



Ville de Lausanne

Contrôle des finances

case postale 6904 – 1002 Lausanne

RAPPORT D'AUDIT INTERNE

Processus des achats de la Ville de Lausanne

Audit de gouvernance et opérationnel

Destinataires :

Municipalité

Madame la Directrice des finances et de la mobilité

Monsieur le Chef du Service achat et logistique Ville

Extrait de la directive municipale sur le Contrôle des finances de la Ville de Lausanne¹

Art. 18 – Rapports d’audit interne et recommandations

1. Le mandat d’audit débute par un entretien de lancement avec l’audité.
2. Le CFL émet le rapport en version définitive aux destinataires prévus uniquement après la finalisation des étapes suivantes :
 - a. Le CFL présente ses conclusions d’audit et recommandations dans un projet de rapport qu’il adresse avant la réunion de clôture à l’audité.
 - b. Lors de la réunion de clôture, l’audité fait part de ses éventuelles remarques sur les constats et recommandations du projet de rapport.
 - c. A l’issue de cette réunion, le CFL émet une version du projet adressée à l’-aux audité.s et au.x directeurs concerné.s pour prise de position.
 - d. L’audité a 60 jours ouvrés pour faire adopter une note à la Municipalité comprenant :
 - i. sa position pour chaque recommandation. Si une recommandation s’adresse à un tiers, le CFL adresse séparément sa demande de positionnement à ce dernier ;
 - ii. une note de synthèse de suivi des recommandations de l’audité ;
 - iii. l’indication des éléments considérés comme étant confidentiels ainsi que les motifs afin que la Ville puisse en tenir compte lors de la publication du rapport.Lorsque l’audité n’est pas une entité rattachée à l’administration communale, le service de tutelle doit soumettre la note à la Municipalité, qui en prendra acte.
 - e. Le délai de 60 jours écoulé, le CFL émet le rapport final aux destinataires prévus à l’art. 19 al. 1. Celui-ci inclut les prises de position et la note de synthèse de suivi des recommandations de l’audité.
3. En cas de désaccord au sujet des recommandations à mettre en œuvre, le CFL saisit le comité d’audit, qui statue définitivement.
4. Lorsque l’audité n’a pas donné, dans le délai imparti, une suite appropriée aux recommandations du CFL, celui-ci soumet le cas au comité d’audit qui prend les dispositions nécessaires.

Art. 19 - Diffusions des rapports

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

Remarque

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

¹ Directive municipale sur le Contrôle des finances de la Ville de Lausanne du 14 janvier 2021 et entrée en vigueur le 14 janvier 2021 : [Directive municipale sur le CFL](#)

Synthèse du CFL

Chaque année, la Ville de Lausanne dépense en moyenne CHF 440 millions en achats de biens, services et marchandises financés par le compte de fonctionnement. Le périmètre des achats du Service Achat & Logistique de la Ville (SALV) ne couvre qu'une minorité de ces dépenses, les services de la Ville de Lausanne disposant d'une large autonomie pour la réalisation de leurs achats.

Le CFL a réalisé un audit du processus des achats de la Ville en orientant son approche sur les thématiques suivantes :

- Gouvernance (respect des lois, directives et procédures internes, examen des outils de pilotage, ressources humaines, ...);
- Opérations (examen du périmètre des achats gérés par le SALV, mise en lumière des opportunités de synergie des achats au sein de la Ville, respect des marchés publics, ...).

Le CFL fait principalement les constats suivants :

- Il n'existe pas de stratégie d'achat commune à la Ville de Lausanne. La politique d'achat actuelle ne couvre que les achats de fournitures et de services effectués par le SALV (impactant uniquement le budget de fonctionnement) à l'intention de tous les services communaux ;
- Les systèmes d'information financière actuellement en place à la Ville de Lausanne ne permettent pas d'identifier précisément et promptement les achats de même nature, empêchant ainsi toute analyse fiable de l'existant, prérequis indispensable à l'élaboration d'une stratégie d'achat commune à la Ville de Lausanne ;
- Des objectifs à dimension financière manquent au sein de l'équipe d'acheteurs et d'approvisionneurs du SALV ;
- Un nombre important de catégories de biens ou de services, dont il serait possible de grouper les commandes de manière centralisée, est acquis de manière individuelle par les services de l'Administration. Le risque existe donc que la même prestation soit acquise par plusieurs services à des conditions ou prix différents, engendrant un surcoût pour la Ville de Lausanne et que la réglementation sur les marchés publics ne soit, de surcroît, pas respectée. Le risque de conflits d'intérêts est également beaucoup plus important avec la multiplication du nombre d'acheteurs directs non professionnels et disséminés au sein des services de l'Administration ;
- Plusieurs manquements et lacunes dans l'application de la réglementation relative aux marchés publics ont été relevés avec une grande majorité de ceux-ci constatés dans les différents services adjudicateurs de la Ville ainsi que quelques cas au SALV ;
- Contrairement à la procédure interne mise en place, des notes municipales d'adjudication concernant des marchés en gré à gré exceptionnels émises en dehors du SALV ne sont pas toutes validées par l'Unité conseil juridique (UCJ) ;
- Il existe des faiblesses dans le processus de planification des besoins de matériel pour les réseaux d'électricité, de gaz, de chauffage à distance, de multimédia en raison d'un manque de visibilité sur la planification au sein des services demandeurs et d'une communication perfectible entre le SALV et les services demandeurs ;
- Le rapport bénéfice/coût de la participation de la Ville de Lausanne dans Spontis SA devrait être analysé. [REDACTED] ;
- Les budgets en lien avec les portefeuilles de produits gérés par le SALV sont répartis au sein des différents services, ces derniers peuvent donc utiliser l'enveloppe allouée de manière autonome selon leurs besoins. Cette approche ne permet pas une optimisation globale des besoins au niveau de l'Administration et ne permet pas de disposer d'une visibilité de la totalité des dépenses.

Sur la base des constats identifiés, le CFL a formulé 12 recommandations visant à améliorer la gouvernance et le processus d'achat au sein du SALV et de la Ville de Lausanne.

Tableau des recommandations

N°	Année	Sujet	Responsables	Risques	Priorité
R1	2021	Mise en place d'une stratégie d'achat commune et redéfinition du périmètre d'activité du SALV	SALV Municipalité	Gouvernance Conformité Financier	Elevée
R2	2021	Gestion des données : dimensions analytiques des données d'achat	SALV SFIN	Gouvernance Financier Opérationnel	Elevée
R3	2021	Mise en place d'objectifs plus financiers	SALV CAF	Gouvernance Financier Opérationnel	Moyenne
R4	2021	Parties liées : mise en place d'une déclaration sur l'honneur	SALV UCJ	Gouvernance	Moyenne
R5	2021	Identification de synergies	SALV Municipalité	Financier Opérationnel Conformité	Elevée
R6	2021	Respect de la réglementation relative aux marchés publics	SALV Municipalité UCJ	Financier Conformité	Elevée
R7	2021	Procédure en gré à gré exceptionnel	SALV UCJ SIL EAU	Opérationnel Conformité	Elevée
R8	2021	Etablissements de modèles-type	UCJ SALV ARLO MAP	Opérationnel	Moyenne
R9	2021	Amélioration du processus de planification réseaux	SALV SIL EAU	Opérationnel Financier	Elevée
R10	2021	Partenariat Spontis SA	SALV SIL	Financier Opérationnel	Elevée
R11	2021	Facturation des services rendus par le SALV	SALV SFIN	Financier	Faible

CFL**Processus des achats de la Ville de Lausanne**

R12	2021	Centralisation des budgets au SALV et mise en place de règles de gestion de ces budgets	SALV Municipalité	Financier Gouvernance Opérationnel	Moyenne
------------	-------------	---	----------------------	--	---------

SALV : Service Achat & Logistique Ville

SIL : Services industriels de Lausanne

EAU : Service de l'eau

SFIN : Service des finances

UCJ : Unité Conseil Juridique

MAP : Mobilité et aménagements des espaces publics

ARLO : Architecture et logement

Note de synthèse du suivi des recommandations

Prise de position générale

Le Service Achat et Logistique Ville (SALV) remercie le CFL pour son travail et prendra les mesures nécessaires à l'implémentation des recommandations qui ont été soumises, en collaboration avec les services co-responsables.

Etat du suivi des recommandations

R1. Mise en place d'une stratégie d'achat commune et redéfinition du périmètre d'activité du SALV

Les observations faites par le CFL dans ce rapport, tout comme le postulat du Conseil communal concernant la mise en place d'une stratégie pour les achats durables, mettent en évidence le fait que le périmètre d'action du SALV doit évoluer pour pouvoir permettre de répondre aux besoins de la Ville. En effet, pour que la Ville puisse bénéficier pleinement de la valeur ajoutée qu'un service d'achat efficient peut lui amener, une politique d'achat se doit de centraliser un maximum d'achats et de se baser sur le respect des conditions de travail, de l'environnement, du développement économique, du cadre juridique, tout en responsabilisant ses fournisseurs de respecter ces mêmes valeurs.

La Municipalité examinera plusieurs options de renforcement de la gestion des processus d'achat pour les fournitures et les prestations de services. Les options ci-dessous seront étudiées :

- Accompagnement commercial des services dans leurs achats respectifs
- Centralisation des processus d'achats
- Centralisation fonctionnelle des effectifs
- Centralisation des budgets
- Centralisation des budgets et des effectifs

Il faut noter que la nouvelle politique d'achat exclura les achats de prestations de génie civil et de construction. Cependant, il sera opportun d'évaluer la possibilité que les acheteurs professionnels de la Ville soient consultés sur les CFC de fournitures & prestations de services en cas de projet d'ouvrage.

R2. Gestion des données : dimensions analytiques des données d'achat

Le remplacement du système comptable GEFI par l'ERP Abacus va grandement faciliter la comptabilité analytique une fois la première année d'exploitation de l'outil terminée, soit fin 2023, grâce à la catégorisation des achats (codes CPV) préconisée par le SALV ; celle-ci est intégrée dans le cahier des charges de l'outil Abacus, et sera obligatoire à chaque commande. Une fois Abacus en place, il s'agira de créer une base de données commune entre les achats faits via SAP et Abacus. Cette base de donnée permettra ensuite d'analyser les achats de fournitures effectués par la Ville de Lausanne par nature d'achat, fournisseur, etc... chose très difficile avec les moyens actuels. Pour la mise en place de cette base de données, le SALV, avec le soutien du SOI, pourra ainsi automatiser des extractions des deux ERP, mais aussi créer une passerelle permettant aux données de communiquer et enfin de générer une interface permettant d'exploiter les données.

