



Ville de Lausanne

Contrôle des finances



Rapport d'audit interne

Rétrocessions des jetons de
présence des membres de la
Municipalité et de l'administration -
2022

Destinataires

Municipalité
Monsieur le Secrétaire municipal
Monsieur le Chef du Service des finances

Contact

Contrôle des finances de la Ville de Lausanne (CFL)
Avenue Jean-Jacques Mercier 1
Case postale 6904
1002 Lausanne

cfl@lausanne.ch
web.lausanne.ch/cfl

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

Selon les dispositions du règlement pour la Municipalité de Lausanne et la directive municipale relative aux participations de la Ville à des personnes morales, les Municipaux et le personnel de la Ville de Lausanne ont l'obligation de rétrocéder les jetons de présence perçus dans le cadre de leur mandat de représentation. Le montant de ces jetons de présence se monte à CHF 454'707 en 2022 (CHF 603'259 en 2021).



Pourquoi cet audit ?

Conformément aux dispositions de l'art. 32 du règlement pour la Municipalité de Lausanne, le Contrôle des finances de la Ville de Lausanne est tenu de réaliser annuellement un audit des jetons de présence perçus par les membres de la Municipalité. Le CFL a décidé d'étendre le périmètre à tous les membres de l'administration communale.



Qu'avons-nous constaté ?

- ▶ Quelques faiblesses dans le processus qui ne permettent pas de garantir que les jetons de présence soient intégralement et exactement reversés à la Ville. Le Service des finances (SFIN) a établi une directive «Gestion des jetons de présence» qui est entrée en vigueur le 28 mai 2021. Ce document permet de clarifier le rôle de chaque intervenant et prévoit différents contrôles afin de couvrir les faiblesses mentionnées ci-dessus. Ces contrôles ne sont pas encore intégralement mis en place sur les jetons de présence en 2022 ;
- ▶ Quelques divergences entre la liste de délégations et le registre des représentations concernant principalement les associations. En effet, celles-ci ne sont pas incluses dans le registre des représentations (RR), compte tenu de la loi cantonale en la matière et du fait que ces associations ne sont pas considérées comme d'une importance stratégique pour la Ville.



Evaluation globale

Dans la continuité du précédent audit, le CFL constate une amélioration concernant l'exactitude et l'exhaustivité des représentations publiées dans le rapport de gestion. Ceci grâce à la mise en place d'un registre électronique des participations en 2021, base de données qui permet de renforcer l'identification et le suivi des participations, ainsi qu'à la directive du SFIN qui permet de clarifier le rôle de chaque intervenant et prévoit différents contrôles sur le traitement des jetons de présence et enfin, au fait que désormais, la mise à jour de l'information présentée dans le rapport de gestion et concernant les mandats de représentation incombe au SMUN seulement, ce qui a permis de lever la recommandation 2021/02, concernant des erreurs de cohérence. Quelques faiblesses persistent cependant et le CFL a maintenu deux recommandations visant à s'assurer de la correcte restitution des jetons de présence.

2 Table des matières

3	Introduction	6
3.1	Contexte	6
3.2	Objectif de l'audit et portée des travaux	7
3.3	Méthode d'audit	8
3.4	Calendrier de l'audit	8
3.5	Remerciements	9
4	Constats et recommandations	10
4.1	Exhaustivité et exactitude des représentations publiées dans le rapport de gestion	10
4.2	Contrôles requis par la directive interne « Gestion des jetons de présence	13
5	Prise de position générale de l'audité	15
6	Annexes	16
6.1	Tableau des recommandations	16
6.2	Tableau des abréviations	17
6.3	Extrait de la directive municipale sur le CFL	18
6.4	Liste des anomalies identifiées par le CFL	19

3 Introduction

3.1 Contexte

Conformément au plan d'audit 2022 validé par la Municipalité et selon les dispositions de l'article 32 « Traitement et restitutions d'indemnités » du règlement pour la Municipalité de Lausanne, le Contrôle des finances de la Ville de Lausanne (ci-après CFL) a réalisé une mission d'audit sur la rétrocession des jetons de présence et des indemnités parlementaires perçus par les membres de la Municipalité et la rétrocession des jetons de présence perçus par les membres de l'administration communale pour l'exercice 2022.

La Directive relative au suivi des participations de la Ville à des personnes morales a été adoptée par la Municipalité en 2018. Celle-ci est soumise aux chapitres I, IV et V de la Loi cantonale vaudoise sur les participations de l'Etat et des communes à des personnes morales (LPECPM) du 17 mai 2005. Le Secrétariat général de la Direction des finances et de la mobilité (SGFIM) était responsable du déploiement de la directive. Le 1^{er} septembre 2022, cette responsabilité a été transférée au Secrétariat municipal (SMUN).

