Ville de Lausanne
Contrôle des finances
case postale 6904 – 1002 Lausanne

RAPPORT D'AUDIT INTERNE

Audit de la Fondation pour l'art musical, lyrique et chorégraphique/Opéra de Lausanne

Gouvernance et opérationnel

Version définitive – Avec réponses des audités

Destinataires :

Municipalité

Monsieur le Chef du service de la culture

Messieurs le Président du Conseil de fondation, le Directeur, l'Administrateur de la Fondation pour l'art musical, lyrique et chorégraphique

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

Art. 19 – Rapports d'audit interne et recommandations

1. Le mandat d'audit débute par un entretien de lancement avec l'audité.
2. Le CFL émet le rapport en version définitive aux destinataires prévus uniquement après la finalisation des étapes suivantes :
    a. Le CFL présente ses conclusions d'audit et recommandations dans un projet de rapport qu'il adresse avant la réunion de clôture à l'audité.
    b. Lors de la réunion de clôture, l'audité fait part de ses éventuelles remarques sur les constats et recommandations du projet de rapport.
    c. A l'issue de cette réunion, le CFL émet une version projet signée adressée à l'-aux audité·s et au·x directeurs concerné·s pour prise de position.
    d. L'audité a 30 jours ouvrés pour insérer sa position pour chaque recommandation. Si une recommandation s'adresse à un tiers, le CFL adresse séparément sa demande de positionnement à ce dernier.
    e. Le délai de 30 jours écoulé, le CFL émet le rapport final aux destinataires prévus.
3. En cas de désaccord au sujet des recommandations à mettre en œuvre, le CFL saisit le comité d'audit, qui statue définitivement.
4. Lorsque l'audité n'a pas donné, dans le délai imparti, une suite appropriée aux recommandations du CFL, celui-ci soumet le cas au comité d'audit qui prend les dispositions nécessaires.

Art. 20 - Diffusions des rapports

1. Les rapports d'audit interne sont adressés avec la mention « confidentiel » :
    a. à l'audité ;
    b. au service subventionnant concerné, lorsque l'audité n'est pas une entité rattachée à l'administration communale ;
    c. à la direction concernée ;
    d. à la Municipalité ;
    e. aux présidents des Commissions des finances et de gestion du Conseil communal.
2. Sur demande motivée, la Municipalité peut autoriser le CFL à diffuser un rapport à un destinataire hors liste.

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

Confidentialité

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

Synthèse

La fondation pour l'art musical, lyrique et chorégraphique (ci-après l'Opéra de Lausanne) est subventionnée par la Ville de Lausanne à hauteur de CHF 8.8 millions par an. La gestion de la fondation est adaptée à l'activité, la réputation de l'institution est bonne, et les deniers publics sont gérés de manière correcte. Des améliorations sur le plan de l'efficience opérationnelle et financière et de la gouvernance sont encore possibles et les constats relatifs à ces thématiques sont les suivants :

- La composition actuelle du conseil de fondation et du comité du conseil ne permet pas de se prémunir des risques liés aux conflits d'intérêts, la majeure partie des membres représentant à la fois le subventionné et le subventionneur.
- La convention de subventionnement tripartite entre la Ville de Lausanne, le Canton de Vaud et la Fondation pour l'art musical, lyrique et chorégraphique de Lausanne ne mentionne pas d'objectifs opérationnels ou stratégiques précis.
- La gestion des décors et costumes, à savoir la fabrication, le stockage, la conservation ou la destruction, pourrait être améliorée afin de minimiser et d'optimiser les coûts.
- La Ville de Lausanne doit également revoir la stratégie d'exploitation des salles sur l'ensemble de la Ville, la location de la salle de spectacle de l'opéra peut être améliorée (une seule pour la saison 2018-2019). Des synergies devraient être encouragées avec les autres acteurs culturels subventionnés par la Ville.
- La convention de mise à disposition du théâtre, la détermination du loyer et du montant des charges prises en compte par chacune des parties doivent faire l'objet d'une refonte afin de régler les obligations opérationnelles et financières de chacun.
- Les prestations en nature effectuées par l'Orchestre de Chambre de Lausanne ne sont pas valorisées dans les états financiers de l'Opéra, ce qui fausse la lecture des états financiers.
- La comptabilité analytique n'intègre que les coûts directs de production, les coûts fixes ne sont pas répartis sur les œuvres présentées, alors que la majeure partie des coûts fixes sont directement liés à la partie production.
- Le budget prévisionnel pour la saison 2018/2019 n'était pas équilibré et présentait une perte, compensée par l'utilisation des réserves qui devraient être de préférence utilisées en cas d'imprévus.
- La soumissions de la fondation à la réglementation sur les marchés publics doit être clarifiée, y compris pour les contrats de coproduction avec des institutions européennes notamment quand ces dernières y sont soumises.
- Un système de contrôle interne existe mais il n'est pas formalisé. Il n'existe pas de matrice de compétences, de directive relative aux notes de frais, ni de procédure relative à l'attribution de billets gratuits.
- La fondation ne dispose pas de grille salariale propre et applique l'ancienne grille salariale de la Ville de Lausanne.
- Le personnel fixe ne fait pas l'objet d'entretien de collaboration et certains avantages en nature ne sont pas déclarés.

Le CFL a formulé 13 recommandations pour permettre à la Ville de Lausanne et à l'Opéra de Lausanne d'améliorer la gouvernance et la stratégie de la fondation afin d'utiliser les deniers publics de manière optimale tout en gardant une offre artistique de qualité.

