



**Ville de Lausanne**

Contrôle des finances

case postale 6904 – 1002 Lausanne

## **RAPPORT D'AUDIT INTERNE**

# **Gouvernance des SIL**

### **Audit de performance**

*Version définitive – Avec réponses des audités*

**Destinataires :**

Municipalité

Monsieur le Directeur des SIL

Messieurs les chefs de services des SIL

**Extrait de la directive municipale sur le Contrôle des finances de la Ville de Lausanne**

**Art. 19 – 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 projet signée adressée à l’-aux audité-s et au-x directeurs concerné-s pour prise de position.
  - d. L’audité a 30 jours ouvrés pour insérer sa position pour chaque recommandation. Si une recommandation s’adresse à un tiers, le CFL adresse séparément sa demande de positionnement à ce dernier.
  - e. Le délai de 30 jours écoulé, le CFL émet le rapport final aux destinataires prévus.
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. 20 - Diffusions des rapports**

1. Les rapports d’audit interne sont adressés avec la mention « confidentiel » :
  - 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 ;
  - e. Aux présidents des Commissions des finances et de gestion du Conseil communal.
2. Sur demande motivée, la Municipalité peut autoriser le CFL à diffuser un rapport à un destinataire hors liste.

*Le genre masculin générique utilisé dans ce présent rapport s’applique à des personnes et représente indifféremment des hommes et des femmes.*

**Confidentialité**

*« Les informations contenues dans le présent document (le « Document ») sont destinées aux seuls besoins internes de la Ville de Lausanne. La mise à disposition au profit d’un tiers ou l’utilisation directe ou indirecte par un tiers de tout ou partie du Document s’effectuera sous la seule responsabilité des destinataires du Document. 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. »*

## Synthèse

L'intégration des Services Industriels de Lausanne (SiL) au sein de l'administration communale est une volonté politique affichée par la Municipalité.

Si les SiL ont bénéficié pendant longtemps d'un marché de l'électricité et du gaz captifs, l'ouverture totale de ces marchés constitue une sérieuse menace pour leur rentabilité. La nouvelle organisation Ariane effective depuis le 1er janvier 2018 a été pensée en vue de préparer les SiL aux changements à venir, notamment en distinguant la gestion du réseau et les activités de commercialisation de l'énergie.

Le CFL a retenu la définition de la gouvernance comme étant « le dispositif comprenant les processus et les structures mis en place par le Conseil afin d'informer, de diriger, de piloter les activités de l'organisation en vue de réaliser ses objectifs ».

Le CFL constate les efforts entrepris par la direction et par les collaborateurs dans la mise en place d'Ariane. La nouvelle organisation a permis de créer une nouvelle direction plus collégiale et une stratégie commune aux services se met en place.

Une évolution est néanmoins nécessaire si les SiL veulent rester compétitifs sur un marché concurrentiel et atteindre leurs objectifs et ceux de la Ville. Les principaux constats que le CFL a relevés sont les suivants :

- La formation des membres de la direction doit être renforcée dans les domaines de la gestion et de la finance, ceci dans le but de sensibiliser ces derniers à l'importance d'intégrer des objectifs quantitatifs et des indicateurs de gestion dans le pilotage des SiL ;
- Le comité de direction ne dispose pas de tableau de bord lui permettant d'être informé régulièrement sur les indicateurs-clés nécessaires à la prise de décision et à la réorientation de certaines activités ;
- L'analyse des risques, couvrant tous les niveaux de l'activité des SiL, n'est pas formalisée et les contrôles permettant de gérer ou d'atténuer ces risques ne sont ni identifiés, ni suivis ;
- Les stratégies réseaux et commerciales ne sont pas finalisées et empêchent la fixation de caps à moyen et long terme pour l'organisation ;
- Des objectifs sont encore basés sur des données historiques et non sur des analyses de marché et des projections ;
- La comptabilité analytique par fluide doit être améliorée afin de fournir une information fiable et pertinente à la prise de décision ;
- Les processus budgétaires de fonctionnement et d'investissement imposés par la Ville de Lausanne ne sont pas adaptés à l'activité des SiL ;
- La division Controlling et Finances ne dispose pas de l'autorité suffisante pour mener à bien sa mission ;
- Le Règlement du personnel de l'administration communale et les procédures internes liées à la gestion des ressources humaines de la Ville de Lausanne ne sont pas adaptés aux besoins d'une activité industrielle et commerciale ;
- Les prestations facturées par la Ville de Lausanne aux SiL, ne sont pas toujours justifiées au niveau opérationnel et économique, et diminuent la compétitivité des SiL.

Le CFL a formulé 12 recommandations pour permettre aux SiL d'améliorer leur gouvernance et atteindre leurs objectifs. Afin de faire face aux nombreux enjeux liés à l'ouverture des marchés, aux défis climatiques, à la transition vers les énergies renouvelables et la transformation numérique, les SiL doivent devenir plus agiles et plus compétitifs.

## Tableau des recommandations

N°	Année	Sujet	Responsables	Risques	Priorité
R1	2019	Mise en place de formations continues en gestion et finance pour les membres du CODIR	RRHD SiL	Gouvernance	Elevée
R2	2019	Orientation du nouveau Directeur lors des changements de législature	CODIR	Gouvernance	Elevée
R3	2019	Mise en place d'un tableau de bord au niveau du CODIR	CODIR	Gouvernance	Elevée
R4	2019	Mise en place d'une analyse des risques formalisée	CODIR	Gouvernance Conformité Financier Opérationnel	Elevée
R5	2019	Prévention du risque de fraude et de conflit d'intérêts	Municipalité / SPEL	Gouvernance Conformité	Moyenne
R6	2019	Elaboration et suivi de la stratégie et des objectifs	CODIR	Gouvernance	Elevée
R7	2019	Processus budgétaire	Municipalité	Financier Gouvernance	Elevée
R8	2019	Positionnement de la fonction Controlling dans la gouvernance des SiL	CODIR	Financier Gouvernance	Elevée
R9	2019	Adapter le système de gestion des ressources humaines des SiL aux exigences du marché	Municipalité	Opérationnel	Elevée
R10	2019	Gestion des ressources humaines au niveau de la Direction des SiL	CODIR	Opérationnel	Elevée
R11	2019	Amélioration de la compétitivité des SiL	CODIR et Municipalité	Financier Gouvernance Opérationnel	Elevée
R12	2019	Evolution de la forme juridique des SiL	Municipalité	Financier Gouvernance Opérationnel	Elevée

## Table des matières

<b>SYNTHÈSE</b>	<b>3</b>
<b>TABLEAU DES RECOMMANDATIONS</b>	<b>4</b>
<b>1. INTRODUCTION</b>	<b>6</b>
1.1 Déroulement de l'audit	6
1.2 Contexte	6
1.3 Chiffres clés	7
<b>2. DIRECTION DES SIL</b>	<b>8</b>
2.1 Membres de la Direction	8
2.2 Outils de pilotage	10
2.3 Gestion des risques	11
2.4 Communication	13
2.5 Bureaux des SiL	13
<b>3. STRATÉGIE</b>	<b>13</b>
3.1 Elaboration et suivi des pistes stratégiques	14
3.2 Objectifs de direction	14
3.3 Veille stratégique	15
3.4 Programme de législation	15
3.5 Indicateurs environnementaux	15
<b>4. INFORMATION FINANCIÈRE ET PROCESSUS BUDGÉTAIRE</b>	<b>16</b>
4.1 Etats financiers des SiL	16
4.2 Budget « base 0 »	17
4.3 Plan des investissements	19
4.4 Fonction Controlling	19
<b>5. RESSOURCES HUMAINES</b>	<b>20</b>
5.1 Vague de départs volontaires et vacances des postes	20
5.2 Difficultés à recruter et à licencier	21
5.3 Auxiliaires	22
5.4 Incitation à la performance	22
<b>6. SYSTÈME D'INFORMATION ET GESTION DE PROJET</b>	<b>24</b>
6.1 Système d'information	24
6.2 Gestion de projet	24
<b>7. MODÈLE DE GOUVERNANCE</b>	<b>25</b>
7.1 Comparaison des modèles de gouvernance des gestionnaires de réseau et de distribution en Suisse	25
7.2 Service de l'eau	25
7.3 Secret des affaires	25
7.4 Pression sur les prix	25
7.5 Etablissement de droit public autonome	28
<b>ANNEXE 1 : POSITIONNEMENT DES SIL SUR LES TARIFS DU GAZ</b>	<b>31</b>

## 1. Introduction

---

### 1.1 Déroulement de l'audit

L'audit s'est déroulé du 19 août 2019 au 06 décembre 2019 et ce rapport est établi sur la base des faits et documents connus et revus dans cette période.

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'informations 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 :

Lettre de mission	14 août 2019
Réunion d'ouverture	19 août 2019
Remise du projet de rapport	18 décembre 2019
Réunion de clôture	21 janvier 2020
Rapport en version V0 avant réponses de l'audité	11 février 2020
Remise des réponses de l'audité aux recommandations	3 avril 2020

### 1.2 Contexte

L'insertion des Services industriels de Lausanne (SiL) dans l'Administration communale est un choix politiquement affirmé par la Municipalité et le Conseil communal. Créés en 1896, les SiL ont une mission d'intérêt public : ils approvisionnent une partie de l'arc lémanique en gaz et la région lausannoise en électricité et chauffage à distance et fournissent également des prestations multimédia. Les SiL sont également le fer de lance de l'engagement politique de la Ville en faveur du développement durable, avec une volonté affichée d'investir dans les énergies renouvelables. Si les SiL ont bénéficié pendant longtemps d'un marché captif, un vent de libéralisation souffle depuis une dizaine d'années et l'ouverture complète prochaine des marchés de l'électricité et du gaz est une épée de Damoclès. Les précédentes étapes de libéralisation étaient les suivantes :

- Depuis 2009, les gros consommateurs (à partir de 100 000 kWh par an) ont la possibilité de choisir librement leur fournisseur d'électricité. Il est prévu qu'à l'avenir, tous les clients finaux bénéficient de cette possibilité.
- Depuis 2012, le marché du gaz suisse est ouvert à la concurrence pour les grands clients industriels, avec un seuil d'éligibilité révisé à la baisse (150 Nm<sup>3</sup>/h) depuis octobre 2015.

Le projet de réorganisation Ariane conduit par les SiL est entré en vigueur au 1er janvier 2018. La nouvelle organisation est basée sur un regroupement par métiers et par compétences et une approche multi-fluides au lieu d'une approche par fluide. Selon le courrier du 21 décembre 2017 adressée au Conseil communal, ce projet devait permettre de mieux relever les défis à venir :

- Affronter la baisse des marges dans l'énergie et le multimédia, due à la concurrence et la régulation ;
- Faire plus et mieux avec les mêmes ressources dans un contexte financier encore délicat pour l'ensemble du ménage communal ;
- Tenir compte de la pérennité et de l'évolution des métiers exercés au sein des SiL ;
- S'approprier de nouveaux métiers et de nouvelles compétences ;
- Mieux planifier à moyen et long terme.

Près de deux ans après sa mise en place, la nouvelle structure a permis d'améliorer le dialogue au niveau de la direction et les prises de décisions qui se veulent plus collégiales. Une stratégie commune aux services a vu le jour pour la première fois. Les SiL ont défini leurs propres valeurs, en cohérence avec les engagements et la communication de la Ville. La transformation est engagée et portée par la direction, mais les défis restent de taille et les obstacles, bien souvent intrinsèques à l'administration, sont encore nombreux.

### 1.3 Chiffres clés

Depuis le 1er janvier 2018, les SiL sont organisés en six services. Au 31 décembre 2018, il y a 523 EPT, hors auxiliaires, pour une masse salariale de CHF 71 millions.

