du plan climat et la réduction de la surface cultivable à l'établissement horticole dû au projet des jardins de Vidy, l'établissement horticole sera redimensionné. La production se concentrera sur la culture de plantes vivaces et la production de jeunes plants de pépinière pour « Canopée ». Une comptabilité analytique sera donc mise en place afin de définir le coût de chaque culture.

**Personne responsable :**

Le responsable de l'établissement horticole.

**Délai :**

31.12.2023

## 4.8 Magasins de vente de fleurs

### 4.8.1 Qu'avons-nous constaté ?

La division EPM possède et gère le magasin de fleurs du cimetière de Montoie avec deux employé-es ainsi que les deux magasins de Bois-de-Vaux 1 et Bois-de-Vaux 2, en libre-service.

Sur la base des données comptables de 2021 et 2022, le CFL estime que les produits de fonctionnement projetés sur 2022 s'élèvent à KCHF 282 pour des charges de salaires et d'achats de fleurs de KCHF 692, soit une perte d'environ KCHF 400, avant imputation des frais transverses. Le CFL constate en plus que le coût d'achat des fleurs produites par l'établissement horticole est sous-évalué d'environ KCHF 200 par an, dès lors, la perte estimée pour 2022 s'élève à environ KCHF 600.

### 4.8.2 Pourquoi ce constat est-il important ?

Les ressources financières de la Commune ne devraient pas servir à couvrir le déficit récurrent d'une activité commerciale.

### 4.8.3 Recommandation

Sur la base des points relevés ci-dessus, le CFL formule la recommandation suivante :

<b>Recommandation n° 2022/08</b>	<b>Priorité : Elevée</b>
<b>Mise en place d'une stratégie visant un équilibre financier des magasins de vente de fleurs</b>	
Le CFL recommande de :	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mettre en place une comptabilité analytique afin de déterminer et de suivre l'ensemble des coûts imputables aux magasins de vente de plantes et de fleurs ;</li> <li>• Développer une stratégie commerciale visant un équilibre financier ;</li> <li>• Envisager la cession de cette activité en l'absence de perspectives de redressement.</li> </ul>	
<b>Responsable :</b>	SPADOM - EPM

<b>Position de l'audité</b>	Accepté
La Municipalité a validé la remise des magasins de fleurs à un exploitant privé, le 22.12.2022. Les procédures de remise sont en cours.	
<b>Personne responsable :</b>	Chef de projet SPADOM et chef d'unité patrimoine financier GER
<b>Délai :</b>	31.03.2023



## 4.9 Gestion des cimetières

### 4.9.1 Qu'avons-nous constaté ?

L'unité Cimetières de la division EPM est en charge d'entretenir les cimetières de la Ville. Parmi ses missions figurent les prestations suivantes :

- L'entretien et la décoration des tombes ;
- L'arrosage des fleurs ;
- Diverses prestations ponctuelles comme la plantation de rosiers.

*Les 4 cimetières de Lausanne sont :*

- *Bois-de-Vaux*
- *Montoie*
- *Vers-chez-les-blancs*
- *Montheron*

Ces prestations sont matérialisées par des fiches de travail, récupérées quotidiennement auprès de l'Office des prestations funéraires lausannois (OPFL) du Service de l'économie puis les prestations sont réalisées et les fiches de travail sont remises à l'Office des inhumations. Enfin, l'OPFL se charge de facturer les clients.

Le CFL a constaté que les heures prestées saisies dans le logiciel MEGAN ne correspondent pas aux heures de pointage de TimeTool.

Le tarif des prestations réalisées n'a pas été actualisé et aucune étude comparative ou calcul de coût ne permet de s'assurer que le prix de facturation interne est correct.

Le taux horaire estimé par le CFL en prenant en compte les coûts transverses s'élève à CHF 84 HT.

### 4.9.2 Pourquoi ce constat est-il important ?

Afin d'améliorer la visibilité de l'activité réalisée, l'unité Cimetières doit s'assurer que toutes les heures effectuées par ses collaborateurs·trices sont saisies dans le logiciel MEGAN.

La sous valorisation du taux horaire lors de prestations facturées à des tiers entraîne une perte de revenus pour la Ville.