Tableau des recommandations

N°	Année	Sujet	Responsables	Risques	Priorité
R1	**2019**	Limitation des conflits d'intérêts au sein du conseil de fondation	Municipalité	Gouvernance	Elevée
R2	**2019**	Clarification et mise en place de tableau de bord avec des objectifs quantitatifs dans la convention	CULT / Opéra	Gouvernance Opérationnel	Elevée
R3	**2019**	Mise en place d'une convention sur l'utilisation du bâtiment et réajustement de la valorisation du loyer	Service du logement et des gérances	Financier	Elevée
R4	**2019**	Maximisation de l'utilisation et de location des salles	CULT et institutions	Financier Gouvernance Opérationnel	Elevée
R5	**2019**	Définition d'une stratégie pour la réalisation, la conservation et le stockage des décors	Opéra de Lausanne /CULT / autres institutions	Financier Gouvernance Opérationnel	Elevée
R6	**2019**	Comptabilisation des prestations en nature de l'Orchestre de chambre de Lausanne	CULT/ Opéra de Lausanne	Conformité Opérationnel	Elevée
R7	**2019**	Présentation du compte de résultat analytique	Opéra de Lausanne	Financier Gouvernance Opérationnel	Faible
R8	**2019**	Budget équilibré	Opéra de Lausanne	Financier Gouvernance Opérationnel	Elevée
R9	**2019**	Soumission aux lois sur les marchés publics	Opéra de Lausanne	Financier Opérationnel	Moyenne
R10	**2019**	Formalisation du système de contrôle	Opéra de Lausanne	Gouvernance Opérationnel Financier	Elevée
R11	**2019**	Formalisation et réévaluation des grilles salariales	Opéra de Lausanne	Gouvernance Opérationnel Financier	Moyenne
R12	**2019**	Avantages en nature non fiscalisés	Opéra de Lausanne	Conformité Opérationnel	Moyenne
R13	**2019**	Mise en place d'un processus d'évaluation du personnel fixe	Opéra de Lausanne	Conformité Opérationnel	Moyenne

Table des matières

SYNTHÈSE **3**

TABLEAU DES RECOMMANDATIONS **4**

1. INTRODUCTION **6**

1.1 Déroulement de l'audit 6

1.2 L'Opéra de Lausanne en quelques chiffres 6

2. GOUVERNANCE DE LA FONDATION **8**

2.1 Conduite de la fondation 8

2.1.1 Gouvernance de la fondation et conflit d'intérêts 8

2.2 Convention de subventionnement 2019-2021 9

2.2.1 Conformité et analyse critique de la convention 9

2.2.2 Entretien et utilisation du bâtiment et valorisation du loyer 10

3. STRATÉGIE ET FONCTIONNEMENT OPÉRATIONNELS **11**

3.1 Utilisation et location des salles 11

3.2 Conservation et confection des décors 12

4. FINANCE **13**

4.1 Prestations en nature de l'Orchestre de Chambre de Lausanne 13

4.2 Comptabilité analytique 14

4.3 Budget 15

4.4 Renégociation des contrats et marchés publics 15

5. SYSTÈME DE CONTRÔLE INTERNE **16**

5.1 Formalisation et amélioration des procédures 16

6. RESSOURCES HUMAINES **17**

6.1 Grille salariale 17

6.2 Avantages en nature non fiscalisés 18

6.3 Évaluation du personnel administratif 19

1. Introduction

1.1 Déroulement 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'informations obtenus par le CFL. Les constats tels que repris dans ce rapport ont été validés lors de cette séance. Les recommandations, relevant quant à elles de l'opinion du CFL, ont été présentées et discutées avec l'audité. Le calendrier de cet audit est résumé comme suit :

Lettre de mission	13.05.2019
Réunion d'ouverture	16.05.2019
Remise du projet de rapport	04.07.2019
Réunion de clôture	05.07.2019 (Opéra) 22.08.2019 (Culture)
Rapport en version V0 avant réponses de l'audité	27.08.2019
Remise des réponses de l'audité aux recommandations	09.10.2019 30.10.2019 (Municipalité)

Une première version définitive de ce rapport avait été émise suite à l'obtention des réponses de la part de l'Opéra et du service de la Culture le 14 octobre 2019. Suite à l'obtention de la position de la Municipalité, une nouvelle version définitive est émise le 6 novembre 2019, et cette version annule et remplace donc le précédent rapport.

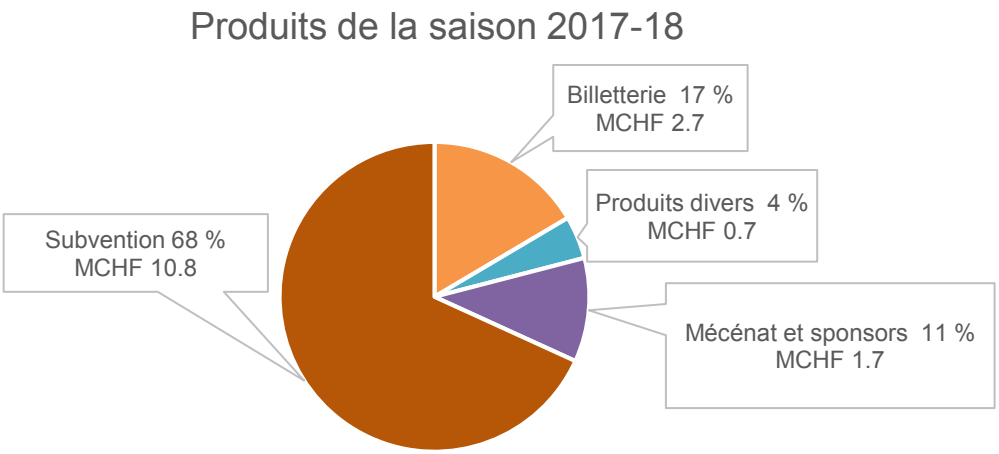
1.2 L'Opéra de Lausanne en quelques chiffres

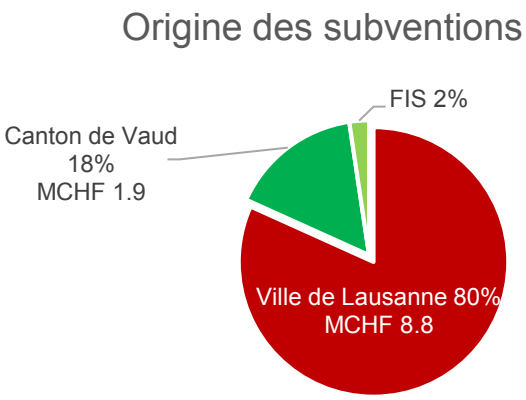
Ci-après, sont présentés les états financiers résumés pour la saison 2017/2018, en milliers de francs :

BILAN au 30/06/2018			
Liquidités	1'456	Dettes court terme	3'613
Créances court terme	3'245	Provisions	217
Immobilisations financières	146	Fonds	550
Immobilisations corporelles	0	Capitaux propres	467
TOTAL ACTIF	**4'847**	**TOTAL PASSIF**	**4'847**