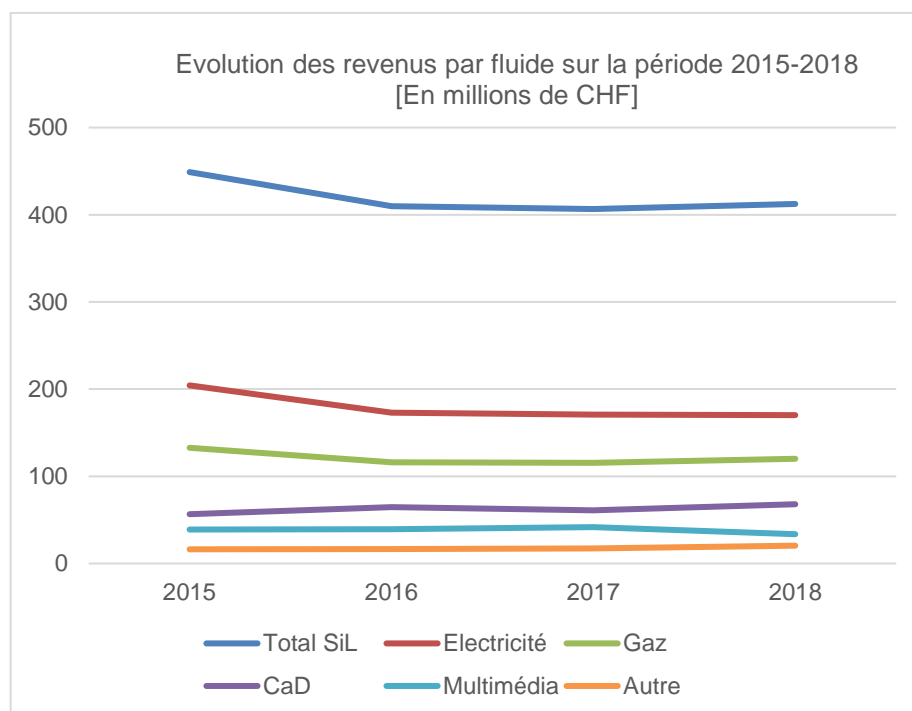
Les tableaux ci-dessous montrent la part des SiL dans le total des dépenses d'investissement, les revenus et le résultat de la Ville de Lausanne. Les revenus SiL et Ville ont été retraités en éliminant les ventes internes aux SiL (comme par exemple la vente d'électricité des SiL à ses propres services) :

En milliers de francs CHF'000	2015	2016	2017	2018
Revenus SiL	448'895	409'759	406'542	412'325
Revenus Total Ville	1'792'670	1'788'295	1'789'426	1'914'062
Part des SiL	25%	23%	23%	22%

Dépenses d'investissement SiL	37'230	37'547	40'349	38'949
Dépenses d'investissement Total Ville	101'553	113'462	139'388	117'638
Part des SiL	37%	33%	29%	33%

Résultat net SiL	62'351	64'370	47'824	49'108
Résultat net Total Ville	4'557	242	- 8'617	- 27'673
Résultat de la Ville sans les SiL	- 57'794	- 64'128	- 56'441	- 76'781

Le graphique suivant présente l'évolution des revenus par fluide sur la période 2015-2018 selon la comptabilité analytique mise en place en 2018 avec la nouvelle organisation. Les revenus ont également été retraités en éliminant les ventes internes aux SiL :

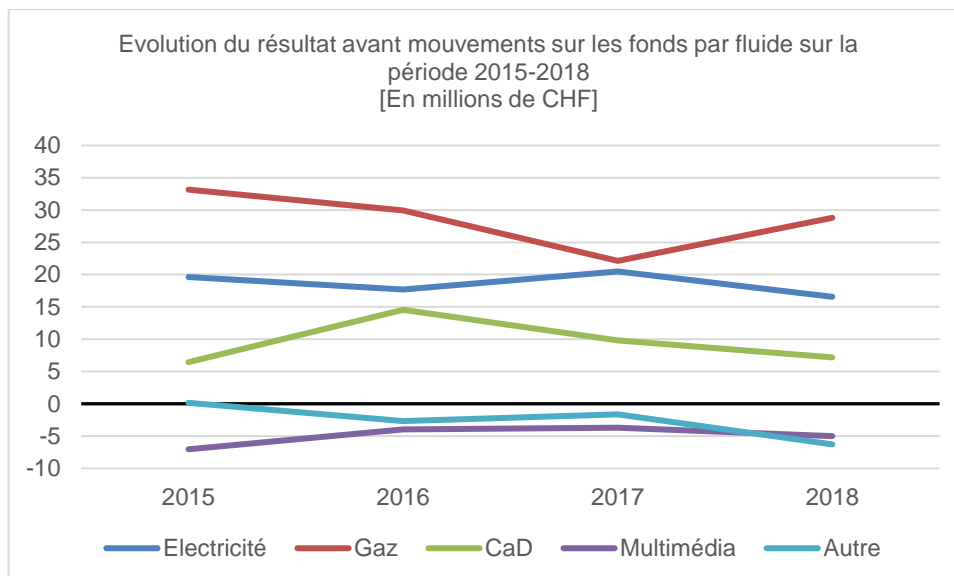


Revenus « Autre » : inclus notamment l'éclairage public, le contracting, la télégestion.

CaD : Chauffage à Distance

La baisse des revenus est essentiellement expliquée par l'électricité. A titre d'exemple, le volume d'électricité commercialisé à fin 2018 auprès des clients éligibles en tarif régulé et des clients marché a diminué de près d'un tiers par rapport au volume de 2008 (303 GWh en 2018 contre 433 GWh en 2008).

Sur la même période, nous avons analysé l'évolution du résultat par fluide (avant mouvement sur les fonds) :



Le résultat des SiL est péjoré par les performances réalisées sur le multimédia ainsi que sur les prestations « Autre ».

A travers cet audit, l'objectif du CFL vise à déterminer si la gouvernance actuelle des SiL est adaptée en vue des défis actuels et à venir.

## 2. Direction des SiL

### 2.1 Membres de la Direction

Le Comité de Direction des SiL ou CODIR a été créé en janvier 2017 dans le cadre de la mise en place d'Ariane et correspond à une évolution des réunions de direction mensuelles appelées autrefois Conférences des Chefs de Service (CCS). Les principales évolutions portent sur la fréquence qui est devenue bimensuelle puis hebdomadaire depuis septembre 2019, ainsi que sur les sujets traités qui se veulent plus stratégiques. Le CODIR est composé du Directeur, qui le préside, et des chefs de service. Tous les chefs de service actuels étaient déjà à des postes de chefs de services ou de cadre avant la mise en place d'Ariane, et ils ont de ce fait une bonne connaissance de l'activité des SiL et du mode de fonctionnement de l'administration communale.

Le CFL a constaté les points suivants :

- Les chefs de service se tiennent informés des évolutions techniques dans leurs domaines respectifs en assistant régulièrement aux séances organisées par l'Association des Entreprises Electriques Suisse (AES), l'Association Suisse de l'Industrie Gazière (ASIG), la Commission Fédérale de l'Electricité (ELCOM). En revanche, même si les chefs de service ont généralement déjà une formation de base en finance et gestion, ils ne suivent pas de formation continue dans ces domaines. Le CFL a constaté notamment que l'utilisation d'indicateurs de gestion adaptés à la granularité requise au niveau du CODIR faisait défaut. Or l'environnement des SiL est en train d'évoluer rapidement dans un marché qui va devenir de plus en plus concurrentiel et qui nécessitera de développer une culture du chiffre, du résultat et de la performance.
- Le Directeur des SiL étant un élu municipal, celui-ci n'a pas nécessairement le bagage technique nécessaire à la gestion d'une entreprise offrant des prestations multi fluides sur un marché concurrentiel comme les SiL. Lors du changement de législature, il n'y a pas de transmission de connaissance entre les deux élus et le nouveau directeur doit en général apprendre sur le terrain et avec les chefs de service. Cela a été le cas pour l'actuel Directeur qui a acquis les connaissances nécessaires à sa fonction durant cet apprentissage. Ce mode de fonctionnement peut néanmoins avoir comme effet de ralentir momentanément les prises de décisions.



**R1. Mise en place de formations continues en gestion et finance pour les membres du CODIR**

Afin de mieux pouvoir s'adapter à un environnement qui va devenir de plus en plus concurrentiel et où la culture du chiffre et de la performance va s'imposer, le CFL recommande de :

- Mettre en place pour les chefs de service et le Directeur des SIL des formations régulières en finances et en gestion, notamment des formations en lien avec l'utilisation d'indicateurs utiles à une analyse rapide de haut niveau.

Risque	Responsable	Priorité
Gouvernance	RRHD SiL	Elevée

Position de l'audité	Acceptée			
<p>Les descriptions de poste des membres de la direction des SIL exigent qu'ils aient une formation académique et pratique solide en matière de finance et de gestion ; critère qui est strictement respecté au moment de l'engagement. En outre, ils suivent régulièrement des séminaires organisés par les associations professionnelles et les instances fédérales (Association des électriciens suisses (AES), Association suisse de l'industrie gazière (ASIG), Office fédéral de l'énergie (OFEN), Cité de l'énergie, Commission fédérale de l'électricité (EiCom), etc). Des formations ponctuelles sont également dispensées dans les Conseils d'administration dont ils sont membres. Un accompagnement en matière de gestion du changement et encadrement a été assuré pour la préparation du projet Ariane de nouvelle organisation et sa mise en œuvre. Des formations continues en matière de finances et de gestion n'ont été suivies à ce jour que très occasionnellement. La formation continue de la direction peut tout à fait faire l'objet d'une planification et d'un suivi plus formalisés.</p> <p>Ce point sera traité par la responsable de la formation des SIL, qui proposera un plan à trois ans, à raison de deux jours par années environ dans les domaines pertinents qui seront précisés par la direction des SIL.</p>				
Personne responsable de la recommandation	<table border="1"> <tr> <td>François Melly, RRHD des SIL.</td> <th>Déla</th> <td>30 juin 2020</td> </tr> </table>	François Melly, RRHD des SIL.	Déla	30 juin 2020
François Melly, RRHD des SIL.	Déla	30 juin 2020		

**R2. Orientation du nouveau Directeur lors des changements de législature**

La prise de poste du nouveau Directeur des SiL nécessite un temps d'adaptation qui peut avoir un impact sur les décisions des SiL et ralentir l'avancée de projets stratégiques.

- Le CODIR et la Municipalité doivent s'assurer que le Directeur nouvellement élu bénéficie d'une orientation efficace lui permettant de comprendre les enjeux des SiL et d'être rapidement opérationnel. Une transmission de connaissance doit être organisée et formalisée entre les deux Directeurs.

Risque	Responsable	Priorité
Gouvernance	CODIR	Elevée

Position de l'audité	Acceptée
<p>Depuis 124 ans, les SIL ont traversé plusieurs dizaines de changements de législature et ont manifestement surmonté l'ignorance initiale de leurs nombreux directeurs successifs. Le sentiment d'urgence qui sourd de la recommandation du CFL provient sans doute d'un contexte où tout semble s'emballer. Pourtant, les projets stratégiques dans le domaine de l'énergie prennent souvent de nombreuses années : le projet EoJorat a débuté en 2007 et se retrouve 13 ans plus tard en procédure de recours auprès du Tribunal fédéral. Lancé sous l'égide du directeur actuel, ce parc éolien sera mis</p>	

en service sous le patronage de la personne qui lui succédera. Quant au projet Lavey+, après avoir été à bout touchant, il a dû être reporté après l'échéance de la concession actuelle, en 2030.

Il est vrai toutefois que le contexte législatif du secteur de l'énergie est désormais en évolution accélérée et que le domaine du multimédia a connu des changements très rapides. Pour faire face à ce contexte plus mouvant le directeur actuel s'est assuré que les SIL disposent d'un comité de direction, qui partage les affaires et travaille sur des visions communes. Ce travail de cohésion se poursuit avec les cadres supérieurs. L'actuel directeur laisse à la personne qui lui succédera un système de gouvernance dont il ne disposait pas en arrivant et qui doit permettre d'assurer mieux encore que par le passé la continuité de l'action des services industriels.

Le directeur actuel des SIL s'engage bien sûr à assurer une transmission avec le nouveau (ou la nouvelle) magistrat en charge, transmission qui pourra commencer dès que les dicastères de l'administration auront été attribués, probablement dans le courant du mois de mai 2021. Elle portera aussi bien sur les affaires des SIL, que sur la politique énergétique suisse et les enjeux liés aux sociétés en participation.

Le nouveau plan à 5 ans des SIL, pour la période 2021-2026, sera préparé sous la houlette de l'actuel directeur et sera finalisé et validé par le nouveau ou la nouvelle. Ce document servira de base à l'élaboration du programme de législature. Il sera adapté en fonction du programme finalement adopté par la Municipalité.

Dès sa prise de fonction, les présentations suivantes permettront notamment à la personne élue en charge des Services industriels de se familiariser rapidement avec les affaires des SIL :

- système de management intégré (qualité, sécurité, environnement, selon les normes ISO) ;
- stratégie de développement à 5 ans 2021-2026 (SIL26) ;
- portefeuille de projets des SIL ;
- bilan de l'atteinte des objectifs annuels 2020 et objectifs annuels 2021 ;
- dernier suivi du tableau de bord de direction ;
- objectifs stratégiques des sociétés en participation ;
- revue de direction prévue par le système qualité ;
- plan climat de la Municipalité.

Sous réserve de l'aval du nouveau directeur, une séance au vert sera organisée pour permettre de finaliser la stratégie à cinq ans en vue de la préparation du programme de législature et de sorte à assurer la cohésion du comité de direction.

Last but not least, le présent audit sur la gouvernance des SIL sera cérémonieusement remis au nouveau directeur ou à la nouvelle directrice pour son édification.

