



COUR DES COMPTES

Commune de Carouge

Rapport

concernant l'audit de légalité et de gestion

relatif à la fondation pour la construction d'habitations
à loyers modérés de la Ville de Carouge
(FHLM)

Genève, le 28 juin 2011

Rapport no 42



LA COUR DES COMPTES

La Cour des comptes est chargée du contrôle indépendant et autonome des services et départements de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire, des institutions cantonales de droit public, des organismes subventionnés ainsi que des institutions communales.

La Cour des comptes vérifie d'office et selon son libre choix la **légalité** des activités et la **régularité** des recettes et des dépenses décrites dans les comptes, et s'assure du **bon emploi** des crédits, fonds et valeurs gérés par les entités contrôlées. Elle organise librement son travail et dispose de larges moyens d'investigation. Elle peut notamment requérir la production de documents, procéder à des auditions, à des expertises, se rendre dans les locaux de l'entité contrôlée.

Sont soumis au contrôle de la Cour des comptes :

- les départements,
- la chancellerie et ses services,
- l'administration du Pouvoir judiciaire,
- le Service du Grand Conseil,
- les institutions cantonales de droit public,
- les autorités communales et les institutions et services qui en dépendent,
- les institutions privées où l'Etat possède une participation financière majoritaire,
- les organismes bénéficiant de subventions de l'Etat ou des communes,
- le secrétariat général de l'Assemblée constituante.

Les rapports de la Cour des comptes sont rendus **publics** : ils consignent ses observations, les conclusions de ses investigations, les enseignements qu'il faut en tirer et les recommandations conséquentes. La Cour des comptes prévoit en outre de signaler dans ses rapports les cas de réticence et les refus de collaborer survenus lors de ses contrôles.

La Cour des comptes publie également un **rapport annuel** comportant la liste des objets traités, celle de ceux qu'elle a écartés, celle des rapports rendus avec leurs conclusions et recommandations et les suites qui y ont été données. Les rapports restés sans effets ni suites sont également signalés.

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'Etat en contactant la Cour des comptes.

Toute personne, de même que les entités soumises à son contrôle, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement de ses tâches.

Contactez la Cour par courrier postal ou par le formulaire disponible sur Internet :

<http://www.geneve.ch/cdc>

SYNTHESE

La Fondation pour la construction d'habitations à loyers modérés (FHLM) est une fondation d'intérêt communal public créée en 1955, qui a pour mission la construction, l'achat ou la transformation d'immeubles et de leurs dépendances ainsi que la location de logements salubres et économiques. A fin 2010, la FHLM était propriétaire de 1'342 appartements, répartis dans 15 immeubles situés sur le territoire de la commune, ce qui représente environ 14% des 9'915 logements d'habitation existants sur le territoire de la Ville de Carouge.

Suite à une communication d'un conseiller municipal de la Ville de Carouge indiquant un retard important dans la publication des comptes 2009 de la FHLM, la Cour a considéré qu'il pouvait y avoir d'autres problèmes sous-jacents qui étaient en relation avec la communication reçue et a décidé de procéder à un audit de gestion et de légalité, axé principalement sur la gouvernance et l'organisation de la FHLM et en particulier les processus de gestion liés à l'attribution des objets.

Relativement à **la gouvernance et à l'organisation** de la FHLM, la Cour a constaté que :

- les règles d'organisation engendrent un conflit d'intérêts permanent des membres du conseil de fondation vis-à-vis des décisions opérationnelles d'attributions de bien de la FHLM
- des projets de règlements ont été rédigés mais n'ont jamais été approuvés par le conseil de fondation
- une grande concentration de responsabilités sur le directeur de la fondation dans un environnement où la supervision du conseil de fondation est limitée
- en ce qui concerne le projet de mise en place du système de contrôle interne, le conseil de fondation n'y est que très peu impliqué. Par ailleurs, les rapports rendus par les prestataires externes ne contiennent que très peu d'éléments quant à la mise en application d'un tel système. Il n'y a notamment aucune référence aux objectifs et activités de contrôles devant couvrir les risques identifiés, en matière de planification de la mise en place des travaux futurs, aux tests à effectuer afin de s'assurer de l'efficacité du système de contrôle interne, aux responsables de la mise en place du projet ainsi que de leurs rôles et responsabilités.

De manière générale, la Cour recommande au conseil de fondation de constituer un véritable groupe projet afin de mener à terme la mise en place du système de contrôle interne à la FHLM, qui verra la rédaction d'une charte éthique et qui formalisera, notamment, les critères sur lesquels la commission fondera ses sélections de locataires, le règlement intérieur du bureau de direction, le montant des jetons de présence, les rôles et responsabilités du bureau de gestion. La Cour recommande également au conseil de fondation de revoir l'organisation de la FHLM de sorte qu'aucun processus-clé ne soit de la responsabilité d'une seule personne, par exemple en attribuant au bureau de direction la supervision directe de la direction.

Relativement au **processus de gestion des demandes**, la Cour a constaté qu'il n'existe aucune activité de contrôle sur le bien-fondé des données constituant la base TFI, avec pour conséquence un manque de fiabilité de celles-ci.

Bien que la base TFI soit en phase de test, la Cour recommande à la FHLM de formaliser dans une directive le processus de gestion des demandes qui inclura, notamment, les contrôles à mettre en place pour augmenter la fiabilité de cette base.

Relativement au **processus d'attribution des logements non subventionnés**, la Cour a constaté que les méthodes de calcul ainsi que les modalités d'utilisation des critères d'attribution des logements non subventionnés ne sont pas définis dans un règlement et peuvent ainsi varier d'une candidature à l'autre. La Cour constate également que ni la commission d'attribution, ni le conseil de fondation n'effectuent de manière systématique un contrôle formel et critique des dossiers, générant ainsi des incohérences identifiées par la Cour parmi les candidatures ayant obtenu un logement.

