

**Pour un meilleur suivi des participations financières de la Ville**

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

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

**Réponse au postulat de M. Giampiero Trezzini et consorts**

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

**Réponse au postulat de M. Manuel Donzé et consorts**

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

*Rapport-préavis N° 2018/20*

Lausanne, le 17 mai 2018

Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs,

**1. Objet du rapport-préavis**

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

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

**2. Contexte**

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

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

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

Sur le plan légal, l'article 4, alinéa 6bis, de la loi sur les communes ainsi que l'article 20, lettre g, du règlement du Conseil communal attribuent au Conseil communal la compétence de constituer des sociétés commerciales et des fondations ainsi que d'acquérir des participations dans des sociétés commerciales. Ce dernier peut cependant accorder à la Municipalité, au début de chaque législature, une autorisation générale de statuer sur les acquisitions de participations tout en fixant des limites de compétences. Ainsi, le préavis N° 2016/49<sup>1</sup> du 11 août 2016 délègue une compétence limitée à CHF 25'000.- pour l'acquisition de participations au capital de dotation de fondations et à CHF 50'000.- pour l'acquisition de parts dans des sociétés commerciales ; toute participation dépassant ces montants doit faire l'objet d'un préavis.

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

- le rapport de gestion, dans la section "Préambule", qui présente de manière exhaustive :
  - l'état des diverses délégations au sein de la Municipalité ;
  - l'usage qui a été fait de l'autorisation générale de constituer des associations et des fondations ou d'y adhérer, de constituer des sociétés commerciales ou d'acquérir des participations dans ces sociétés ;
- le préavis sur les comptes, avec l'annexe au bilan, qui présente les postes "Titres" et "Prêts et participations permanentes" du bilan en détaillant<sup>2</sup> la liste des parts sociales, actions et participations permanentes.

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

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

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

### *2.1 Etendue de la notion de personnes morales*

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

### *2.2 Catégorisation des participations*

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

---

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

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

- participations publiques : participations nécessaires à l'exécution de tâches publiques ou participations avec versement d'une subvention périodique.  
Exemples : Transports publics de la région lausannoise S.A. (tl), Centre sportif de Malley S.A. (CSM S.A.) ;
- participations stratégiques : participations qui ne peuvent pas être aliénées sans conséquences financières importantes ou participations qui répondent à un intérêt public (mais tâches non obligatoires).  
Exemples : Energie Ouest Suisse Holding S.A. (EOS Holding S.A.), Société immobilière lausannoise pour le logement S.A. (SILL S.A.) ;
- participations accessoires<sup>3</sup> : participations qui peuvent être aliénées sans nuire à l'exécution des tâches publiques ou sans conséquences financières significatives.  
Exemple : Sucreries d'Aarberg et de Frauenfeld S.A., Hélicoptère Suisse S.A. (Heliswiss S.A.).

### 3. Enjeux

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

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

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

### 4. Situation actuelle

Actuellement la Ville de Lausanne respecte le cadre légal minimal fixé par la LPEC<sup>4</sup>. Suite à son entrée en vigueur, la Municipalité a développé une application informatique permettant de renforcer le suivi des participations financières.

L'audit, réalisé en 2010 par la Cour des comptes de l'Etat de Vaud et portant sur l'application de la LPEC<sup>5</sup>, a conclu que Lausanne fait partie des six communes qui « ont mis en place une gestion des participations financières qui se rapproche le plus des exigences de la LPEC » :

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

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

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

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

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

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

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

### *5.1 Rappel de la motion*

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

Ces directives doivent notamment inclure :

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

### *5.2 Réponse de la Municipalité*

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

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

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

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

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

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

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

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

La Municipalité estime avoir ainsi répondu aux demandes du motionnaire.

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

### *6.1 Rappel du postulat*

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

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

### *6.2 Réponse de la Municipalité*

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

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

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

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

### *7.1. Rappel du postulat*

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

### 7.2 Réponse de la Municipalité

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

La Municipalité estime avoir ainsi répondu aux demandes du postulant.

## 8. Suivi des subventions

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

## 9. Conclusions

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

*Le Conseil communal de Lausanne,*

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

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

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

*décide :*

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

Au nom de la Municipalité

Le syndic  
Grégoire Junod

Le secrétaire  
Simon Affolter