<b>Personne responsable de la recommandation</b>	Nicolas Waelti, Secrétaire général des SIL.	<b>Délai</b>	30 septembre 2021
--	---	--------------	-------------------

## 2.2 Outils de pilotage

A ce jour, le CODIR ne dispose pas de tableau de bord de direction et d'indicateurs de suivi opérationnel et financier. De nombreux indicateurs existent en revanche dans les services pour suivre l'activité. Le CODIR a défini les indicateurs qu'il souhaitait suivre lors de sa séance au vert annuelle de septembre 2018. Cependant, dans le PV du CODIR du 18 novembre 2019, un Chef de service s'inquiète du délai de mise à disposition du tableau de bord. La division Finances et Controlling des Services partagés (SPAR), chargée de sa mise en place, rencontre en effet des difficultés, notamment pour les raisons suivantes :

- La comptabilité analytique par fluide n'est pas encore finalisée. En effet, la nouvelle organisation des SIL a nécessité une réorganisation des données. Avec Ariane, il n'y a plus de référent par produit ayant une vue globale du fluide et garant de son résultat, ce qui rend difficile la collecte de données. Ce point a été mentionné dans la présentation sur les prérequis indispensables à la mise en place du tableau de bord CODIR trimestriel en février 2019.
- Des contraintes liées au processus budgétaire qui est actuellement organisé par service et non par fluide, le retraitement des données n'ayant pas été anticipé.

- Absence de clôture comptable trimestrielle, avec comptabilisation de transitoires ou mensualisation de contrats annuels par exemple.
- La nécessité de disposer d'indicateurs financiers au moment du déploiement d'Ariane n'a pas été anticipée ni prise en considération dans le projet.

### R3. Mise en place d'un tableau de bord au niveau du CODIR

Le CODIR ne dispose actuellement pas d'un tableau de bord fiable lui permettant d'anticiper ou de corriger ses actions. Les éventuels retards budgétaires ne peuvent être analysés avec fiabilité, les origines des écarts par fluide n'étant pas disponibles. Le CODIR doit :

- Mettre en place un tableau de bord ainsi qu'un environnement de contrôle interne qui doit permettre la collecte et la remontée d'information fiable et de qualité ;
- Mettre en place des indicateurs de la performance mesurables (financiers et non financiers), ainsi que des indicateurs prévisionnels.

Risque	Responsable	Priorité
Gouvernance	CODIR	Elevée

Position de l'audité	Acceptée		
<p>Le tableau de bord de direction, dont les indicateurs financiers et non financiers ont été définis en septembre 2018, tarde en effet à être présenté. Il s'agit de disposer de chiffres significatifs et pour cela certains éléments de comptabilité analytique doivent encore être affinés. En effet, le suivi budgétaire présente une utilité limitée pour la direction : c'est une vision par service. Ce suivi est assuré directement par chaque chef de service, notamment avec les outils de reporting de SAP. Le Comité de direction des SIL souhaite pouvoir suivre l'évolution des marges par produit, ce qui nécessite de collecter de manière analytique les coûts et recettes de différents budgets. La difficulté de ce travail a été sous-estimée au moment de la préparation de la nouvelle organisation.</p> <p>Une première version du tableau de bord est attendue dans le courant du premier semestre 2020.</p> <p>A noter que les services des SIL disposent d'ores et déjà chacun d'une batterie d'indicateurs et qu'en cas de dérive le Comité de direction en serait averti, tableau de bord de direction ou non. Le tableau de bord de direction permettra d'avoir une vue synthétique et partagée des indicateurs significatifs pour la direction.</p>			
Personne responsable de la recommandation	Florent Pichon, chef des services partagés.	Délai	30 juin 2020

## 2.3 Gestion des risques

La direction doit s'assurer que les risques portant atteinte à la réalisation des objectifs ont été identifiés à travers toute l'organisation, formalisés et couverts.

- A ce jour, bien qu'il existe une analyse SWOT mise à jour chaque année par la direction, il n'y a pas d'analyse des risques formalisée à disposition du CODIR. Il n'y a donc actuellement chez les SIL aucune assurance que les risques financiers, opérationnels, réglementaire ou concernant la qualité, l'environnement et la sécurité soient tous couverts.

### R4. Mise en place d'une analyse des risques formalisée

Une analyse des risques recense l'ensemble des risques à tous les niveaux de l'entreprise ainsi que les contrôles mis en place pour y faire face. Si les risques ne sont pas listés et formalisés, il n'y a pas d'assurance qu'ils sont couverts. Des contrôles en amont permettent de détecter les anomalies et de mieux anticiper leur correction. Afin d'éviter de devoir gérer les risques dans l'urgence, voire même d'intervenir trop tard :

- Le CODIR doit recenser l'ensemble des risques relatifs à l'activité des SiL. L'analyse doit inclure, entre autres, les risques suivants : financier, opérationnel, pénal, de sécurité, environnemental, réglementaire, technologique, humain ;

- Le CODIR doit ensuite mettre en place des contrôles et des mesures pour détecter et couvrir les risques identifiés.

Risque	Responsable	Priorité
Gouvernance Conformité Financier Opérationnel	CODIR	Elevée

Position de l'audit	Acceptée		
<p>L'analyse de risque a été commencée dans le cadre du système de management intégré il y a quelques années. Elle a par la suite été suspendue du fait de la priorité accordée au basculement opérationnel vers la nouvelle organisation. Ce travail sur l'analyse des risques pertinents, soit sur les risques pouvant mettre en péril la continuité des missions des SIL et l'atteinte des objectifs, sera repris et finalisé.</p> <p>Il faut remarquer par ailleurs que le directeur actuel des SIL est rompu à l'analyse des risques, de par ses fonctions d'administrateur dans des sociétés anonymes parfois cotées en bourse. Il n'est pas frappé par la rigueur méthodologique dont ces SA font preuve en l'occurrence, et encore moins par la pertinence de certaines analyses de risque, qui peinent à départager paradigmes statistiques et application du principe de précaution. La présente crise sanitaire en cours sur la planète entière vient démontrer les limites de telles analyses, en particulier lorsque les risques se concrétisent et qu'il faut passer à l'application pratique des plans de continuité.</p>			
Personne responsable de la recommandation	Florent Pichon, chef des services partagés.	Délai	31 décembre 2020

- Le RPAC (Règlement du Personnel Administratif Communal) appliqué au niveau de l'administration Lausannoise et qui concerne également le personnel des SiL, ne définit pas explicitement les notions de fraude, de corruption et de conflits d'intérêt. De plus, il n'y a pas de procédures écrites décrivant les marches à suivre en présence de cas avérés. Lorsque cela survient aux SiL, les chefs de service mettent en place une surveillance accrue afin de garantir que les prestations ou biens acquis le sont au prix du marché et que la réputation des SiL ne soit pas ternie.

#### **R5. Prévention du risque de fraude et de conflit d'intérêts**

Afin de mieux se prémunir du risque de fraude, de corruption et de conflit d'intérêt, le CFL recommande à la Municipalité avec le soutien du service du personnel de :

- Inclure dans le RPAC les définitions de fraude, de corruption et de conflit d'intérêt ainsi que la procédure à suivre pour remonter les cas potentiels ou avérés;
- Mettre en place au sein de la Ville des formations et mises à jour périodiques afin d'expliquer et inculquer ces notions aux collaborateurs.

Risque	Responsable	Priorité
Gouvernance Conformité	Municipalité / SPEL	Moyenne

Position de l'audit	Contestée
<p>La fraude et la corruption, notamment la corruption d'agents publics, constituent des infractions pénales. Ces notions relèvent donc du droit pénal et sont définies dans le Code pénal suisse. La commission d'une infraction pénale par une collaboratrice ou un collaborateur dans le cadre de l'exercice de sa fonction, ou même dans certains cas en dehors de sa fonction, constitue une violation de ses devoirs et obligations sur le plan du droit du travail. Il serait contraire à la systématique de l'ordre juridique suisse d'intégrer des notions pénales dans la réglementation pour le personnel.</p> <p>De plus, il est rappelé qu'une modification du Règlement pour le personnel de l'administration communale (RPAC) nécessite l'aval du Conseil communal.</p>	

Le RPAC définit les devoirs et obligations du personnel, en particulier les devoirs de fidélité et de diligence (art. 10, 11 et 22), le respect du secret de fonction (art. 22) ainsi que l'interdiction d'accepter ou de solliciter des dons et autres avantages (art. 23). La violation de ces devoirs entraîne des sanctions pouvant aller de la mise en demeure au licenciement avec effet immédiat (art. 70 et suivants RPAC).

Il y a lieu de considérer que les dispositions existantes sont suffisantes pour sanctionner, sur le plan des relations de travail, les cas de corruption, fraude et de commission de toute infraction pénale.

Quant à la formation, les réflexions au sujet des objectifs généraux de la formation pour les collaborateurs de la Ville sont en cours.

<b>Personne responsable de la recommandation</b>	N/A	<b>Délai</b>	N/A
--	-----	--------------	-----

## 2.4 Communication

Selon la directive sur le fonctionnement du CODIR, les sujets traités au CODIR sont ceux qui méritent du point de vue du Directeur et des chefs de service d'être discutés à cet échelon. Les sujets retenus doivent avoir un caractère stratégique, de nouveauté, toucher plusieurs services ou avoir des conséquences importantes pour l'activité des SiL. Les services ont la possibilité de porter des points au CODIR via des notes dont le format est calqué sur celui des notes à la Municipalité et qui a le mérite de préciser l'axe stratégique que la note traite. Le procès-verbal intégral n'est diffusé qu'aux membres du CODIR. Le PV du CODIR est transmis aux cadres, dans sa version provisoire puis approuvée, à l'exception des éléments concernant les affaires conflictuelles de personnel et les dossiers impliquant un niveau de confidentialité limité au CODIR. Les notes et documents traités sont mis à disposition des cadres en même temps que le procès-verbal. La procédure d'envoi des documents du CODIR aux responsables de division a été clarifiée dans la note du 15 avril 2019. En outre, les responsables de division peuvent transmettre les décisions qui concernent leurs équipes par des extraits du PV (pas d'envoi du PV intégral qui reste confidentiel).

- Nous avons constaté que les sujets à remonter au CODIR par les divisionnaires n'étaient pas clairement définis, malgré la réunion des cadres d'avril 2019 qui a abordé ce sujet. En cas de doute, le processus est de présenter une note au CODIR (« pratique par essai –erreur ») ce qui est chronophage et inefficent.
- A la lecture des PV de CODIR, nous avons constaté que les sujets traités par le CODIR n'étaient pas toujours d'importance stratégique.
- Le tableau des points en suspens a été amélioré au cours des travaux effectués par le CFL ceci afin de permettre au CODIR de gagner en efficacité.

## 2.5 Bureaux des SiL

Les SiL sont répartis sur plusieurs sites à travers la ville de Lausanne. Il serait souhaitable à terme de pouvoir regrouper tous les services. La communication et le partage d'information seraient facilités, ce qui est d'autant plus crucial au vu de l'organisation choisie.

## 3. Stratégie

---

Pendant longtemps les SiL ont bénéficié d'un marché monopolistique sur l'électricité et le gaz et même sur le télésexeau. Le confort de la garantie financière n'a pas nécessité de développer une culture de l'optimisation des coûts et de la rentabilité, ni de pousser les SiL à être innovants et proactifs dans la conquête ou même le maintien de parts de marché. Les changements à anticiper sur les marchés de l'électricité et du gaz ont poussé les SiL à la réorganisation Ariane et avec cette réorganisation un changement de culture est en train de s'opérer. Une stratégie commune aux services a vu le jour pour la première fois et un effort est mis sur la nécessité de développer des objectifs de plus en plus quantitatifs. La volonté est là et les bases sont posées. Cependant la stratégie peine encore à être totalement concrétisée car elle n'est pas assez priorisée faute de moyens et de leadership. De plus, des éléments clés primordiales au développement d'une stratégie pertinente et efficace ne sont pas encore en place, notamment un processus de veille stratégique et des données financières fiables afin de planifier à moyen et long terme les objectifs des SiL.

### 3.1 Elaboration et suivi des pistes stratégiques

La stratégie sur cinq ans est définie par le CODIR et validée par la Municipalité. Celle-ci confirme la stratégie des SIL en adoptant le programme de législature. Si le directeur des SiL et le CODIR disposent ensuite d'une grande autonomie, tous les projets et financements doivent toutefois être validés par le collège municipal et le Conseil communal le cas échéant.

Concernant l'actuelle stratégie des SIL, la « stratégie SIL21 », elle a été communiquée à la Municipalité fin 2017 au moment du basculement Ariane. Son échéance à l'horizon 2021 est calquée sur la durée de la législature (2016-2021). La nouvelle organisation Ariane a ainsi permis aux chefs de service d'élaborer pour la première fois un document stratégique commun car auparavant, ils n'avaient pas l'habitude de travailler ensemble.

La stratégie SIL21 comporte trois objectifs stratégiques :

- Protection de la rentabilité des SIL ;
- Adaptation des métiers afin de répondre à l'évolution des besoins ;
- Démarches proactives et innovantes pour la transition énergétiques et vers une société numérique.

