



Ville de Lausanne

Contrôle des finances



Rapport d'audit interne

CIFEA

Destinataires

Municipalité

Monsieur le Chef de Service de l'inclusion et des actions sociales de proximité

Contact

Contrôle des finances de la Ville de Lausanne (CFL)

Avenue Jean-Jacques Mercier 1

Case postale 6904

1001 Lausanne

cfl@lausanne.ch

web.lausanne.ch/cfl

Impressum

Photographie : SISP – Ville de Lausanne

Remarque

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

1 Synthèse



Mise en contexte

La Ville de Lausanne (ci-après la Ville), via son Dispositif compétences de base, finance des formations dispensées par les 5 institutions membres de la Communauté d'intérêt pour la formation de base des adultes (ci-après la CIFEA), à hauteur d'environ CHF 3.3 millions en 2024. Ces formations, accessibles à toute personne majeure vivant à Lausanne et en situation sociale ou économique difficile, visent à renforcer les compétences de base (lecture, écriture, mathématiques, technologies numériques) en vue de préparer des examens, favoriser l'inclusion sociale, l'employabilité, la confiance en soi, ou encore à mieux répondre aux exigences de la vie quotidienne et professionnelle dans un objectif d'autonomisation et de développement du pouvoir d'agir.



Pourquoi cet audit ?

L'audit a été conduit conformément aux dispositions de l'article 16 de la « Directive relative à l'octroi et au suivi des subventions accordées par la Ville de Lausanne » (ci-après la « Directive sur les subventions »), qui impose aux prestataires du dispositif de la CIFEA de se soumettre à un audit effectué par le Contrôle des finances de la Ville de Lausanne (ci-après CFL) aussi souvent que nécessaire.



Qu'avons-nous constaté ?

- ▶ L'absence d'une définition précise des besoins et d'objectifs adaptés conduit à une reconduction systématique des prestations sans réelle évaluation de leur pertinence, ce qui limite la capacité du SISF à mesurer l'efficacité et l'impact global du dispositif CIFEA.
- ▶ Le processus d'attribution et de répartition des subventions manque de transparence.
- ▶ Les conventions annuelles conclues avec les prestataires présentent des lacunes majeures (responsabilités, qualifications, protection des données, sanctions) et ne permettent pas une planification stratégique à moyen et long terme.



Evaluation globale

Depuis de nombreuses années, le dispositif CIFEA joue un rôle unique et important dans la politique d'intégration sociale lausannoise. Le CFL a identifié plusieurs pistes d'amélioration, portant sur la stratégie, les relations avec les parties prenantes, la gestion des subventions ainsi que le pilotage opérationnel et financier, et a formulé 10 recommandations en conséquence.

2 Table des matières

3	Introduction	6
3.1	Contexte	6
3.2	Objectif de l’audit et portée des travaux	8
3.3	Méthode d’audit	10
3.4	Calendrier de l’audit	10
3.5	Remerciements	11
4	Constats et recommandations	13
4.1	Vision et stratégie de la CIFEA	13
4.2	Répartition des rôles et responsabilités entre les autorités cantonales et communales	16
4.3	Attribution des prestations	18
4.4	Modèle de convention	21
4.5	Conformité légale, réglementaire et contractuelle	23
4.6	Pilotage opérationnel	25
4.7	Pilotage financier	28
5	Prise de position générale de l’audité	30
6	Annexes	31
6.1	Tableau des recommandations	31
6.2	Tableau des abréviations	32
6.3	Extrait de la directive municipale sur le CFL	33

3 Introduction

3.1 Contexte

La Ville soutient, à travers son dispositif compétences de base, un programme de formation destiné aux personnes adultes domiciliées à Lausanne et confrontées à des difficultés économiques ou sociales. Ce dispositif vise à renforcer les compétences fondamentales – lecture, écriture, français oral, calcul et maîtrise des outils numériques – afin de favoriser l’inclusion sociale, l’accès ou le maintien dans l’emploi, ainsi que l’entrée dans des parcours de formation qualifiante.

Le dispositif trouve son origine dans le préavis municipal n° 69 du 25 novembre 1994, intitulé « Octroi d’un soutien financier aux institutions privées actives dans le domaine de la formation élémentaire des adultes ». Ce préavis mentionnait déjà le dispositif actuel ainsi que les institutions partenaires, posant ainsi le cadre du soutien communal en faveur de la formation de base.

Aujourd’hui, la mise en œuvre est assurée comme prévu initialement par 5 prestataires membres de la CIFEA, à savoir :

- Centre-Femmes de l’association « Appartenances Vaud »
- CEFIL - Centre d’études et de formation intégrée du Léman de la « Fondation Le Relais »
- Association « CORREF »
- Association « Français en Jeu »
- Association « Lire et Ecrire »

Par ailleurs, afin d’offrir un accueil temporaire aux enfants des parents sans solution de garde désirant bénéficier de l’offre de formation, la Ville subventionne un sixième organisme : le Centre vaudois d’aide à la jeunesse (CVAJ).

En 2024, le dispositif dispose d’une enveloppe globale d’environ 4 millions, alimentée par plusieurs financeurs et répartie entre 6 subventionnés. La Ville constitue le plus grand financeur, avec une participation de CHF 3.3 millions, représentant plus de 80% de l’enveloppe totale de la CIFEA.

Prestataires / Financeurs (KCHF)	Appartenances Vaud	Fondation Le Relais	CORREF	Français en Jeu	Lire et Ecrire	CVAJ	Total
Ville de Lausanne	300	670	581	1'044	639	30	3'264
Etat de Vaud	DGEP ¹	20	20	20	35	-	115
	BCI ²	201	22	26	122	-	524
	DGCS ³	-	-	-	45	-	45
Divers ⁴	8	-	-	-	2	-	10
Total	529	712	627	1'186	874	30	3'958

Les cours s'adressent à toute personne majeure domiciliée à Lausanne, dans une situation de précarité sociale et/ou économique, et souhaitant améliorer ses connaissances de base, préparer un examen, renforcer sa confiance dans l'apprentissage ou mieux s'adapter aux exigences de la vie quotidienne et professionnelle. Ils sont également accessibles aux bénéficiaires du revenu d'insertion (RI), de l'assurance chômage (LACI), de l'Etablissement Vaudois d'Accueil des Migrants (EVAM) et du Centre social d'intégration des réfugiés (CSIR) à condition de ne pas bénéficier d'autres mesures de formation.