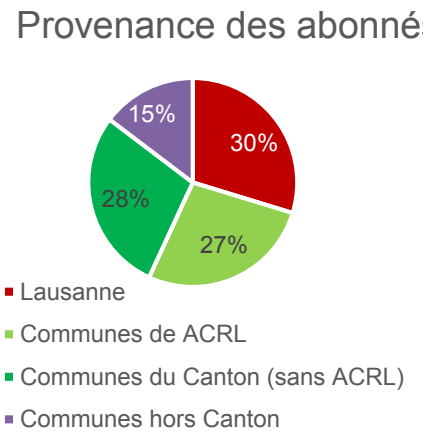
COMPTE DE RESULTAT RETRAITE (*)	**Saison 2017/2018**
Subventions	**10'815**
Sponsoring / dons	1'721
Billetterie	2'616
Autres produits	720
Charges de personnel	-9'170
Autres charges d'exploitation	-6'615
Résultat d'exploitation	**87**
Charges financières nettes	-48
Dotation / Reprises de provisions	-41
Perte de l'exercice	**-2**

(*) Les Amortissements /correction de valeur présentés dans le compte de résultat tel que joint au rapport du réviseur sont considérés comme des charges par le CFL. L'opéra n'immobilise aucun achat mobilier et comptabilise ces « charges » comme des amortissements. De même, les éléments du résultat exceptionnel ont été reclassés dans les diverses charges et produits correspondants.





FIS : Fonds intercommunal de soutien aux activités culturelles de la région lausannoise



ACRL association culturelle de la région lausannoise
Source : Opéra de Lausanne

2. Gouvernance de la fondation

2.1 Conduite de la fondation

2.1.1 Gouvernance de la fondation et conflit d'intérêts

La conduite de la fondation pour l'art musical, lyrique et chorégraphique est assurée par un conseil de fondation et un comité du conseil de fondation.

Le conseil de fondation est composé de 12 membres, dont la moitié est issue des entités subventionnantes :

- Trois représentants de la Ville de Lausanne (deux conseillers municipaux et un chef de service), CHF 8.8 millions de subvention par an ;
- Deux représentants du Canton, CHF 1.9 millions de subvention par an (y compris la subvention pour la Route Lyrique) ;
- Un représentant du fonds intercommunal de soutien aux institutions culturelles de la région lausannoise, CHF 0.26 million de subvention par an ;
- Six autres membres sont des représentants du mécénat ou désignés ad personam.

La Municipalité nomme les membres du conseil de fondation conformément aux statuts, mais ces deniers n'imposent aucune restriction quant aux personnes pouvant devenir membre.

Le comité du conseil et quant à lui composé de 6 membres nommés par le conseil de fondation et choisis parmi ses membres :

- Deux représentants de la Ville de Lausanne (un conseiller municipal et un chef de service) ;
- Un représentant du fonds intercommunal de soutien aux institutions culturelles de la région lausannoise ;
- Deux membres indépendants.

La fréquence des réunions du conseil de fondation et du comité permettent d'assurer un suivi effectif des activités de la fondation. Les procès-verbaux des conseils et du comité sont clairs, factuels et permettent de s'assurer de la surveillance effective de l'activité par ces deux organes.

La majorité des membres du conseil de fondation et du comité du conseil sont donc des représentants des subventionneurs institutionnels de la fondation. Cette situation implique donc un conflit d'intérêts, car ces personnes sont à la fois représentants d'un subventionné et d'un subventionneur. Selon la recommandation 11 du Swiss Foundation code, « les personnes impliquées dans un conflit d'intérêt personnel ou institutionnel permanent ne doivent faire partie ni du conseil de fondation, ni de la direction ». En cas de problème de gestion, les membres du conseil de fondation pourraient être en situation délicate.

Une bonne gouvernance nécessite des conventions ou des contrats de prestations déterminant des objectifs en accord avec les politiques des collectivités publiques. Une surveillance et un accompagnement doivent se faire par le subventionneur avec des rencontres régulières, un tableau de bord et des objectifs à atteindre.

R1. Limitation des conflits d'intérêts au sein du conseil de fondation

La Ville de Lausanne doit nommer les membres du conseil de fondation en veillant à ne pas créer de conflit d'intérêts, donc en évitant d'avoir majoritairement des représentants des entités publiques subventionnantes.

Risque	Responsable	Priorité
Gouvernance	Municipalité	Elevée

Position de l'audité	Acceptée	Contestée

Eléments clés de la mise en œuvre :

La Municipalité rappelle que la Ville de Lausanne assure 55 % du financement annuel de l'Opéra de Lausanne, mais qu'elle n'est représentée que par trois membres (de la Municipalité ou de l'administration) au sein du Conseil de fondation. Cette représentation li paraît tout à fait raisonnable et elle n'entend pas en changer. La Municipalité précise également que l'ensemble des représentants des différentes collectivités publiques subventionnantes ne forment pas une majorité, contrairement à

ce qui est indiqué dans l'audit. Il est par ailleurs erroné de considérer les représentant·e·s des collectivités publiques (Canton et Ville) comme une seule et même entité. Ils ne parlent d'ailleurs pas nécessairement d'une seule et même voix.			
Personne responsable de la recommandation	Municipalité	**Délai**	31.12.2021

2.2 Convention de subventionnement 2019-2021

2.2.1 Conformité et analyse critique de la convention

Comme exposé précédemment, la surveillance effective de la fondation par les entités publiques subventionnantes s'exerce au travers de conventions ou de contrats de prestations. Le CFL a donc revu la convention de subventionnement signée entre la Ville de Lausanne, le Canton de Vaud et la Fondation pour l'art musical, lyrique et chorégraphique le 15 mars 2019 pour la période couvrant trois saisons sur la période 2019-2021.

Le CFL avait été consulté lors de la préparation de cette convention et avait formulé des remarques sur son contenu, notamment sur la déclinaison d'objectifs opérationnels et stratégiques, sans avoir de retour du service concerné. Après examen de la convention tripartite dans sa version définitive, le CFL relève que cette convention est lacunaire, notamment en ce qui concerne les objectifs quantitatifs. Les seuls objectifs quantitatifs sont liés à la programmation artistique. En effet, chaque saison doit au minimum présenter :

- 5 productions lyriques par saison ;
- 1 spectacle lyrique destiné au jeune public ;
- 1 route lyrique tous les 2 ans ;
- 2 grands concerts ou récitals ;
- 2 représentations de ballet.