3.1.1 Aspects sociaux et fiscaux

Selon les « Directives sur le salaire déterminant dans l'AVS, AI et APG » (DSD), le versement de jetons de présence constitue un salaire déterminant, soumis aux charges sociales. Cependant, lorsque l'administrateur exerce son activité en tant qu'employé d'un tiers, il ne s'agit pas de salaire déterminant si les conditions ci-dessous sont remplies cumulativement :

- La rétribution doit être versée directement à l'employeur de l'administrateur ;
- L'administrateur doit représenter son employeur au sein du conseil d'administration (ou autre organe de direction) ;
- La rétribution doit être versée à l'employeur en Suisse.

Cette exception correspond aux cas de figure se présentant dans les représentations des membres de la Municipalité et des membres de l'administration. Dès lors, ces indemnités ne sont pas soumises aux charges sociales, mais constituent une contre-prestation soumise à TVA.

3.2 Objectif de l'audit et portée des travaux

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

Objectif de l'audit	Critères
S'assurer de la conformité aux lois et règlements en vigueur	<ul style="list-style-type: none">▶ Respect des dispositions de l'article 32 du règlement pour la Municipalité de Lausanne<ul style="list-style-type: none">○ Rétrocessions des jetons de présence relatifs aux représentations des membres de la Municipalité pour l'exercice 2022 (alinéa 3) ;○ Rétrocessions des indemnités parlementaires (Grand Conseil, Conseil national ou Conseil des Etats) des membres de la Municipalité pour l'exercice 2022 (alinéa 4 et 5).▶ Respect des dispositions de l'article 6 du règlement pour la Municipalité de Lausanne (Mandats politiques).▶ Respect des dispositions de la directive municipale relative aux participations de la Ville à des personnes morales qui concernent directement ou indirectement la rétrocession des jetons de présence.
S'assurer de l'exhaustivité et de l'exactitude des participations publiées dans le rapport de gestion	<ul style="list-style-type: none">▶ Respect des dispositions de la Directive relative aux participations de la Ville de Lausanne et évaluation des contrôles y relatifs.

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 le SMUN et les Directions pour le soutien apporté à la réalisation de cet audit.

Lausanne, le 1^{er} décembre 2023

Contrôle des finances de la Ville de Lausanne

Yves Tritten

Chef de service

4 Constats et recommandations

4.1 Exhaustivité et exactitude des représentations publiées dans le rapport de gestion

4.1.1 Qu'avons-nous constaté ?

Afin de vérifier l'exhaustivité et l'exactitude des représentations publiées dans le rapport de gestion 2022, les contrôles suivants ont été effectués sur la base de sondages :

- Comparaison par échantillonnage entre les données du registre des représentations (RR) et celles du Registre du Commerce (RC);
- Comparaison entre les données du RR et celles de la liste des délégations (contrôle exhaustif).

Les tableaux suivants résument les résultats des contrôles effectués par type d'anomalies identifiées et par direction.

Le premier tableau présente les anomalies imputables à la Ville de Lausanne (non mise à jour du RR et/ou de la liste des délégations) tandis que le deuxième tableau présente les anomalies qui relèvent de la responsabilité des entités (informations erronées du RC). La liste détaillée des anomalies est présentée en Annexe 6.4.

Depuis 2018, les données relatives aux représentations sont publiées dans deux sections du rapport de gestion, la liste des délégations des membres de la Municipalité et le registre des représentations. Depuis le 1^{er} septembre 2022 la mise à jour de ces deux listes incombe au SMUN.

Anomalies imputables à la Ville de Lausanne

	CD	SE	SCS	LEA	EJQ	FIM	SIL	Multi	Total
Représentants non mentionnés dans le RR ou la liste des délégations		1					1		2
Fonction du représentant non correcte dans le RR	1					1			2
Entités incluses dans la liste des délégations, mais pas dans le RR	1	2	3	1				1	8
Total	2	3	3	1	0	1	1	1	12

Anomalies imputables aux entités

	CD	SE	SCS	LEA	EJQ	FIM	SIL	Multi	Total
Représentant erroné dans le RC	2	1		2		1	3		9
Total	2	1		2		1	3		9

Le CFL relève en outre que :

- Les divergences (8 anomalies) entre les informations présentées dans la liste des délégations et le registre des représentations concernent certaines associations qui ne sont pas incluses dans le registre des représentations. Ceci est dû au fait que l'exposé des motifs de la LPECM, à laquelle la directive communale est soumise, exclut les associations du champ des personnes morales sujettes à un suivi, et également car ces dernières ne sont pas considérées comme d'une importance stratégique pour la Ville. Bien que le CFL comprenne ce point de vue, ces associations remplissent la définition d'une participation selon l'article 2 de la directive municipale relative aux participations de la Ville à des personnes morales et devraient être incluses dans le registre des représentations. Une réflexion est toujours menée par le SMUN sur le traitement de ces associations.
- Le registre du commerce n'est pas toujours à jour et présente des informations erronées, bien que les entités aient été notifiées des changements de représentants par la Ville de Lausanne. Ce constat n'appelle cependant pas de recommandations, car il n'est pas imputable à la Ville.