La cour recommande à la FHLM de définir dans le règlement de la commission d'attribution des critères d'attribution mesurables afin de prioriser les demandes et de mettre en place des contrôles devant permettre de valider l'exhaustivité et la cohérence des dossiers de candidature.

Relativement au **processus de gestion des logements vacants**, la Cour constate que les effets combinés de l'acceptation des résiliations anticipées et du rythme mensuel de sélection des candidats par la commission d'attribution entraînent une durée moyenne de vacance de 62 jours ce qui représente un manque à gagner d'environ 72'000 F par année comparé à une durée de vacance « normale » de 30 jours.

La Cour recommande à la FHLM de diminuer la durée de vacance des logements à une moyenne de 30 jours, d'une part, en fixant un délai minimum pour les résiliations anticipées (par exemple 30 jours pour la fin d'un mois) et d'autre part, en assurant une meilleure coordination entre la commission d'attribution, le conseil de fondation et le bureau de gestion lors de résiliation de baux de location.

Relativement **au suivi des critères d'attribution**, la Cour a constaté qu'il n'existe aucune activité de contrôle concernant les modifications intervenues dans les modalités d'attribution des logements tout au long du bail, ce qui a pour conséquence qu'un certain nombre de locataires ne respecte plus ces modalités.

La Cour recommande à la FHLM d'intégrer aux clauses particulières des nouveaux baux à loyer, l'indication que les modifications dans la situation des locataires et qui impacteraient les critères d'attribution, doivent être communiquées à la FHLM, faute de quoi cette dernière sera en droit de prendre des mesures, par exemple l'échange d'appartements. La Cour recommande également la mise en place de contrôles ponctuels afin de mesurer le respect des critères d'attribution à un moment donné.

Le conseil de fondation a indiqué à la Cour qu'il ne souhaitait pas, pour le moment, procéder au suivi systématique des critères d'attribution ; néanmoins, ce contrôle s'effectue dans certaines situations, par exemple lors de travaux de rénovation ou lorsque des informations sont portées à sa connaissance. Dans ces cas, il privilégie la discussion avec le locataire pour trouver une solution.

Relativement à la **politique en matière de fixation de loyer**, qui consiste à ne pas augmenter les loyers en cours de bail, la Cour a constaté que les loyers pratiqués par la FHLM sont nettement en dessous de la moyenne des loyers pratiqués sur la Commune de Carouge, avec pour conséquence que, dans certains immeubles, les charges d'exploitation et de rénovation ne sont plus couvertes et conduisent à des pertes.

La Cour recommande à la FHLM de se doter de budgets annuels et pluriannuels et de plans de trésorerie annuels et pluriannuels afin de définir et d'identifier les besoins financiers à court et à moyen termes de la FHLM et de déterminer le niveau des loyers nécessaires pour couvrir de tels investissements.

Relativement **au processus d'attribution des travaux**, la Cour constate qu'il n'existe pas de directive décrivant les différentes étapes ainsi que les rôles et responsabilités des différents intervenants ou encore les activités de contrôle. La FHLM ne dispose pas non plus des surfaces de ses logements.

La Cour recommande au bureau de gestion de formaliser dans une directive le processus d'attribution des travaux, et de recenser les surfaces en m² des logements de propriété de la FHLM.

Relativement à la **gestion des immeubles subventionnés**, la Cour a constaté que les modifications dans les conditions du plan financier accepté par le Conseil d'Etat (état locatif, taux d'intérêt hypothécaire, charges d'exploitation) ne sont pas systématiquement répercutées sur les loyers par la fondation, que ce soit à la hausse ou à la baisse. Il en résulte des loyers trop élevés ou trop bas qui influent sur le rendement des immeubles. Dans certains cas, la Cour a constaté que c'est l'Office du logement qui enjoint la FHLM à produire les documents pour déterminer si les loyers doivent être modifiés.

La Cour recommande à la FHLM de disposer des compétences en matière de gestion des immeubles subventionnés. Le conseil de fondation a informé la Cour du recrutement d'une collaboratrice expérimentée en la matière, ce qui devrait apporter une solution à ce constat.

TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS

Dans le cadre de ses missions légales, la Cour des comptes du canton de Genève doit effectuer un suivi des recommandations émises aux entités auditées, en distinguant celles ayant été mises en œuvre et celles restées sans effets.

A cette fin, elle a invité la FHLM à remplir le "tableau de suivi des recommandations et actions" qui figure au chapitre 6, et qui **synthétise les améliorations à apporter** et indique leur niveau de **risque**, le **responsable** de leur mise en place ainsi que leur **délai de réalisation**.

La Cour souligne l'adhésion de la FHLM de la Ville de Carouge (FHLM) aux 24 recommandations émises par la Cour, à l'exception d'une qui concerne le suivi des critères d'attribution des logements. L'ensemble des rubriques du tableau a fait l'objet d'un remplissage adéquat par la FHLM qui a affiché sa volonté d'apporter les améliorations recommandées.

OBSERVATIONS DE L'AUDITE

Sauf exceptions, la **Cour ne prévoit pas de réagir aux observations de l'audité**. Elle estime qu'il appartient au lecteur d'évaluer la pertinence des observations de l'audité eu égard aux constats et recommandations développés par la Cour.