Le rôle du Service de l'inclusion et des actions sociales de proximité (SISP), service de tutelle de cette subvention, consiste principalement à coordonner ce dispositif, en s'assurant que les prestations offertes répondent aux besoins de la population cible et contribuent aux objectifs d'intégration et de lutte contre l'exclusion.

¹ Direction générale de l'enseignement post-obligatoire

² Bureau cantonal de l'intégration des étrangers et la prévention du racisme

³ Direction générale de la cohésion sociale

⁴ Il s'agit des finances d'inscription et de subventions générales qui sont prises en compte dans la détermination du montant de subventionnement accordé par la Ville de Lausanne aux prestataires.

3.2 Objectif de l'audit et portée des travaux

En vertu des dispositions de l'article 16 de la « Directive relative à l'octroi et au suivi des subventions accordées par la Ville de Lausanne », le CFL a réalisé un audit interne portant sur la CIFEA. Les travaux d'audit ont porté sur la période s'échelonnant de janvier 2024 à août 2025.

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

Objectif de l'audit	Critères
S'assurer que les mécanismes de gouvernance en place favorisent une bonne surveillance et un fonctionnement optimal du dispositif	<ul style="list-style-type: none">▶ La stratégie, les objectifs ainsi que les rôles et responsabilités des parties prenantes sont clairement définis ;▶ Des évaluations sont réalisées pour mesurer l'impact et la qualité des mesures sociales ;▶ Les instances de pilotage et de suivi se réunissent régulièrement et documentent leurs décisions ;▶ Le modèle de convention permet un fonctionnement optimal des prestations et un suivi efficace ;▶ Des mécanismes de contrôle interne permettent de détecter et de corriger les écarts ou anomalies.
S'assurer que l'utilisation des subventions communales est conforme aux dispositions légales et réglementaires, ainsi qu'aux directives et aux conventions	<ul style="list-style-type: none">▶ Les subventions sont attribuées et utilisées conformément aux critères, conventions et directives applicables ;▶ Les dépenses engagées sont conformes aux objectifs des conventions et la clé de répartition est adéquate ;▶ Les subventions non utilisées respectent les conditions stipulées dans les conventions ;▶ Le traitement des données personnelles respecte les lois en vigueur.

S'assurer que les ressources sont allouées efficacement pour atteindre les objectifs du dispositif

- ▶ Les montants alloués et les prestations offertes sont proportionnels aux besoins identifiés de la population cible ;
- ▶ Le suivi budgétaire et financier est complet, justifié et régulièrement contrôlé ;
- ▶ Les indicateurs de performance pertinents sont établis, suivis et utilisés pour mesurer l'efficacité et l'efficience du dispositif ;
- ▶ Des certifications sont exigées pour assurer la qualité des prestations ;
- ▶ Les données utilisées pour le suivi sont exactes et exhaustives.

Le CFL a rencontré l'ensemble des 5 prestataires de formation et, sur la base d'une analyse des risques, a mené des travaux plus approfondis auprès de 3 d'entre eux.