Les chefs de service ont également identifié sept pistes de développement qui s'inscrivent dans la marche des affaires courantes et répondent à un ou plusieurs des trois objectifs stratégiques définis.

Les pistes stratégiques sont suivies régulièrement par le CODIR. En revanche, d'après le compte-rendu de la journée au vert de septembre 2019 :

- les pistes stratégiques ne sont pas suffisamment suivies dans les services et les divisions, ceci en raison de manque de temps des chefs de division. Ils sont en effet pour la plupart encore trop accaparés par des urgences opérationnelles et ils ne peuvent se concentrer sur les projets et le management. De plus, les SiL ne disposent pas encore des bonnes compétences dans le cadre des nouvelles fonctions créées par la réorganisation.

Les pistes stratégiques ne couvrent cependant pas toutes les activités des SiL. En effet, il manque encore une vision stratégique globale pour la partie commerciale et la partie réseau qui permettrait de fixer un cap à moyen et long terme pour les SiL.

- Une stratégie pour ces deux domaines doit être établie depuis fin 2018 mais cela n'a toujours pas été fait en novembre 2019 faute de ressources suffisantes (vacance de sept mois en 2019 du poste de chef de division marketing par exemple). L'élaboration de ces stratégies est prévue pour 2020. Ces deux stratégies sont clés. Par exemple, l'absence de stratégie de développement et d'évolution du réseau empêche l'élaboration d'une stratégie tarifaire à moyen terme. Actuellement, les structures tarifaires existantes sont un héritage adapté au fil des années.

### 3.2 Objectifs de direction

Après analyse des objectifs de direction 2020 et entretiens, le CFL constate qu'un effort est fait sur le développement d'objectifs de plus en plus quantitatifs. En revanche :

- Gaz : les objectifs de direction concernant la puissance à atteindre du gaz et le nombre de raccordements à effectuer sont plutôt basés sur de l'historique et contraints par le bénéfice cible imposé par la Municipalité. Or, le marché du gaz est en train d'évoluer ainsi que la demande des clients qui désirent de plus en plus se tourner vers de l'énergie propre (pompe à chaleur par exemple). A ce jour, les objectifs des SIL concernant le gaz ne sont pas basés sur une étude de tendances et des anticipations d'évolution du marché. Il est prévu cependant de soumettre au CODIR en 2020 une vision directrice de l'évolution du marché à 2030 en tenant compte des principes directeurs de la stratégie vaudoise pour le secteur du gaz.
- Un objectif de réduction des coûts et du déficit du multimédia a été introduit pour la première fois au niveau de CODIR en 2020. Toutefois, les aspects financiers du multimédia étaient déjà suivis auparavant au niveau du service. La situation financière du multimédia est en effet délicate depuis plusieurs années et une étude importante a été menée avec PwC en 2014-2015 pour l'analyse de différents scénarios qui a abouti à la prise de participation dans la société netplus.ch pour mutualiser des charges et trouver des synergies.
- Contracting : La feuille de route est prévue d'être présentée à la Municipalité et au Conseil communal en 2020. La piste « développement des projets contracting » est pourtant dans les objectifs SIL 21 depuis 2017.
- Stratégie B2P : l'objectif principal de cette piste stratégique est de commercialiser le savoir-faire des SiL auprès des communes environnantes et des entreprises d'approvisionnement énergétique. La

stratégie commerciale devait être validée en 2019 cependant cette piste prend du temps pour se concrétiser.

- Ces objectifs ne sont pas encore assez connectés à une analyse de rentabilité des SIL, des objectifs de marge ou un plan stratégique financier court et moyen terme.
- Il n'y a toujours pas d'objectifs chiffrés à long terme faute de stratégie dans les domaines commercial et réseau décrits plus haut.

### 3.3 Veille stratégique

La Directive sur le fonctionnement du Comité de direction des SiL prévoit que plusieurs thèmes récurrents soient traités par le CODIR, dont le suivi du processus de veille stratégique.

- Or, faute de ressources et de temps suffisant, ce processus n'est toujours pas en place fin 2019.

### 3.4 Programme de législation

La Municipalité établit un programme de législation et nous avons voulu nous assurer que les objectifs de législation étaient bien suivis par les SIL. Or, d'après nos entretiens avec le SGSIL, il ressort que le programme de législation ne contient pas vraiment d'objectif, mais donne des directions. Pour les SIL, le programme de législation est une traduction politique de leur stratégie et de leurs projets.

- Le programme de législation donne le cap mais ne contient pas d'objectif chiffrés ni de plan d'action. Il n'est donc pas possible de mesurer de manière quantitative les atteintes ou non des objectifs de législation, ni de vérifier si les SIL les respectent.

### 3.5 Indicateurs environnementaux

Les enjeux environnementaux sont au cœur du programme de législation de la Ville. Les SIL contribuent aux objectifs de la Ville en affichant leur volonté d'augmenter la part de renouvelable dans l'énergie distribuée et en améliorant leur efficacité énergétique afin de diminuer le volume d'émissions de la Ville. Des mesures de l'impact environnemental des SiL sont présentées lors des deux revues de direction des SiL tenues chaque année. Le CFL relève que la stratégie des SiL n'inclut ni objectifs environnementaux quantitatifs, ni indicateurs associés à ces objectifs, car selon les SiL ce suivi est réalisé au niveau de la Ville de Lausanne dans son plan climat.

#### **R6. Elaboration et suivi de la stratégie et des objectifs**

La stratégie détermine l'orientation prise par une organisation et affecte la quasi-totalité de ses actes. Une bonne stratégie constitue le point de départ de la réussite. Elle doit s'appuyer sur des données factuelles et des projections afin de pouvoir être suivie, efficace et d'identifier les actions correctives à entreprendre.

Le CFL recommande la mise en place des points suivants :

- Les chefs de service doivent montrer plus de leadership dans le suivi des pistes stratégiques et des objectifs de direction. Le développement des stratégies ne devrait pas être reporté ;
- Le processus de veille stratégique doit être finalisé afin d'apporter une méthodologie et une vue d'ensemble au CODIR, et permettrait également plus d'anticipation dans la fixation des objectifs ;
- Les stratégies des domaines « commercial » et « infrastructures » doivent impérativement être formalisées au niveau du CODIR afin que les SiL puissent établir des objectifs chiffrés à moyen et long terme ;
- Les objectifs de direction doivent être basés sur des analyses d'évolution du secteur d'activité, ainsi que sur la situation financière des SiL, leur position sur le marché, la concurrence, les clients et les fournisseurs. Les hypothèses doivent être documentées et plus factuelles, il faut intégrer plus de données analytiques par fluide, des projections de rentabilité et de marge ;
- Les objectifs doivent être développés et quantifiés sur du moyen et long terme (cinq ans et dix ans) ;



- Des objectifs environnementaux quantitatifs et des indicateurs doivent être intégrés dans la stratégie des SiL, notamment dans le tableau de bord.

Risque	Responsable	Priorité
Gouvernance	CODIR	Elevée

Position de l'audité	Acceptée
<p>L'usage systématique du verbe « devoir » dans les recommandations du CFL laisse penser qu'il ne comprend pas très bien en quoi consiste le caractère évolutif et collégial de l'élaboration d'une stratégie. Ceci étant, et pour utiliser à meilleur escient un tel verbe, la mise en place de la nouvelle organisation doit tenir compte du fait qu'il faut former les collaborateurs à leur nouveau rôle et que les processus transversaux nécessitent une approche collaborative entre les services, allant parfois à l'encontre de l'esprit de corps des équipes. Deux ans après la bascule Ariane, une implication forte des chefs de service et des cadres supérieurs dans le suivi opérationnel des activités est encore nécessaire et réduit le temps à disposition pour prendre du recul et revoir, affiner ou mieux coordonner les éléments de niveau stratégique.</p> <p>Le Comité de direction est confiant dans la réussite de ces changements, dans un délai toutefois plus long qu'anticipé. Un changement « culturel » de ce type prend du temps à percoler dans toute l'organisation.</p> <p>Le processus de veille technologique a été approuvé par le Comité de direction dans sa séance du 9 décembre 2019. Il va maintenant être mis en pratique. Outre le fait que des éléments peuvent être transmis sous un format normalisé au Comité de direction en tout temps, un premier rapport de suivi de la veille stratégique sera présenté le 8 juin 2020.</p> <p>Les stratégies par domaines ont été abandonnées au profit de feuilles de route : la priorité a été mise sur la cohérence de la stratégie en matière de chaleur. Les feuilles de route à 2030 (à 10 ans donc) pour le chauffage à distance et le gaz, qui alimenteront le plan climat de la Municipalité, seront présentées d'ici la fin de l'année à la direction des SiL. Cela fait partie des dix objectifs de direction pour 2020. L'évolution de l'infrastructure multimédia (LFO/SiL) fait elle l'objet d'un projet suivi par la direction. Elle fait également l'objet d'une analyse approfondie de la structure de coûts approfondie dans le cadre d'un objectif de direction visant des économies importantes.</p> <p>Les stratégies de vente ainsi que les stratégies commerciales pour l'électricité et les prestations seront présentées au Comité de direction dans le courant de l'année.</p> <p>La stratégie des SiL pour les cinq prochaines années sera élaborée d'ici juin 2021 et servira de base à l'apport des SiL au programme de législature.</p> <p>La chaleur renouvelable est le principal levier à disposition directe de la Municipalité pour œuvrer à la décarbonation du territoire communal. La réduction des émissions de CO<sub>2</sub> émises pour le chauffage des bâtiments sera un des indicateurs importants du plan climat. Il fera également partie du tableau de bord de direction des SiL.</p>	
<b>Personne responsable de la recommandation</b>	Nicolas Waelti, secrétaire général des SiL.
<b>Délai</b>	31 décembre 2021

## 4. Information financière et processus budgétaire

### 4.1 Etats financiers des SiL

Les SiL sont une direction de la ville de Lausanne et doivent de ce fait respecter les contraintes budgétaires imposés par l'administration communale. Dans le cadre d'"Ariane" des réflexions ont été menées afin de définir la forme sous laquelle seraient présentés les résultats des SiL afin de répondre aux impératifs de la Ville de Lausanne d'une part, et aux besoins propres des SiL d'autres part. Ainsi, il existe depuis 2018 deux présentations du résultat au sein des SiL :

- Un résultat par service selon les impératifs de la Ville de Lausanne. Cette présentation est utilisée dans le cadre du processus budgétaire de la Ville.



- Un résultat par produit / service, c'est-à-dire un résultat en coûts complets des produits et prestations proposées par les SiL. Cette présentation est utilisée en interne par les SiL et a pour but d'analyser la rentabilité par fluide.

Le résultat en coûts complets est nécessaire afin de mieux rendre compte de l'impact véritable de chaque prestation dans le résultat des SiL : il permet un meilleur pilotage car il apporte plus de granularité et permet de mieux cibler les actions à entreprendre afin d'améliorer les marges par prestation. Le développement d'une comptabilité analytique permettant une présentation du résultat par fluide a été initiée en 2018 et n'est pas encore aboutie. Le suivi des centres de coûts doit encore s'améliorer pour s'assurer de la correcte imputation des coûts aux produits et services des SiL, en collaboration avec NEO technologies. Une comptabilité analytique fiable passe aussi par de la rigueur dans l'imputation des coûts sur les différents centres de coûts et sur ce plan, la saisie des heures par les collaborateurs des SiL doit encore s'améliorer. En 2018 et 2019, il y a encore eu beaucoup d'approximation.

- Les chefs de service doivent renforcer les contrôles sur la saisie des heures des collaborateurs.
- Une comptabilité analytique nécessaire à la correcte présentation du résultat des SiL par prestation n'est pas encore finalisée.

L'établissement de cette double présentation des résultats des SiL est chronophage. Cependant, la présentation du résultat par service est nécessaire aux chefs de service, qui doivent être impliqués et responsabilisés dans le suivi de leur budget.

Lors des séances du Conseil communal pour l'approbation des comptes 2019 et du budget 2020, certains conseillers communaux ont fait part de leur incompréhension des états financiers (lecture difficile et complexe). Le CFL précise que cette présentation des états financiers des SiL dans les comptes de la Ville de Lausanne, n'est pas la seule autorisée. Le Manuel comptable harmonisé MCH permet en effet à certains établissements publics, comme les services industriels, de présenter en annexe des états financiers, une comptabilité financière spécifique à leur branche. En effet, cette présentation peut être doublement nécessaire : à l'interne comme instruments de gestion et de calcul du coût des prestations, et à l'externe pour une meilleure visibilité des états financiers.