TABLE DES MATIERES

1.	CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT	8
2.	MODALITES ET DEROULEMENT DE L'AUDIT	10
3.	CONTEXTE GENERAL	12
3.1	Historique, buts et objectifs de la fondation.....	12
3.1.1	Historique.....	12
3.1.2	Buts de la FHLM.....	12
3.2	Bases légales	13
3.3	Acteurs et chiffres clés	13
3.4	Les étapes de l'attribution d'un logement.....	17
3.5	Projet en cours – analyse des risques et système de contrôle interne.....	18
3.6	Observations de l'audité	19
4.	ANALYSE	20
4.1	Gouvernance et organisation	20
4.1.1	Contexte	20
4.1.2	Constats.....	23
4.1.3	Risques découlant des constats.....	24
4.1.4	Recommandations.....	24
4.1.5	<i>Observations de l'audité</i>	26
4.2	Processus de gestion des demandes	27
4.2.1	Contexte	27
4.2.2	Constats.....	28
4.2.3	Risques découlant des constats.....	29
4.2.4	Recommandations.....	29
4.2.5	<i>Observations de l'audité</i>	30
4.3	Processus d'attribution des logements non subventionnés	31
4.3.1	Contexte	31
4.3.2	Constats.....	32
4.3.3	Risques découlant des constats.....	33
4.3.4	Recommandations.....	33
4.3.5	<i>Observations de l'audité</i>	34
4.4	Processus de gestion des logements vacants	35
4.4.1	Contexte	35
4.4.2	Constats.....	35
4.4.3	Risques découlant des constats.....	35
4.4.4	Recommandations.....	36
4.4.5	<i>Observations de l'audité</i>	36
4.5	Processus de suivi des critères d'attribution	37
4.5.1	Contexte	37
4.5.2	Constats.....	37
4.5.3	Risques découlant des constats.....	37
4.5.4	Recommandations.....	38
4.5.5	<i>Observations de l'audité</i>	38
4.6	Niveau des loyers	39
4.6.1	Contexte	39
4.6.2	Constats.....	39
4.6.3	Risques découlant des constats.....	40
4.6.4	Recommandations.....	40
4.6.5	<i>Observations de l'audité</i>	40
4.7	Processus d'attribution des travaux	41
4.7.1	Contexte	41
4.7.2	Constats.....	41
4.7.3	Risques découlant des constats.....	42
4.7.4	Recommandations.....	42



4.7.5	<i>Observations de l'audité</i>	43
4.8	Immeubles subventionnés	44
4.8.1	Contexte	44
4.8.2	Constats	44
4.8.3	Risques découlant des constats	44
4.8.4	Recommandations	45
4.8.5	<i>Observations de l'audité</i>	45
5.	Conclusion	46
5.1	Constats conclusifs	46
5.2	Recommandations conclusives	46
5.3	Observations de l'audité	47
6.	TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS	48
7.	DIVERS	53
7.1	Glossaire des risques	53
7.2	Remerciements	55

1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT

En tant que propriétaires de logements, les communes sont des acteurs importants de la politique en matière de logements, plus particulièrement de logement social. Ainsi, la ville de Genève gère par l'intermédiaire de la gérance immobilière municipale (GIM) plus de 5'000 objets alors que les autres communes disposent d'un parc supérieur à 12'000 objets. Dans la plupart des communes, les objets sont détenus et gérés par des fondations de droit public.

Ainsi, lorsque la Cour a reçu une communication d'un conseiller municipal de la Ville de Carouge indiquant un retard important dans la publication des comptes 2009 de la fondation pour la construction d'habitations à loyers modérés de la ville de Carouge (FHLM), elle a considéré qu'il pouvait y avoir d'autres problèmes sous-jacents qui étaient en relation avec la communication reçue.

A fin 2010, la FHLM était propriétaire de 1'342 appartements, répartis dans 15 immeubles situés sur le territoire de la commune, qui représente environ 14% des 9'915 logements d'habitation existants sur le territoire de la Ville de Carouge.

Dans ce contexte, la Cour a décidé de procéder à un audit de gestion de la FHLM sous l'angle de l'efficacité de l'organisation (bon emploi des fonds publics) ainsi que la conformité des attributions de logements (légalité). Cet audit est axé principalement sur la gouvernance et l'organisation de la FHLM et en particulier les processus de gestion liés à l'attribution des objets.

Dès lors que l'art. 174a al. 1 de la Constitution genevoise (A 2 00) précise que la gestion de l'Etat doit être économe et efficace, que la Cour doit exercer ses contrôles conformément à cette disposition (art. 8 al. 1 loi D 1 12), et qu'il appartient à la Cour notamment de s'assurer du bon emploi des crédits, fonds et valeurs mis à disposition d'entités publiques (« audit de gestion »), la Cour est compétente (art. 1 al. 2 loi D 1 12).

Ainsi, par lettre du 19 octobre 2010 adressée au président du conseil de fondation de la FHLM de la Ville de Carouge, la Cour l'a informé de sa décision d'ouvrir une procédure de contrôle.

S'agissant du domaine du logement, la ville de Carouge dispose également d'une autre fondation, la fondation du vieux-Carouge, qui a deux objectifs : d'une part subventionner la rénovation des immeubles du vieux-Carouge et d'autre part, gérer six immeubles représentant 50 logements. Compte tenu de cette dernière activité, la Cour a décidé d'intégrer dans son audit la fondation du vieux-Carouge. Celle-ci fait l'objet d'un rapport distinct.

Souhaitant être la plus efficace possible dans ses travaux, la Cour examine lors de ses investigations **l'ensemble des rapports d'audits préalables** effectués par des tiers (rapports de l'Inspection cantonale des finances (ICF)), de même que les **plans de mesures P1 / P2 / P+ du Conseil d'Etat**, portant sur les mêmes thématiques que le présent rapport.

Dans le présent audit, la Cour n'a pas identifié de rapports d'audits relatifs à la FHLM préalablement effectués par des tiers. Cependant, des travaux en cours sont décrits au chapitre 3.5 de ce rapport.



En outre, conformément à son souhait de **contribuer à une coordination efficace des activités des différentes instances de contrôle** actuellement à l'œuvre à l'Etat de Genève, la Cour a examiné la planification semestrielle des contrôles de l'Inspection cantonale des finances et l'a informée de sa mission.