R3. Mise en place d'objectifs plus financiers

Même si cela peut être rendu plus difficile par la Loi sur les marchés publics dans laquelle les leviers de négociation sont pour l'instant très faibles, il est effectivement important de fixer des objectifs financiers, et cela sera fait pour les marchés en gré à gré.

Les objectifs financiers et de performance suivants seront notamment mis en place :

- Objectif de standardisation par acheteur·euse pour les portefeuilles de la CAV
- Objectif d'augmentation du chiffre d'affaire vendu via Lausashop
- Objectif de protection des liquidités de la Ville en prolongeant les délais de paiements

Le SALV se rapprochera également de l'UAPI pour compléter ces indicateurs

R4. Parties liées : mise en place d'une déclaration sur l'honneur

Le SALV, en collaboration avec l'UCJ et le SPEL, va s'assurer que tous les employé·e·s de la Ville soient sensibilisés au texte de loi ci-dessous et à ses implications par le biais d'une campagne de sensibilisation sur la thématique et l'établissement d'une IA-RPAC en lien avec le devoir de récusation. Un rappel annuel de ce devoir de récusation serait fait à tous le personnel concerné moyennant un email ou une communication via intranet.

Récusation Art. 9 LPA-VD

Motifs : Toute personne appelée à rendre ou à préparer une décision ou un jugement doit se récuser :

- a. si elle a un intérêt personnel dans la cause ;
- b. si elle a agi dans la même cause à un autre titre, notamment comme membre d'une autorité, comme conseil d'une partie, comme expert ou comme témoin;
- c. si elle est liée par les liens du mariage ou du partenariat enregistré ou fait durablement ménage commun avec une partie, son mandataire ou une personne qui a agi dans la même cause comme membre de l'autorité précédente ; la dissolution du mariage ou du partenariat enregistré ne supprime pas le motif de récusation ;
- d. si elle est parente ou alliée en ligne directe ou, jusqu'au troisième degré inclus, en ligne collatérale avec une partie, son mandataire ou une personne qui a agi dans la même cause comme membre de l'autorité précédente ;
- e. si elle pourrait apparaître comme prévenue de toute autre manière, notamment en raison d'une amitié étroite ou d'une inimitié personnelle avec une partie ou son mandataire.

R5. Identification de synergies

Cette recommandation est fortement liée aux deux premières recommandations. Une fois le périmètre de la politique des achats Ville redéfini et élargi, le SALV pourra identifier l'achat de natures similaires avec des conditions et/ou fournisseurs différents et donc générer de nouvelles opportunités de synergies et de centralisation.

Cependant, le SALV a déjà identifié et mis en place une centralisation des achats et des budgets, tout en privilégiant l'économie circulaire pour ce qui concerne le mobilier de bureau.

En outre, de nouvelles synergies en collaborant avec les services de la Ville comme par exemple :

- Fournitures des ateliers de garage (pneus, huiles)
- Outillages
- Périphériques informatiques

Certaines synergies proviennent aussi de collaborations externes comme sur les fournitures de réseaux eau & gaz via la Conférence des Partenaires (en collaboration avec d'autres acteurs romands de l'énergie) où chaque année nous cherchons à identifier de nouveaux potentiels de collaboration.

R6. Respect de la réglementation relative aux marchés publics

Le SALV a pris note des lacunes relevées en page 20 et qui sont déjà ou seront toutes corrigées, à l'exception de l'achat de carburant et de mazout pour lesquels la procédure spéciale, compte-tenu de la nature des produits, a été validée par l'UCJ.

L'Unité de conseil juridique (UCJ), par sa conseillère juridique en marchés publics, a à cœur de maintenir un lien de proximité avec l'ensemble des services adjudicateurs de la Commune. A ce titre, la Commission des marchés publics, actuellement composée de 22 Répondant.e.s issu.e.s de 18 services, joue un rôle d'intermédiaire. Les Répondant.e.s sont l'interface entre les services et l'UCJ en matière de marchés publics (MPU). Cela signifie qu'ils relaient à l'UCJ les affaires MPU de leurs services respectifs, lorsque les compétences à l'interne ne suffisent pas à résoudre une question. Dans l'autre sens, les Répondant.e.s sont aussi pour l'UCJ, les portes d'entrée vers les services, soit les diffuseurs d'informations (changements législatifs, changement organisationnels) que l'UCJ fait passer. A ce titre, la conseillère juridique a eu l'occasion de constater que la diffusion d'information s'arrête parfois au niveau du Répondant, sans que l'information n'arrive à destination de l'ensemble des chef.fe.s de projet en charge des appels d'offres. Un potentiel d'amélioration existe à cet échelon de la chaîne d'information.

Des rappels ponctuels des cadres normatifs à respecter ont lieu via des e-mails groupés aux Répondants (liste de diffusion) et via les rencontres en plénum, qui n'ont pas eu lieu durant la phase COVID. L'UCJ ambitionne d'organiser une nouvelle séance plénière d'ici la fin 2022. A noter aussi que, sollicités par la conseillère juridique en marchés publics, les Services industriels, avec lesquels le SALV collabore, ont constitué au printemps un important groupe de travail marchés publics, réunissant des juristes, des chef.fe.s de projet issu.e.s de domaines variés (fournitures, services, IT, génie civil) et des membres de la Direction. La demande de l'UCJ a donc été reçue avec attention. Ce groupe de travail, qui s'est réuni pour la première fois le 17 juin 2022, devrait conduire à une importante harmonisation et consolidation des processus MPU dans cette Direction.

Un contrôle systématique par l'UCJ sera mis en place pour toutes les adjudications complémentaires et toutes les adjudications en gré à gré exceptionnel. L'UCJ donnera son visa sur la base des données techniques fournies par le service demandeur.

Le Secrétariat Municipal (SMUN) vérifiera que le visa de l'UCJ ait été obtenu avant le passage en Municipalité desdites propositions d'adjudication ou propositions de prolongations d'adjudication.

S'agissant des contrats, l'UCJ rappelle qu'un document contractuel en plus du dossier d'appel d'offres n'est pas toujours nécessaire ni souhaité. La doctrine est unanime sur le fait que le dossier d'appel d'offres vaut engagement contractuel, une fois l'adjudication prononcée et une fois la volonté de collaborer confirmée. Un potentiel d'amélioration existe pour l'élaboration de contrats-cadres, sur lesquels l'UCJ travaille actuellement. Un premier constat avec des pistes de solutions devrait être établi d'ici l'automne. Pour l'élaboration de contrats, lorsque le service adjudicateur dispose d'un ou plusieurs juristes spécialisés à l'interne, la collaboration de l'UCJ avec ces derniers est essentielle.

Concernant les procédures du marché public lors des autorisations d'achats, celles-ci seront désormais précisées dans le préavis en début de processus comme suggéré et le processus sera donc modifié.

R7. Procédure en gré à gré exceptionnel

La réponse à cette recommandation est en ligne droite avec celle de la recommandation 6.

Pour ce qui est du cas précis des procédures en gré à gré exceptionnel, un triple visa sera mis en place avec la responsabilité liée :

- Technique : par le service technique demandeur (s'il s'agit d'une adjudication en lien avec les réseaux)
- Commercial : par le SALV
- Légal : par l'UCJ

R8. Etablissements de modèles-type

L'Unité de conseil juridique (UCJ) met déjà à disposition des services de la Commune trois modèles de dossiers d'appel d'offres (fournitures, travaux de construction, travaux de génie civil).

Pour ce qui est des modèles-types pour les prestations de service, du fait de la très grande variété des natures des prestations, une base très sommaire sera mise en place.

Dans l'intervalle, pour ce qui concerne les marchés de prestations de services, les services de la Commune ont la possibilité de s'appuyer sur le dossier d'appel d'offres relatif aux fournitures, qui, pour les aspects administratifs de la procédure de marché public, constitue une ossature de base. L'UCJ se tient à disposition des services pour affiner les détails au cas par cas. A titre de complément, il est également rappelé que la coordination des marchés publics en matière de construction revient au Service juridique d'ARLO.

Enfin, s'agissant de l'établissement de contrats, l'UCJ ne préconise pas d'en établir systématiquement. Selon la doctrine et de jurisprudence constante, le dossier d'appel d'offres ainsi que l'offre remise par l'adjudicataire ont valeur de contrat. Pour le surplus, le Code des obligations trouve application.

R9. Amélioration du processus de planification réseaux

Le SALV et les services techniques ont anticipé le besoin d'améliorer la collaboration en lien avec la thématique de la planification dès l'annonce du chantier des axes forts, qui a drastiquement changé les modes opératoires. Le SALV et les services techniques se voient désormais une fois par mois (voire deux fois par mois pour le réseau électrique) pour faire le point sur l'opérationnel, soit l'état des stocks du SALV recroisé avec l'avancement et les besoins des chantiers. Cette collaboration commence à très bien fonctionner ; cependant, reste à améliorer la qualité de la planification à moyen et long terme, ce qui permettra au SALV de conduire ses appels d'offres avec des volumes plus précis, de s'approvisionner en fonction des besoins réels des services, et d'optimiser les processus administratifs en lien avec le processus d'adjudication interne de la Ville.

Le processus de coordination des chantiers lausannois, piloté par la Délégation municipale aux chantiers, vient en outre d'être revue pour intégrer les enjeux du plan climat. L'horizon de planification a été rallongé, avec le passage à des crédits-cadres sur 2 ans. Cette nouvelle manière de travailler va dans le sens d'une meilleure anticipation des achats de matériel.

R10. Partenariat Spontis SA

Une analyse complète du partenariat Spontis de la part de l'unité d'amélioration des prestations et d'innovation est en cours de finalisation. Ses conclusions, attendues pour fin août 2022, permettront de clarifier et d'optimiser la poursuite de ce partenariat.