## **4.2 Budget « base 0 »**

Le processus budgétaire imposé par la Ville aux SiL implique d'établir un budget « base 0 <sup>1</sup> », c'est à dire en repartant du budget de l'année précédente. Or cette pratique n'est pas adaptée à l'activité des SiL comme relevé et confirmé lors des entretiens menés auprès de divers collaborateurs des SiL :

- Le budget base 0 n'est pas applicable à une activité commerciale qui nécessite de pouvoir être réactive en fonction du marché. Cette pratique nuit à la transparence des coûts et empêche la publication de reporting basés sur les écarts entre les données réelles et budgétaires.
- Le budget base 0 ne permet non plus pas d'intégrer les objectifs stratégiques à court terme de la direction et empêche de mesurer l'atteinte de ces derniers.
- Cette méthode ne permet donc pas d'utiliser le budget comme un outil de gestion et favorise les réserves budgétaires et les dépenses non nécessaires.

Les SiL sont également des gestionnaires de réseau (« asset management »), c'est-à-dire qu'ils doivent déterminer le meilleur rapport entre durée utilisation et d'amortissements d'une part, et dépenses de maintenance et d'investissement d'autre part. Les dépenses de maintenance répondent donc à des cycles. Or le budget tel que réalisé sur « base 0 » est linéaire.

- Au niveau des SiL, un budget « base 0 » n'est pas compatible avec la mise en place d'un "asset management" basé sur une optimisation des coûts et de la performance découlant sur des dépenses de maintenance qui ne sont pas linéaires. Cette pratique affecte la qualité de l'information et du suivi financier et est inefficente.

---

<sup>1</sup> « Budget base 0 » : terme communément utilisé à tort au sein de la Ville mais qui désigne en fait un processus de mise à jour du budget à partir du budget de l'année précédente. Toute augmentation étant strictement limitée et devant être compensée.

### R7. Processus budgétaire

Le CFL recommande à la Municipalité :

- de revoir et d'adapter le processus budgétaire afin qu'il réponde aux besoins des SiL et puisse être utilisé comme un vrai outil de gestion. Le budget doit être construit en tenant compte des besoins réels et des contraintes financières de cette direction dont les activités sont industrielles et commerciales.
- d'améliorer la qualité de l'information financière en la rendant plus claire et plus pertinente. La présentation par fluide pourrait être diffusée sous forme d'annexe à la brochure des comptes et à la brochure budget par exemple.

Risque	Responsable	Priorité
Financier Gouvernance	Municipalité	Elevée

Position de l'audit	Acceptée		
<p>La Municipalité applique une gestion rigoureuse des finances par l'intermédiaire des outils de gestion financière implémentés depuis deux législatures, notamment :</p> <p>adaptation des procédures budgétaires dans le sens d'une gestion par enveloppe et permettant de financer les projets prioritaires de la Municipalité ;</p> <p>chiffrage et suivi standardisé des impacts financiers attendus dans le cadre de tous les projets à caractère financier (préavis, notes municipales) ;</p> <p>introduction de critères de compensation systématique au niveau des crédits supplémentaires octroyés en cours d'exercice ;</p> <p>renforcement du suivi du budget de fonctionnement et d'investissement en cours d'exercice.</p> <p>La nouvelle procédure budgétaire est à considérer comme l'un des piliers centraux de la nouvelle gouvernance financière et doit logiquement s'appliquer de manière uniforme à l'ensemble des entités de la Ville et dès lors également au SIL afin d'atteindre les objectifs financiers de la Municipalité. Cela est également vrai en ce qui concerne la gestion du personnel.</p> <p>Par contre, si les directives budgétaires doivent être appliquées de manière uniforme au sein de la Ville de manière technique, il est toujours possible aux Directions de présenter, dans le cadre des discussions budgétaires, des demandes permettant d'obtenir des financements supplémentaires (fonctionnement et investissement). Lesdites demandes font ensuite systématiquement l'objet d'une discussion politique lors des séances municipales spécialement prévues à cet effet.</p> <p>C'est par cet intermédiaire que les spécificités des directions sont prises en considération. Ce mode opératoire est appliqué par l'ensemble des directions de la Ville ; par exemple en ce qui concerne les projets du patrimoine financier qui impliquent une rentabilité accrue pour le ménage courant de la Ville.</p> <p>Compte tenu de ce qui précède, la Municipalité n'adaptera pas sa méthodologie, cette dernière permettant déjà de prendre en considération les spécificités et les besoins des Directions.</p> <p>En ce qui concerne la présentation par fluide, la Municipalité ne voit aucun inconvénient à ce qu'elle fasse l'objet d'une annexe aux comptes.</p>			
<b>Personne responsable de la recommandation</b>	Florent Pichon, chef des services partagés, pour l'annexe aux comptes.	<b>Délai</b>	Comptes 2019

### 4.3 Plan des investissements

Les SiL étant intégrés dans la Ville de Lausanne, ils sont soumis au même processus décisionnel que les autres services et directions de la Ville concernant les investissements. Dans un premiers temps, les demandes d'investissement doivent être intégrées au plan des investissements qui est validé par la Municipalité, suite à un processus de mise à jour annuel qui s'étale sur plus de six mois. Dans un deuxième temps, chaque investissement doit être de nouveau validé via un préavis, à la fois par la Municipalité et le Conseil Communal. Les demandes d'investissements sont donc soumises à plusieurs contraintes :

- Contraintes financières en raison des pressions actuelles sur le budget de la Ville. Par exemple, le projet de migration de la plate-forme ERP SAP vers S/4, a été décalé lors du processus budgétaire 2019. Le report du projet va entraîner des frais de maintenance supplémentaires. Ce projet est pourtant une priorité pour les SiL dans le cadre de la transformation numérique.
- Lourdeurs administratives. La rédaction d'un préavis et sa validation comporte plusieurs étapes : le préavis doit être revu et validé par la CAF, la Municipalité, traité par une commission du Conseil communal et enfin discuté et voté en plénum du Conseil communal. Ce processus peut prendre en fonction des cas, plus d'un an, si l'urgence n'est pas demandée. La Municipalité demande donc systématiquement l'urgence pour les préavis de financement, réduisant ainsi le délai à environ 3 mois.

D'après les entretiens que nous avons eus avec SPAR, nous comprenons le processus décisionnel actuel des investissements n'est pas adapté aux besoins des SiL :

- Le processus d'élaboration du plan de l'investissement imposé au SiL n'est pas adapté à une activité commerciale qui nécessite de pouvoir être réactive pour lancer un produit par exemple.
- Il existe un risque de gonfler les demandes d'investissements afin d'éviter de devoir demander un crédit complémentaire ou refaire un préavis.
- Il existe également un risque que les dépenses imprévues d'investissement soient financées par le budget de fonctionnement.
- Les préavis étant soumis au Conseil communal, la confidentialité n'est plus assurée.

Les projets d'investissements supérieurs à un million de francs ou qui appellent un suivi particulier en raison de leur nature sont suivis par le CODIR quatre fois par an à travers le reporting projets.

- Tel qu'il est structuré aujourd'hui, le reporting projet n'est pas optimal et il ne permet pas une lecture rapide des informations clés et des points bloquants. Il n'y a pas non plus d'indicateurs financiers.

### 4.4 Fonction Controlling

Avant Ariane, les SiL avaient des répondants financiers dans chaque service. La division Finances et Controlling de SPAR a donc été mise en place avec la nouvelle organisation en janvier 2018 dans le but de centraliser la fonction et d'uniformiser les processus. A ce jour, le service SPAR n'est pas pleinement efficient et peine à trouver ses marques.

- La division Controlling ne produit à ce jour aucun état de reporting aux autres services. Un suivi budget / réel est envoyé mensuellement aux services mais sans analyse des variations ni recherche d'explication. Le tableau de bord de direction est toujours en cours d'élaboration.
- Au final, un manque d'anticipation des besoins en outils financiers peut être constaté, alors que cela aurait dû être pensé avant la mise en place de la nouvelle organisation.

Les difficultés de mise en place de la fonction Controlling ont également été dues à des difficultés à recruter. Les deux contrôleurs de gestion n'ont été engagés que durant le quatrième trimestre 2018. De plus, à leur arrivée, ils n'ont pas bénéficié d'un accompagnement suffisant en termes de formation ou d'aide spécifique sur des sujets clés et ceci a eu des impacts sur l'efficacité de leur travail :

- Il n'y a pas eu de formation SAP alors que c'est leur outil principal,
- Aucune cartographie de l'information ou de description des processus financiers n'était disponible, rendant la recherche et l'accès à l'information pour les collaborateurs du contrôle de gestion problématique. Il leur a donc fallu préalablement comprendre les flux et donc procéder à de nombreux entretiens.

### R8. Positionnement de la fonction Controlling dans la gouvernance des SiL

Le rôle du Controlling est de s'assurer que les activités d'une organisation sont réalisées conformément au plan établi par la direction et que toute déviance est identifiée et corrigée.

- La mise en place d'une fonction de Controlling forte et légitime doit être portée par l'ensemble du CODIR. Ce positionnement permettrait notamment l'amélioration de la comptabilité analytique.

Risque	Responsable	Priorité
Financier Gouvernance	CODIR	Elevée

Position de l'audité	Acceptée		
<p>L'ensemble du Comité de direction partage l'avis du CFL sur la fonction du contrôle de gestion et a renforcé son rôle dans le cadre de la nouvelle organisation, il ne comprend donc pas qu'une injonction lui soit prêchée, puisqu'elle correspond pleinement à sa position. Comme pour d'autres fonctions nouvelles ou renforcées, la transition est toutefois plus longue que souhaitée. Dans le cas du controlling, cela est notamment dû au fait que les postes de contrôleurs de gestion sont longtemps restés vacants pour des questions de procédures administratives, puis de recrutements.</p> <p>Un travail d'identification des charges directes et de révision de l'ensemble des clés de répartition des charges indirectes a déjà été effectué par le contrôle de gestion. Un rappel sur la nécessité et l'utilité d'imputer les heures par projets et de créer des objets analytiques clairement identifiés a été fait à l'ensemble des cadres, service par service, et en séance plénière en 2019. L'obligation d'imputer les heures sur les objets analytiques est régulièrement rappelée aux collaborateurs.</p> <p>Le contrôle de gestion est en outre impliqué systématiquement dans l'évaluation de la rentabilité des projets et participe activement à l'atteinte des objectifs de direction 2020 en matière de réduction de charges par l'analyse des structures de coûts concernées.</p> <p>Dès lors, nous considérons que le positionnement du contrôle de gestion est adéquat et répond aux attentes du CFL.</p>			
Personne responsable de la recommandation	N/A	Délai	N/A

## 5. Ressources humaines

Afin de pouvoir lancer le projet Ariane dans les meilleures conditions de confiance et d'adhésion, les SiL ont décidé qu'aucun collaborateur ne perdrait son emploi, la démarche de réorganisation n'ayant pas comme objectif, du moins dans sa phase initiale, de réduire des postes. Les chefs de service en poste ont ainsi tous été reconduits dans la nouvelle organisation à l'issue d'une procédure de recrutement ouverte uniquement aux collaborateurs SiL en 2016 (pour le service RES, un nouveau chef de service, retenu sur candidature interne, a rejoint le collège de direction des SiL).

### 5.1 Vague de départs volontaires et vacances des postes

Presque deux ans après le début de la réorganisation, les points bloquants suivants peuvent être soulevés :

- Au 31.12.2019, il y a l'équivalent de 42 EPT en postes vacants suite à des démissions (sur environ 551 EPT alloués au 31.12.2019, soit l'équivalent de 8% des EPT au 31.12.2019. Au 31.12.2018, l'équivalent de 6% des EPT étaient vacants). D'après nos entretiens, les motifs principaux de ces départs volontaires sont financiers : les collaborateurs les plus qualifiés n'ont pas trouvé les niveaux de rémunération satisfaisants.
- Il y a eu au moins deux cas de postes vacants sur une longue durée pour des fonctions stratégiques clés :
  - Le poste de chef de la division marketing est resté vacant durant sept mois, les difficultés de recrutement étant liées à la rémunération offerte qui ne correspondait pas au marché du travail. Les SiL ont finalement pu engager un cadre au 1er octobre 2019, en recourant à l'article

38 du RPAC. Durant la vacance du poste, une partie de la responsabilité du marketing a été confiée à un consultant externe connaissant bien les SiL puisqu'ayant été un conseil externe pour la réorganisation Ariane. Cependant, selon entretien avec un cadre de COM, cette absence a été problématique pour la division Relation Clientèle du fait du manque de coordination.

- Le poste de chef d'unité Entreprise et solution est vacant depuis le début de l'année 2019. L'intérim est assuré par la cheffe de la division Relations Clientèle.