La Cour a exclu du présent audit, l'examen des processus de gestion liés à l'établissement des états financiers tels que trésorerie, fournisseurs ou immobilisations.

2. MODALITES ET DEROULEMENT DE L'AUDIT

La réunion d'ouverture en présence du président et du directeur de la FHLM, a eu lieu le 4 novembre 2010, et les séances subséquentes se sont tenues jusqu'au mois de mai 2011.

La Cour a conduit cet audit en s'entretenant avec :

- le président du Conseil de fondation,
- le directeur et des collaborateurs de la FHLM,
- les représentants des conseils de fondation de fondations ayant un but similaire dans les communes d'Onex et Lancy.
- Les responsables des sociétés mandatées pour effectuer l'analyse des risques de la FHLM de la Ville de Carouge

Sur la base des informations recueillies lors des premiers entretiens, la Cour a identifié les principaux processus de gestion de la FHLM et a décidé d'inclure dans son périmètre d'audit les processus suivants :

- La gestion des demandes
- L'attribution des objets
- L'attribution des travaux
- La gestion des locaux vacants
- Le suivi des critères d'attribution
- La définition des loyers
- Le contentieux
- La gestion des immeubles subventionnés

La gestion des locaux commerciaux et des places de parc a été exclue du champ de l'audit.

Pour mener à bien son audit, la Cour a sélectionné pour chacun des processus ci-dessus un échantillon de dossiers sur lesquels différents tests de procédures et de détail ont été effectués dans les locaux de la fondation.

La Cour a également vérifié la qualité et l'intégralité des travaux d'audit effectués par des mandataires externes en termes d'analyse des risques afin de déterminer si elle pouvait utiliser ces travaux pour le présent audit.

Comme prévu par sa base légale, il est à relever que la Cour privilégie avec ses interlocuteurs une démarche constructive et participative visant à la **recherche de solutions améliorant le fonctionnement de l'administration publique**. De ce fait, la Cour a pu proposer aux intervenants rencontrés différentes possibilités d'amélioration de leur gestion, dont la faisabilité a pu être évaluée et la mise en œuvre appréciée sous l'angle **du principe de proportionnalité**.

La Cour a conduit son audit conformément aux **normes internationales d'audit** et aux **codes de déontologie** de l'International Federation of Accountants (IFAC) et de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI), dans la mesure où ils sont applicables aux missions légales de la Cour.

En pratique, la méthodologie de la Cour des comptes est la suivante :

1^{ère} phase : Planification

Cette phase consiste à définir et à mobiliser les ressources et les compétences les mieux adaptées à la mission, que ce soit auprès des collaborateurs de la Cour des comptes ou auprès de tiers, et à déterminer les outils méthodologiques à utiliser.

2^{ème} phase : Préparation de l'audit

Cette phase consiste à identifier auprès de l'entité auditée quels sont ses bases légales et ses intervenants-clés, à comprendre son organisation et son fonctionnement, à collecter des données chiffrées et à procéder à l'analyse des risques qui lui sont propres. A ce stade, un plan de mission est rédigé avec notamment les objectifs de la mission, les moyens à disposition, les travaux dévolus à chaque intervenant de la Cour et les délais impartis dans le déroulement de la mission.

3^{ème} phase : Récolte d'informations

Cette phase consiste à déterminer les sources de l'information pertinente, à savoir quelles sont les personnes-clés à contacter et quelles sont les informations qui sont nécessaires à l'atteinte des objectifs. Ensuite, les collaborateurs de la Cour et/ou les tiers mandatés procèdent à des entretiens et collectent les informations requises.

4^{ème} phase : Vérification et analyse de l'information

Cette phase consiste d'une part à s'assurer que les informations récoltées sont fiables, pertinentes, complètes et à jour et d'autre part à les analyser et à les restituer sous la forme de documents de travail.

5^{ème} phase : Proposition de recommandations

Cette phase consiste à établir les constatations significatives, à déterminer les risques qui en découlent et enfin à proposer des recommandations afin de rétablir la légalité des opérations, la régularité des comptes ou d'améliorer la structure ou le fonctionnement de l'organisation.

6^{ème} phase : Rédaction du rapport

Cette phase consiste à rédiger le rapport conformément aux documents de travail et à la structure adoptée par la Cour des comptes.

7^{ème} phase : Validation du rapport

Cette phase consiste à discuter le contenu du rapport avec l'entité auditée, avec pour objectif de passer en revue les éventuelles divergences de fond et de forme et de s'accorder sur les priorités et délais des recommandations.

Ainsi, chaque thème développé dans ce rapport fait l'objet d'une mise en contexte, de constats, de risques découlant des constats et de recommandations (numérotées en référence aux constats) soumis aux observations de l'audit.

Les risques découlant des constats sont décrits et qualifiés en fonction de la **typologie des risques encourus**, risques définis dans le Glossaire qui figure au chapitre 7.

Afin de faciliter le suivi des recommandations, la Cour a placé au chapitre 6 un tableau qui **synthétise les améliorations à apporter** et pour lequel l'entité auditée indique le niveau de **risque**, le **responsable** de leur mise en place ainsi que leur **délai de réalisation**.

3. CONTEXTE GENERAL

3.1 Historique, buts et objectifs de la fondation

3.1.1 Historique

Pour faire face à une constante augmentation de la population et des demandes de logements du début des années 50, le Conseil municipal de la Ville de Carouge a décidé de créer la FHLM de la Ville de Carouge dont les statuts ont été adoptés le 20 avril 1955.