R11. Facturation des services rendus par le SALV

Le SALV facture déjà ses prestations d'achat, de logistique et d'entretien mécanique à l'ensemble des services commercialisés, aux services subventionnés et aux services concernés par la péréquation cantonale.

La facturation systémique de prestations avec effet nul sur les comptes de la Ville ne serait qu'informatrice tout en générant un travail administratif conséquent.

Le SALV enverra dès 2023 à chaque service des statistiques annuelles leur indiquant le nombre de prestations effectués pour leur compte, tant en transport, qu'en logistique et entretien ainsi que les surfaces de stockage dédiées à certains services.

R12. Centralisation des budgets au SALV et mise en place de règles de gestion de ces budgets

La réponse à cette recommandation dépend de ce qui sera décidé pour la première recommandation (R1). Ensuite, le SALV commence seulement la phase 'd'exploitation' de la centralisation des budgets de mobilier et apprend tous les jours sur les avantages et inconvénients d'une telle centralisation.

A court terme, une deuxième opportunité de centralisation de budgets a été identifiée autour des budgets de carburants, une proposition devrait venir de la part du SALV à la Municipalité début 2023.

Une centralisation étendue des budgets n'est pour l'instant pas envisagée et il sera plutôt décidé de centraliser des budgets au cas par cas, comme cela a été fait pour le mobilier, mais également pour les voitures et utilitaires non équipés.

Table des matières

SYNTHÈSE DU CFL	3
TABLEAU DES RECOMMANDATIONS	4
NOTE DE SYNTHÈSE DU SUIVI DES RECOMMANDATIONS	6
1. INTRODUCTION	11
1.1 Contexte	11
1.1.1 SALV	11
1.1.2 Processus des achats au sein de la Ville de Lausanne	12
1.2 Périmètre d'audit	12
2. GOUVERNANCE	13
2.1 Révision de la politique d'achat Ville et redéfinition du périmètre du SALV	13
2.2 Mise à jour du site intranet de la CAV	14
2.3 Gestion des données : dimensions analytiques des données d'achat	14
2.4 Mise en place d'objectifs plus financiers	15
2.5 Parties liées	16
3. OPÉRATIONNEL	17
3.1 Identification de synergies	17
3.2 Respect de la réglementation relative aux marchés publics	19
3.3 Rôle de l'Unité conseil juridique dans le processus achat	22
3.4 Amélioration du processus de planification réseaux	24
4. FINANCE	25
4.1 Partenariat Spontis SA	25
4.2 Facturation des services rendus par le SALV	26
4.3 Centralisation des budgets au SALV et mise en place de règles de gestion de ces budgets	27

1. Introduction

Le contenu de ce rapport a fait l'objet d'une revue complète par l'audit avant la réunion de clôture le 10 février 2022. 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'audit.

A compter de la date d'émission du présent rapport dans sa version projet, l'audit disposera de 60 jours ouvrables pour prendre position sur les recommandations, élaborer la note de synthèse du suivi des recommandations et se déterminer sur la publication du rapport. A l'issue de ce délai, le rapport sera émis sous sa forme définitive et envoyé notamment à la Municipalité. Sous réserve des dispositions de l'art. 16 LInfo, le rapport d'audit interne sera rendu public.

Lettre de mission	31 août 2021
Réunion d'ouverture	24 août 2021
Remise du projet de rapport	26 janvier 2022
Réunion de clôture	10 février 2022
Rapport en version projet avant réponses de l'audit	4 avril 2022
Remise des réponses de l'audit aux recommandations	8 septembre 2022

1.1 Contexte

1.1.1 SALV

Le Service Achat & Logistique Ville (SALV) assure l'approvisionnement, la gestion de stock et la distribution de biens et matériels pour l'ensemble de l'Administration communale. Ses missions comprennent notamment :

- L'achat de matériel pour la Ville notamment pour les réseaux (électricité, eau, gaz, chauffage à distance et multimédia) ;
- Gérer l'approvisionnement des services en particulier au travers de la plate-forme LausaShop ;
- Animer la Commission d'achat Ville (CAV) chargée d'effectuer la veille et la sélection des produits à référencer ;
- Coordonner l'achat des véhicules à l'usage des services.

En chiffres, cela se traduit par la gestion d'environ :

- 80 procédures de marchés publics de plus de CHF 5'000 par an ;
- 370 fournisseurs ;
- 6'700 articles référencés ;
- 3'100 commandes par an.

Le SALV est composé de deux divisions soit « Achat & Assurances » et « Logistique & Finances ». Au 31 décembre 2020, l'effectif du service est composé de 42 collaborateurs pour 39.23 EPT.

Le périmètre d'activité du SALV est actuellement défini dans la note interne « Politique d'achat » du 26.10.2016 et dans le « Règlement pour l'achat de matériel par les Services de l'Administration communale » du 29.08.2012. Onze portefeuilles de produits sont assignés au périmètre de la CAV :

- Matériel et produits de conciergerie ;
- Économat ;
- Mobilier administratif ;
- Équipements de protection individuelle et habits de travail ;
- Matériel d'atelier et quincaillerie ;
- Matériel, produits et mobilier pour la petite enfance ;
- Matériel et produits alimentaires pour les réfectoires ;
- Véhicules et engins ;
- Contrats d'entretien ;
- Achat de produits divers ;

- Matériel d'occasion.

Les différentes annexes au règlement (une par portefeuille de produits) précisent le matériel et les services inclus dans les portefeuilles.

Le périmètre d'achat du SALV ne couvre donc qu'une minorité de l'ensemble des achats de biens et de services, les services de la Ville de Lausanne disposant d'une large autonomie pour la réalisation de leurs achats.

1.1.2 Processus des achats au sein de la Ville de Lausanne

Comme illustré par le tableau ci-dessous, les achats de biens, services et marchandises financés par le compte de fonctionnement de la Ville de Lausanne représentent en moyenne CHF 440 millions par an sur les quatre derniers exercices soit 24% du total des charges de la Ville.

CHF mios	2017	2018	2019	2020
Biens, services et marchandises (rubrique 31)	461	419	449	430
Total des charges du compte de fonctionnement	1'906	1'764	1'787	1'780
Part de la rubrique 31 dans le total des charges du compte de fonctionnement	24%	24%	25%	24%

Une formulation alternative serait de dire que les fournisseurs de biens, services et marchandises détiennent le quart des ressources dont la Ville a besoin pour fonctionner. Dans ce contexte, on comprend l'importance d'avoir une organisation des achats efficace et efficiente. La structure achat doit être capable aujourd'hui de capitaliser sur son expérience pour tirer profit au maximum des leviers de négociation et dépenser au mieux les deniers publics tout en sécurisant les approvisionnements et en incorporant la vision du politique avec des enjeux tels que le développement durable. Cet équilibre fragile, c'est au Service Achat & Logistique Ville (SALV) qu'il revient de le préserver.

1.2 Périmètre d'audit

Le périmètre de l'audit a notamment porté sur les domaines suivants :

- Gouvernance :
 - Respect des lois, directives et procédures internes ;
 - Examen des outils de pilotage (indicateurs clés de performance, procès-verbaux de séance, suivis financiers, ...) ;
 - Ressources humaines (examen des descriptions de poste et entretiens de collaboration, comptabilisation des heures de travail, ...).
- Opérations :
 - Examen du périmètre des achats gérés par le SALV ou sous contrat négocié par le SALV ;
 - Mise en lumière des opportunités de synergie des achats au sein de la Ville ;
 - Respect des marchés publics (seuils, granularité,...) ;
 - Organisation des données fournisseurs (IT).

A noter qu'en 2019, l'organisation de la direction du SALV a été remaniée avec notamment le regroupement de l'Unité « Assurances choses & Patrimoine » au sein de l'actuel Division « Achat & Assurances » coïncidant avec la prise de fonction en 2019 de l'actuel chef de cette division. Lors de la réunion d'ouverture du présent audit, le chef de Service du SALV a échangé avec le CFL autour de plusieurs thématiques en lien avec les activités d'assurances. Ces éléments étant spécifiques, le CFL et le chef de Service du SALV ont convenu que les activités d'assurances feront l'objet d'un audit interne dédié : elles sont donc exclues du périmètre du présent audit.

2. Gouvernance

2.1 Révision de la politique d'achat Ville et redéfinition du périmètre du SALV

Les seuls documents à vocation transverse comprenant des éléments de stratégie d'achat sont la note interne « Politique d'achat » et le « Règlement pour l'achat de matériel par les Services de l'Administration communale ». Cependant, ces documents ne couvrent que les achats de fournitures et de services effectués par le SALV, à l'intention de tous les services communaux. Ainsi, il n'existe pas de stratégie d'achat commune à la Ville de Lausanne pour l'ensemble des achats effectués par les services ou pour les entités externes étroitement liées à la Ville (on peut notamment penser à EPURA SA, SI-REN SA, LFO SA,...). Ce constat est valable que ce soit pour des achats financés par le budget de fonctionnement ou le budget d'investissement. Les différents services communaux disposent donc d'une large autonomie et marge de manœuvre en termes de stratégie d'achat alors même que des services comme le Service de la mobilité et de l'aménagement des espaces publics (MAP), le Service architecture et logement (ARLO) ont par essence une activité impliquant une forte dimension achats.

Le « Règlement pour l'achat de matériel par les Services de l'Administration communale » recommande aux services de passer par le SALV pour tout achat de matériel et de services définis dans le périmètre de la CAV (soit l'un des 11 portefeuilles évoqués en préambule de ce rapport). Plus concrètement, les services sont tenus de commander :

- uniquement le matériel qui est référencé par l'intermédiaire de la plateforme LausaShop ;
- et, dans le cas où aucune référence ne peut répondre au besoin, auprès des fournisseurs conseillés pour tout matériel non référencé inclus dans le périmètre de la CAV.

Cependant, le SALV ne dispose pas de l'autorité et des outils nécessaires pour s'assurer du respect de ces dispositions. En se basant sur les comptes 2020 de la Ville de Lausanne et sur une recherche par mots-clés, le CFL a voulu vérifier si des achats étaient effectués hors du circuit précité par les services.