4.1.2 Pourquoi ce constat est-il important ?

La tenue du registre des représentations est une disposition de la Directive relative aux participations de la Ville de Lausanne (art.4). Ce registre est public et dans un souci de transparence, il se doit d'être exact. De plus, un registre des représentations à jour permet de s'assurer de la correcte restitution des jetons de présence.

4.1.3 Recommandation

Sur la base des points relevés, la recommandation **2021/01 est reconduite.**

Recommandation n°2021/01

Priorité : Moyenne

Périmètre du registre des représentations

Le CFL recommande à la Municipalité de clarifier le traitement des associations et le périmètre du registre des représentations.

Responsable :

Municipalité

Position de l'audité

Accepté

Réponse 2021

Une modification de la directive relative aux participations de la Ville à des personnes morales sera proposée à la Municipalité afin de clarifier le périmètre du registre des représentations.

Suivi 2022

Une modification de la directive relative aux participations de la Ville à des personnes morales est en cours d'élaboration et sera prochainement proposée à la Municipalité afin de clarifier le périmètre du registre des représentations

Personne responsable :

Responsable du déploiement de la directive relative aux participations (SMUN)

Délai :

01.03.2024

4.2 Contrôles requis par la directive interne « Gestion des jetons de présence »

4.2.1 Qu'avons-nous constaté ?

Le Service des finances a établi une directive « Gestion des jetons de présence » qui est entrée en vigueur le 28 mai 2021. Ce document permet de clarifier le rôle de chaque intervenant (SMUN, SFIN, comptabilités de direction, service de tutelle, personne déléguée) et met en place différents contrôles (via notamment l'établissement de décomptes) qui ont pour objectif de garantir que les jetons de présence soient intégralement, exactement et en temps opportun reversés à la Ville.

Dans le cadre de notre audit, nous avons constaté que les contrôles prévus par cette directive et requis au niveau du personnel délégué et des comptabilités de direction (CDir) ne sont pas intégralement mis en place et formalisés. Par exemple :

Au niveau du personnel délégué :

- Les règlements internes aux entités sur les jetons de présence (grille des tarifs) lorsqu'ils existent, ne sont pas systématiquement obtenus ;
- Il n'y a en général pas de tenue d'un décompte interne au fil de l'eau des séances auxquelles les personnels délégués ont participé pendant l'année. Cependant, les répondants financiers ou les personnels délégués saisissent les données (nom de l'entité, date des séances, montant de l'indemnité, etc.) en fin d'année dans un décompte des indemnités envoyés par les Cdir lors du bouclage des comptes (Annexe 11) ;
- Il n'est pas systématiquement demandé aux entités versant des jetons de présence un décompte externe.

Au niveau des comptabilités de direction :

- Les tarifs figurant sur les décomptes de jetons de présence établis en fin d'année lors du bouclage par les CDir ne sont pas rapprochés à la grille des tarifs ;
- Il n'existe pas de rapprochement systématique entre décomptes internes (annexe 11) et décomptes externes.

4.2.2 Pourquoi ce constat est-il important ?

Si ces contrôles ne sont pas en place, la Ville ne peut pas s'assurer de l'exhaustivité et l'exactitude des jetons de présence qui devraient lui être rétrocédés.

4.2.3 Recommandation

Sur la base des points relevés ci-dessus, la recommandation **2021/03 est reconduite.**

Recommandation n°1021/03

Priorité : Moyenne

Mise en place des contrôles requis par la directive interne « Gestion des jetons de présence » émise le 28 mai 2021 par le SFIN.

Le CFL recommande aux comptabilités de direction et au personnel délégué de mettre en place et de documenter les contrôles prévus par la directive interne « Gestion des jetons de présence ».

Responsable :

CDir/Personnel délégué

Position de l'audité

Accepté

Réponse 2021

Le SFIN accompagnera les CDirs et le personnel délégué dans la correcte application de la directive interne « Gestion des jetons de présence » et documentation des contrôles prévus.