Cette dernière est une fondation d'intérêt communal public au sens de la loi sur l'administration des communes (LAC ancienne teneur). Très rapidement, la fondation construit plus de 800 logements qu'elle met en location dès 1960. Le parc immobilier constitué majoritairement de logements et de places de parking de la FHLM s'est ensuite étoffé par l'achat et la construction de biens pour atteindre un total de 1342 appartements répartis dans 15 immeubles en 2010.

3.1.2 Buts de la FHLM

Selon les statuts de la fondation, son but est «*la construction, l'achat ou la transformation d'immeubles et de leurs dépendances ainsi que la location de logements salubres et économiques* ».

La Fondation HLM a pour mission de gérer le parc immobilier existant en appliquant une politique sociale. En effet selon son président, ce sont « théoriquement » les critères de taux d'occupation et de taux d'effort qui sont retenus parmi d'autres au moment de l'attribution de logements pour garantir le caractère social des logements de la FHLM.

En plus de la gestion du parc immobilier existant, la construction et l'achat de nouveaux immeubles font également partie du but de la fondation. Ces buts sont néanmoins difficilement réalisables étant donné les prix du marché immobilier actuels. La Fondation a un projet en cours de réalisation, l'immeuble des Epinettes, et d'autres projets en cours de négociation, cité Léopard et ex-usine Kugler, notamment. La Fondation est en discussion avec des partenaires privés pour prendre en charge la réalisation de la partie dévolue aux logements sociaux de leurs projets.

La fondation applique également une politique de développement durable, par exemple par l'installation de panneaux solaires sur les toits des Tours de Carouge.

3.2 Bases légales

Les bases légales applicables dans le cadre des activités de la FHLM sont :

- La Loi sur l'administration des communes (LAC).
- La Loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL) I 4 05 pour les immeubles subventionnés
- La Loi concernant la constitution d'une Fondation pour la construction d'habitations à loyers modérés de la Ville de Carouge (PA 553.00).
- Le Règlement d'exécution de la loi générale sur le logement et la protection des locataires (RGL) I 4 05.01 pour les immeubles subventionnés

3.3 Acteurs et chiffres clés

3.3.1 Acteurs

Conseil de fondation

Le Conseil de fondation est l'organe suprême de la fondation et ses membres sont personnellement responsables envers la FHLM des dommages qu'ils causent en manquant à leur devoir. D'après les statuts, les attributions du conseil de fondation sont les suivantes :

- *Edicter les prescriptions nécessaires pour assurer l'activité de la fondation ;*
- *Représenter la fondation vis-à-vis des autorités et des tiers ;*
- *Faire ou autoriser tous actes rentrant dans l'objet de la fondation soit, notamment, acheter et vendre, échanger, réemployer, toucher et recevoir tous capitaux ou redevances, passer tout contrat nécessaires à la construction de ses immeubles ou à l'entretien de ses propriétés ; faire et accepter tous baux et locations et percevoir les loyers ; contracter tous emprunts en conférant des hypothèques sur les immeubles de la fondation ; émettre tous titres en représentations d'emprunt, consentir toutes radiations ;*
- *Plaider, transiger et compromettre au besoin*
- *Nommer et révoquer les fondés de pouvoir et les employés, de fixer leurs traitements ;*
- *De prendre les mesures nécessaires pour que soit tenue la comptabilité exigée par la nature de son activité, de faire dresser à la fin de chaque année un bilan de l'actif et du passif et un compte de profits et pertes*
- *Déléguer deux personnes pour l'exécution des décisions du conseil*
- *Nommer l'organe de contrôle.*

Il est composé de 13 membres élus comme suit pour quatre ans :

- *Le conseiller administratif délégué aux finances fait partie de droit du conseil de fondation ;*



- *Le Conseil administratif élit 3 membres qui devront être choisis parmi des personnes ayant une expérience en matière économique, juridique, financière ou technique ;*
- *Le Conseil municipal élit 9 membres dont 2 devront être choisis parmi les locataires de la fondation ;*
- *Le secrétaire du conseil de fondation peut être en dehors de ce dernier. Dans ce cas, il n'a que voix consultative.*

Le président du Conseil de fondation est choisi parmi ses membres et élu par ce conseil.

Le Conseil de fondation se réunit habituellement une fois par mois afin de remplir ses attributions dont notamment l'attribution de logements. Toutes les séances font l'objet d'un procès-verbal.

Bureau de direction

Egalement prévu par les statuts, le bureau de direction se compose de 5 membres élus par le Conseil de fondation et a notamment comme tâche d'administrer les affaires courantes de la fondation.

Bureau de gestion (collaborateurs)

Le bureau est structuré comme suit :

- Une **direction** (1 directeur) qui est chargée d'atteindre les objectifs fixés par le conseil de fondation et d'assurer la pérennité de la FHLM.
- Le service **Location** (1 collaboratrice) chargé de la gestion administrative des dossiers de location.
- Le service **Secrétariat/réception** (2 collaboratrices) chargé de l'accueil des visiteurs et de la gestion administrative.
- Le service **Travaux** (1 collaborateur) qui est chargé de maintenir la qualité du parc immobilier de la FHLM.
- La **Conciergerie** (6 collaborateurs) qui a pour mission d'assurer toutes les tâches de conciergerie des tours de Carouge.
- Le Service **Technique** (1 collaborateur) qui assure le chauffage et l'eau chaude des immeubles et des privés bénéficiant des chaufferies de la FHLM.
- Le service **Comptabilité** (2 collaborateurs) qui tient la comptabilité de la FHLM y compris le reporting périodique des mouvements comptables.

Commission d'attribution

En 2006, la FHLM s'est dotée d'une commission permanente qui est la commission d'attribution des logements. Elle est composée de 7 personnes issues du Conseil de fondation et a pour but de soulager les séances plénières du Conseil de fondation en proposant une sélection de deux à trois candidats pour chaque attribution de logement. Le nombre d'attributions est en moyenne de 50 par année.