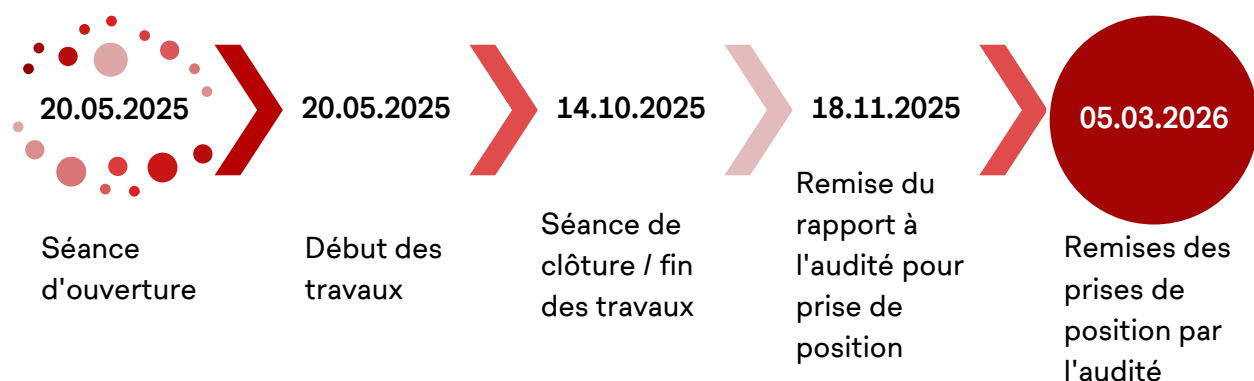
3.3 Méthode d'audit

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

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

3.4 Calendrier de l'audit

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



3.5 Remerciements

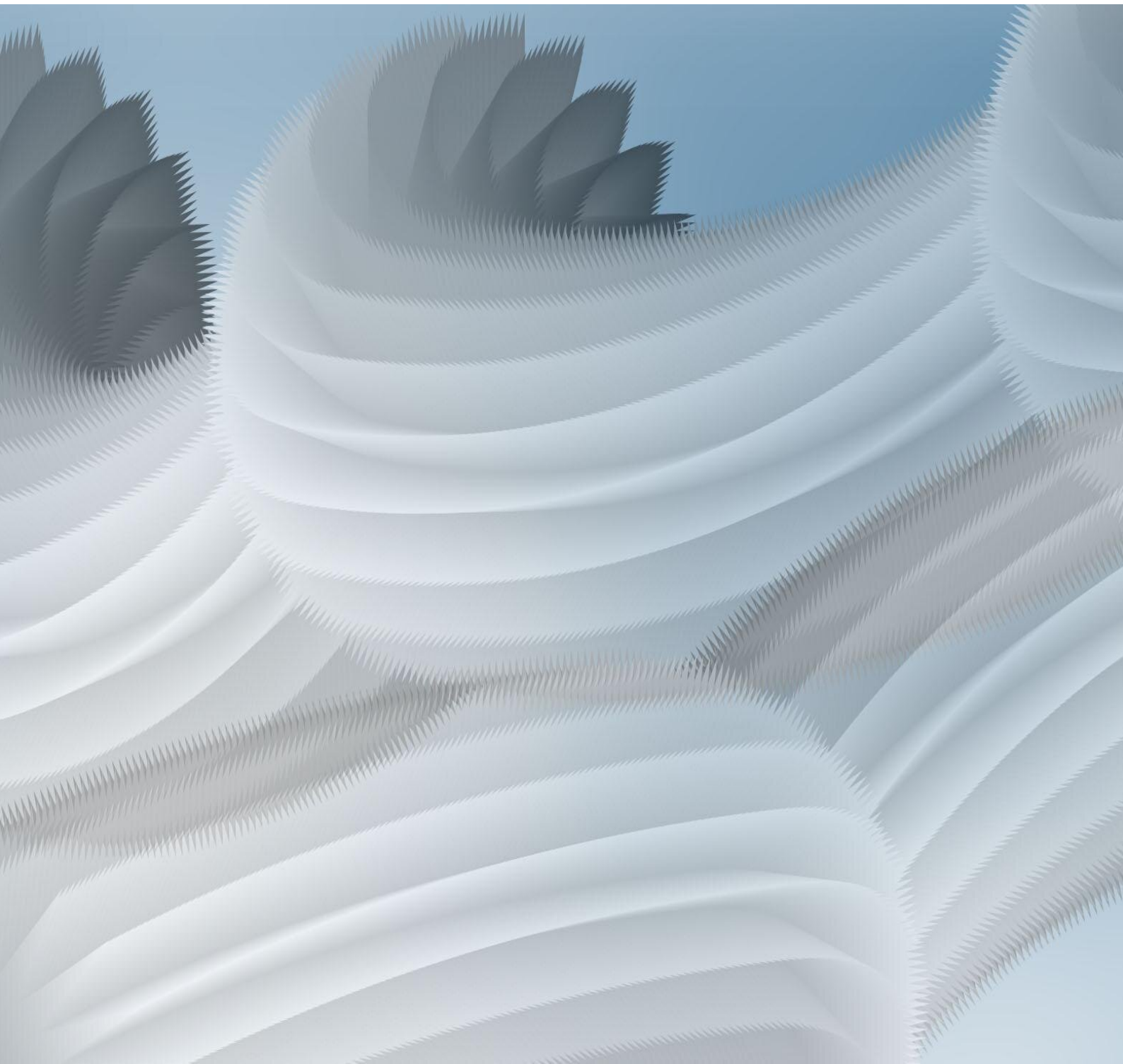
Le CFL tient à remercier la direction et le personnel du SISP ainsi que les membres de la CIFEA pour le soutien apporté à la réalisation de cet audit.

Lausanne, le 11.03.2026

Contrôle des finances de la Ville de Lausanne

Yves Tritten

Chef de service



4 Constats et recommandations

4.1 Vision et stratégie de la CIFEA

4.1.1 Qu'avons-nous constaté ?

La stratégie du dispositif CIFEA est formalisée, toutefois il y a une absence de descriptif précis des besoins de la population cible. En pratique, l'acquisition des prestations (via l'octroi de subventions) fait l'objet d'une reconduction annuelle systématique, sans remise en cause ni réexamen des besoins.

Les objectifs qui découlent de la stratégie présentent plusieurs limites. Certains sont trop généraux, ce qui rend difficile une mesure concrète des progrès, tandis que d'autres sont trop spécifiques et se concentrent uniquement sur la participation aux cours, sans prendre en compte des aspects essentiels tels que l'insertion professionnelle, la réduction de l'isolement social ou l'accès aux services sociaux. A titre d'exemples :

- Objectifs trop généraux : « des parcours individuels de formation cohérents et diversifiés », « une évaluation continue du dispositif », « des pratiques interinstitutionnelles harmonisées » ;
- Objectifs trop spécifiques qui se concentrent uniquement sur la participation pour chaque cours : atteinte de 100 % de réalisation des sessions, un taux d'occupation de 80 % et un taux d'abandon limité à 20 %.

Cette approche restreinte limite la capacité du SISF à évaluer l'efficacité globale de sa stratégie et à suivre l'impact réel des mesures sociales mises en œuvre. En outre, aucune analyse d'impact systématique n'a été réalisée pour vérifier si les actions menées produisent les effets attendus ou pour identifier d'éventuels impacts non intentionnels.

4.1.2 Pourquoi ce constat est-il important ?

L'absence d'une analyse des besoins de la population cible peut engendrer un potentiel décalage entre les prestations effectivement achetées et les priorités stratégiques.

Sans objectifs clairs et mesurables, et sans analyse d'impact, le SISF ne peut pas évaluer l'efficacité de ses mesures sociales ni anticiper leurs conséquences.

4.1.3 Recommandation

Recommandation n°1

Priorité : Elevée

Analyse des besoins et définition d'objectifs SMART

Le CFL recommande de :

- a) Réaliser et documenter une analyse des besoins de la population cible ;
- b) Définir des objectifs précis et mesurables sur la base de la stratégie existante, idéalement selon la méthodologie SMART (spécifique, mesurable, atteignable, réaliste, temporellement défini).

Responsable :

SISP

Position de l'audité

Accepté

- a) La population cible est variée et nécessite effectivement une analyse annuelle. Le SISP prévoit d'intégrer certains acteurs-clés permettant de relayer les besoins de populations spécifiques (personnes issues de la migration, seniors, personnes rencontrant des problématiques de gestion, etc.). Il prévoit également d'y intégrer le monde académique travaillant sur les enjeux liés aux compétences de base des adultes.
- b) La définition d'objectifs précis et mesurables sera élaborée en alignement avec la vision stratégique du dispositif, laquelle fera l'objet d'un rapport-préavis en 2026.