En préambule de ce qui va suivre, le CFL précise que les tests réalisés lors de l'audit ont été compliqués par l'héritage d'une structure de données « achats » peu exploitable au sein de la Ville (ce point sera approfondi dans le paragraphe 2.3 suivant). Pour contourner au mieux ce problème, le CFL a utilisé des mots-clés concernant des produits très génériques. Ces produits sont donc sans grande valeur ajoutée mais il en existe un très grand nombre de références sur LausaShop. Il y a donc lieu de penser qu'il y a très peu de chance pour que cette offre très large ne satisfasse pas aux besoins des services de la Ville.

Ce modus operandi a permis au CFL d'identifier des achats de matériel effectués hors catalogue LausaShop pour les trois types de produits standards suivants:

- «Gants» : Il existe 157 références disponibles sur LausaShop y compris des références de gants très techniques (anti-feu, anti-coupure,...). En 2020, un total de CHF 28'000 ont été achetés par les services auprès de fournisseurs non sélectionnés par le SALV ;
- «Sièges & chaises» : Il existe 74 références disponibles sur LausaShop. En 2020, un total de CHF 34'000 ont été achetés par les services auprès de fournisseurs non sélectionnés par le SALV ;
- «Cartouches d'encre & toner» : Ce marché a été remporté par la société Lyreco à la suite d'un marché public en procédure ouverte mais le CFL constate que CHF 11'000 ont été commandées par les services auprès d'autres prestataires ce qui pose le problème du respect de la procédure en marchés publics précitée.

Les montants identifiés sont peu significatifs à l'échelle de la Ville de Lausanne du fait des types de produits retenus par le CFL pour ses tests, néanmoins le respect du règlement n'est pas assuré. A noter que sur des produits à plus forte valeur ajoutée, il n'est pas possible de savoir si l'achat a été effectué en dehors du processus LausaShop à moins de remonter à toutes les lignes de facturation (dû à l'absence de standardisation).

R1. Mise en place d'une stratégie d'achat commune et redéfinition du périmètre d'activité du SALV

Le CFL recommande à la Municipalité et au SALV d'établir une stratégie d'achat commune au sein de la Ville de Lausanne. Le périmètre actuel de la « politique d'achat » doit être élargi à l'ensemble des services de l'Administration et incorporer un éventail plus large de biens, services et marchandises.

L'opportunité doit être saisie d'étendre cette stratégie d'achat commune aux entités étroitement liées à la Ville (les directives sur le suivi des participations et subventions de la Ville peuvent donner une première base de réflexion sur les structures tierces à potentiellement inclure).

Enfin, l'accent doit être mis sur la recherche du meilleur rapport qualité-prix.

Il s'agit également de transformer le SALV en véritable fonction d'achats transverse. On pourrait ainsi exiger des services de présenter au SALV tous les achats de fournitures et services (de fonctionnement ou d'investissement) supérieurs à un montant de CHF 150'000 hormis ceux concernant le gros œuvre des marchés de construction-(capitalisation sur l'expérience du SALV en termes de recherche de fournisseurs, négociation,...). Cela permettrait également de s'assurer de la conformité de l'acquisition au regard de la réglementation relative aux marchés publics.

Risque	Responsable	Priorité
Gouvernance Conformité Financier	SALV Municipalité	Elevée

Position de l'audité	Acceptée		
<p>Les observations faites par le CFL dans ce rapport, tout comme le postulat du Conseil communal concernant la mise en place d'une stratégie pour les achats durables, mettent en évidence le fait que le périmètre d'action du SALV doit évoluer pour pouvoir permettre de répondre aux besoins de la Ville. En effet, pour que la Ville puisse bénéficier pleinement de la valeur ajoutée qu'un service d'achat efficient peut lui amener, une politique d'achat se doit de centraliser un maximum d'achats et de se baser sur le respect des conditions de travail, de l'environnement, du développement économique, du cadre juridique, tout en responsabilisant ses fournisseurs de respecter ces mêmes valeurs.</p> <p>La Municipalité examinera plusieurs options de renforcement de la gestion des processus d'achat pour les fournitures et les prestations de services. Les options ci-dessous seront étudiées :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Accompagnement commercial des services dans leurs achats respectifs - Centralisation des processus d'achats - Centralisation fonctionnelle des effectifs - Centralisation des budgets - Centralisation des budgets et des effectifs <p>Il faut noter que la nouvelle politique d'achat exclura les achats de prestations de génie civil et de construction. Cependant, il sera opportun d'évaluer la possibilité que les acheteurs professionnels de la Ville soient consultés sur les CFC de fournitures & prestations de services en cas de projet d'ouvrage.</p>			
Personne responsable de la recommandation	Chef.fe de la division achats & assurances	Déla	Juin 2023

2.2 Mise à jour du site intranet de la CAV

Le CFL note que tous les documents présents sur le site intranet de la Commission d'Achat de la Ville (CAV) ne sont pas systématiquement à jour. Ainsi, des annexes mentionnant des groupes de travail existent sans qu'elles ne soient référencées dans le « Règlement pour l'achat de matériel par les Services de l'Administration communale » et inversement et certains liens ne fonctionnent pas.

Afin de mettre à disposition des informations à jour sur le site intranet disponible à toute la Ville, le CFL recommande au SALV d'effectuer une revue annuelle des documents publiés (règlements, annexes) ainsi que de tester le fonctionnement du site. Une harmonisation des modèles des documents proposés pourrait être envisagée afin de faciliter la lisibilité et l'accessibilité aux informations.

2.3 Gestion des données : dimensions analytiques des données d'achat

L'élaboration d'une stratégie d'achat commune à la Ville de Lausanne doit pouvoir s'appuyer sur une analyse fiable de l'existant. Pour servir de fondation solide à une analyse des achats, une base de données homogène contenant à minima : la liste des achats, leur montant, leur nature et le fournisseur, doit être disponible. Actuellement, un tel système d'information n'existe pas à la Ville. En effet, le CFL constate que :

- Le système d'information financière GEFI ne permet pas d'identifier les achats de même nature. Seules des analyses partielles basées sur le contenu des libellés comptables sont réalisables. Dans le cadre de notre audit, il a été constaté que ces libellés ne sont toutefois pas homogènes, pas toujours clairs et ne

permettent souvent pas d'identifier précisément la nature de l'achat. Pour réaliser ce travail, il serait nécessaire d'analyser l'ensemble des factures une à une ce qui n'est bien sûr matériellement pas possible ;

- La coexistence de deux systèmes d'information financière à la Ville de Lausanne (SAP et GEFI) rend encore plus difficile les analyses.

Ainsi au niveau global, aucune cartographie précise de l'existant par catégorie d'achat n'est réalisable. De plus, et toujours en raison de l'absence d'une base de données fiable, le risque existe également de ne pas respecter la réglementation relative aux marchés publics. En effet, il est probable que la consolidation au niveau de la Ville de Lausanne de certains marchés de même nature, actuellement indétectables, dépassent les seuils légaux.

A l'heure où la Ville de Lausanne s'apprête à implémenter le nouvel ERP ABACUS, il est primordial que le SALV capitalise sur ce projet pour lever cette problématique de manque de dimensions analytiques dans les données achats. Le CFL comprend que des contacts entre le SFIN et le SALV ont déjà été initiés en ce sens et que des pistes de solutions ont été évoquées notamment à travers l'utilisation des codes CPV (« Common Procurement Vocabulary », ce code est une référence unique international permettant de catégoriser les achats par nature) et ne peut qu'encourager la finalisation d'un modèle de gestion pour le futur système.

R2. Gestion des données : dimensions analytiques des données d'achat

Dans le but d'élaborer une stratégie d'achat commune à la Ville de Lausanne, une analyse fiable de l'existant est nécessaire. Pour ce faire, les systèmes d'information financière doivent permettre d'identifier facilement les achats de même nature afin de comprendre les leviers d'achat à activer.

Le CFL recommande au SALV, au SFIN de profiter de l'implémentation du nouvel ERP ABACUS pour répondre à cette problématique.

Risque	Responsable	Priorité
Gouvernance Financier Opérationnel	SALV SFIN	Elevée

Position de l'audité	Acceptée		
<p>Le remplacement du système comptable GEFI par l'ERP Abacus va grandement faciliter la comptabilité analytique une fois la première année d'exploitation de l'outil terminée, soit fin 2023, grâce à la catégorisation des achats (codes CPV) préconisée par le SALV ; celle-ci est intégrée dans le cahier des charges de l'outil Abacus, et sera obligatoire à chaque commande. Une fois Abacus en place, il s'agira de créer une base de données commune entre les achats faits via SAP et Abacus. Cette base de donnée permettra ensuite d'analyser les achats de fournitures effectués par la Ville de Lausanne par nature d'achat, fournisseur, etc... chose très difficile avec les moyens actuels. Pour la mise en place de cette base de données, le SALV, avec le soutien du SOI, pourra ainsi automatiser des extractions des deux ERP, mais aussi créer une passerelle permettant aux données de communiquer et enfin de générer une interface permettant d'exploiter les données.</p>			
Personne responsable de la recommandation	Chef.fe de la division achats & assurances	Délai	Juin 2024

2.4 Mise en place d'objectifs plus financiers

Le CFL note que des indicateurs existent (nombre de fournisseurs, nombre annuel de marchés publics, valeur du stock, taux de rotation stock, rosignols, etc.), le CFL a en outre pu constater que la division « Achats & approvisionnements » suit également des indicateurs externes permettant d'assurer une veille des risques liés aux achats et à l'approvisionnement. Ces éléments transmis au cours de l'audit restent perfectibles mais satisfaisants pour des « versions de travail ». De plus, la préoccupation du management du SALV pour la mise en place d'indicateurs de performance adéquats transparait à la lecture de différents comptes rendus de réunions internes ce qui illustre que la division est consciente de l'importance de ces aspects. Le CFL constate enfin qu'un tableau de bord de performance pour l'Unité « Achat & Approvisionnement » est en cours de refonte, reprenant la plupart des éléments précédemment cités.

Au niveau individuel et sur la base de la revue des objectifs fixés dans les entretiens des collaborateurs de l'Unité « Achat & approvisionnement », le CFL constate que ces objectifs n'incluent pas d'indicateurs en lien direct avec la performance financière comme par exemple la recherche d'économies annuelles, le suivi des économies lors des négociations dans le cadre de marché en gré à gré, le captage des dépenses achats Ville par le SALV ou encore la réduction des achats non standards et hors contrats-cadres.