Ville de Carouge

Les Conseils administratif et municipal de la Ville de Carouge élisent le Conseil de fondation. Le Conseil municipal de la ville de Carouge approuve les états financiers de la FHLM.

Lors de la création de la FHLM, la ville de Carouge a accordé un unique prêt d'approximativement 12 millions de francs à la fondation dans le but de construire des logements. Cette dette a été intégralement remboursée en 2002.

3.3.2 Chiffres-clés

La FHLM compte 14 collaborateurs au service d'approximativement 4'000 locataires répartis dans 15 immeubles. Elle gère des appartements, des arcades et surfaces commerciales et également des places de parc (dont une partie appartient à la Ville de Carouge). La gestion du parc immobilier est assurée à 80% par la fondation et à 20% par des régies immobilières.

Le parc immobilier est composé comme suit :

Parc immobilier de la FHLM en 2010		
Type d'objet	Nombre	% du parc immobilier
Appartements en loyer libre	1149	51%
Appartements subventionnés	193	9%
Arcades et surfaces commerciales	119	5%
Caves ou dépôts	11	0%
Places de parcs	796	35%
Total	2268	100%

L'office cantonal de la statistique indique que le nombre de logements subventionnés à Carouge est de 1'593 au 31 décembre 2009 ; la Fondation gère ainsi approximativement 12% de ces derniers et 14% des 9'924 logements d'habitation que compte la Ville de Carouge au troisième trimestre 2010.

Le patrimoine de la fondation est composé à hauteur de 90% de son parc immobilier alors que la totalité des recettes et charges monétaires est liée à l'exploitation des immobilisations.

La Cour présente ci-dessous, deux tableaux comparatifs. Le premier compare les loyers des logements de la FHLM dits en « loyers libres » au reste des logements sous le même régime présent sur le territoire de la Ville de Carouge.

Le deuxième tableau compare les mêmes logements de la FHLM en « loyers libres » aux loyers des logements subventionnés présents sur le territoire de la Ville de Carouge et régis par le barème de la loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL).

Comparatif des loyers pratiqués par la FHLM <u>aloyers libres</u> sur la commune de Carouge				
Type de logement	Loyer libre moyen de la FHLM	Loyer libre moyen de la commune de Carouge selon l'OCSTAT	Différence en F	Différence en %
2 pièces	369	809	-440	-54%
3 pièces	576	1'087	-511	-47%
4 pièces	715	1'087	-372	-34%
5 pièces	1'228	1'898	-670	-35%
6 pièces	1'065	2'258	-1'193	-53%

Ce comparatif concerne 97% du parc immobilier en loyer libre détenu par la FHLM (les biens atypiques tels que lofts ou 7 pièces ont été écartés. Les données de l'OCSTAT sont du mois de mai 2010

Comparatif des loyers pratiqués par la FHLM ~~aux~~ loyers subventionnés sur la commune de Carouge

Type de logement	Loyer libre moyen de la FHLM	Loyer subventionné moyen de la commune de Carouge selon l'OCSTAT	Différence en F	Différence en %
2 pièces	369	469	-100	-21%
3 pièces	576	814	-238	-29%
4 pièces	715	1'250	-535	-43%
5 pièces	1'228	1'680	-452	-27%
6 pièces	1'065	1'869	-804	-43%

Ce comparatif concerne 97% du parc immobilier en loyer libre détenu par la FHLM (les biens atypiques tels que lofts ou 7 pièces ont été écartés). Les données de l'OCSTAT sont du mois de mai 2010.

Les états financiers de la fondation présentent, en résumé, les informations financières suivantes :

Données financières clés de la FHLM

Données financières en F	31.12.2010	31.12.2009	31.12.2008	31.12.2007
Total Bilan	222'004'616	214'721'818	212'448'873	212'632'644
<i>dont immeubles, terrains et constructions</i>	193'754'891	188'587'054	188'683'944	189'224'916
Total Fonds propres	95'624'927	93'438'875	90'405'474	87'671'913
Total Recettes	16'576'950	16'315'310	16'761'873	17'148'076
Total Charges	16'186'310	14'993'776	14'468'870	14'925'424
Bénéfice de l'exercice	390'640	1'321'534	2'293'003	2'222'652

Le Conseil de Fondation a indiqué à la Cour que la baisse de son bénéfice en 2010 est due à un très important incendie qui a engendré des coûts de réparation supérieurs à 1'200'000.- et qui n'ont pas encore été remboursés par les assurances.

3.4 Les étapes de l'attribution d'un logement

Le tableau ci-dessous illustre les principales activités des acteurs décrits plus haut dans le cheminement d'une demande de logement :

Pour les logements en loyer libre :

Etape	Intervenant	Activité
1	Citoyen	Établissement d'une demande de logement
2	Secrétariat de la FHLM	Réception et enregistrement de la demande dans la base de données
3	Commission d'attribution	Analyse et présélection des demandes à retenir pour un appartement vacant
4	Conseil de fondation	Examen des dossiers et choix du futur locataire
5	Service location	Contact avec futur locataire pour visite du logement, demande des documents manquants et signature du bail

Pour les logements subventionnés non contingentés¹

Etape	Intervenant	Activité
1	Citoyen	Établissement d'une demande de logement
2	Secrétariat de la FHLM	Réception et enregistrement de la demande dans la base de données
3	Commission d'attribution	Analyse et présélection des demandes à retenir pour un appartement vacant
4	Conseil de fondation	Examen des dossiers et choix du futur locataire
5	Service location	Contact avec futur locataire pour visite du logement et demande des documents manquants
6	Office du logement	Sur la demande du service de location, l'office du logement valide la candidature en question
7	Service location	Contact avec futur locataire et signature du bail

¹ Part des logements d'un immeuble subventionné par l'Etat que le propriétaire peut attribuer directement. Actuellement, elle est de 80%.