Personne responsable :

Chef de service

Délai :

31.12.2026

Recommandation n°2

Priorité : Moyenne

Evaluation de l'impact des mesures sociales

Le CFL recommande de mettre en place une évaluation systématique de l'impact des mesures sociales du dispositif. Celle-ci pourrait s'appuyer notamment sur :

- a) La réalisation de questionnaires de satisfaction auprès des participantes et des participants ;
- b) Le suivi du taux d'insertion ou de maintien en formation / emploi ;
- c) L'amélioration de l'employabilité ;
- d) La mesure de la part des bénéficiaires qui poursuivent une autre formation après une prestation CIFEA.

Responsable :

SISP

Position de l'audit

Accepté

Il est à relever que la satisfaction des apprenant-es est déjà collectée par les partenaires (qui sont tous certifiés EduQua et donc tenus à effectuer une telle démarche relevant de la gestion de la qualité de leurs prestations) mais que ces données agrégées sont effectivement insuffisamment relayées au SISP à l'heure actuelle, ce qui sera adapté dans le futur.

Le SISP prévoit en outre, dans la mise à jour de la vision stratégique du dispositif, d'intégrer l'évaluation des effets (outcomes) des formations mises à disposition. Une telle évaluation systématique sera intégrée dans la gestion du dispositif, avec des ressources attribuées afin de conceptualiser, recueillir et analyser les données pertinentes. Selon le SISP, elle devra se faire à son niveau et pas à l'échelle des différents partenaires, afin de garantir d'une part une vision d'ensemble (certain-es apprenant-es fréquentent successivement les cours de plusieurs partenaires) et d'autre part une impartialité dans les réponses recueillies.

Personne responsable :

Responsable du dispositif

Délai :

31.12.2028

4.2 Répartition des rôles et responsabilités entre les autorités cantonales et communales

4.2.1 Qu'avons-nous constaté ?

Le CFL constate que le SISP joue un rôle d'intermédiaire pour certains financeurs du dispositif, soit pour la DGEP et le BCI. Cette collaboration est formalisée dans des conventions. Ainsi, le SISP collecte auprès des organismes de formation des données et statistiques sur les participantes et participants et les compile dans des fichiers de suivi ou des rapports destinés à ces 2 financeurs. Il est à noter que le SISP n'est toutefois pas rémunéré pour ces tâches, et que ce suivi pourrait être directement effectué par les financeurs concernés.

Dans un souci d'intégration sociale et professionnelle, les organismes de formation acceptent des bénéficiaires du RI ou de la LACI. Le SISP exige l'application du principe de subsidiarité, c'est-à-dire que le dispositif CIFEA n'intervient que lorsque les autres mesures (RI ou LACI) ne suffisent pas à proposer des cours adaptés aux besoins des participantes et participants. Les personnes prises en charge de manière subsidiaire ne sont toutefois pas refacturées à l'assurance chômage ou au Centre social Régional (CSR), ce qui laisse le coût à la charge du dispositif, et par conséquent presque entièrement à la charge de la Ville.

En outre, la DGCS verse un montant de CHF 45'000 à l'un des prestataires pour permettre aux bénéficiaires du RI d'accéder à des mesures formatives mais cette subvention ne permet pas de couvrir l'entièreté des coûts, le solde étant également mis à charge de la Ville.

En effet, le préavis no 200 du 17 octobre 1996 mentionne que les prestations offertes par le dispositif s'inscrivent clairement dans le cadre des mesures visant à soutenir l'intégration sociale et de manière moins directe, à améliorer l'employabilité. A ce titre, elles devraient pouvoir bénéficier d'un financement cantonal.

4.2.2 Pourquoi ce constat est-il important ?

Ce constat est important, car il entraîne une prise en charge financière quasi exclusive par la Ville de certains bénéficiaires de prestation alors qu'elle devrait, en principe, relever de l'Etat de Vaud. Leur financement via le dispositif CIFEA mobilise donc des ressources communales qui ne devraient pas être sollicitées, au détriment des bénéficiaires pour lesquels la Ville est réellement compétente. Il en va de même pour certaines tâches assumées par la Ville, qui ne sont pas rémunérées bien qu'elles relèvent en réalité de la responsabilité des financeurs.

4.2.3 Recommandation

Recommandation n°3

Priorité : Moyenne

Définition des rôles et responsabilités

Le CFL recommande de clarifier la répartition des responsabilités financières et opérationnelles entre la Ville de Lausanne et l'Etat de Vaud. Plus précisément :

- a) Le coût lié aux participantes et participants relevant de mesures cantonales (RI, LACI) finalement assumé par la CIFEA doit être mesuré avec précision. Des démarches devraient être engagées avec l'Etat de Vaud afin de négocier la possibilité d'un cofinancement pour ces bénéficiaires ;
- b) Les tâches actuellement assumées par la Ville de Lausanne sans contrepartie devraient faire l'objet d'une rémunération adéquate ou être reprises directement par les financeurs concernés.

Responsable :

SISP

Position de l'audité

Accepté

- a) Cette recommandation sera mise en œuvre afin que les coûts des formations devant être prises en charge par d'autres régimes sociaux cantonaux le soient.
- b) La convention et ses modalités seront renégociées en ce sens durant l'année 2026.