R3. Mise en place d'objectifs plus financiers

Le CFL note l'absence et recommande la mise en place d'objectifs à plus forte dimension financière au sein des équipes de l'Unité « Achat & Approvisionnement ». Ces objectifs sont pourtant au cœur de la fonction achat. Les gains économiques sont en outre une dimension importante de la politique d'achat de la Ville de Lausanne : « grâce notamment à la rationalisation et à la standardisation des produits, les regroupements d'achats au sein du SALV doivent contribuer à réduire sensiblement les dépenses communales ». Les objectifs et la méthodologie fixés pour les évaluer devront donc s'assurer qu'un cercle vertueux est atteint en termes de coûts pour la Ville de Lausanne.

Risque	Responsable	Priorité
Gouvernance Financier Opérationnel	SALV CAF	Moyenne

Position de l'audit	Acceptée
<p>Même si cela peut être rendu plus difficile par la Loi sur les marchés publics dans laquelle les leviers de négociation sont pour l'instant très faibles, il est effectivement important de fixer des objectifs financiers, et cela sera fait pour les marchés en gré à gré.</p> <p>Les objectifs financiers et de performance suivants seront notamment mis en place :</p> <ul style="list-style-type: none"> -Objectif de standardisation par acheteur·euse pour les portefeuilles de la CAV -Objectif d'augmentation du chiffre d'affaire vendu via Lausashop -Objectif de protection des liquidités de la Ville en prolongeant les délais de paiements <p>Le SALV se rapprochera également de l'UAPI pour compléter ces indicateurs</p>	
Personne responsable de la recommandation	Chef.fe de la division achats & assurances
Délai	Décembre 2022

2.5 Parties liées

Chaque année, tous les services de la Ville transmettent une déclaration annuelle au SFIN dans le cadre du bouclage des comptes communaux. Cette déclaration recense les parties liées au niveau du management de chaque service de l'administration. Le document renseigné par le SALV pour l'année 2020 ne laisse rien de particulier apparaître. Au-delà de cette déclaration, le CFL a également interrogé les personnes rencontrées en entretien lors de l'audit sur les problématiques de parties liées et seule une proximité comportant un risque limité car connue du management nous a été reportée.

Néanmoins et compte tenu de la position particulière de l'Unité « Achat & approvisionnement » au sein de la Ville de Lausanne, le CFL recommande de mettre en place une déclaration annuelle sur l'honneur pour tous les acheteurs (et dans une moindre mesure les approvisionneurs). Cette déclaration devrait mentionner les éventuelles parties liées aux acheteurs.

R4. Parties liées : mise en place d'une déclaration sur l'honneur

Le CFL recommande la mise en place d'une déclaration sur l'honneur annuelle mentionnant les parties liées aux acheteurs et approvisionneurs du SALV

Cette procédure devra être étendue à l'ensemble des collaborateurs de l'Administration en position de valider des adjudications et/ ou de placer des commandes d'achat.

Risque	Responsable	Priorité
Gouvernance	SALV UCJ	Moyenne

Position de l'audité	Acceptée
<p>Le SALV, en collaboration avec l'UCJ et le SPEL, va s'assurer que tous les employé·e·s de la Ville soient sensibilisés au texte de loi ci-dessous et à ses implications par le biais d'une campagne de sensibilisation sur la thématique et l'établissement d'une IA-RPAC en lien avec le devoir de récusation. Un rappel annuel de ce devoir de récusation serait fait à tous le personnel concerné moyennant un email ou une communication via intranet.</p> <p>Récusation Art. 9 LPA-VD</p> <p>Motifs : Toute personne appelée à rendre ou à préparer une décision ou un jugement doit se récuser :</p> <p>a. si elle a un intérêt personnel dans la cause ;</p> <p>b. si elle a agi dans la même cause à un autre titre, notamment comme membre d'une autorité, comme conseil d'une partie, comme expert ou comme témoin;</p> <p>c. si elle est liée par les liens du mariage ou du partenariat enregistré ou fait durablement ménage commun avec une partie, son mandataire ou une personne qui a agi dans la même cause comme membre de l'autorité précédente ; la dissolution du mariage ou du partenariat enregistré ne supprime pas le motif de récusation ;</p> <p>d. si elle est parente ou alliée en ligne directe ou, jusqu'au troisième degré inclus, en ligne collatérale avec une partie, son mandataire ou une personne qui a agi dans la même cause comme membre de l'autorité précédente ;</p> <p>e. si elle pourrait apparaître comme prévenue de toute autre manière, notamment en raison d'une amitié étroite ou d'une inimitié personnelle avec une partie ou son mandataire.</p>	
Personne responsable de la recommandation	<p>Conseiller·ère juridique marchés publics + Chef.fe de division achats & assurances + SPEL</p>
Délai	Décembre 2022

3. Opérationnel

3.1 Identification de synergies

Le portefeuille de produits de la CAV ne couvre pas l'ensemble des biens et services qui sont achetés en grande quantité ou de manière répétitive et communs à plusieurs services. Cela signifie qu'un nombre important de catégories de biens et services dont il est possible de grouper les commandes de manière centralisée, sont acquis de manière individuelle par les services. Le risque existe donc que :

- Le même bien ou service soit acquis par plusieurs services à des conditions ou prix différents, engendrant un surcoût pour la Ville de Lausanne. La mise en commun d'achats permettrait de réduire les prix d'achat du matériel par effet de volume ;
- La réglementation sur les marchés publics ne soit pas respectée si l'on considère l'ensemble des achats d'un même bien/service au niveau de la Ville de Lausanne comme un seul marché (comme mentionné au point 2.3) ;
- Le risque de conflits d'intérêts est beaucoup plus important avec la multiplication du nombre d'acheteurs directs non professionnels et disséminés au sein de tous les services de l'administration.

Nous avons voulu identifier des catégories de biens ou services dont il serait possible de grouper les achats. Notre analyse couvre l'année 2020 et a été réalisée sur la base de mots-clés et des noms des fournisseurs, la base de données achats ne nous permettant pas, là encore, d'adopter une meilleure approche.

- L'achat de prestations de nettoyage, auprès de diverses sociétés, représentent au minimum CHF 522'000 pour l'exercice 2020. Les services les plus demandeurs sont notamment le Service des gérances (GER), le Service social Lausanne (SSL) ou encore le Service des sports (SPORTS). En sus, les prestations de conciergerie se montent à au moins CHF 174'000 (essentiellement le Service des gérances (GER)) ;
- Les différents garages de la Ville de Lausanne ont commandé pour au moins CHF 147'000 de pneus en 2020, notamment auprès des sociétés Regommex SA et Rapin pneus, et pour au moins CHF 378'000 de pièces de rechanges pour véhicules auprès de divers fournisseurs. Pour le marché des pneus, des réflexions sont menés par le SALV, notamment avec d'autres collectivités publiques, afin de trouver une solution. Pour le marché des pièces détachées, le SALV est en train d'harmoniser les conditions auprès des fournisseurs qui sont utilisés par plusieurs garages. En effet, les garages font parfois appel aux mêmes fournisseurs mais ne bénéficient pas des mêmes conditions ;
- Le Service social Lausanne (SSL), le Service des sports (SPORTS) ou encore le Service des écoles et parascolaire (SEP) font appel à des agences de sécurité pour des prestations de surveillance pour un total d'au moins CHF 800'000. A noter que SSL a réalisé un appel d'offre ouvert pour certains sites ;
- L'acquisition de petit matériel informatique (câbles, clés USB, casques téléphoniques, appareils photo, fax, graveurs, lecteurs DVD, beamers, scanners, écrans TV, écrans supplémentaires poste de travail, claviers et souris hors standard, etc.) n'est pas gérée par le SOI, contrairement notamment aux postes de travail. Ces dépenses sont donc supportées directement par le budget des services. En 2020, les services ont acheté ainsi pour au moins CHF 247'000 de ce type de matériel principalement auprès de site de commerce en ligne tels que Brack.ch AG, Microspot.ch ou encore Digitec Galaxus. Aucune condition n'a été négociée avec ces fournisseurs et ce marché n'a pas fait l'objet d'un appel d'offre. Un appel d'offre, en plusieurs lots, comme cela se fait pour l'économat pourrait être envisagé ;
- Les différents services communaux, principalement le Service des bibliothèques et des archives de la Ville (BAVL), ont acheté des livres auprès de diverses librairies pour un montant d'au moins CHF 560'000.

R5. Identification de synergies

Dans le cadre de la redéfinition de la politique d'achat et du périmètre d'activité du SALV, le CFL recommande à la Ville de Lausanne de mener une réflexion sur les catégories de biens ou services dont il serait possible de grouper les achats. Une gestion centralisée de ces achats permettrait :

- D'obtenir une vue d'ensemble sur les produits commandés, des conditions uniformes et des gains sur les volumes ;
- Se conformer à la réglementation relative aux marchés publics et limiter le risque de conflits d'intérêts.

Risque	Responsable	Priorité
Financier Opérationnel Conformité	SALV Municipalité	Elevée

Position de l'audit	Acceptée
<p>Cette recommandation est fortement liée aux deux premières recommandations. Une fois le périmètre de la politique des achats Ville redéfini et élargi, le SALV pourra identifier l'achat de natures similaires avec des conditions et/ou fournisseurs différents et donc générer de nouvelles opportunités de synergies et de centralisation.</p> <p>Cependant, le SALV a déjà identifié et mis en place une centralisation des achats et des budgets, tout en privilégiant l'économie circulaire pour ce qui concerne le mobilier de bureau.</p> <p>En outre, de nouvelles synergies en collaborant avec les services de la Ville comme par exemple :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fournitures des ateliers de garage (pneus, huiles) - Outillages - Périphériques informatiques 	

Certaines synergies proviennent aussi de collaborations externes comme sur les fournitures de réseaux eau & gaz via la Conférence des Partenaires (en collaboration avec d'autres acteurs romands de l'énergie) où chaque année nous cherchons à identifier de nouveaux potentiels de collaboration.