Les logements subventionnés contingentés font l'objet d'une attribution par l'Office du logement, la FHLM n'intervenant que pour la signature du bail.

3.5 Projet en cours – analyse des risques et système de contrôle interne

Le conseil de fondation a volontairement soumis la FHLM au contrôle ordinaire de ses états financiers tels que ressortant de l'article 727 du Code des obligations. Ce type de contrôle demande la mise en place d'un système de contrôle interne et d'une analyse des risques tel que requis par les articles 728a et 663b du Code des obligations.

L'organe de révision indique dans son rapport de révision sur les comptes 2008 et 2009 avoir « constaté que le système de contrôle interne relatif à l'établissement des comptes annuels n'était ni concrétisé ni documenté par écrit dans les domaines significatifs ».

Face à cette absence de formalisation, la direction de la FHLM a mandaté en septembre et octobre 2009 deux prestataires externes devant les assister dans la mise en place d'un système de contrôle interne permettant de répondre aux exigences légales.

Conformément à son mandat, le premier prestataire a fourni un produit informatique et son implémentation dont les principales fonctionnalités sont constituées notamment :

- de la description et documentation des processus opérationnels/commerciaux
- du système d'identification et description des risques potentiels
- du système d'évaluation des risques en fonction de leurs probabilités de survenance et de l'étendue du sinistre potentiel
- de la description et documentation des activités de contrôles des risques permettant d'assurer la traçabilité des contrôles.

Le mandat du deuxième prestataire avait pour objet la supervision du travail du premier prestataire ainsi que l'assistance à la FHLM pour la mise en place d'un système de contrôle interne qui devait permettre :

- une gestion efficace et efficiente des affaires
- un plus grand respect des dispositions légales et des directives
- une protection du patrimoine adéquate
- un contrôle permanent limitant les erreurs et/ou irrégularités
- une garantie de la fiabilité des outils financiers.

Le projet a connu une « pause » d'une année entre novembre 2009 et novembre 2010 à cause de problèmes informatiques liées au nouveau logiciel de gestion des immeubles, qui est également à l'origine du retard dans l'établissement des états financiers 2009.



Au moment de la rédaction du rapport de la Cour, l'analyse des risques effectuée par les prestataires externes avait débouché sur le descriptif de 22 processus et l'identification de 66 risques classés selon la probabilité de survenance et la criticité des effets. Un rapport complémentaire rédigé par le second prestataire portait sur les instances dirigeantes de la FHLM et faisait ressortir des dysfonctionnements dans la gouvernance et l'organisation actuelle du conseil de fondation et de ses commissions permanentes.

Ces deux rapports n'avaient pas encore été validés par le conseil de fondation à la date de rédaction du rapport de la Cour. La mise en place effective du système de contrôle interne n'avait quant à elle pas encore démarrée.

A ce propos, le rapport de l'organe de révision indique dans son rapport détaillé sur les états financiers 2010 : « *Nous constatons l'existence d'un système de contrôle interne écrit. Toutefois, le Conseil de Fondation doit encore le valider pour son application* ».

3.6 Observations de l'audité

La Fondation tient à ce que son but statutaire soit bien compris. Elle a pour mission de fournir des logements à la population, à des prix raisonnables, en privilégiant une mixité des habitants qui les occupent. Elle mène une véritable politique de proximité. Son but n'est donc pas le même que celui de la Gérance immobilière de la Ville de Genève.

4. ANALYSE

La Cour rappelle ici que cet audit est axé principalement sur la gouvernance et l'organisation de la FHLM et en particulier les processus de gestion liés à l'attribution des objets. Les projets en cours décrits au chapitre 3.4 et effectués en collaboration avec de prestataires externes touchent les domaines principaux du présent audit (analyse des risques et système de contrôle interne).

La Cour s'est assuré que les mandats confiés aux prestataires externes répondaient aux besoins de la FHLM en matière de système de contrôle interne. Pour ce faire, elle s'est entretenue avec les responsables de ces sociétés.

Ces mandats semblent correspondre aux besoins de la fondation FHLM, cependant à la date de début de l'audit, aucune conclusion et ni recommandation n'avaient été effectuées, c'est pourquoi la Cour a décidé d'analyser certains processus.

Ainsi au chapitre suivant, la Cour a analysé l'organisation et la gouvernance de la FHLM en passant en revue ses processus-clés à savoir :

- la gouvernance et l'organisation dans sa globalité
- le processus de gestion des demandes
- le processus d'attribution des biens/objets
- le processus d'attribution des travaux
- la gestion des logements vacants
- le processus de suivi des critères d'attribution
- la politique des loyers et leur niveau actuel
- la gestion des immeubles subventionnés.

Pour analyser ces processus dans le détail, la Cour a procédé à des tests de procédures, analytiques et de détail au travers d'échantillons représentatifs pour chacun des processus cités.

Le chapitre 4 n'analyse pas le processus contentieux car la Cour n'a relevé aucun élément méritant d'être signalé.

4.1 Gouvernance et organisation

4.1.1 Contexte

La **gouvernance** désigne l'ensemble des mesures, des règles, des organes de décision, d'information et de surveillance qui permettent d'assurer le **bon fonctionnement et le contrôle** d'un Etat, d'une institution ou d'une organisation qu'elle soit publique ou privée, régionale, nationale ou internationale.

Les organes d'une fondation sont d'une part le conseil de fondation et d'autre part, depuis 2008, l'organe de révision. Il n'y a donc pas d'organe propre à la fondation qui est en charge de la surveillance de l'activité du conseil de fondation et auquel ce dernier aurait des comptes à rendre, à l'exemple de l'assemblée générale dans une association ou une société anonyme.