Les chefs de division doivent donc gérer des urgences et combler les vacances en effectuant beaucoup de tâches opérationnelles : les chefs de division n'ont pas le temps de se concentrer sur les problématiques stratégiques

## 5.2 Difficultés à recruter et à licencier

Les SiL sont une direction à part entière de la Ville de Lausanne. Les SiL sont donc soumis aux directives et règlements relatifs à la politique du personnel de la Ville de Lausanne. Compte tenu du moratoire décidé par la Municipalité en date du 5 octobre 2011, aucun nouveau poste ne peut être inscrit sauf exceptions (postes remboursés sur mandats de tiers, postes demandés par voie de préavis et postes dont la création engendre des revenus ou des économies pérennes supérieurs à leur coût). Ceci concerne aussi les SiL. Les engagements de personnel en CDD ou CDI entraînant des modifications de plan de postes doivent faire l'objet d'une demande d'augmentation provisoire auprès de la Municipalité de Lausanne. Durant nos investigations auprès de la division des ressources humaines des SPAR, nous avons relevés les points suivants :

- Les SiL ont des difficultés importantes à recruter et ces difficultés vont s'intensifier dans les prochaines années. Les raisons suivantes ont été évoquées :
  - Le marché est actuellement serré et certaines compétences spécifiques sont difficiles à trouver : c'est le cas pour le projet de Smart Metering. Pour ce cas précis, les compétences sont rares sur le marché et afin de répondre aux obligations légales, tous les Gestionnaires de Réseaux de Distribution (GRD) comme les SiL vont avoir besoin des mêmes compétences au même moment.
  - Le SPEL ne comprend pas toujours les besoins des SiL : la classification des postes pour le recrutement de talents et d'experts proposée par le SPEL n'est pas en adéquation avec le marché. Ceci a une conséquence directe sur l'activité des SiL. Par exemple : les SiL ont eu des difficultés à engager un poste d'auxiliaire « Spécialiste Smart Metering ». Ce poste a été mis au concours à deux reprises. Une première fois au mois de mars 2018, avec un positionnement du poste en classe 7, sans résultat. N'étant pas satisfaits du positionnement du poste, les SiL ont demandé une révision, qui a abouti à un positionnement en classe 9. Le poste a été remis au concours une seconde fois, démarche qui n'a pas obtenu le succès escompté. Cela s'explique, non seulement par une rémunération plus basse que celle du marché, mais aussi par le statut d'auxiliaire proposé. La création d'un poste fixe est pourtant opportune, ce d'autant plus que les activités allouées seront pérennes.  
Les demandes de recours à l'article 38 sont de 9.1% sur les embauches entre 2017 et 2019 (après EQUITAS), contre 3.9% entre 2009 et 2016. Les services PAT, PRO et RES sont les plus concernés par les demandes d'article 38 (respectivement trois, quatre et trois personnes bénéficiant d'un article 38 au 31 décembre 2018).
  - Des besoins importants en ressources humaines dans la direction RES ont été soulevés dans une note au CODIR du 30 avril 2019 à propos des contrôles obligatoires OIBT<sup>2</sup>. Voici un extrait : « Depuis plusieurs années, l'efficacité de ces diverses activités est pénalisée par un cruel manque de ressources humaines et informatiques mises à disposition ainsi que par le manque d'évolution du savoir-faire ». Cette situation a pour conséquence de nombreux retards accumulés sur les obligations légales des SiL.
- Les SiL ont des difficultés à licencier.
  - Selon des entretiens avec des chefs de service, une transition est en train de s'opérer au niveau des besoins des SiL : l'environnement changeant nécessite d'autres profils. Mais le statut de fonctionnaire rend les procédures de licenciement complexes et longues, décourageant certains d'y recourir. Il faut donc attendre des départs naturels pour faire la transition.

---

<sup>2</sup> Les installations électriques de tout logement sont soumises à des contrôles périodiques obligatoires, définis par l'ordonnance fédérale sur les installations à basse tension (OIBT) et effectués par des professionnels de la branche afin de prévenir les accidents ou les incendies pouvant survenir de l'obsolescence, du défaut d'entretien ou d'ajouts potentiellement dangereux. C'est l'exploitant du réseau électrique qui doit informer le propriétaire des contrôles à effectuer, qui sont à la charge des propriétaires.

### 5.3 Auxiliaires

Des auxiliaires occupent des postes clés et sont porteurs de savoirs :

- Le « tuilage » de longue durée pour le remplacement du poste clé de gestionnaire en approvisionnement chez COM est effectué avec un poste d'auxiliaire.
- Chez RES, suite au départ en décembre 2017 de la personne qui était en charge de la gestion de la pose/dépose des compteurs gaz dans SAP, il avait été décidé par la note au CODIR du 30 avril 2019 de remplacer son EPT fixe par un auxiliaire à 100%. De ce fait, les SiL se retrouvent à ce jour avec un collaborateur auxiliaire sur une activité clé des SiL. Cela crée une faiblesse en termes de gestion du savoir, faiblesse sur laquelle les SiL sont en train de travailler en formant un second auxiliaire à cette activité.

### 5.4 Incitation à la performance

Les SiL sont intégrés dans l'administration communale et bien qu'ils rendent un service public, ils exercent également une activité commerciale, ce qui nécessite d'être performant sur un marché concurrentiel. Le manque d'outil d'incitation à la performance a été remonté, notamment dans un contexte de fort changement, de gestion de nombreux projets non priorisés et de manque de ressources.

- Les moyens pour récompenser la performance sont limités. Dans les faits, le système de primes prévu dans les RPAC-IA ne permet pas de rivaliser avec les commissions des entreprises privées. Chez COM, il existe des principes de primes octroyées aux commerciaux des SiL (Note Municipale en 2011, mise à jour en 2018). Selon nos discussions avec COM, les primes 2018 des vendeurs ne sont toujours pas acceptées par le service SPEL de la Ville de Lausanne, ce qui impacte la motivation des commerciaux. En effet, le SPEL souhaite mieux cadrer l'octroi de ce genre d'avantage
- Il n'existe pas de conséquences, positives ou négatives si les objectifs sont atteints ou pas (statut de fonctionnaire pas adapté dans une activité concurrentielle). Les moyens à disposition des chefs de service ou de division, pour impliquer les collaborateurs et les motiver à l'atteinte des objectifs, sont faibles.

#### **R9. Adapter le système de gestion des ressources humaines des SiL aux exigences du marché**

Les SiL ont et vont avoir besoin de plus en plus de compétences spécifiques afin s'adapter aux exigences d'un marché en profonde mutation et qui va devenir de plus en plus concurrentiel. La difficulté à se doter des compétences clés est une menace réelle sur la pérennité des activités des SiL. Le CFL recommande les points suivants :

- La grille salariale des SiL doit être alignée sur le marché en ce qui concerne les compétences techniques clés recherchées. Les spécificités de ces profils doivent être comprises et prises en considération par le service du personnel lors de la validation du niveau de rémunération et de la fixation du salaire initial ;
- Les SiL doivent pouvoir être flexible en ce qui concerne la gestion de leur masse salariale : pour faire de la place aux compétences actuellement cruciales mais non présentes chez les SiL, il faut pouvoir se séparer des compétences devenues obsolètes et qui sont un frein à la transformation des SiL ;
- A moyen terme, un système de récompense pour l'atteinte des objectifs devrait être mis en place. La non-atteinte des objectifs devrait être davantage assumée par la Direction avec responsabilisation individuelle.

Risque	Responsable	Priorité
Opérationnel	Municipalité	Elevée

Position de l'audité	Contestée
Les SiL sont intégrés dans l'administration communale et sont donc soumis au RPAC. Dans les limites de ce règlement, par soucis d'équité et d'efficacité, ils bénéficient toutefois de la prise en compte de leur situation particulière. Les commerciaux des SiL touchent des primes annuelles si leurs objectifs sont atteints, par exemple. Comme pour l'ensemble de l'administration, l'article 38 RPAC « suppléments exceptionnels » peut être activé pour la rétention ou l'acquisition de compétences rares ou très spécialisées.	

La Ville propose en outre des conditions qui présentent des avantages non-financiers importants pour la qualité de vie des collaborateurs (aménagement du temps de travail, congé paternité, congé pour enfant malade, par exemple) qui doivent être valorisés lors de l'engagement et qui compensent en partie la difficulté à proposer pour certaines fonctions des salaires comparables au secteur privé.

La Municipalité rappelle que le RPAC règle la procédure de renvois pour différents motifs, y compris pour cause de suppression de poste (art. 69 RPAC).

La Municipalité entend rester un employeur responsable. Elle privilégie la formation et la mobilité interne plutôt que le renvoi. Elle entend également tabler sur le potentiel des hautes écoles de la région et se réjouit de pouvoir proposer des fonctions qualifiées aussi bien à des collaborateurs confirmés prêts à valoriser leur expérience tout en améliorant leur qualité de vie qu'à de jeunes talents prêts à saisir leur chance et à prendre des responsabilités.

<b>Personne responsable de la recommandation</b>	N/A	<b>Déla</b>	N/A
--	-----	-------------	-----

#### **R10. Gestion des ressources humaines au niveau de la Direction des SiL**

Afin d'optimiser la gestion des ressources humaines, le CFL recommande les points suivants :

- Les SiL doivent définir les besoins actuels et futurs en compétences clés ;
- Les postes-clé et porteurs de savoir ne doivent pas être occupés par des auxiliaires ;
- Mettre en place une politique d'identification et de rétention des talents ;
- Le CODIR doit être plus impliqué, anticiper et remonter les problématiques de ressources humaines à la Municipalité.

Risque	Responsable	Priorité
Opérationnel	CODIR	Elevée

<b>Position de l'audit</b>	Acceptée
----------------------------	----------

Le Comité de direction souhaite définir une organisation tenant compte des gains d'efficacité permis par la nouvelle organisation et l'uniformisation et la digitalisation des processus. C'est un travail de longue haleine qui dépend en grande partie de l'avancement et de l'enchaînement des grands projets informatiques.

Les postes clés sont listés avec les mesures prises ou à prendre pour garantir la continuité du service et font l'objet d'un suivi par les ressources humaines.

Les personnes engagées dans le secteur énergétique considèrent souvent que les rémunérations offertes par la Ville sont plus faibles que dans l'économie privée, et omettent de les mettre en balance avec les avantages en termes de qualité de vie proposés par ailleurs (aménagement du temps de travail et nombreux avantages sociaux). Une telle vision pécuniaire met les SiL en position difficile pour conserver les talents, qui doivent être séduits par d'autres avantages, comme des perspectives de carrière ou de formation. Ce point est déjà l'objet d'une attention soutenue et de mesures d'encouragement, mais pas d'une politique formalisée.

L'unité formation des ressources humaines récemment créée a pour mission de formaliser cette politique.

Les chefs de service avec l'appui efficace de leur responsables ressources humaines portent systématiquement les problèmes de rémunération auprès des Services du personnel et lorsque nécessaire auprès de la Municipalité. La lenteur du processus ne peut leur être imputée, ni les décisions en matière de rémunération sur lesquels ils n'ont pas de marge de manœuvre ; ils font tout leur possible pour définir et défendre les enjeux liés aux missions d'un poste.

<b>Personne responsable de la recommandation</b>	Florent Pichon, chef des services partagés.	<b>Déla</b>	31 décembre 2021
--	---	-------------	------------------

## 6. Système d'information et gestion de projet

---

### 6.1 Système d'information

Les données sont clés et vont l'être de plus en plus pour les SIL. Un schéma directeur informatique a été présenté au CODIR le 30 septembre 2019. Ce schéma directeur informatique a pour but d'expliquer les enjeux de l'évolution du système d'information des SIL, les contraintes, les opportunités et les choix possible. Il s'adresse entre autres au CODIR, au Service d'Organisation et d'Informatique de la Ville (SOI) et à la Municipalité. Ce rapport de 36 pages met en avant de nombreux défis pour les SIL, souvent imposés par des contraintes réglementaires (100 '000 compteurs SMART à déployer d'ici 2027, régulation Sunshine<sup>3</sup>, loi sur la protection des données, libéralisation du marché de l'électricité, etc.) ou par les nouveaux besoins des clients (nouveaux canaux de communication, nouvelles prestations).

Comme mentionné dans le document Schéma directeur informatique, la réussite de la transformation informatique des SIL va avoir besoin du soutien de la direction et de personnes compétentes pour assurer la maîtrise d'ouvrage. Or les difficultés suivantes ont été rencontrées dans le passé :

- Le projet CRM a subi de nombreux retards. Le projet a été initié en 2013 par le Service Multimédia et devait remplacer son ancien CRM « Smile » afin de pallier d'autres problèmes d'infrastructures. Le CRM a été élargi aux besoins des SiL et d'autres services de la Ville, dont le Contrôle des habitants et le Service social. Cela a débouché sur un projet global piloté par le SOI. Les causes du retard ont été entre autres :
  - Une mauvaise estimation du budget nécessaire au déploiement financé par préavis : le projet CRM a donc été principalement financé par budget de fonctionnement et sur plus d'années que prévues (pour rappel le projet a été initié en 2013 et s'est achevé en juillet 2019 alors qu'il aurait dû l'être en mars 2018) ;
  - L'extension du projet à d'autres services de la Ville ;
  - Le départ de porteurs de connaissance du service multimédia ;
  - Absence d'un chef de projet interne à la Ville qui a eu pour conséquence de laisser une trop grande marge de manœuvre au chef de projet externe et un manque de leadership en interne ;
  - Les difficultés techniques avec neo technologies SA pour les intégrations dans SAP ainsi que l'intégration des prestations de netplus.ch SA.
- De plus, aucun rapport de fin de projet n'a été établi. La division informatique de SPAR n'a pas été suffisamment impliquée dans le projet par le chef de projet.
- Difficulté à recruter les personnes compétentes dans le domaine informatique (mentionné plus haut dans la partie RH).