Personne responsable :

Chef de service

Délai :

31.12.2027

4.3 Attribution des prestations

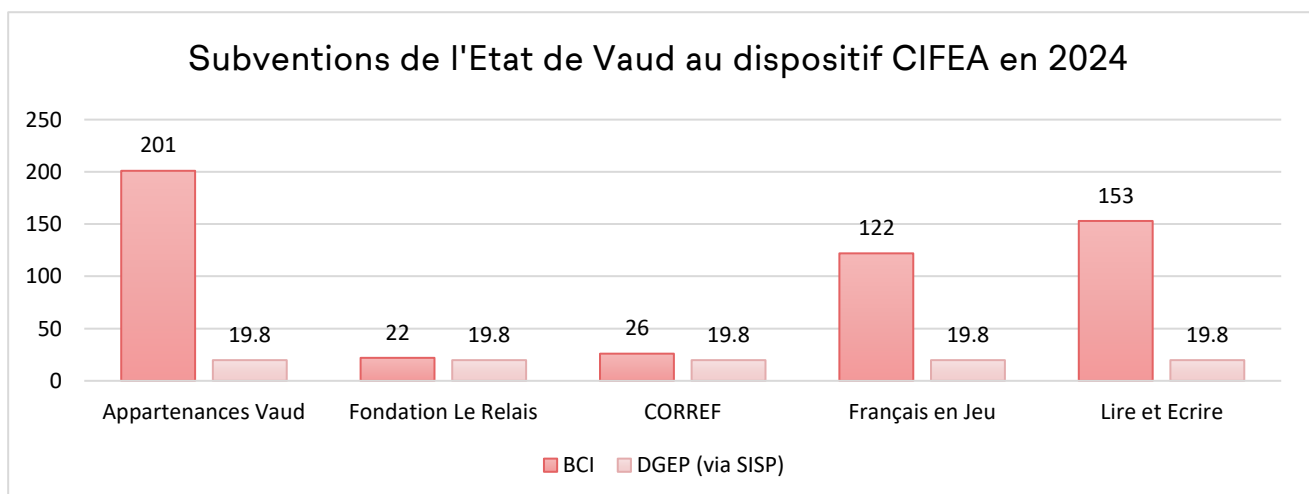
4.3.1 Qu'avons-nous constaté ?

La Ville finance, via des conventions de prestation, des formations dispensées par 5 prestataires membres du dispositif CIFEA.

Le SISP n'a pas été en mesure de démontrer que le choix des 5 institutions avait fait l'objet d'un réexamen depuis le préavis n° 69 du 25 novembre 1994. Ce choix historique ne se base dès lors pas sur des critères d'attribution ni sur une analyse de marché, et aucune évaluation formelle de l'efficacité des institutions n'a été réalisée pour vérifier leur contribution à l'atteinte des objectifs stratégiques.

Préavis no 69 du 25 novembre 1994 : [...] Un commissaire désire savoir quels sont les critères de choix des institutions. Elles auraient adressé séparément des demandes de subvention [...]

La subvention est répartie entre les organismes de formation en fonction des prestations fournies. Le calcul repose sur le nombre d'heures de cours souscrites par le SISP, multiplié par un taux horaire (propres à chaque institution) et par le nombre d'inscriptions attendues. Le SISP déduit ensuite du montant calculé les subventions déjà versées par les autres financeurs (BCI, DGCS, DGEP) et, pour certains subventionnés seulement, les frais d'inscription, ne versant ainsi que le solde restant. Le CFL constate que les taux horaires conventionnés sont historiques et n'ont jamais été revus, bien que des indexations et annuités aient toutefois été accordées. Par ailleurs, les déductions, notamment des frais d'inscription, ne sont pas harmonisées d'un subventionné à



un autre.

La DGEP participe, à hauteur de CHF 99'000, au financement du dispositif dans son ensemble⁵, tandis que BCI verse deux subventions pour un total de CHF 524'000 ayant pour objectif: le financement des personnes migrantes (permis B et C) ou des participantes et participants provenant du CSIR et de l'EVAM. Le CFL relève que l'allocation des montants versés par le BCI et la DGEP repose sur des calculs historiques, non documentés par le SSL (Service social Lausanne) auquel était rattaché le dispositif jusqu'en 2023, et non formalisé depuis par le SISP, et qui ne tiennent pas compte des critères spécifiques, notamment le pourcentage de personnes du CSIR ou de l'EVAM formées par ces 5 institutions. Le processus manque de transparence et ne permet pas de garantir une allocation cohérente et justifiée des fonds.

Enfin, les prestations de garde n'affichent qu'un taux de remplissage entre 30% et 40% en 2024. L'allocation de CHF 30'000 (comprenant 10 demi-journées) au Centre vaudois d'aide à la jeunesse (CVAJ) est donc inefficace.

4.3.2 Pourquoi ce constat est-il important ?

Le manque de transparence et de justifications fiables accroît le risque d'attributions incohérentes, pouvant conduire à un gaspillage de ressources ou à des décisions non alignées avec les priorités sociales et stratégiques de la Ville.

4.3.3 Recommandation

Recommandation n°4

Priorité : Faible

Appel d'offres aux prestataires

Le CFL recommande de :

- a) Définir des critères de sélection sur la base de la stratégie définie
- b) Effectuer un appel d'offre aux prestataires

Responsable :

SISP

⁵ En complément, la DGEP verse un montant de CHF 15'000 directement à l'un des prestataires.

Position de l'audit

Accepté

- a) La mise à jour de la vision stratégique va permettre d'inclure la définition de critères de sélection des partenaires en cas de nouvelles prestations souhaitées par le dispositif (p.ex. en lien avec l'apprentissage de l'utilisation de l'IA).
- b) L'option d'effectuer un appel d'offre sera étudiée dans le cadre de la future stratégie du dispositif.

Personne responsable :

Responsable du dispositif

Délai :

30.06.2028

Recommandation n°5**Priorité : Elevée****Répartition de la subvention**

Le CFL recommande de

- a) Définir des critères d'attribution pertinents et cohérents avec les objectifs du SISP, tout en veillant à ce que ces critères soient consistants entre les différents partenaires ;
- b) Négocier, avec l'Etat de Vaud, une modification des conditions et exigences relatives à la répartition de leur contribution financière.