Personne responsable de la recommandation	Chef-fe de la division achats & assurances SALV	Délai	Juin 2024
--	---	--------------	-----------

3.2 Respect de la réglementation relative aux marchés publics

La législation sur les marchés publics (LMP-VD, RLMP-VD et A-IMP) s'applique dès le premier franc dépensé par une administration publique auprès d'une entité privée, hors exceptions prévues par la loi. La législation distingue les trois types de marchés suivants :

- Les marchés de construction ;
- Les marchés de fournitures ;
- Les marchés de service.

Sur la base de l'estimation de la valeur financière du marché que l'adjudicateur souhaite mettre en concurrence, les valeurs-seuils par type de marché permettent de déterminer :

- Si un marché est soumis ou non aux traités internationaux ;
- Selon quelle procédure le marché doit être adjudgé.

La législation prévoit quatre types de procédures :

- Procédure de gré à gré : l'adjudicateur attribue directement un marché à un soumissionnaire sans procéder à un appel d'offre. Dans le cadre de cette procédure, l'adjudicateur ne sollicite qu'une seule offre (il n'y a pas d'appel d'offres) et peut entrer en négociation avec son partenaire direct. Le gré à gré « comparatif » ou « concurrentiel » constitue une modalité particulière de la procédure de gré à gré. Elle a été introduite le 1er juillet 2017. Dans le gré à gré comparatif, l'adjudicateur s'adresse directement, non pas à un, mais à plusieurs soumissionnaires de son choix afin d'attribuer le marché à l'un d'entre eux, sans passer par un appel d'offres (la négociation est permise). Le gré à gré « comparatif » est destiné à des marchés simples dans lesquels le critère du prix est seul déterminant.
- Procédure sur invitation : l'adjudicateur invite directement des soumissionnaires à présenter une offre, sans publication. Il doit demander au moins trois offres (dont au moins un soumissionnaire extra communal).
- Procédure ouverte : L'adjudicateur lance un appel d'offre public pour le marché prévu. Chaque soumissionnaire peut présenter une offre. Les offres sont évaluées en fonction des critères d'aptitude et des critères d'adjudication définis.
- Procédure sélective : l'adjudicateur lance un appel d'offres public pour le marché prévu. Chaque candidat peut présenter une demande de participation. L'adjudicateur détermine, en fonction de critères d'aptitude, les candidats qui peuvent présenter une offre. Il peut limiter le nombre de candidats invités à présenter une offre si cela n'est pas compatible avec un fonctionnement efficace du mécanisme d'adjudication des marchés. Une concurrence réelle doit cependant être garantie.

Le gré à gré sous conditions, également nommé gré à gré « exceptionnel », représente une autre modalité de la procédure de gré à gré. Il est défini à l'article 8 RLMP-VD. Le gré à gré sous conditions s'applique à des marchés ouverts à la concurrence (procédure sur invitation, ouverte ou sélective) mais qui, à certaines conditions légales limitatives, peuvent être exemptés des exigences propres à chacune de ces procédures.

Les seuils et procédures associées sont résumés ci-dessous (hors traités internationaux) :

Champ d'application	Fournitures (valeurs-seuils en CHF)	Services (valeurs-seuils en CHF)	Construction (valeurs-seuils en CHF)	
			Second œuvre	Gros oeuvre
Procédure de gré à gré	jusqu'à 100'000	jusqu'à 150'000	jusqu'à 150'000	jusqu'à 300'000
Procédure sur invitation	jusqu'à 250'000	jusqu'à 250'000	jusqu'à 250'000	jusqu'à 500'000
Procédure ouverte / sélective	dès 250'000	dès 250'000	dès 250'000	dès 500'000

Afin de vérifier si les services communaux se conforment à la législation sur les marchés publics, nous avons réalisé nos contrôles sur la base de sondages. Nous avons défini deux échantillons basés sur deux populations distinctes :

- Marchés publics réalisés par le SALV (ouvert, sur invitation, gré à gré, etc.) ;
- Marchés publics réalisés par les autres services de la Ville de Lausanne (ouvert, sur invitation, gré à gré, etc.).

Le CFL a exclu du champ d'audit les marchés de construction gérés par le Service architecture et logement (ARLO) et le Service de la mobilité et de l'aménagement des espaces publics (MAP).

Le CFL relève plusieurs manquements et lacunes dans l'application de la réglementation relative aux marchés publics. Les points suivants reflètent les faiblesses identifiées sur des marchés gérés par le SALV :

- Le marché des couches culottes a été réalisé sur la base d'une procédure sur invitation et a été restreint à une marque sélectionnée lors de tests à l'interne. Cette manière de procéder contrevient à l'article 16, alinéa 3 RLMP-VD qui précise qu'il ne devra pas être exigé ou mentionné de marques sans indiquer « ou équivalent » dans le dossier d'appel d'offre ;
- Plusieurs adjudications en gré à gré exceptionnel n'ont pas été notifiées sur SIMAP ;
- Un contrat n'est pas systématiquement signé entre la Ville de Lausanne et le soumissionnaire gagnant ;
- Le choix de la procédure n'est pas toujours justifié :
 - Pour l'achat de mazout et de carburant, le SALV obtient une autorisation d'achat annuelle auprès d'une liste de fournisseurs potentiels. Pour chaque commande, le SALV procède à un appel d'offres auprès de ces fournisseurs (approche validée par l'UCJ). Au vu des montants en jeu, la procédure ouverte avec publication de l'appel d'offre est requise selon le CFL ;
 - Pour l'achat d'huile et d'essence, le SALV achète pour l'ensemble des services auprès du groupe Bucher-Motorex sans appel d'offre alors qu'au vu des montants, une procédure sur invitation pour le moins doit être réalisée. Nous comprenons qu'un marché est en cours de préparation pour les huiles
- Il existe parfois une confusion entre la procédure en gré à gré comparatif et la procédure sur invitation. Contrairement à la procédure sur invitation, il n'y a pas de recours possible dans la procédure en gré à gré comparatif (contrairement à ce qui est parfois mentionné sur les lettres envoyées aux non adjudicataires).

Les points suivants concernent quant à eux les autres services de l'Administration :

- Les obligations de publication sur le site internet commun à la Confédération, aux cantons et aux communes (www.simap.ch) ne sont pas toujours respectées (articles 11 et 42 RLMP-VD) :
 - Un marché en procédure ouverte a été uniquement annoncé sur la FAO ;
 - Pour les procédures ouvertes et sur invitation, l'annonce d'adjudication n'est pas systématiquement publiée sur SIMAP.
- Tous les marchés adjudgés selon la procédure du gré à gré « exceptionnel » doivent être validés par l'Unité de conseil juridique (UCJ) avant validation par la Municipalité. Le CFL constate que ce visa n'est pas systématiquement demandé par les services ;
- De manière générale, le recours à la procédure du gré à gré « exceptionnel » n'est pas suffisamment justifié par les services, ce choix étant parfois contestable selon le CFL. Le CFL note l'absence de tierce partie réexaminant le bien-fondé de ce type d'adjudication ;
- Le choix de la procédure n'est pas toujours justifié :
 - Un marché pluriannuel pour un partenariat pour la fourniture et la pose d'installations solaires photovoltaïques a été octroyé à la société Agena SA. Un appel d'offres a été effectué sur

invitation de 5 entreprises. Au vu des montants en jeu, la procédure ouverte avec publication de l'appel d'offre était requise selon le CFL ;

- o La société Concordance SA fournit des repas à divers CVE et APEMS sans appel d'offre. Au vu des montants en jeu, la procédure ouverte avec publication de l'appel d'offre était requise selon le CFL ;
- o Restauration collective : Les cuisiniers, employés de la Ville de Lausanne, dans les différentes structures d'accueil de l'enfance, et restaurants fonctionnent de manière autonome pour leur production, à savoir les achats des produits, la gestion du budget et la préparation des mets. Ainsi, l'acquisition de denrées fraîches et sèches se fait de manière décentralisée, en gré à gré, sans forcément de conditions communes pour des fournisseurs qui sont utilisés par plusieurs structures et dont le total du chiffre d'affaires dépassent parfois les seuils prévus pour la procédure sur invitation. Selon le CFL, cette exception ne se justifie pas et l'acquisition centralisée pour l'ensemble des structures doit être envisagée/analysée. Cela permettrait d'avoir une vue d'ensemble sur les produits commandés, des conditions uniformes pour toutes les structures d'accueil, la rationalisation des livraisons et des gains sur les volumes.

R6. Respect de la réglementation relative aux marchés publics

Le CFL recommande à l'UCJ et à la Municipalité de :

- Mettre en place des contrôles pour s'assurer que les obligations de publication soient respectées ;
- Mettre en place des contrôles pour éviter tout fractionnement artificiel, volontaire ou non, des marchés publics (« saucissonnage ») ;
- S'assurer que les contrats conclus entre la Ville de Lausanne et les tiers soient suffisamment détaillés et précis pour qu'il n'y ait pas de confusion possible sur les prestations fournies. Des mesures/clauses permettant un suivi des prestations réalisées (rapports intermédiaires exigés, indicateurs, etc.) ainsi que des clauses de pénalité doivent notamment être prévues. La robustesse des contrats devrait être vérifiée au niveau juridique ;
- Indiquer la procédure « marchés publics » à suivre dans le préavis annuel des autorisations d'achat (AA) en début de processus. Ainsi, la marche à suivre sera fixée pour tous les services ce qui permettra d'éviter les procédures inappropriées.