Dans le cadre de la transformation informatique des SiL qui va impliquer de collaborer avec le SOI et d'autres services de la Ville, le CFL relève l'importance de définir clairement les responsabilités de chacun, d'avoir une gestion de projet rigoureuse et de communiquer de manière efficace. Le CFL relève que les Services Industriels de la Ville de Genève ont par exemple renforcé la gouvernance de la transformation numérique et créé en 2018 une direction spécifiquement dédiée au SMART City.

### 6.2 Gestion de projet

Suite à la réorganisation, de nombreux projets ont dû être menés de front au sein des SiL. Le CFL constate les points suivants :

- Au sein des services, les projets ne sont pas hiérarchisés, créant ainsi des problèmes de gestion et de ressources, de la surcharge de travail, de la démotivation et finalement des difficultés à finaliser les projets.
- Les collaborateurs n'ont globalement pas assez d'informations sur les projets en cours au sein des SIL.
- L'absence de culture de la performance et de récompense n'incite pas les collaborateurs des SIL à s'investir dans la réussite des projets.

Afin de mieux anticiper les prochains défis et changements auxquels vont être confrontés les SiL, la culture projet des SIL doit encore évoluer afin de devenir plus efficace et motivante.

---

<sup>3</sup> Régulation introduite par la Commission fédérale de l'électricité (ElCom) en 2016 et qui vise à augmenter la transparence parmi les gestionnaires de réseaux en permettant leur comparaison basée sur des indicateurs concernant la qualité et la sécurité de l'approvisionnement, les coûts du réseau, les tarifs ainsi que la conformité.



## 7. Modèle de gouvernance

---

### 7.1 Comparaison des modèles de gouvernance des gestionnaires de réseau et de distribution en Suisse

Nous avons effectué une comparaison du modèle actuel de gouvernance des SIL avec plusieurs services industriels/entreprises, soit :

- Les quatre plus grandes villes suisses en terme de population : Zurich (EWZ), Genève (SIG), Bâle (IWB) et Berne (EWB et BKW) ;
- Les principaux acteurs en Suisse Romande (Groupe E, Romande Energie et Viteos AG).

Nos constats sont les suivants :

- Forme juridique :
  - Avec les SIL, la ville de Zurich est la seule à posséder des services industriels encore intégrés au sein de l'administration communale.
  - Pour Genève, Berne et Bâle, les activités de services industriels (énergie/eau principalement) sont gérées par un établissement autonome de droit public.
  - Pour le reste, il s'agit de sociétés anonymes.
- Direction Générale :
  - Toutes les sociétés de notre échantillon ont une fonction de directeur général, même pour Zurich.
- Exonération fiscale :
  - Les établissements autonomes de droit public peuvent être exempts des impôts cantonaux et communaux pour les activités relevant du service public. C'est donc le cas pour SIG (Genève), EWB (Berne) et Bâle (IWB).

### 7.2 Service de l'eau

En 2002, le service des eaux a été transféré des Services industriels à la Direction des travaux. Le service Assainissement était déjà inclus dans la Direction de travaux. Pour la législature 2016-2021, le service des eaux a été rattaché à la Direction Sécurité et Economie (SE). De plus, les divisions "STEP" et "Evacuation et protection des eaux" de l'ancien service "Assainissement" ont été intégrées au service de l'eau.

Les SIG (Genève), EWB (Berne) et IWB (Bâle) fournissent également l'eau potable. A Zurich, l'approvisionnement en eau est également dans les SiL.

Le service de l'eau partage beaucoup de processus avec les SiL (notamment paramétrage des tarifs, des clients dans SAP, relevé, facturation). Selon COM, le fait que le service de l'eau ne soit pas intégré dans les SiL engendre une inefficience dans la mise en œuvre de certaines activités, notamment la partie facturation et la partie raccordement.

### 7.3 Secret des affaires

La thématique du secret des affaires a été évoquée lors de nos entretiens. Les SIL étant intégrés dans l'administration, ils sont soumis à la LInfo. De plus, les demandes d'investissement doivent passer systématiquement via un préavis au conseil communal ce qui implique parfois de rendre public des éléments qui ne le seraient pas forcément sans cela.

### 7.4 Pression sur les prix

Les SiL étant intégrés dans la Ville de Lausanne, ils bénéficient également des fonctions support et des prestations de la Ville, comme par exemple, le service d'organisation informatiques (SOI), le service du personnel (SPEL), le service des finances (SFIN) ou encore le service du cadastre (SGLEA-C).

Nous avons évalué le coût de ces prestations refacturées par la Ville aux SIL à environ 11% des charges de fonctionnement totales des SIL en 2018 (soit environ CHF 37 millions de charges refacturées par la Ville sur un total de CHF 342 millions de charges pour les SiL en 2018).

<i>En milliers de francs</i>	<b>Comptes 2018</b>	<b>Economies envisageables</b>
Intérêts versés à la Ville de Lausanne	19'546	Min. -5'000 (a)
Intérêts du PF versés à la Ville de Lausanne	3	-3
SOI	2'253	(a)
Charges transversales	3'930	-1'122
SPEL	923	-523
SLG	4'200	(a)
SALV	4'020	(a)
SGLEA - établ. Plan enquêtes	1'233	(a)
SGLEA - relevés topographiques	947	(a)
<b>Total charges VdL refacturés aux SIL</b>	<b>37'055</b>	Min -6'645
<b>Total Charges SIL en 2018 (hors charges d'achat d'énergie, soit CHF 90 millions)</b>	<b>251'858</b>	
<b>Part des charges VdL dans charges totales SIL en 2018</b>	<b>15%</b>	

(a) analyses d'économies à effectuer plus en détail

NB : les éventuelles économies liées au refacturation des prestations par d'autres services de la Ville de Lausanne n'ont aucun impact sur le résultat annuel de la Ville.

Sur la base de nos analyses, nous relevons les constats suivants :

- Des prestations refacturées par la Ville aux SIL font doublons avec certains services déjà présents au sein des SIL, comme une partie des prestations du SPEL et du SFIN. Ces prestations pourraient être réalisées en interne par les SiL, qui par la même occasion, pourraient les adapter à leurs besoins et à leur activité.
- Certaines prestations refacturées par la Ville sont forfaitaires, et donc non basées sur des prestations effectives, comme le SPEL, hormis pour une partie relative à l'établissement et au paiement de la paie, à l'utilisation de Peoplesoft, à l'élaboration et au suivi du RPAC que le CFL estime à environ CHF 0.4 millions correspondant au traitement de la paie (environ 754 collaborateurs aux SIL, 20 CHF la fiche de paie) ;
- Le bien-fondé de la facturation des intérêts d'emprunts aux SiL par le SFIN doit être démontré. En effet, en utilisant la méthodologie préconisée par le MCH 1<sup>4</sup>, le CFL a calculé que les SiL disposaient d'une marge d'autofinancement suffisante pour financer leurs investissements de 2003 à 2018<sup>5</sup>, à savoir un excédent d'autofinancement cumulé sur la période de CHF 1'736 millions pour des investissements nets sur la même période de CHF 677 millions. Au vu de ces éléments, la charge d'intérêt actuellement refacturée par la Ville aux SiL semble surestimée. Cependant, le CFL ne disposant pas de tout l'historique des investissements des SiL, un calcul approfondi devrait être effectué par SFIN afin d'intégrer la capacité des SIL à financer leurs propres investissements et facturer une charge d'intérêts réaliste. Le CFL précise que cette éventuelle nouvelle répartition des charges d'intérêts n'aurait aucun impact sur le résultat de la Ville, ni sur le tarif des SIL. En effet cette imputation purement comptable n'est pas prise en considération pour établir les tarifs de l'électricité ;
- Les coûts refacturés par le SOI sont jugés trop élevés et des discussions sont en cours avec SPAR.

Des économies pourraient être envisagées pour les SiL :

- En rationalisant certaines prestations comme le SPEL et les SOI ;
- En supprimant une grande partie des refacturations de SFIN, les SiL disposant déjà d'une équipe financière autonome ;
- En permettant aux SiL de financer leurs investissements par leur capacité d'autofinancement, la facturation des intérêts d'emprunts aux SIL par le SFIN n'étant ainsi plus justifiée.

La refacturation de prestations aux SiL, dont certaines sont forfaitaires, assure à la Ville une marge lui permettant de couvrir une partie de ses charges. Ces coûts administratifs sont partiellement pris en compte dans le calcul du prix de l'électricité. Ce modèle peut fonctionner avec une situation de quasi-monopole sur les marchés du gaz et de l'électricité qui assure aux SiL une stabilité financière. Or, ceci va être de plus en plus problématique avec l'ouverture de ces marchés qui va exercer une pression sur les prix. Les SiL vont devoir améliorer leur compétitivité, comme le montre par exemple le comparatif de prix du gaz en Annexe 1, où les SIL ne sont compétitifs que sur une catégorie de clients sur six. La compétitivité passe par une baisse des coûts afin de garder une marge correcte.

<sup>4</sup> Selon le MCH1, La marge d'autofinancement s'obtient par le calcul suivant : Marge d'autofinancement (MA) = Revenus (4) – Charges (3) + Amortissements du patrimoine administratif (331 + 332) + Amortissements du découvert (333) + Attributions aux fonds (38) – Prélèvements sur les fonds (48).

<sup>5</sup> Données fournies aux CFL disponibles pour les années 2003 à 2018.

**R11. Amélioration de la compétitivité des SiL**

Avec l'ouverture des marchés, les SIL vont devoir être de plus en plus compétitifs. Ils vont devoir également justifier le bien fondé des coûts intégrés dans les prix refacturés aux clients. Des coûts non rationalisés ou non justifiés vont les pénaliser. Le CFL recommande de :

- Analyser les coûts refacturés par la Ville aux SiL afin de :
  - S'assurer que les prestations refacturées sont bien existantes et justifiées ;
  - S'assurer que le prix de la prestation refacturée est juste.

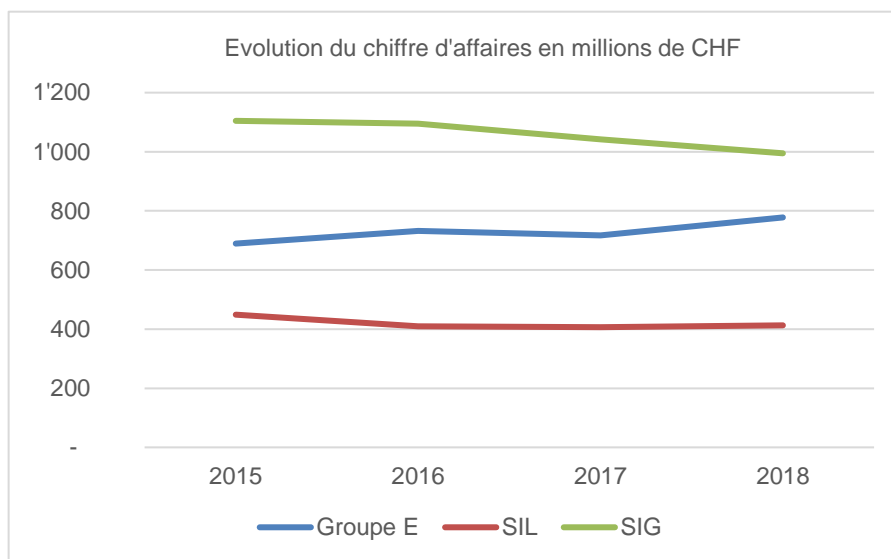
Risque	Responsable	Priorité
Financier Gouvernance Opérationnel	Municipalité	Elevée