Responsable :

SISP

Position de l'audit

Accepté

- a) Cette recommandation est déjà intégrée aux réflexions portant sur la mise à jour de la vision stratégique du dispositif à moyen terme, laquelle inclut une révision de son mode de financement des partenaires afin de gagner en transparence. La répartition des financements se fera en lien avec les objectifs définis.
- b) Bien que la convention avec le BCI mentionnait jusqu'en 2025 une négociation annuelle entre le SISP et le BCI relative à la répartition des subventions du BCI, c'est le SISP (et précédemment le SSL) qui en avait de fait la pleine responsabilité. Cette pratique a désormais été ancrée dans la convention 2026 liant le BCI et le SISP. Concernant la subvention de la DGEP, la convention prévoit une délégation au SISP quant à la répartition entre les prestataires

Personne responsable :

Chef de service

Délai :

31.12.2027

4.4 Modèle de convention

4.4.1 Qu'avons-nous constaté ?

Le SISP conclut chaque année des conventions avec les 5 organismes de formation, sous la forme d'un achat de prestations. Ces conventions constituent un outil central de pilotage du dispositif. Toutefois, le modèle utilisé est perfectible. En effet, certaines clauses essentielles sont manquantes et certaines formulations sont peu pertinentes. En particulier :

- **Les responsabilités financières et administratives** : les conventions ne rappellent pas que ces responsabilités incombent aux organismes et n'encadrent pas suffisamment la gestion rigoureuse des subventions pour garantir une couverture ainsi qu'une justification adéquates des dépenses.
- **Les qualifications professionnelles et pédagogiques certifiées** : les exigences en matière de formation et de certification des intervenants ne sont pas précisées.
- **La protection des données** : la convention ne fixe pas de règles strictes concernant la collecte, le stockage et le traitement des données sensibles relatives aux participantes et participants.
- **Les sanctions** : Les mesures prévues en cas de non-respect des obligations contractuelles sont insuffisamment détaillées ou inexistantes.

En outre, les indicateurs demandés sont jugés, pour la plupart, peu pertinents et incomplets. Ce point fait l'objet d'une analyse approfondie dans les sections 4.6 et 4.7 du présent rapport.

Finalement, l'établissement de conventions sur une base annuelle ne permet pas d'assurer une vision et une planification stratégique à moyen et long terme du dispositif.

4.4.2 Pourquoi ce constat est-il important ?

Ce constat est important, car il souligne que la responsabilité financière et administrative incombe directement aux organismes. Sans règles claires, le risque de mauvaise utilisation des subventions est accru.

En outre, l'établissement de conventions sur une base annuelle rigidifie le système, favorise le statu quo en offrant peu de souplesse aux institutions et restreint leur visibilité.

4.4.3 Recommandation

Recommandation n°6

Priorité : Moyenne

Renforcement du modèle de convention

Le CFL recommande de renforcer le modèle de convention en intégrant notamment les clauses suivantes :

- a) La responsabilité financière et administrative des subventionnés ;
- b) L'exigence de qualifications professionnelles et pédagogiques certifiées et/ou d'une certification par un label qualité tel qu'eduQua ;
- c) La protection des données personnelles des bénéficiaires ;
- d) Les sanctions en cas de non-respect.

La durée de la convention devrait être également revue afin de laisser une marge de manœuvre suffisante aux partenaires pour s'adapter et assurer la continuité des prestations.

Responsable :

SISP

Position de l'audit

Accepté

Les points a) à d) ci-dessus ont déjà été intégrés dans les conventions 2026.

Concernant la durée des conventions suivantes, il est prévu dans la vision stratégique en cours d'élaboration qu'elle soit allongée afin de donner une meilleure sécurité et prévisibilité financière aux partenaires.

Personne responsable :

Chef de service

Délai :

31.12.2027

4.5 Conformité légale, réglementaire et contractuelle

4.5.1 Qu'avons-nous constaté ?

Respect de la loi sur la protection des données

Le CFL constate que le SISP n'a pas défini de politique de conservation des données sensibles relatives aux participantes et participants, transmises par les prestataires. De ce fait, certains dossiers, datant parfois de plus de dix ans, restent archivés sur les serveurs de la Ville sans qu'une évaluation de leur pertinence ou de la nécessité de leur maintien n'ait été effectuée.

Respect des conditions d'accès

Le CFL relève que le SISP ne réalise aucun contrôle quant au respect des conditions d'accès aux prestations CIFEA, hormis la vérification que le bénéficiaire réside bien sur le territoire lausannois. Ainsi, le respect du principe de subsidiarité, pour les personnes au bénéfice du RI ou de la LACI, n'est notamment pas contrôlé par le SISP et les documents justificatifs correspondants ne sont pas obtenus. Enfin, lorsque le SISP effectue le contrôle du domicile des bénéficiaires, sur la base d'un échantillon, aucune mesure corrective n'est définie pour traiter les cas d'erreur détectés.

4.5.2 Pourquoi ce constat est-il important ?

Des informations personnelles des bénéficiaires traitées de manière inappropriée peuvent entraîner des violations de la confidentialité, des atteintes aux droits des individus et des sanctions légales pour la Ville.

En l'absence de contrôle par le SISP sur les conditions d'accès aux prestations CIFEA, les subventions peuvent être utilisées pour des bénéficiaires hors de la population cible, compromettant le respect du principe d'équité entre les participantes et participants et entre les prestataires. De plus, l'absence de mesures correctives en cas d'erreur détectée lors des contrôles favorise le risque d'erreurs récurrentes.

4.5.3 Recommandation

Recommandation n°7

Priorité : Moyenne

Renforcement du système de contrôle interne (SCI)

Le CFL recommande de renforcer le système de contrôle interne en intégrant notamment des contrôles pour s'assurer :

- a) De la destruction et l'archivage des données ;
- b) Du respect des conditions d'accès aux prestations CIFEA.

Les procédures de contrôle doivent, en outre, être formalisées et les mesures en cas d'écarts définies.