Enfin, la mise en place de gammes opératoires et la détermination d'un taux horaire reflétant les coûts complets de cette unité fournirait un outil fiable à la direction du Service pour optimiser sa gestion.

### 4.9.3 Recommandation

Sur la base des points relevés ci-dessus, le CFL formule la recommandation suivante :

**Recommandation n° 2022/09**

**Priorité : Elevée**

#### Améliorer la gestion des prestations et la facturation de l'unité Cimetières

Le CFL recommande de :

- Saisir les heures prestées pour l'entretien des tombes par collaborateur·trice et par numéro de contrat ou renseigner le numéro de la fiche de travail ;
- S'assurer que les heures saisies dans MEGAN soient réconciliées avec les heures badgées dans TimeTool ;
- Définir des gammes opératoires pour l'ensemble des travaux effectués par les collaborateurs·trices de l'unité Cimetières en envisageant une digitalisation des fiches de travail ;
- Recalculer les taux horaires des collaborateurs·trices ;
- Evaluer le coût complet de réalisation par les collaborateurs·trices des prestations effectuées pour le Service de l'économie et évaluer l'opportunité de le répercuter sur la facture interne.

**Responsable :**

SPADOM - EPM

ECONOMIE - OPFL

**Position de l'audité**

Accepté

En collaboration avec le service de l'économie, le SPADOM travaille pour proposer un nouveau type de contrat de décorations des tombes. Cette proposition sera plus vertueuse en termes d'économie de CO2 et de ressources. Quant aux calculs de rendements, ils devront être mis en place par les deux services concernés. Les deux services proposeront à la clientèle un type de contrat financièrement rentable pour la ville.

**Personne responsable :**

Le responsable du cimetière

**Délai :**

31.12.2023

## 4.10 Mise des à jour des descriptions de poste (DP)

### 4.10.1 Qu'avons-nous constaté ?

Le CFL a revu un échantillon de descriptions de poste et constate que sept d'entre elles n'ont plus été mises à jour depuis 2017 voire même 2015 pour certaines :

- Plusieurs missions confiées ne sont plus les exactes et d'autres sont même absentes alors que le travail est réalisé au quotidien ;
- Les responsables directs mentionnés ne sont plus exacts, notamment lorsqu'il y a eu des départs en retraite.

### 4.10.2 Pourquoi ce constat est-il important ?

En cas d'absence de descriptions de postes à jour, la division EPM s'expose à une sous valorisation du travail effectué au quotidien et à une absence de couverture des tâches à réaliser.

### 4.10.3 Recommandation

Sur la base des points relevés ci-dessus, le CFL formule la recommandation suivante :

**Recommandation n° 2022/10**

**Priorité : Faible**

#### Actualisation des descriptions de poste

Le CFL recommande de s'assurer que toutes les descriptions de poste des collaborateurs·trices de la division EPM reflètent toutes les modifications intervenues dans la structure des équipes et dans les tâches effectuées.

**Responsable :**

SPADOM - EPM

**Position de l'audité**

Accepté

Le travail de mise à jour est prévu au premier semestre 2023

**Personne responsable :**

La responsable des ressources humaines du SPADOM

**Délai :**

31.12.2023

## 4.11 Gestion des droits d'accès dans le logiciel MEGAN

### 4.11.1 Qu'avons-nous constaté ?

Le logiciel MEGAN se divise en cinq modules. Il y a le module principal puis quatre autres modules additionnels permettant de gérer des tâches plus spécifiques comme :

- La gestion des plantes (boutures, semis et plantes) ;
- La gestion des massifs (principalement des fleurs) ;
- La gestion des pépinières (les arbres et arbustes) ;
- La gestion des cimetières (gestion des prestations).

Il existe une séparation des droits informatiques au niveau des modules MEGAN cependant, il n'existe aucun cloisonnement dans les droits d'accès accordés sur le module principal. Tous les utilisateurs de SPADOM ayant accès à MEGAN sont dans le même groupe « Utilisateurs ».

La présence de comptes génériques doit être évitée, surtout s'ils ont les mêmes droits que les chef-fes d'équipe et qu'ils n'ont pas de nomenclature particulière.