Ces termes ne sont pas assez précis et peuvent être sujets à interprétation :

- Programmation de ballets : la convention mentionne à l'article 3.4 « La fondation programme obligatoirement chaque année au minimum deux représentations de danse/ballets… ». Selon l'Opéra il s'agit de deux levers de rideau du même spectacle, alors que selon le chef de service de la culture, il s'agit de deux spectacles différents, auquel cas la convention n'est pas respectée ;
- Productions lyriques : selon l'article 3.2 « la fondation présente chaque année un minimum six productions lyriques en scène … ». Le terme « productions » peut inclure des productions louées à un autre opéra (moins onéreuses), une coproduction ou une production faite uniquement par l'Opéra de Lausanne (avec fabrication des décors et confection des costumes, création de la mise en scène qui restent uniquement aux frais de l'Opéra de Lausanne). Une lecture stricte du terme impliquerait que l'Opéra ne présente que ses propres productions ;
- Artistes locaux : l'article 3.9 « accueils et partenariats artistiques locaux » mentionne « des collaborations en termes de programmation ou co-productions avec d'autres institutions sont souhaitées notamment avec … ainsi qu'avec les festivals musicaux de la place tels que le festival Bach de Lausanne, label suisse, le fête de la musique », le CFL relève qu'aucune collaboration avec ces festivals n'est prévue. Dans ce cas le terme « souhaitées » n'est pas approprié.

D'autres objectifs de la convention restent flous avec des termes génériques tels que « faire vivre de manière régulière », « contribue au rayonnement », « s'engage à promouvoir », etc.

Aucun objectif quantitatif n'est mentionné dans la convention, ce qui laisse une grande liberté d'interprétation de la convention actuelle. Des indicateurs pourraient être intégrés dans un contrat de prestations ou dans la convention afin que la Ville de Lausanne, principal subventionneur, puisse s'assurer des effets du subventionnement et en discuter régulièrement avec le conseil de fondation. Le subventionneur pourrait, en cas de non atteinte ou de dépassement des objectifs revoir le montant de la subvention. Les objectifs pourraient être les suivants :

- Minimum de levers de rideau par saison ;
- Part de production propre sur le nombre d'opéras présentés par saison ou sur la période triennale ;
- Taux de remplissage minimum en places payantes ;
- Nombre d'écoliers ayant assisté à une représentation ou à une répétition ;
- Taux d'artistes locaux par production ;

- Taux de spectateurs lausannois ;
- Nombre de collaborations avec la Haute école de Musique (HEMU) ;

A titre comparatif, le Grand théâtre de Genève dispose d'un contrat de prestations avec des indicateurs chiffrés.

R2. Clarification de la convention et mise en place de tableau de bord avec des objectifs quantitatifs

Le Service de la culture ainsi que l'Opéra de Lausanne devraient lors de la rédaction de la convention de subventionnement 2021-2023 :

- Définir de manière plus précise les termes de la convention pour éviter une mauvaise compréhension ;
- Mettre en place un tableau de bord avec des objectifs quantitatifs à atteindre. Ceux-ci doivent être intégrés dans la convention, et considérés comme un outil de gouvernance par le conseil de fondation. Les écarts avec ces objectifs donnés devront être justifiés et expliqués et devraient pouvoir donner lieu à une révision de la subvention.

Risque	Responsables	Priorité
Gouvernance Opérationnel	CULT / Opéra	Elevée

Position de l'audité	Acceptée	Contestée	
Eléments clés de la mise en œuvre : Certains termes de la convention peuvent effectivement être définis de manière plus précise afin d'éviter des soucis d'interprétation entre les parties. Des indicateurs pertinents dans le domaine culturel seront intégrés dans le cadre du renouvellement de la convention tripartite			
Personne responsable de la recommandation	Chef du service de la Culture	**Délai**	31.12.2021

2.2.2 Entretien et utilisation du bâtiment et valorisation du loyer

La convention de subventionnement mentionne à l'article 12 : subvention en nature « La Commune apporte un soutien complémentaire à l'Opéra de Lausanne par la mise à disposition du bâtiment sis à l'avenue du Théâtre 12. Cette prestation est appréciée à un montant annuel équivalent à CHF 1'841'200.- qui devra être valorisé dans les comptes de l'Opéra de Lausanne. Une convention devra être conclue entre la Commune et l'Opéra de Lausanne afin de régler toutes les obligations financières annexes des parties, en lien notamment avec l'utilisation, l'usure et la conformité du bâtiment ».

La convention sur les utilisateurs de locaux appartenant à la Ville de Lausanne n'a pas encore été signée, mais le CFL a obtenu un projet, sur la base duquel nous relevons les éléments suivants :

- Aucun montant n'est mentionné dans la convention, notamment le prix du loyer annuel du bâtiment mis à disposition et des frais accessoires ou d'entretiens pris en charge par la Ville de Lausanne. Il n'est donc pas possible de s'assurer que le montant de subventionnement en nature de CHF 1.8 millions mentionné dans la convention tripartite de subventionnement pour les années 2019-2021 est adéquat ;
- Aucune annexe n'est jointe au contrat. Selon le CFL, les annexes devraient au moins comporter un détail des surfaces et volumes du bâtiment ainsi que l'extrait de contrat d'entretien auquel il est fait référence dans la convention.

Concernant la valorisation du loyer, la méthodologie utilisée par la Ville de Lausanne ne semble pas adéquate :

- La valorisation du loyer est effectuée par un coût au m^2, à savoir 132 CHF/m^2 pour les dépôts et 264 CHF/m^2 pour la surface de bureau. La salle de spectacle est considérée comme de la surface « Bureau » ce qui représente 979 m^2, soit 12% de la surface total du bâtiment de l'opéra. Ce calcul d'évaluation nous paraît erroné, car :

- La salle de spectacle est grande en volume et non en m^2 ;
- Le prix du m^2 pour un bureau dans l'hyper centre ne peut pas être comparé à une salle d'opéra ;
- Le projet de convention détaille spécifiquement les tâches et les charges d'entretien à la charge de chacune des parties. Cette convention n'étant pas standard, la Ville de Lausanne doit s'assurer que le loyer subventionné couvre effectivement les coûts relatifs à cet objet.