Responsable :

SISP

Position de l'audité

Accepté

- a) Un système de contrôle interne sera mis en place afin de ne conserver au SISP les données sensibles que le temps nécessaire à des fins de contrôle des domiciliations. Les données utilisées à des fins statistiques ne seront conservées sous forme détaillée (i.e. non agrégées) que sur une période maximale de 10 ans, après quoi elles ne seront utilisées que sous forme agrégées.
- b) Le système de contrôle du respect des conditions d'accès sera renforcé, afin d'intégrer une vérification par échantillon de la réalité de la subsidiarité.

Ces mesures de contrôle seront formalisées et des mesures correctives seront explicitées.

Personne responsable :

Responsable du dispositif

Délai :

31.12.2027

4.6 Pilotage opérationnel

4.6.1 Qu'avons-nous constaté ?

Les conventions signées entre le SISP et les prestataires prévoient que ces derniers établissent et transmettent semestriellement un « Rapport d'évaluation des prestations CIFEA » comprenant différents indicateurs: taux d'occupation, taux de réussite, taux d'abandon et taux d'anonyme pour chaque prestation fournie (cours, atelier, etc.). Le SISP analyse les écarts entre les valeurs communiquées et les valeurs cibles conventionnées à travers des échanges entre la responsable du dispositif et les différents prestataires.

Le CFL constate que les taux de réussite et le taux d'anonyme manquent de pertinence. En effet, le taux de réussite, nombre de participants ayant atteint l'objectif prévu par le programme du cours, dépend largement des critères choisis, des contextes spécifiques et des objectifs fixés, qui peuvent varier d'une personne à une autre ou d'une situation à une autre. Puis, le taux d'anonyme, nombre de participants aux cours qui n'ont pas de permis de séjour, reflète une tolérance à un non-respect des conditions d'accès au programme.

De plus, le CFL relève que ces indicateurs ne sont pas harmonisés et fiables. En effet, le SISP ne requiert pas les mêmes indicateurs pour chaque partenaire et leurs critères de calcul ne sont pas uniformes. Ensuite, le modèle de rapport, actuellement basé sur des fichiers Word, ne permet pas de recalculs automatiques et ne garantit pas la traçabilité des sources de données utilisées. De surcroît, ces données sources avec lesquelles les indicateurs sont calculés ne sont pas transmises et comportent parfois des erreurs, notamment des doublons ou l'inclusion de participants non domiciliés à Lausanne.

Enfin, ces indicateurs sont suivis semestriellement alors que certaines prestations sont annuelles.

4.6.2 Pourquoi ce constat est-il important ?

L'utilisation d'indicateurs non pertinents, non harmonisés ou incorrects expose le dispositif à un risque de perte de cohérence globale, rendant difficile toute interprétation fiable des résultats. L'utilisation d'un modèle de rapport basé sur des fichiers Word accroît le risque d'erreurs manuelles, de manque de traçabilité et de difficultés à vérifier l'origine des données. Enfin, une fréquence non adaptée de suivi entraîne une charge administrative disproportionnée pour les prestataires sans réelle valeur ajoutée.

4.6.3 Recommandation

Recommandation n°8

Priorité : Moyenne

Renforcement du pilotage opérationnel

Le CFL recommande:

- a) De définir des indicateurs pertinents et comparables ;
- b) D'harmoniser les critères de calcul ;
- c) De réexaminer la fréquence de remise du rapport d'évaluation par les prestataires.

Responsable :

SISP

Position de l'audité

Accepté

Il est prévu dans le cadre de la mise à jour de la stratégie du dispositif de revoir et de simplifier le système de monitoring des indicateurs. Seuls les indicateurs pertinents en lien avec les objectifs qui seront définis et collectés de manière harmonisée. Il est envisagé également d'alléger la fréquence des reportings, afin de les rendre annuels, ceci sous réserve cependant des exigences qui ne dépendent pas du SISP (p.ex. du BCI) ainsi que du suivi de quelques indicateurs indispensables à une évaluation sommaire de l'activité au terme de chaque semestre (p.ex. nombre de cours réalisés, nombre d'apprenant-es)

Personne responsable :

Responsable du dispositif

Délai :

31.12.2027

Recommandation n°9

Priorité : Faible

Mise en place de contrôles sur les données sources

Le CFL recommande de :

- a) Mettre en place un modèle de rapport standardisé, sous un format automatisé (p. ex. Excel) ;
- b) Renforcer les contrôles de cohérence et de qualité des données transmises par les partenaires en s'assurant notamment de l'absence de doublon et de bénéficiaires non domiciliés à Lausanne

Responsable :

SISP

Position de l'audit

Accepté

- a) Des modèles sur Excel seront élaborés conjointement avec les partenaires puis mis à leur disposition. L'éventuel caractère automatisé sera analysé plus finement quant à sa pertinence.
- b) b) La pertinence et la faisabilité de centraliser le traitement des données au sein du SISF à partir des données brutes envoyées par les partenaires, plutôt qu'à partir d'indicateurs déjà agrégés, sera analysée. Le cas échéant, cela permettrait d'éviter l'écueil d'une potentielle comptabilisation à double de certains bénéficiaires, tout en permettant également la vérification des domiciliations.

Personne responsable :

Responsable du dispositif

Délai :

31.12.2027

4.7 Pilotage financier

4.7.1 Qu'avons-nous constaté ?

Conformément aux dispositions prévues par les conventions, chaque prestataire est tenu de transmettre les bilans et comptes d'exploitation, le rapport de l'organe de révision et la clé de répartition des activités transversales entre les prestations CIFEА et les éventuelles activités hors CIFEА.

Le SISР n'effectue aucun contrôle approfondi des états financiers transmis, se limitant uniquement à vérifier le respect des seuils liés à l'affectation du résultat au fonds de réserve. De même, les clés de répartition utilisées par les prestataires ne font l'objet d'aucun examen par le SISР, et le CFL relève que leur pertinence n'est pas toujours assurée. Ainsi, chez 2 prestataires, la clé de répartition basée sur le montant de la subvention n'est pas justifiée, car elle ne reflète pas les charges effectivement supportées par chaque domaine d'activité. Dans 1 de ces 2 prestataires, les clés de répartition appliquées ne sont pas homogènes pour une même nature de charge.