### 4.11.2 Pourquoi ce constat est-il important ?

L'utilisation de groupes ou de profils de sécurité permet une séparation des accès à l'intérieur du logiciel métier. En l'absence de cette séparation, les utilisateurs d'une unité peuvent accéder ou modifier des données d'une autre unité ou d'autres prestations hors périmètre.

Enfin, l'utilisation de comptes génériques empêche la traçabilité des actions menées à l'intérieur du logiciel, supprimant tout l'intérêt de posséder un accès nominatif.

### 4.11.3 Recommandation

Sur la base des points relevés ci-dessus, le CFL formule la recommandation suivante :

**Recommandation n° 2022/11**

**Priorité : Faible**

#### Sécurisation des droits d'accès du logiciel MEGAN

Le CFL recommande de :

- Revoir les droits d'accès accordés aux différents modules de MEGAN en supprimant les personnes non légitimes ou n'ayant plus besoin de ces droits ;
- Limiter l'utilisation de comptes génériques non nominatifs à des besoins particuliers ;
- Créer des profils dans MEGAN et organiser les droits d'accès en fonction des rôles et responsabilités.

**Responsable :**

SPADOM - EPM

**Position de l'audité**

Accepté

Le SPADOM a l'ambition d'abandonner le programme MEGAN. Le nouveau programme tiendra compte des recommandations du CFL.

**Personne responsable :**

Le chef de division d'entretien, production, maintenance

**Délai :**

31.12.2025

## 5 Prise de position générale de l'audit

Le SPADOM salue la qualité de l'audit qui a permis de déceler des points à régler avec une approche constructive. Les auditeurs ont parfaitement compris les enjeux et les missions du SPADOM. Le résultat de l'audit est également pris comme une chance d'avoir un regard extérieur sur nos activités. Le but étant que le SPADOM évolue en fonction des stratégies et exigences voulues par la Municipalité.

### Etat du suivi des recommandations

La plupart des recommandations faites par le CFL, ayant une priorité élevées, ont déjà été mise en œuvre, notamment :

- Le suivi des ordres de travail des menuisiers. Dans le cadre de « Synergies » le SPADOM a proposé une note d'intention pour l'organisation de la filière bois, validée par la municipalité le 22.12.2022, l'implémentation de cette note aura lieu, courant 2023.
- La mesure de l'activité des collaborateurs·trices Parcs a été déjà été améliorée.
- La mise à jour des taux horaires est en cours et se fera selon l'indice du coût de la vie.
- Le respect de la réglementation relative aux marchés publics se fait dorénavant de façon scrupuleuse.
- Les procédures de remise des magasins de fleurs sont en cours.
- Le travail de réflexion pour la simplification des contrats de décorations des tombes est en cours de traitement en collaboration avec le Service de l'économie.

Les autres recommandations concernant le pilotage et la définition des procédures se feront selon les dates indiquées dans l'audit et en fonction des priorités données par le CFL. Les outils de pilotage et de suivi seront définis en conséquence. Le but étant une mise en œuvre efficace et rapide des recommandations du CFL.

## 6 Annexes

### 6.1 Tableau des recommandations

N°	Titre	Responsable	Priorité
2022/01	Améliorer la gestion opérationnelle des unités	SPADOM - EPM	Moyenne
2022/02	Mise en place d'une application de gestion des ordres de travail des menuisiers	SPADOM - EPM	Elevée
2022/03	Mise en place d'une solution informatique de mesure des travaux d'entretien effectués	SPADOM - EPM	Moyenne
2022/04	Revue du calcul du taux horaire de l'unité Parcs pour la facturation aux tiers	SPADOM - EPM	Moyenne
2022/05	Améliorer l'utilisation des procédures d'appels d'offres pour les marchés de fournitures	SPADOM - EPM	Elevée
2022/06	Mise en place d'une solution de mesure de volumes d'eau consommés pour l'arrosage	SPADOM - EPM	Faible
2022/07	Mise en place d'une comptabilité analytique de production et d'une stratégie pour l'établissement horticole	SPADOM - EPM	Elevée
2022/08	Mise en place d'une stratégie visant un équilibre financier des magasins de vente de fleurs	SPADOM - EPM	Elevée
2022/09	Améliorer la gestion des prestations et la facturation de l'unité Cimetières	SPADOM - EPM	Elevée
2022/10	Actualisation des descriptions de poste	SPADOM - EPM	Faible
2022/11	Sécurisation des droits d'accès du logiciel MEGAN	SPADOM - EPM	Faible

#### Priorités des recommandations

Le Contrôle des finances de la Ville de Lausanne classe ses recommandations sur la base des risques (élevé, moyen, faible). Les risques sont évalués en fonction de leur impact et de leur probabilité de survenance.