Risque	Responsable	Priorité
Financier Conformité	SALV Municipalité UCJ	Elevée

Position de l'audité	Partiellement acceptée
<p>Le SALV a pris note des lacunes relevées en page 20 et qui sont déjà ou seront toutes corrigées, à l'exception de l'achat de carburant et de mazout pour lesquels la procédure spéciale, compte-tenu de la nature des produits, a été validée par l'UCJ.</p> <p>L'Unité de conseil juridique (UCJ), par sa conseillère juridique en marchés publics, a à cœur de maintenir un lien de proximité avec l'ensemble des services adjudicateurs de la Commune. A ce titre, la Commission des marchés publics, actuellement composée de 22 Répondant.e.s issu.e.s de 18 services, joue un rôle d'intermédiaire. Les Répondant.e.s sont l'interface entre les services et l'UCJ en matière de marchés publics (MPU). Cela signifie qu'ils relaient à l'UCJ les affaires MPU de leurs services respectifs, lorsque les compétences à l'interne ne suffisent pas à résoudre une question. Dans l'autre sens, les Répondant.e.s sont aussi pour l'UCJ, les portes d'entrée vers les services, soit les diffuseurs d'informations (changements législatifs, changement organisationnels) que l'UCJ fait passer. A ce titre, la conseillère juridique a eu l'occasion de constater que la diffusion d'information s'arrête parfois au niveau du Répondant, sans que l'information n'arrive à destination de l'ensemble des chef.fe.s de projet en charge des appels d'offres. Un potentiel d'amélioration existe à cet échelon de la chaîne d'information.</p> <p>Des rappels ponctuels des cadres normatifs à respecter ont lieu via des e-mails groupés aux Répondants (liste de diffusion) et via les rencontres en plénum, qui n'ont pas eu lieu durant la phase COVID. L'UCJ ambitionne d'organiser une nouvelle séance plénière d'ici la fin 2022. A noter aussi que, sollicités par la conseillère juridique en marchés publics, les Services industriels, avec lesquels le SALV collabore, ont constitué au printemps un important groupe de travail marchés publics, réunissant</p>	

des juristes, des chef-fe-s de projet issu-e-s de domaines variés (fournitures, services, IT, génie civil) et des membres de la Direction. La demande de l'UCJ a donc été reçue avec attention. Ce groupe de travail, qui s'est réuni pour la première fois le 17 juin 2022, devrait conduire à une importante harmonisation et consolidation des processus MPU dans cette Direction.

Un contrôle systématique par l'UCJ sera mis en place pour toutes les adjudications complémentaires et toutes les adjudications en gré à gré exceptionnel. L'UCJ donnera son visa sur la base des données techniques fournies par le service demandeur.

Le Secrétariat Municipal (SMUN) vérifiera que le visa de l'UCJ ait été obtenu avant le passage en Municipalité desdites propositions d'adjudication ou propositions de prolongations d'adjudication.

S'agissant des contrats, l'UCJ rappelle qu'un document contractuel en plus du dossier d'appel d'offres n'est pas toujours nécessaire ni souhaité. La doctrine est unanime sur le fait que le dossier d'appel d'offres vaut engagement contractuel, une fois l'adjudication prononcée et une fois la volonté de collaborer confirmée. Un potentiel d'amélioration existe pour l'élaboration de contrats-cadres, sur lesquels l'UCJ travaille actuellement. Un premier constat avec des pistes de solutions devrait être établi d'ici l'automne. Pour l'élaboration de contrats, lorsque le service adjudicateur dispose d'un ou plusieurs juristes spécialisés à l'interne, la collaboration de l'UCJ avec ces derniers est essentielle.

Concernant les procédures du marché public lors des autorisations d'achats, celles-ci seront désormais précisées dans le préavis en début de processus comme suggéré et le processus sera donc modifié.

Personne responsable de la recommandation	Conseiller.ère juridique spécialiste en marchés publics	Délai	Juin 2023
--	---	--------------	-----------

3.3 Rôle de l'Unité conseil juridique dans le processus achat

Un centre de compétences dans le domaine des marchés publics a été créé, à partir de septembre 2017, au sein de l'Unité conseil juridique (UCJ) du Secrétariat municipal dans le but de répondre aux recommandations émises par le CFL dans son rapport émis en mars 2017. Sa mission consiste principalement en la mise en place de processus permettant de s'assurer d'une application uniforme et efficace des règles relatives aux marchés publics au sein de l'administration. Dans ce cadre, une juriste à 50% a été engagée. Elle a pour principales tâches de :

- Former les services sur les aspects légaux liés aux marchés publics, notamment lors de changements de la législation. Dans ce sens, une commission « marchés publics » composée de près d'une vingtaine de service a été mise en place ;
- Effectuer la veille réglementaire ;
- Accompagner/répondre aux questions ponctuelles des services confrontés aux procédures marchés publics ;
- Valider tous les marchés adjugés en procédure gré à gré exceptionnel au niveau de la Ville de Lausanne avant le passage de la note municipale d'adjudication en Municipalité ;
- Représenter la Ville de Lausanne en cas de recours d'un non-adjudicataire.

Depuis la mise en place de ce centre de compétence, différents modèles-type pour les marchés publics (dossier d'appel d'offre, note municipale d'adjudication, lettres, etc.) ont été établis afin d'uniformiser les pratiques et les communications au sein de la Ville de Lausanne. A noter que le Service architecture et logement (ARLO) continue de conseiller les services maîtres d'ouvrage dans le domaine des marchés de construction.

Le CFL constate que :

- L'UCJ ne possède pas d'outils pour s'assurer que toutes les notes municipales d'adjudication concernant des marchés en gré à gré exceptionnel soient validées par leurs soins. Lors de ses tests, le CFL a identifié sept cas de non-respect. De même, aucun contrôle n'a été mis en place pour s'assurer que ces marchés soient correctement publiés sur la plateforme SIMAP ;
- Selon l'UCJ, cette dernière ne possède pas les connaissances techniques pour « challenger » les services leur soumettant des propositions d'adjudication de marché en gré à gré exceptionnel. Ainsi, dans les faits, il n'existe pas de « garde-fou » pour s'assurer de la conformité légale et technique des propositions des services ;

- Actuellement, il n'existe pas de modèles de dossier d'appel d'offre et de conditions générales d'achat pour les marchés de service mais uniquement pour les marchés de fournitures et de construction. Il n'existe non plus pas de modèle de contrat-type (selon le type de marché).

R7. Procédure en gré à gré exceptionnel

Dans le but d'une amélioration continue du processus d'achat, le CFL recommande d'impliquer systématiquement le SALV dans l'évaluation des notes municipales d'adjudication concernant des marchés en gré à gré exceptionnel et ce afin de s'assurer que les services techniques se soient posé les questions pertinentes au choix de la procédure. L'UCJ ne dispose en effet pas des connaissances techniques nécessaires. Il s'agit également de mettre en place un contrôle pour s'assurer que l'adjudication de ces marchés soit correctement publiée sur la plateforme SIMAP.

Risque	Responsable	Priorité
Opérationnel Conformité	SALV UCJ SIL EAU	Elevée

Position de l'audité	Partiellement acceptée		
<p>La réponse à cette recommandation est en ligne droite avec celle de la recommandation 6.</p> <p>Pour ce qui est du cas précis des procédures en gré à gré exceptionnel, un triple visa sera mis en place avec la responsabilité liée :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Technique : par le service technique demandeur (s'il s'agit d'une adjudication en lien avec les réseaux) - Commercial : par le SALV - Légal : par l'UCJ 			
Personne responsable de la recommandation	Chef-fe de la division achats & assurances	Délai	Juin 2023

R8. Etablissements de modèles-type

Le CFL recommande à l'UCJ avec le soutien du SALV, de MAP et de ARLO :

- D'établir un modèle de dossier d'appel d'offre et des conditions générales d'achat pour les marchés de service ;
- D'établir des modèles de contrat-type (selon le type de marché) dans le but de s'assurer une uniformisation des pratiques au sein des différents services communaux.

Risque	Responsable	Priorité
Opérationnel	UCJ SALV ARLO MAP	Moyenne

Position de l'audité	Acceptée		
<p>L'Unité de conseil juridique (UCJ) met déjà à disposition des services de la Commune trois modèles de dossiers d'appel d'offres (fournitures, travaux de construction, travaux de génie civil).</p> <p>Pour ce qui est des modèles-types pour les prestations de service, du fait de la très grande variété des natures des prestations, une base très sommaire sera mise en place.</p> <p>Dans l'intervalle, pour ce qui concerne les marchés de prestations de services, les services de la Commune ont la possibilité de s'appuyer sur le dossier d'appel d'offres relatif aux fournitures, qui, pour</p>			

les aspects administratifs de la procédure de marché public, constitue une ossature de base. L'UCJ se tient à disposition des services pour affiner les détails au cas par cas. A titre de complément, il est également rappelé que la coordination des marchés publics en matière de construction revient au Service juridique d'ARLO.

Enfin, s'agissant de l'établissement de contrats, l'UCJ ne préconise pas d'en établir systématiquement. Selon la doctrine et de jurisprudence constante, le dossier d'appel d'offres ainsi que l'offre remise par l'adjudicataire ont valeur de contrat. Pour le surplus, le Code des obligations trouve application.

Personne responsable de la recommandation	Conseiller.ère juridique spécialiste en marchés publics	Délai	En cours
--	---	--------------	----------

3.4 Amélioration du processus de planification réseaux

Le SALV assure, pour les SIL et le Service de l'eau, l'achat, l'approvisionnement, le stockage et la livraison de matériel pour les réseaux d'électricité, de gaz, de chauffage à distance, de multimédia et d'eau. Les services clients effectuent leurs commandes sur la plateforme LausaShop sur la base de leurs besoins et de leur planification. En ce qui concerne les SIL, le planning des différents travaux et interventions est établi par la Division « bureau d'études » (BEP) des SIL sur le logiciel GAP (« Gestion des actifs et projets ») sur la base de la stratégie de renouvellement élaborée par la Division (« Gestion stratégique du patrimoine »).

Néanmoins, un certain manque de rigueur dans le processus a été noté, avec des données de planification qui ne sont pas toujours mises à jour dans GAP ce qui perturbe la fonction d'approvisionnement du SALV et empêche la mise en place et le suivi d'indicateurs.

Une planification adéquate des besoins est d'autant plus importante en raison de la situation tendue sur le marché mondial des matières premières et de la demande élevée en matériaux liée à des projets d'importance (Axes Forts, chantier du LEB, chantier de la Gare, Plaines-du-Loup, etc.). Le CFL note que cette situation n'est pas aidée par une utilisation massive d'Excel pour l'élaboration et le suivi de la planification et préconise de sensibiliser le BEP, responsable de cette planification amont, de l'importance de la mise à jour des données.

Le CFL a pu constater que des séances régulières pour anticiper au maximum les commandes et les besoins des SIL dans le cadre des Axes Forts ont été mises en place.