Le CFL note également que le SISР ne recueille pas d'analyse des écarts entre les prévisions et les résultats réels. De plus, il n'existe pas d'indicateurs financiers comme par exemple le coût moyen par participant ou le taux d'exécution budgétaire par prestation. Enfin, lors de ses travaux d'audit auprès des prestataires, le CFL a constaté que les procédures de validation des dépenses, telles que les notes de frais et les factures, ne sont pas systématiquement documentées. Aussi, la justification et la traçabilité des dépenses ne sont pas assurées de manière rigoureuse.

4.7.2 Pourquoi ce constat est-il important ?

L'absence d'analyse approfondie des états financiers transmis par les prestataires et le manque de contrôle des clés de répartition exposent le dispositif à plusieurs risques. En premier lieu, des clés inadaptées ou hétérogènes peuvent entraîner une mauvaise allocation des subventions et compromettre la comparabilité entre prestataires. En second lieu, certaines charges qui devraient être supportées par des activités hors CIFEА pourraient être indûment imputées aux prestations subventionnées.

L'absence d'analyse des écarts entre prévisions et résultats, limite la capacité du SISР à assurer un suivi rigoureux de l'utilisation des subventions et expose le dispositif à un risque de dérive budgétaire. De même, le manque d'indicateurs financiers tels que le coût moyen par participant ou le taux d'exécution budgétaire empêche d'évaluer l'efficacité des prestations et de garantir une allocation optimale des ressources.

4.7.3 Recommandation

Recommandation n°10

Priorité : Moyenne

Renforcement du pilotage financier

Le CFL recommande:

- a) D'élaborer des indicateurs financiers pour, d'une part, suivre l'utilisation des subventions, et d'autre part, assurer une maîtrise budgétaire effective ;
- b) D'évaluer la pertinence des clés de répartition utilisées par les prestataires ;
- c) D'obtenir les analyses d'écart entre le budget et le réel.

Responsable :

SISP

Position de l'audit

Accepté

- a) Des indicateurs financiers permettant de suivre l'utilisation effective des subventions sera élaborée.
- b) La ventilation des charges transverses des prestataires et leur allocation aux prestations financées par le SISF feront l'objet d'une évaluation quant à leur pertinence.
- c) Les écarts entre les dépenses effectives imputables aux prestations et les charges budgétisées seront analysés.

Personne responsable :

Responsable financier du SISF

Délai :

31.10.2026

5 Prise de position générale de l'audit

Le SISP adhère à la totalité des recommandations formulées et remercie le CFL pour son audit et la qualité de son rapport.

Bon nombre des constats formulés ici étaient déjà identifiés par le service au moment de l'audit et sont donc pleinement partagés par le SISP.

Le SISP travaille actuellement sur la mise à jour de la vision et de la stratégie à moyen terme du dispositif CIFEA en vue de les soumettre au Conseil communal via un rapport-préavis. Dans ce contexte, les dimensions du mode de financement et de subventionnement des prestataires, la gouvernance du dispositif ainsi que le monitoring d'indicateurs-clés seront abordés, tout comme bien sûr les axes stratégiques à mettre en œuvre ainsi que les objectifs mesurables qui en découleront.

Une fois cette stratégie validée, sa mise en œuvre se fera en partenariat avec les prestataires. Ce travail sera principalement porté par le/futur-e responsable du dispositif, qui sera recruté-e au cours du 1er semestre 2026 (le poste étant actuellement vacant). Ces deux éléments expliquent les délais envisagés par le SISP pour la mise en œuvre des recommandations formulées par le CFL.

6 Annexes

6.1 Tableau des recommandations

N°	Titre	Responsable	Priorité
2025/01	Analyse des besoins et définition d'objectifs SMART	SISP	Elevée
2025/02	Evaluation de l'impact des mesures sociales	SISP	Moyenne
2025/03	Définition des rôles et responsabilités entre les autorités cantonales et communales	SISP	Moyenne
2025/04	Appel d'offres aux prestataires	SISP	Faible
2025/05	Répartition de la subvention	SISP	Elevée
2025/06	Renforcement du modèle de convention	SISP	Moyenne
2025/07	Renforcement du système de contrôle interne (SCI)	SISP	Moyenne
2025/08	Renforcement du pilotage opérationnel	SISP	Moyenne
2025/09	Mise en place de contrôles sur les données sources	SISP	Faible
2025/10	Renforcement du pilotage financier	SISP	Moyenne

Priorités des recommandations

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

6.2 Tableau des abréviations

BCI	Bureau cantonal de l'intégration des étrangers et la prévention du racisme
CEFIL	Centre d'études et de formation intégrée du Léman de la « Fondation Le Relais »
CFL	Contrôle des finances de la Ville de Lausanne
CIFEA	Communauté d'intérêt pour la formation de base des adultes
CSIR	Centre social d'intégration des réfugiés
CSR	Centre social Régional (CSR),
CVAJ	Centre vaudois d'aide à la jeunesse
DFJC	Département de la formation, de la jeunesse et de la culture
DGCS	Direction générale de la cohésion sociale
DGEP	Direction générale de l'enseignement post-obligatoire
EVAM	Etablissement Vaudois d'Accueil des Migrants
IIA	Institute of Internal Auditors (Association d'audit interne)
LACI	Loi sur l'assurance chômage
RI	Revenu d'insertion
SCI	Système de contrôle interne
SISP	Service de l'inclusion et des actions sociales de proximité
SSL	Service social Lausanne

6.3 Extrait de la directive municipale sur le CFL

Extrait de la directive municipale sur le Contrôle des finances de la Ville de Lausanne⁶

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 ouverts 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.

⁶ VILLE DE LAUSANNE, 2021. Directive municipale sur le Contrôle des finances de la Ville de Lausanne du 14 janvier 2021. Etat au 14 janvier 2021. Disponible à l’adresse : https://www.lausanne.ch/apps/actualites/index_recueil.php?id_domaine=8