R3. Mise en place d'une convention sur l'utilisation du bâtiment et réajustement de la valorisation du loyer

La Ville de Lausanne et son service des Logements et des gérances doivent :

- Revoir la convention de mise à disposition afin de notamment préciser les données financières absentes du projet actuel ;
- S'assurer que le prix du loyer est cohérent et permet de couvrir les coûts de ce bien immobilier conformément à la répartition des charges établies entre le preneur et le propriétaire du bien.

Risque	Responsable	Priorité
Financier	Service du logement et des gérances	Elevée

Position de l'audité	Acceptée	Contestée	
Eléments clés de la mise en œuvre : Recommandation acceptée La recommandation et la proposition de détermination ci-dessus ont été soumises au Service des logements et gérance de la Ville de Lausanne, dont la prise de position ne nous est pas parvenue le 09.10.2019.			
Personne responsable de la recommandation	Cheffe du Service du logement et des gérances de la Ville de Lausanne	**Délai**	31.03.2020

3. Stratégie et fonctionnement opérationnels

3.1 Utilisation et location des salles

Les trois entités actives dans l'art musical et chorégraphique les plus subventionnées par la Ville de Lausanne utilisent principalement trois salles sur le territoire lausannois :

- L'Opéra de Lausanne, détenu par la Ville de Lausanne, où sont produits les opéras de la Fondation d'art musical, lyrique et chorégraphique (jauge 962 places) ;
- Le théâtre de Beaulieu, qui sera détenu à terme par la Ville de Lausanne (jauge de 1'844 places avant travaux) où se produit le Ballet Béjart de Lausanne (BBL) ;
- La salle Métropole, détenue par un tiers privé, où se produit l'Orchestre de Chambre de Lausanne (OCL), (jauge de 1'200 places assises).

Le BBL et l'OCL se sont plusieurs fois produits à l'opéra, tout comme certains spectacles de l'opéra ont été présentés au théâtre de Beaulieu par le passé.

Pour chaque production, la salle de spectacle de l'opéra est utilisée 3 à 4 semaines avant le spectacle pour les répétitions, mais un concert est facilement intégrable dans ce planning sans détériorer la qualité des répétitions de l'opéra, comme ce fut le cas lors de la saison hors les murs de l'OCL en 2014-2015. Il faut rappeler que le nombre de levers de rideau de l'opéra de Lausanne est faible (env. 45 par saison + 2 locations) si on le compare à d'autres opéras : par exemple sur la même période, il y a 64 levers de rideau au Stadttheater de Berne.

La location de la salle de spectacle pour d'autres productions pourrait être encouragée. En effet, 5 spectacles ont eu lieu lors de la saison 2017-2018, générant KCHF 110 de revenus (dont KCHF 50 pour le spectacle LE FRIC), et deux locations ont été effectuées lors de la saison 2018-2019 pour KCHF 18.

Nous remarquons également que dans de nombreuses villes voire régions de Suisse ou de France (Berne, Zürich, Opéra du Rhin, Bordeaux, Dijon, etc.), les salles sont regroupées sous une seule administration, générant ainsi des synergies administratives et techniques.

R4. Maximisation de l'utilisation et de la location des salles

Les institutions subventionnées actives dans l'art lyrique, musical et chorégraphique et la Ville de Lausanne devraient revoir leur fonctionnement afin de :

- Répondre aux objectifs de rayonnement et d'offre culturels de la Ville de Lausanne pour le meilleur rapport qualité / coûts engagés ;
- Optimiser et encourager l'utilisation des salles de spectacles détenues par la Ville de Lausanne par l'OCL, le BBL et l'Opéra, voire d'autres institutions culturelles de la Ville et d'ailleurs ;
- Opérer des synergies sur les plans techniques, de fabrication et d'entreposage des décors ou des costumes, la conservation des archives ;
- Rationnaliser les coûts administratifs générés par la multiplication des entités.

Risque	Responsable	Priorité
Financier Gouvernance Opérationnel	CULT et institutions	Elevée

Position de l'audité	Acceptée	Contestée	
Recommandation acceptée			
Personne responsable de la recommandation	Chef de Service de la Culture	**Délai**	31.12.2021

3.2 Conservation et confection des décors

Les décors pour un spectacle peuvent être :

- Loués à un autre opéra qui a déjà joué cette production, les décors sont donc loués pour la durée du spectacle ;
- Confectionnés ou achetés en coproduction avec un autre opéra afin que les coûts soient répartis entre plusieurs institutions (en général deux ou trois). Dans ce cas, un contrat détermine les attributions de chacun, la répartition des coûts ainsi que le lieu de stockage des décors ;
- Confectionnés par les ateliers de l'Opéra de Lausanne ou confectionnés dans des ateliers externes pour une pièce produite uniquement par l'Opéra de Lausanne. Dans ce cas, les décors sont stockés par l'Opéra de Lausanne.

La fabrication des décors s'effectue dans un atelier à Romanel-sur-Lausanne (loyer annuel de KCHF 175). Le bail de cet atelier arrive à échéance le 31 décembre 2019, et a été dénoncé. La capacité des ateliers de l'opéra permettait de confectionner des décors pour 2-3 productions par an, le reste étant confectionné par d'autres ateliers externes. Au moment de l'audit, le personnel affecté à la production de décors est composé d'un employé fixe et de deux auxiliaires employés sur 10 mois, ainsi que des auxiliaires irréguliers.

Une fois utilisés les décors sont stockés :

- Dans des conteneurs à Chavornay (loyer annuel KCHF 94) ;
- Dans des casiers à Bussigny (loyer annuel KCHF 156).

Le stockage des décors coûte donc KCHF 250 par an alors que la location des décors stockés loués à d'autres opéras a rapporté KCHF 50 (saison 2017-2018), et KCHF 107 (saison 2018-2019).

Depuis 2015, la commission immobilière de la Ville de Lausanne cherche à acheter une halle de 4'000 m^2 pour environ CHF 7 millions afin de pouvoir fabriquer et stocker les décors dans un seul lieu. Cette halle serait louée à l'Opéra par la Ville pour un montant d'environ KCHF 300 par an permettant une économie de KCHF 125 par an. A ce jour, aucune solution acceptable n'a été trouvée.