Suivi 2022

Le SFIN a analysé les contrôles réalisés par les CDirs. En 2022 des améliorations sur l'application de la directive interne ont été constatées par rapport à l'année précédente. L'effort sera poursuivi en 2024 une fois la mise en production du SIF stabilisée.

Personne responsable :

Cheffe de la comptabilité générale

Délai :

31.12.2024

5 Prise de position générale de l'audit

Le Secrétariat municipal (SMUN) et le Service des finances remercient vivement le CFL pour la qualité de cet audit.

Le SMUN et le SFIN constatent que le nombre d'anomalies imputables à la Ville a encore régressé par rapport à 2021 et 2020 (40 en 2020 ; 17 en 2021 ; 12 en 2022). Parmi ces 12 anomalies, 8 concernent le périmètre du registre des représentations (absence des associations de droit privé et de droit public). Cette exclusion des associations est cohérente avec la Loi cantonale vaudoise sur les participations de l'Etat et des communes à des personnes morales (LPECPM) dont l'exposé des motifs exclu les associations du périmètre de suivi. Cette disposition est réaffirmée par un audit de la Cour des comptes du 1er novembre 2010 concernant la gestion des participations des communes ainsi que par la réponse du Conseil d'Etat du 21 décembre 2022 à la simple question Kilian Duggan « La LPECPM s'applique-t-elle également aux communes ? ». Cependant, le SMUN proposera prochainement des solutions à la Municipalité pour clarifier le périmètre au niveau de la Commune. Les 4 anomalies restantes seront corrigées dans le registre des représentations 2023.

6 Annexes

6.1 Tableau des recommandations

N°	Titre	Responsable	Priorité	Statut
2021/01	Périmètre du registre des représentations	Municipalité	Moyenne	En cours
2021/02	Contrôle de cohérence des informations relatives aux délégations présentées dans le rapport de gestion	SMUN	Moyenne	Clôturée
2021/03	Mise en place des contrôles requis par la directive interne « Gestion des jetons de présence » émise le 28 mai 2021 par le SFIN	CDir / Personnel délégué	Moyenne	En cours

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

CD	Culture et développement urbain
CDir	Comptabilités de direction
CFL	Contrôle des finances de la Ville de Lausanne
EJQ	Enfance, jeunesse et quartiers
FIM	Finances et mobilité
IIA	Institute of Internal Auditor
LEA	Logement, environnement et architecture
LPECPM	Loi sur les participations de l'Etat et des communes à des personnes morales
RC	Registre du commerce
RR	Registre des représentations
SCS	Sport et cohésion sociale
SE	Service de l'économie
SFIN	Service des finances
SGFIM	Secrétariat général de Finances et Mobilités
SIL	Services industriels
SMUN	Secrétariat municipal
VdL	Ville de 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 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 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.

¹ 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

6.4 Liste des anomalies identifiées par le CFL

A) Anomalies imputables aux entités

1) Représentants ou fonction du représentant erronés dans le RC

Entité	Direction	Imputable
Vaud-Fribourg TV SA	CD	Entité
Fondation pour le commerce lausannois	SIL-SE	Entité
Fondation pour l'enseignement de la musique	CD	Entité
Distributeurs multi-fluides romands (MULTIDIS)	SIL	Entité
TRIDEL S.A. (via GEDREL S.A.)	FIM	Entité
Bâtir C S.A.	LEA	Entité
Bâtir A S.A.	LEA	Entité
LFO S.A.	SIL	Entité

B) Anomalies imputables à la Ville

2) Représentants non mentionnés dans le RR ou la liste des délégations

Entité	Direction	Imputable
Cann-L	SE	VdL
GEOOL S.A.	SIL	VdL

3) Fonction du représentant non correcte dans le RR

Entité	Direction	Imputable
Fondation pour un Centre d'Education permanente	FIM	VdL
Comité d'organisation des Jeux Olympiques de la Jeunesse (COJOJ/Association Lausanne 2020)	CD	VdL

4) Entités incluses dans la liste des délégations mais pas dans le RR

Entité	Direction	Imputable
Union des communes vaudoises (UCV)	CD	VdL
Union des Villes Suisses (UVS)	Multi	VdL
Association de communes de la région lausannoise pour la réglementation du service des taxis	SE	VdL
Conférence des directeurs des polices municipales vaudoises	SE	VdL
Association FFG Lausanne 2025	SCS	VdL
Cann-L	SCS	VdL
Association intercommunale pour l'épuration des eaux de la région du bassin supérieur du Talent (AET)	SCS	VdL
Association Jardin Urbain	LEA	VdL