## 6.2 Tableau des abréviations

CFL	Contrôle des finances de la Ville de Lausanne
IIA	Institute of Internal Auditors (Association d'audit interne)
SPADOM	Service des parcs et domaines de la Ville de Lausanne
EPM	Division Entretien, production et maintenance de SPADOM
EH	Etablissement horticole de la Ville de Lausanne
OPFL	Office des prestations funéraires de la Ville de Lausanne
ECO	Service de l'économie de la Ville de Lausanne
ERP	Enterprise resource planning



## 6.3 Extrait de la directive municipale sur le CFL

### Extrait de la directive municipale sur le Contrôle des finances de la Ville de Lausanne<sup>1</sup>

#### Art. 18 – Rapports d’audit interne et recommandations

1. Le mandat d’audit débute par un entretien de lancement avec l’audité.
2. Le CFL émet le rapport en version définitive aux destinataires prévus uniquement après la finalisation des étapes suivantes :
  - a. Le CFL présente ses conclusions d’audit et recommandations dans un projet de rapport qu’il adresse avant la réunion de clôture à l’audité.
  - b. Lors de la réunion de clôture, l’audité fait part de ses éventuelles remarques sur les constats et recommandations du projet de rapport.
  - c. A l’issue de cette réunion, le CFL émet une version du projet adressée à l’-aux audité-s et aux directeurs concerné-s pour prise de position.
  - d. L’audité a 60 jours ouvrés pour faire adopter une note à la Municipalité comprenant :
    - i. sa position pour chaque recommandation. Si une recommandation s’adresse à un tiers, le CFL adresse séparément sa demande de positionnement à ce dernier ;
    - ii. une note de synthèse de suivi des recommandations de l’audité ;
    - iii. l’indication des éléments considérés comme étant confidentiels ainsi que les motifs afin que la Ville puisse en tenir compte lors de la publication du rapport.

Lorsque l’audité n’est pas une entité rattachée à l’administration communale, le service de tutelle doit soumettre la note à la Municipalité, qui en prendra acte.
  - e. Le délai de 60 jours écoulé, le CFL émet le rapport final aux destinataires prévus à l’art. 19 al. 1. Celui-ci inclut les prises de position et la note de synthèse de suivi des recommandations de l’audité.
3. En cas de désaccord au sujet des recommandations à mettre en œuvre, le CFL saisit le comité d’audit, qui statue définitivement.
4. Lorsque l’audité n’a pas donné, dans le délai imparti, une suite appropriée aux recommandations du CFL, celui-ci soumet le cas au comité d’audit qui prend les dispositions nécessaires.

#### Art. 19 - Diffusions des rapports

1. Les rapports d’audit interne sont adressés :
  - a. A l’audité ;
  - b. Au service subventionnant concerné, lorsque l’audité n’est pas une entité rattachée à l’administration communale ;
  - c. A la direction concernée ;
  - d. A la Municipalité ;
2. Sous réserve des dispositions de l’art. 16 LInfo, les rapports d’audit interne sont rendus publics dès qu’ils sont achevés au sens de l’article 9 alinéa 1<sup>er</sup> LInfo, soit dès que le rapport final a été émis par le CFL.
3. Les noms des collaborateurs ne sont pas mentionnés dans le rapport publié.

<sup>1</sup> VILLE DE LAUSANNE, 2021. Directive municipale sur le Contrôle des finances de la Ville de Lausanne du 14 janvier 2021. Etat au 14 janvier 2021. Disponible à l’adresse : [https://www.lausanne.ch/apps/actualites/index\\_recueil.php?id\\_domaine=8](https://www.lausanne.ch/apps/actualites/index_recueil.php?id_domaine=8).

## 6.4 Crédit photos

Toutes les photos figurant dans ce rapport proviennent du site officiel de la Ville de Lausanne.