Certains décors ne sont pas loués suite aux représentations données à l'Opéra de Lausanne, et sont conservés pendant plusieurs années avant d'être détruits. A titre informatif, la destruction de décors coûte entre KCHF 4 et KCHF 8.

R5. Définition d'une stratégie pour la réalisation, la conservation et le stockage des décors

Le CFL recommande à l'Opéra de Lausanne et au Service de la culture d'établir une stratégie pour la confection et le stockage des décors intégrant les points suivants :

- Revoir l'utilité et la nécessité de procéder soi-même à la confection des décors de l'Opéra de Lausanne ;
- Adapter les exigences de stockage aux besoins réels afin de trouver des lieux adaptés ;
- Privilégier les coproductions avec stockage chez le coproducteur ;
- Arbitrer après chaque production et après chaque inventaire annuel la nécessité ou non de conserver les décors et costumes ;
- Etablir des synergies avec les autres institutions culturelles devant stocker des décors, comme par exemple le Ballet Béjart, le théâtre de Vidy ou d'autres institutions aux besoins similaires.

Risque	Responsable	Priorité
Financier Gouvernance Opérationnel	Opéra de Lausanne /CULT / autres institutions	Elevée

Position de l'audité	Partiellement Acceptée	Contestée	
Eléments clés de la mise en œuvre : Dans la mesure du possible, l'Opéra de Lausanne négocie le stockage des décors par ses partenaires étrangers dans le cadre des contrats de coproduction. La Direction n'entend toutefois pas privilégier un coproducteur pour ses capacités de stockage au détriment d'un autre producteur qui apporterait, par exemple, des compétences ou une renommée artistique supérieures. La recommandation « Privilégier les coproductions avec stockage chez le producteur » pourrait être reformulée dans le sens de « Négocier dans la mesure du possible des contrats de coproduction avec stockage chez le coproducteur, lorsque ceci est plus avantageux ». Pour ses propres productions susceptibles d'être reprises à l'étranger ou lors d'une saison ultérieure, l'Opéra de Lausanne recherche toujours des lieux de stockage avantageux, couplés aux ateliers. Les accessoires et costumes sont inventoriés et des synergies sont recherchées avec des entités culturelles régionales ainsi que la SSR (projet PAROS).			
Personne responsable de la recommandation	Directeur de l'Opéra de Lausanne	**Délai**	31.01.2021

4. Finance

4.1 Prestations en nature de l'Orchestre de Chambre de Lausanne

L'Orchestre de Chambre de Lausanne doit fournir 75 services par an durant la durée de la convention (2019-2021) à l'Opéra de Lausanne. Ces services sont valorisés à KCHF 4 par service soit KCHF 300 par an. Nous constatons que :

- La valorisation unitaire du service ne correspond pas aux tarifs de l'USDAM (Union Suisse des Artistes Musiciens). En effet, selon les tarifs en vigueur, nous avons procédé à un recalcul et évalué les 75 services à KCHF 5.3 unitaire. Nous relevons également que seuls 65 services ont eu lieu pour la saison 2018-2019 pour un coût estimé à KCHF 353. Selon notre analyse, la valorisation des prestations de l'OCL sont sous-évaluées.

- Cette prestation est une subvention en nature et ne figure pas dans les états financiers. Par extension, les budgets des productions n'incluent donc pas le coût de l'orchestre. A titre informatif, l'OCL reçoit CHF 5 millions de subvention de la Ville par an dont environ KCHF 400 pour jouer dans les productions de l'Opéra.

R6. Comptabilisation des prestations en nature de l'Orchestre de chambre de Lausanne

L'Opéra de Lausanne doit présenter dans ses états financiers la subvention en nature relative aux prestations offertes par convention par l'Orchestre de Chambre de Lausanne. Ces prestations doivent également être présentées dans les coûts de production.

Risque	Responsable	Priorité
Conformité Opérationnel	CULT/ Opéra de Lausanne	Elevée

Position de l'audité	Acceptée	Contestée	
Eléments clés de la mise en œuvre : Recommandation acceptée, sous réserve (TVA) La mise en œuvre de cette comptabilisation exige une coordination avec l'OCL, sous l'égide du Service de la culture, afin de déterminer notamment la charge et la recette correspondante dans les comptabilités respectives de l'OCL et de l'Opéra. Il conviendra également d'étudier au préalable la question de la TVA afin de ne pas générer des surcoûts.			
Personne responsable de la recommandation	Chef de Service de la Culture	**Délai**	30.06.2020

4.2 Comptabilité analytique

L'Opéra possède un système de comptabilité analytique permettant d'allouer chaque écriture comptable à un centre de coût. Les centres de coût concernent en général une production, des locations de salle, etc. Les frais communs et administratifs sont présentés dans un centre de coût de CHF 9.68 millions (saison 2017-2018) qui représente toutes les charges fixes (loyer, personnel permanent). Or, une large partie de ces charges dites fixes sont directement liées à la réalisation des œuvres. Les charges fixes intègrent les salaires des employés non administratifs comme les techniciens ou costumiers ainsi que la quote-part du loyer et des frais d'entretien liés à la salle de spectacle. Ces charges ne sont pas réparties dans le coût de chaque production. De même, les coûts des services rendus par l'OCL devraient être valorisés et affectés sur les opéras concernés. Par conséquent, les résultats par spectacle présenté sont surévalués. A ce jour, cette présentation satisfait le conseil de fondation et la direction de l'Opéra. Cependant, à terme, si la situation devait s'avérer délicate en cas de saisons difficiles et de pertes de réserves, le découpage actuel ne permet pas de procéder à des analyses de coûts plus fines. Dans le milieu de l'événementiel, il est souvent préconisé de présenter un marge sur coûts directs, qui ne reprend que les coûts et produits directement rattachés à l'événement, puis une marge avant loyer, entretien et amortissements et coûts administratifs (direction, ressources humaines et comptabilité). Ceci permet de quantifier plus aisément le besoin de subventionnement de l'Opéra.

R7. Présentation du compte de résultat analytique

Afin de permettre au conseil de fondation de mieux appréhender l'activité de l'Opéra, le CFL recommande que la présentation du compte de résultat analytique et des résultats par œuvre soit revue. La nouvelle présentation devra permettre de mieux appréhender la part des coûts directement liés à la production et la présentation des œuvres, et la part purement administrative.