R9. Amélioration du processus de planification réseaux

Afin d'éviter tout retard sur leurs chantiers, les SIL & EAU doivent planifier et anticiper au maximum leurs besoins auprès du SALV. Les données mises à disposition dans GAP doivent être mises à jour sur une base régulière. Ceci est d'autant plus crucial dans un contexte de situation tendue sur le marché mondial des matières premières et de demande élevée de matériaux. Il s'agit notamment :

- D'améliorer les outils de planification au sein des services demandeurs ;
- D'améliorer la communication entre le SALV et les services demandeurs sur le modèle de ce qui a été mis en place pour les Axes Forts.

Risque	Responsable	Priorité
Opérationnel Financier	SALV SIL EAU	Elevée

Position de l'audité	Acceptée
<p>Le SALV et les services techniques ont anticipé le besoin d'améliorer la collaboration en lien avec la thématique de la planification dès l'annonce du chantier des axes forts, qui a drastiquement changé les modes opératoires. Le SALV et les services techniques se voient désormais une fois par mois (voire deux fois par mois pour le réseau électrique) pour faire le point sur l'opérationnel, soit l'état des stocks du SALV recroisé avec l'avancement et les besoins des chantiers. Cette collaboration commence à très bien fonctionner ; cependant, reste à améliorer la qualité de la planification à moyen et long terme, ce qui permettra au SALV de conduire ses appels d'offres avec des volumes plus précis, de s'approvisionner en fonction des besoins réels des services, et d'optimiser les processus administratifs en lien avec le processus d'adjudication interne de la Ville.</p>	

Le processus de coordination des chantiers lausannois, piloté par la Délégation municipale aux chantiers, vient en outre d'être revue pour intégrer les enjeux du plan climat. L'horizon de planification a été rallongé, avec le passage à des crédits-cadres sur 2 ans. Cette nouvelle manière de travailler va dans le sens d'une meilleure anticipation des achats de matériel.

Personne responsable de la recommandation	Chef-fe de la division achats & assurances	Délai	Décembre 2022
--	--	--------------	---------------

4. Finance

4.1 Partenariat Spontis SA

En 2007, Groupe E, FMB/BKW, Romande Energie SA, les Services industriels de Genève (SIG) et les Services industriels de Lausanne (SIL) ont décidé de fonder Spontis SA en vue de joindre leurs efforts et d'exploiter ensemble les synergies identifiées dans les domaines des achats de matériel pour leurs réseaux électriques et de la fourniture de prestations de service associés. Les SIG ont quitté l'actionnariat de cette société en 2011 et ont cessé la collaboration avec cette dernière.

Selon les SIL, ce partenariat a permis notamment :

- La standardisation du matériel de réseaux électriques par la réduction du nombre d'articles à disposition ;
- Le partage de « best practices » entre partenaires ;
- La mise en commun d'achats permettant de réduire les prix d'achat du matériel par effet de volume.

Contrairement aux autres actionnaires, les SIL ne confient pas à Spontis SA les prestations de stockage et de livraison de leur matériel, ces prestations étant assurées directement par le SALV.

Le départ supplémentaire de BKW fin 2019 a fragilisé l'équilibre financier du partenariat. Ainsi, les comptes de l'exercice 2020 présentent une baisse du chiffre d'affaires de l'ordre de 28% et une perte de près de CHF 1 million. Bien que les refacturations des frais de fonctionnement de Spontis SA n'aient pas évolué entre 2019 et 2020, il est fort probable que le statu quo ne puisse être maintenu et qu'une augmentation des refacturations intervienne sur les prochaines années.

- [REDACTED] ;
- [REDACTED] ;
- [REDACTED] ;
- [REDACTED] ;

Une note à la Municipalité intitulée « Evolution de la société Spontis SA » a été adoptée en décembre 2021 durant la rédaction du présent rapport. Cette note reprend en substance les différentes problématiques identifiées par le CFL ci-dessus et mandate les SIL, en collaboration avec le SALV et l'UAPI, pour explorer le futur du partenariat entre la Ville et Spontis SA.

R10. Partenariat Spontis SA

Le CFL recommande au SIL, en collaboration avec le SALV, d'analyser les différentes alternatives qui s'offrent à eux dans le domaine des achats de matériel destiné aux réseaux électriques. Les avantages/bénéfices ainsi que les inconvénients/coûts pour chaque alternative doivent ainsi être évalués dans le but de choisir la solution la plus économique en maintenant le niveau de qualité actuel.

Risque	Responsable	Priorité
Financier	SALV	Elevée
Opérationnel	SIL	

Position de l'audit	Acceptée		
Une analyse complète du partenariat Spontis de la part de l'unité d'amélioration des prestations et d'innovation est en cours de finalisation. Ses conclusions, attendues pour début juillet 2022, permettront de clarifier et d'optimiser la poursuite de ce partenariat.			
Personne responsable de la recommandation	Chef-fe de la division achats & assurances	Délai	Décembre 2022

4.2 Facturation des services rendus par le SALV

Suite à la nouvelle organisation pour la législature 2011-2016, le MAGESI, ex-SALV, a été transféré des SIL à l'actuelle Direction des finances et de la mobilité. Dans ce cadre, une refacturation des prestations réalisées par le SALV (achats, approvisionnement, stockage, livraison) pour le compte des SIL et du Service de l'eau (EAU) a été mise en place. Cette refacturation à l'interne, basée sur différentes clés, permet d'assurer ainsi un calcul de coûts complets pour la détermination des tarifs des fluides régulés légalement.

Pour les services clients qui sont autofinancés par une taxe causale ou sujets à la péréquation intercommunale (PUR, CP et MAP), d'autres calculs existent mais aucune facture n'est émise. Ces informations servent uniquement à titre analytique.

Aucune marge n'est prélevée ou aucune facture n'est émise par le SALV pour les prestations transversales effectuées pour le reste des services. Seul le coût du matériel acheté par les services est refacturé par le SALV. Ainsi, un excédent de charges de CHF 4 millions subsiste dans le compte de fonctionnement du SALV. Ce solde pourrait être refacturé à tous les services de la Ville utilisant les ressources du SALV, ceci dans le but de matérialiser dans les comptes de chacun les prestations du SALV et d'encourager par là même leur utilisation.

R11. Facturation des services rendus par le SALV

Afin de valoriser dans les comptes de tous les services communaux les prestations transversales réalisées par le SALV et d'encourager leur utilisation, le CFL recommande que l'ensemble des services de l'administration soient facturés par le SALV.

Risque	Responsable	Priorité
Financier	SALV SFIN	Faible

Position de l'audit	Partiellement acceptée		
Le SALV facture déjà ses prestations d'achat, de logistique et d'entretien mécanique à l'ensemble des services commercialisés, aux services subventionnés et aux services concernés par la péréquation cantonale.			
La facturation systémique de prestations avec effet nul sur les comptes de la Ville ne serait qu'informatrice tout en générant un travail administratif conséquent.			
Le SALV enverra dès 2023 à chaque service des statistiques annuelles leur indiquant le nombre de prestations effectués pour leur compte, tant en transport, qu'en logistique et entretien ainsi que les surfaces de stockage dédiées à certains services.			
Personne responsable de la recommandation	Adjoint-e au/ à la chef-fe de service SALV	Délai	Juin 2023

4.3 Centralisation des budgets au SALV et mise en place de règles de gestion de ces budgets

Actuellement, les budgets en lien avec les portefeuilles de produits gérés par le SALV sont répartis au sein des différents services, ces derniers peuvent donc utiliser l'enveloppe allouée de manière autonome selon leurs besoins.

Cette approche présente plusieurs inconvénients :

- La méthodologie appliquée pour l'établissement du budget de fonctionnement consiste à utiliser le budget de l'année précédente comme base budgétaire avec des possibilités d'augmentation très limitées ou alors qui doivent être compensées. La répartition actuelle des budgets est donc historique et potentiellement non adaptée aux besoins réels des services ;
- L'absence de centralisation des achats et des budgets ne permet pas une optimisation des besoins au niveau de l'administration. Il n'y a aucune incitation pour les services à dimensionner leurs achats à leurs besoins réels, chaque service étant libre d'utiliser leur budget comme il l'entend ;
- Le SALV ne dispose que d'une visibilité réduite de la totalité des dépenses, ce qui à nouveau limite toute analyse et suivi.

R12. Centralisation des budgets au SALV et mise en place de règles de gestion de ces budgets

Le CFL recommande à la Ville de Lausanne de centraliser au SALV les budgets en lien avec les portefeuilles de produits gérés par le SALV. Ceci permettrait d'avoir une meilleure visibilité, une meilleure adéquation entre besoins et achats et par conséquent un alignement accru entre les objectifs stratégiques de la Ville de Lausanne en termes d'achats (développement durable notamment) et les actions mises en place par le SALV.

Cette approche a été mise en place par le SALV, avec l'appui de la Municipalité, pour l'acquisition de mobilier de bureau en 2021 et permettra une économie annuelle d'environ CHF 200'000 dès 2022. Le CFL ne peut qu'encourager la Ville à étendre cette approche à l'ensemble des portefeuilles de produits du SALV.

Risque	Responsable	Priorité
Financier Gouvernance Opérationnel	SALV Municipalité	Moyenne

Position de l'audité	Partiellement acceptée		
<p>La réponse à cette recommandation dépend de ce qui sera décidé pour la première recommandation (R1). Ensuite, le SALV commence seulement la phase 'd'exploitation' de la centralisation des budgets de mobilier et apprend tous les jours sur les avantages et inconvénients d'une telle centralisation.</p> <p>A court terme, une deuxième opportunité de centralisation de budgets a été identifiée autour des budgets de carburants.</p> <p>Une centralisation étendue des budgets n'est pour l'instant pas envisagée et il sera plutôt décidé de centraliser des budgets au cas par cas, comme cela a été fait pour le mobilier, mais également pour les voitures et utilitaires non équipés.</p>			
Personne responsable de la recommandation	Adjoint·e au/ à la chef·fe de service SALV	Délai	En cours

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 13 septembre 2022

Contrôle des finances de la Ville de Lausanne

Yves Tritten
Chef de service