Position de l'audité	Acceptée
<p>Il faut relever en préambule que si les différentes missions transversales devaient être reprises par les SIL, cela impliquerait inévitablement des EPT supplémentaires à engager et des frais opérationnels et informatiques complémentaires. Il n'est dès lors pas certain que l'économie escomptée par le CFL sur les coûts administratifs pourrait être réalisée.</p> <p>Cependant, les travaux sont en cours avec différentes entités afin de mettre en place une méthodologie uniforme visant à assurer la facturation au coût complet des prestations réalisées par la Ville pour le compte de SIL. En fonction des analyses qui seront réalisées, les coûts pourraient dès lors varier à la hausse comme à la baisse. Les travaux seront poursuivis dans ce sens durant l'année 2020.</p> <p>En ce qui concerne les intérêts, et tel que mentionné par le CFL, il s'agit d'une imputation purement comptable, neutre sur le résultat de la Ville, qui n'est pas prise en considération pour établir les tarifs de l'électricité (c'est un taux WACC (coût moyen pondéré du capital) fixé chaque année par l'ELCOM qui est appliqué aux investissements pour assurer leur rétribution).</p> <p>La charge d'intérêt est calculée en fin d'année sur la base de la dette nette imputable aux SIL, en application des recommandations du Service cantonal des communes et du logement (SCL) en la matière (valeur des actifs immobilisés au 31 décembre de l'année N) à laquelle est appliqué, comme pour tous les services de l'administration, le taux d'intérêt moyen de la dette consolidée à laquelle l'on rajoute une marge.</p> <p>Comme évoqué, cette approche est théorique et n'est pas à mettre en lien avec la marge d'autofinancement Lausannoise, qui doit être considérée comme un tout, les SIL étant partie intégrante de la Ville.</p> <p>Considérant que cette éventuelle nouvelle répartition n'aurait dès lors aucun impact sur le résultat de la Ville ni sur les tarifs des SIL. A des fins de continuité des méthodes, la Municipalité ne souhaite pas adapter cette valorisation mais pourrait l'envisager le cas échéant en fonction de la nouvelle recommandation liées aux MCH2.</p>	
<b>Personne responsable de la recommandation</b>	Danièle Balet-Nicolet, adjointe au chef du service des finances.
<b>Délai</b>	31 décembre 2020

## 7.5 Etablissement de droit public autonome

Le mode de gouvernance d'un établissement de droit public autonome permet de raccourcir le processus de prise de décision et de maintenir la confidentialité des informations stratégiques dans un environnement concurrentiel. Dans le mode de gouvernance actuel des SiL, le Conseil communal se retrouve à prendre des décisions commerciales alors que ce n'est pas son rôle. Le modèle d'établissement de droit public autonome permet de séparer clairement les décisions politico-stratégiques qui relèvent toujours du conseil municipal et du conseil communal, des décisions commerciales prises par un conseil d'administration dont les membres possèdent les connaissances techniques, commerciales et juridiques nécessaires. Ce modèle permet donc plus de flexibilité et d'être plus réactif face aux évolutions du marché.

Nous avons voulu comparer l'évolution du chiffre d'affaires des SiL sur la période 2015-2018 (les ventes internes aux SiL ont été éliminées), avec des concurrents ayant des modèles de gouvernance différents, soit les SIG, établissement de droit public autonome et Groupe E, société anonyme. Le CFL précise qu'il n'a pas pu trouver de société ou d'établissement dont le périmètre et dont les types de fluides ou produits commercialisés étaient comparables aux SiL. Cette comparaison est présentée afin de permettre une réflexion. Le CFL constate que :



*Le chiffre d'affaire de Groupe E est consolidé et ne tient pas compte des dividendes*

Groupe E parvient à augmenter son chiffre d'affaire par la diversification de ses prestations et par la présence d'un directeur général qui porte une stratégie claire et assumée.

Le chiffre d'affaires des SIG est exposé à 47% à la concurrence en 2018 et ce pourcentage va augmenter avec l'ouverture des marchés. Les SIG se sont lancés dans des plans d'économies conséquents afin d'améliorer leur compétitivité (CHF 30 millions d'économies à réaliser d'ici à 2020). Ils prévoient également d'investir CHF 1.5 milliards d'ici 2035 afin d'accroître leur part d'énergie thermique. Avec les montants actuels d'investissement des SiL, il faudrait plus de 30 ans pour atteindre l'objectif d'investissement des SIG.

Les impacts financiers d'une éventuelle « sortie » des SiL de la Ville de Lausanne pourraient être compensés par un système de redevance. A titre d'exemple, les redevances que SIG verse à l'État de Genève, à la Ville de Genève et aux autres communes genevoises s'élèvent à CHF 68.4 et 65.9 millions en 2017 et 2018 respectivement. En 2018, la contribution des SiL au résultat de la Ville correspond au résultat publié des SiL (CHF 49 millions) et à une partie des charges refacturées par la Ville.

**R12. Evolution de la forme juridique des SIL**

Les SIL vont devoir évoluer s'ils veulent survivre sur un marché qui va devenir de plus en plus concurrentiel. Aujourd'hui, il apparaît clairement que certains processus imposés par la Ville aux SiL ralentissent la marche des affaires, comme les contraintes RH, le processus budgétaire ou le processus de demandes d'investissements. Tout en étant conscient des avantages de garder la gestion de l'énergie dans le domaine public (politique d'efficacité énergétique, volonté de privilégier les énergies renouvelables par rapport aux retombées financières), le CFL recommande de :

- Analyser les modèles de gouvernance appliqués à d'autres sociétés industrielles présentes dans les villes suisses, ceci afin de :
  - Rendre plus souple la gestion des ressources humaines, afin de pouvoir recruter plus facilement le personnel adéquat. Pouvoir ainsi mieux adapter les métiers afin de répondre à l'évolution des besoins ;
  - Optimiser les coûts administratifs et pouvoir être plus compétitif sur des marchés ouverts. Protéger ainsi la rentabilité des SiL, voire de la Ville ;
  - Avoir une gestion budgétaire adaptée à l'activité des SIL et augmenter la transparence de l'information avec des états financiers présentant un résultat par fluide tout en protégeant le secret des affaires ;
  - Pouvoir gérer de manière optimale les besoins en investissements, ce qui faciliterait les démarches proactives et innovantes vers la transition énergétique et vers une société numérique.

Risque	Responsable	Priorité
Financier Gouvernance Opérationnel	Municipalité	Elevée

Position de l'audité	Contestée		
<p>La Municipalité relève avec un zeste de sarcasme que le CFL se prétend « conscient des avantages de garder la gestion de l'énergie dans le domaine public » tout en préparant le terrain pour anéantir ces avantages. Elle souligne surtout la superficialité de la comparaison effectuée par le CFL, qui n'a manifestement pas la connaissance nécessaire pour retenir les paramètres pertinents lors d'une analyse des entités actives en Suisse dans le domaine énergétique. Le CFL n'a pas pris la mesure de la complexité du secteur, et de l'histoire économique, technique et institutionnelle qui a conduit à des solutions structurelles très différentes selon les cantons, les régions et les villes. Ne serait-ce que parce que ces entreprises peuvent être mono-fluides ou multifluides, des solutions spécifiques doivent toujours être appliquées. Dans le cas d'entités multifluides, la Municipalité estime que les villes sont les meilleurs acteurs pour définir et mettre en œuvre les politiques énergétiques. Lausanne a la chance de n'avoir pas autonomisé ses services industriels par le passé et ne va certainement pas le faire à un moment où les enjeux énergétiques et climatiques prennent une ampleur accrue. En Europe et aux Etats-Unis, les analystes sérieux n'ont de cesse de relever la fonction cruciale des villes en matière de transition énergétique et de politique climatique, et de mettre l'accent sur les outils dont il est souhaitable qu'elles disposent pour assumer cette fonction – au premier rang desquels figurent des entités comme les Services industriels.</p> <p>La Municipalité rappelle que le Conseil communal est également attaché à des services industriels de ville, qui peuvent allier les missions de service public et les activités en concurrence, en privilégiant la qualité de service et la proximité avec les citoyens.</p> <p>L'intégration des services industriels à l'administration communale est aussi une garantie de sérieux, d'indépendance et de pérennité dont profite l'image des SIL.</p> <p>Enfin, la Municipalité souligne que l'effet fiscal d'une privatisation serait très défavorable aux finances de la Ville et que cet argument à lui seul suffirait à répondre par la négative à la recommandation du CFL. La Municipalité a montré qu'elle est ouverte à permettre aux SIL certaines particularités (ils disposent de leur propres services supports, le crédit cadre par législature comme c'est le cas pour l'électricité pourrait être étendu à d'autres activités comme le contracting, par exemple), mais n'entend pas étudier une autonomisation de ses services industriels que ce soit sous forme de société de droit privé ou de droit public.</p>			
Personne responsable de la recommandation	N/A	Délai	N/A

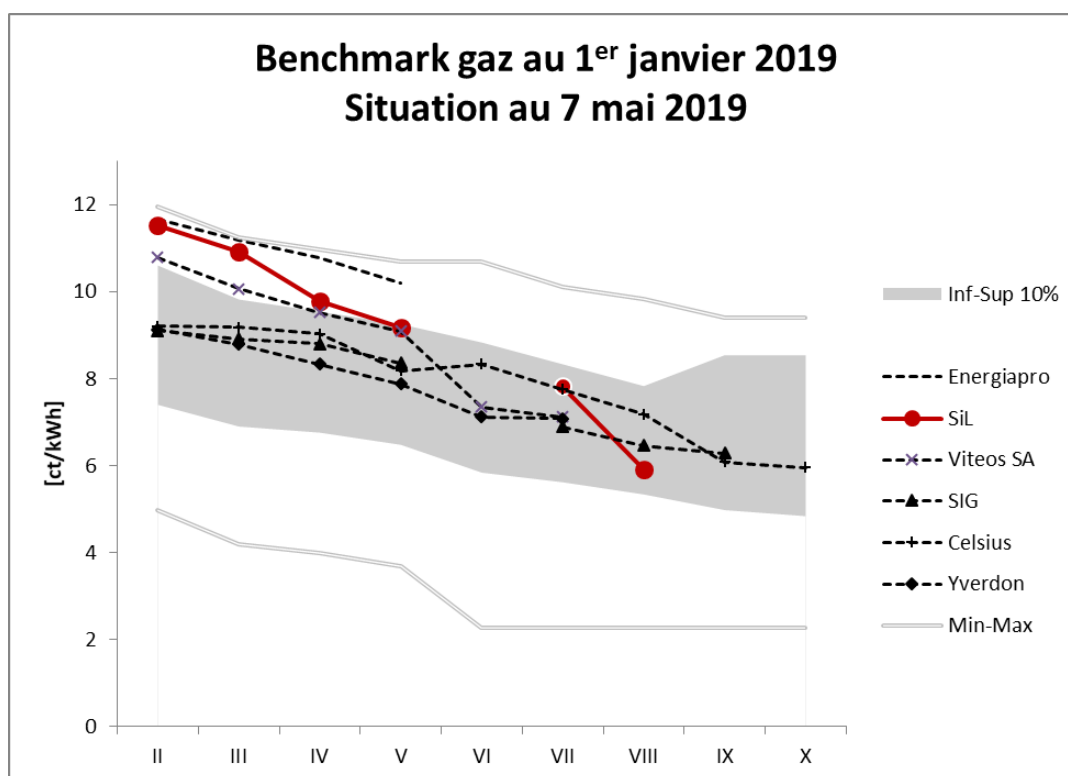
Compte tenu des remarques et recommandations figurant dans le corps du présent rapport, et tout en formulant les réserves d'usage pour le cas où des documents, des renseignements ou des faits susceptibles de modifier nos considérations n'auraient pas été portés à notre connaissance au cours de nos travaux, cet audit n'appelle pas d'autre commentaire de notre part.

Lausanne, le 6 avril 2020

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

Eva Bauer  
Cheffe de service

## Annexe 1 : Positionnement des SIL sur les tarifs du gaz



Les catégories pour lesquelles le positionnement des SIL n'est pas indiqués sont celles sur lesquelles les SIL ne sont pas présents (catégories VI, IX et X)

Typ II : Maison familiale, consommation annuelle moyenne de 20'000 kWh, chauffage et eau chaude, puissance de la chaudière 12 kW

Typ III : Maisons jumelées ou petit immeuble locatif, consommation annuelle moyenne de 50'000 kWh, chauffage et eau chaude, puissance de la chaudière 29 kW

Typ IV : Immeuble locatif, consommation annuelle moyenne de 100'000 kWh, chauffage et eau chaude, puissance de la chaudière 55 kW

Typ V : Grande construction, consommation annuelle moyenne de 500'000 kWh, chauffage et eau chaude, puissance de la chaudière 270 kW

Typ VI : Grande entreprise artisanale, consommation annuelle moyenne de 500'000 kWh, puissance de la chaudière 350 kW (heures d'utilisation : env. 1'500), interruptible

Typ VII : Grande entreprise artisanale, consommation annuelle moyenne de 1'163'000 kWh, puissance de la chaudière 725 kW (heures d'utilisation : env. 1'600), interruptible

Typ VIII : Industrie, consommation annuelle moyenne de 11'630'000 kWh, puissance de la chaudière 6'000 kW (heures d'utilisation : env. 2'000), interruptible

Typ IX : Grand consommateur industriel, consommation annuelle moyenne de 116'300'000 kWh, puissance de la chaudière 19'000 kW (heures d'utilisation : env. 6'000), interruptible

Typ X : Grand consommateur industriel, consommation annuelle moyenne de 250'000'000 kWh, puissance de la chaudière 31'000 kW (heures d'utilisation : env. 8'000), interruptible