Risque	Responsable	Priorité
Financier Gouvernance Opérationnel	Opéra de Lausanne	Faible

Position de l'audité	Acceptée	Contestée	
Eléments clés de la mise en œuvre : Dans la mesure où la recommandation ne porte que sur les coûts directement liés aux productions, une attribution de ces charges directement aux spectacles concernés apportera une plus grande précision au résultat financier de chaque production. Une telle présentation sera intégrée non seulement aux comptes de l'exercice, mais également au budget. Une répartition des frais communs non directement liés aux productions, au travers de clés de répartition forcément aléatoires et imprécises, n'apporterait aucune plus-value pour les organes chargés de contrôler la gestion financière de l'Opéra de Lausanne et n'est pas souhaitée.			
Personne responsable de la recommandation	Administrateur de l'Opéra	**Délai**	30.06.2020

4.3 Budget

Le budget pour la saison 2018-2019 validé par le conseil de fondation présente une perte de KCHF 272. Selon le CFL, la fondation devrait s'attacher à présenter un budget équilibré, le fonds et les réserves accumulés devant être utilisés pour faire face à d'éventuelles pertes liées à des imprévus, tels que par exemple le manque d'attrait du public pour une œuvre. A titre informatif, les réserves dont dispose la fondation s'élevaient au 30 juin 2018 à KCHF 836. Le fonds relatif aux prestations de l'Opéra telles que la Route lyrique est exclu de ce montant, car directement dédié à des activités spécifiées dans la convention de subventionnement.

R8. Budget équilibré

La fondation étant une entité largement subventionnée, elle devrait s'attacher à établir un budget présentant un résultat équilibré afin de préserver l'utilisation de l'argent public.

Risque	**Responsable**	**Priorité**
Financier Gouvernance Opérationnel	Opéra de Lausanne	Elevée

Position de l'audité	Acceptée	Contestée	
Eléments clés de la mise en œuvre : Recommandation acceptée			
Personne responsable de la recommandation	Administrateur de l'Opéra de Lausanne	**Délai**	30.06.2020

4.4 Renégociation des contrats et marchés publics

Le CFL a examiné un échantillon de charges, dans deux cas (sur 55 testés) nous avons constaté que les contrats ne faisaient pas l'objet de plusieurs devis avant leur conclusion ou n'ont pas été renégociés régulièrement comme les contrats liés au nettoyage. De même, le niveau de prestations doit être revu afin de respecter les principes d'économicité. A titre d'exemple, un nettoyage quotidien des bureaux n'est pas obligatoire, surtout au vu de la quantité de collaborateurs. L'Opéra peut donc poursuivre ses efforts de maîtrise des coûts en revoyant périodiquement ses contrats et en questionnant le bien-fondé et la nécessité des prestations des fournisseurs.

L'Opéra de Lausanne étant majoritairement subventionné par des institutions publiques, l'obligation pour la fondation de se soumettre ou non à la loi Cantonale sur les marchés publics n'est pas claire. Le CFL ne disposant pas des ressources pour réaliser cette analyse s'est tourné vers une expertise interne pour déterminer si l'Opéra et soumis ou non à la loi sur les marchés publics. A ce stade, une analyse de la jurisprudence plus approfondie doit être faite pour savoir si la loi sur les marchés publics est applicable aux institutions fortement subventionnées. Par ailleurs, l'Opéra de Lausanne conclut des conventions de coproduction avec d'autres institutions situées principalement dans l'Union européenne, et pour certaines d'entre elles, la législation des marchés publics s'applique. Par extension, la fondation devrait s'assurer qu'elle ne contrevient pas à la loi européenne dès lors qu'elle prend en charge une partie des coûts pour que son partenaire de coproduction échappe à la réglementation qui lui est applicable.

R9. Soumission aux lois sur les marchés publics

La fondation devrait s'assurer qu'elle n'est pas soumise à la réglementation suisse relative aux marchés publics, et ce même si le risque est limité.

Lorsque l'Opéra réalise une œuvre en coproduction avec des institutions étrangères soumises aux réglementations des marchés publics de l'Union européenne, une analyse devrait être effectuée afin de s'assurer que par extension la réglementation ne s'applique pas à la fondation.

Risque	Responsable	Priorité
Financier Opérationnel	Opéra de Lausanne	Moyenne

Position de l'audité	Acceptée	Contestée	
Eléments clés de la mise en œuvre : Un avis de droit sera demandé à un avocat spécialisé.			
Personne responsable de la recommandation	Administrateur de l'Opéra de Lausanne	**Délai**	30.06.2020

5. Système de contrôle interne

5.1 Formalisation et amélioration des procédures

Un système de contrôle interne a été mis en place, mais il n'a pas été formalisé par le biais de procédures :

- Un système de bon de commande a été mis en place. Chaque frais engagé correspond à un contrat signé ou à un bon de commande ;
- Toutes les factures et les bons de commande sont signés soit par le directeur soit par l'administrateur.

Lors de nos tests nous avons relevé les éléments suivants :

- 2 bons de commande étaient signés et rédigés après la réception de la marchandise/service et de la facture ;
- Le directeur ou l'administrateur signe chaque frais engagé. Ceci est consommateur de temps et pourrait être évité en fixant des seuils de signature au travers d'une matrice de compétences ;
- Des billets gratuits sont mis à la disposition de la direction pour des personnalités politiques, chefs de service, etc. Les employés, famille et agents des artistes bénéficient de place à prix réduit lors de la générale. Nous constatons que plus de 700 places sont ainsi offertes chaque saison (hors média et mécènes). Ce qui représente en moyenne 28 places par lever de rideau (3% des places vendues). Aucune directive ne formalise le droit à des places gratuites ;
- Aucun règlement des frais n'existe. Le CFL n'a pas relevé de frais non rattachables à l'activité de l'entité. Cependant, en l'absence de règles clairement établies, le risque existe. A titre informatif, le CFL a relevé les éléments suivants :

- Un courriel du 9 mars 2015 de l'ancien administrateur indique qu'un défraiement quotidien des collaborateurs en déplacement en Suisse et à l'étranger est de CHF 70 ou EUR 70 sans préciser si ce montant inclut le repas de midi uniquement ou les trois repas de la journée ;
- Le directeur possède une carte de crédit car il doit souvent voyager pour identifier de nouvelles productions. Ses frais se montent pour la saison 2017-2018 à KCHF 38, auxquels s'ajoutent les indemnités journalières ;
- L'administrateur possède lui aussi une carte de crédit, ses dépenses personnelles se sont montées à KCHF 4 sur la saison 2017-2018 pour des repas.

R10. Formalisation du système de contrôle interne

Afin de pérenniser et renforcer la confiance dans la gestion de la fondation, le CFL préconise de procéder à la formalisation du système de contrôle interne et à la vérification de son existence. Les éléments suivants devraient être établis et mis en œuvre :

- Une directive sur les notes de frais, validée par le conseil de fondation, intégrant les modalités de remboursement pour tous les employés (fixes et auxiliaires) et le niveau des indemnités journalières ainsi que leur utilisation ;
- Une matrice des compétences intégrant le principe de séparation des tâches ;
- Une directive réglementant l'attribution de billets gratuits.

Risque	Responsable	Priorité
Gouvernance Opérationnel Financier	Opéra de Lausanne	Elevée

Position de l'audité	Acceptée	Contestée	
Eléments clés de la mise en œuvre : Recommandation acceptée.			
Personne responsable de la recommandation	Administrateur de l'Opéra de Lausanne	**Délai**	30.06.2020

6. Ressources humaines

6.1 Grille salariale

Lors de l'engagement du personnel fixe, les anciennes grilles salariales de la Ville de Lausanne sont utilisées pour fixer le montant du salaire. La grille Equitas applicable aux collaborateurs de la Ville de Lausanne n'a pas été encore été mise en place. Le CFL ne se prononce pas sur la nécessité de mettre en œuvre cette grille salariale. Selon l'administrateur cette grille est utilisée par analogie. Nous avons comparé les salaires actuels avec les grilles Equitas. Nos constats sont les suivants :

- Le directeur est positionné au-dessus de la classe maximum des chefs de service ;
- Nous avons comparé 3 postes administratifs comparables à des collaborateurs de la Ville, tous se situent dans un échelon supérieur à celui qui devrait être appliqué selon Equitas. Mais le salaire reste inférieur au maximum de la classe ;
- Les artistes lyriques ont un salaire par lever de rideau qui se négocie directement avec leur agent. Les salaires testés n'ont pas relevé de salaires supérieurs à CHF 8'000 par lever de rideau, ce qui correspond aux cachets mentionnés dans d'autres opéras.

R11. Formalisation et réévaluation des grilles salariales

La direction de l'Opéra de Lausanne devrait établir sa propre grille salariale après avoir fait une analyse comparative des pratiques des établissements comparables et des moyennes observées en Suisse. Cette grille devrait être validée par le conseil de fondation et inclure notamment un tarif maximum et minimum de tous les types de professions. Si les entités subventionnantes souhaitent que les grilles salariales respectent un cadre qui leur est propre, elles devraient alors le mentionner dans la convention de subventionnement.

Risque	Responsable	Priorité
Gouvernance Opérationnel Financier	Opéra de Lausanne	Moyenne

Position de l'audité	Acceptée	Contestée	
Eléments clés de la mise en œuvre : Recommandation acceptée.			
Personne responsable de la recommandation	Administrateur de l'Opéra de Lausanne	**Délai**	31.12.2021

6.2 Avantages en nature non fiscalisés

L'audit a constaté que les avantages en nature tes que la place de parc de l'administrateur pour CHF 270 ne sont pas déclarés sur son certificat de salaire. Selon le Guide d'établissement du certificat de salaire et de l'attestation de rentes éditée par la Conférence suisse des impôts (ACI) et l'Administration fédérale des contributions (AFC), toutes les prestations que l'employeur fournit à l'employé sont, en principe, imposables et doivent être déclarées sur le certificat de salaire.

R12. Avantages en nature non fiscalisés

La direction de l'Opéra doit s'assure que tous les avantages en nature soient bien déclarés sur le certificat de salaire.

Risque	Responsable	Priorité
Conformité Opérationnel	Opéra de Lausanne	Moyenne

Position de l'audité	Acceptée	Contestée	
Eléments clés de la mise en œuvre : La Direction s'assure en tout temps que les avantages en nature soient déclarés sur le certificat de salaire conformément aux lois et règlements applicables. L'exemple de la place de parc est sujet à interprétation dans la mesure où le chiffre 72 du Guide cité dans l'audit exclut expressément de l'obligation de déclaration « la mise à disposition gratuite d'une place de stationnement sur le lieu de travail ». Le cas concret sera soumis à l'AFC pour vérification.			
Personne responsable de la recommandation	Administrateur de l'Opéra de Lausanne	**Délai**	31.12.2019

6.3 Évaluation du personnel administratif

Actuellement ni les 43 collaborateurs permanents ni le personnel auxiliaire régulier ne bénéficient d'un entretien de collaboration annuel.

L'entretien de collaboration permet de faire le point sur les objectifs du collaborateur, de connaître l'appréciation de celui qui le supervise, de déterminer son degré de satisfaction et de choisir, le cas échéant, des moyens d'amélioration. Il sert de base de travail à la fixation des objectifs et à l'évaluation des prestations. Il permet également de mettre à jour les descriptions de poste et de justifier l'octroi de primes ou l'avancement salarial le cas échéant.

R13. Mise en place d'un processus d'évaluation du personnel fixe

Afin d'améliorer la gestion des ressources humaines, la direction de l'Opéra devrait mettre en place un processus d'évaluation des collaborateurs au bénéfice d'un contrat à durée indéterminée.

Risque	Responsable	Priorité
Conformité Opérationnel	Opéra de Lausanne	Moyenne

Position de l'audité	Acceptée	Contestée	
Eléments clés de la mise en œuvre : Un formulaire et un guide d'utilisation sera soumis à la Commission du personnel afin de valider ce processus au préalable avec les représentants du personnel, puis une formation ad hoc sera donnée aux responsables de services, chargés de mener les entretiens de collaboration.			
Personne responsable de la recommandation	Administrateur de l'Opéra de Lausanne	**Délai**	30.06.2020

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

Lausanne, le 6 novembre 2019 (annule et remplace la version du 14 octobre 2019)

Contrôle des finances de la Ville de Lausanne

Eva Bauer

Cheffe de service