Pour y remédier, le Code civil (CC) prévoit que les fondations sont placées sous la surveillance de la corporation publique (Confédération, canton, commune) dont elles relèvent par leur but (articles 59 et 84 CC) ; pour la FHLM, il s'agit des autorités de la commune de Carouge.

En Suisse, les bonnes pratiques en matière de gouvernance sont notamment édictées par le Code suisse de bonne pratique. Bien que ce document ne s'adresse principalement qu'aux sociétés cotées en bourse, les principes et les recommandations qui en ressortent peuvent être appliqués aux autres entités.

Code suisse de bonne pratique

Le code suisse de bonne pratique pour le gouvernement d'entreprise édictée par *economiesuisse*² contient une série de recommandations en matière de gouvernance d'entreprise et notamment concernant le rôle des conseils d'administration (ou fondation) et la gestion des conflits d'intérêts et des connaissances d'initiés.

Il ressort notamment de la recommandation no 10 les tâches inaliénables et intransmissibles que sont notamment :

- Exercer la haute direction de la société et établir les instructions nécessaires;
- Fixer l'organisation;
- Fixer les principes de la comptabilité et du contrôle financier ainsi que le plan financier pour autant que celui-ci soit nécessaire à la gestion de la société;
- Nommer et révoquer les personnes chargées de la gestion et de la représentation;
- Exercer la haute surveillance sur les personnes chargées de la gestion pour s'assurer notamment qu'elles observent la loi, les statuts, les règlements et les instructions données

La recommandation 11 indique que le conseil d'administration définit dans les statuts les compétences des personnes chargées de la gestion et que s'il délègue les tâches de gestion à un administrateur-délégué ou à une direction séparée, il édicte un règlement d'organisation délimitant clairement les compétences;

La recommandation 12 sur la composition du conseil indique qu'il est composé en règle générale d'une majorité de membres qui n'accomplissent aucune tâche de gestion dans l'entreprise (membres non exécutifs).

La recommandation 14 sur la gestion des conflits d'intérêts indique que chaque membre du conseil d'administration et de la direction doit régler ses affaires personnelles et professionnelles de manière à éviter autant que possible les conflits d'intérêts avec l'entreprise. Cette même recommandation indique également :

- qu'une personne en conflit d'intérêts permanent ne peut pas faire partie du conseil d'administration et
- que les affaires conclues entre la société et les membres des organes de la société ou leurs proches le sont à des conditions équivalentes à celles qui seraient proposées à des tiers; elles sont approuvées sans la participation des personnes concernées.

² *economiesuisse*, la Fédération des entreprises suisses, représente les intérêts de l'économie dans le processus politique et s'engage en faveur de conditions-cadre optimales.

Statuts de la FHLM

Les statuts de la Fondation FHLM sont entrés en vigueur en 1956 et ont été modifiés pour la dernière fois en décembre 2004.

Ils indiquent notamment le but de la FHLM, les devoirs des membres du conseil de fondation ainsi que sa composition tels que décrits au chapitre 3.1 et 3.3.

L'article 10 de ces statuts indique quant à lui que « *Les membres du conseil de fondation qui, par eux-mêmes, leurs ascendants, descendants, frères, sœurs, conjoint ou alliés au même degré, ont un intérêt direct à l'objet soumis à délibération ne peuvent intervenir dans la discussion, ni voter* ».

Les statuts donnent la compétence au conseil de fondation en matière d'attribution des logements. Celui-ci a mis en pratique cette compétence de la manière suivante pour les logements non subventionnés :

- jusqu'en 2008, une distribution des demandes de logement réservée aux seuls membres du conseil de fondation
- des méthodes de parrainage des demandeurs par les membres du conseil de fondation
- la création d'une commission d'attribution chargée de proposer une sélection de candidats.

La fonction de direction

La description de fonction du poste de directeur de la FHLM indique notamment comme tâches :

- Responsable du personnel
- Gestion des contrats d'assurance
- Relations avec l'Office du logement
- Examen, étude de projets, augmentation des loyers et chauffage
- Gestion de la trésorerie
- Relations établissements bancaires
- Etablissement des comptes d'exploitation, bilans
- Soumission des dossiers au service financier du logement
- Comptes entreprises construction, intérêts, paiement
- Travaux entretien, rénovation
- Responsabilité de l'état des immeubles et installations.

4.1.2 Constats

Responsabilités et obligations du Conseil de Fondation

1. La Cour constate que les règles d'organisation, et en particulier les méthodes d'attribution de logement non subventionnés, ne correspondent pas aux bonnes pratiques en matière de gouvernance. En effet, ces méthodes engendrent un conflit d'intérêts permanent des membres du conseil de fondation vis-à-vis des décisions opérationnelles d'attributions de bien de la FHLM. Ce conflit d'intérêts est d'autant plus manifeste que de nombreux membres et anciens membres du conseil de fondation, ainsi que des membres et anciens membres du conseil municipal, ainsi que des membres de la famille de ces derniers sont locataires de logements propriété de la FHLM.
2. La Cour constate que des projets de règlements, notamment sur l'attribution des logements et la gestion du contentieux, ont été rédigés en 2007 mais qu'ils n'ont jamais été approuvés par le conseil de fondation. En conséquence, il n'existe aucune directive ni aucun règlement en vigueur, au-delà des statuts, décrivant :
 - a. le règlement intérieur du bureau de direction selon les statuts
 - b. le montant des jetons de présence
 - c. les critères d'attributions des biens et objets
 - d. les rôles et responsabilités du bureau de gestion.
3. La Cour constate que les statuts exigent que les trois membres élus par le conseil administratif doivent disposer d'expérience en matière économique, juridique, financière ou technique. Or, il n'y a pas de document interne ou de processus de sélection des membres concernés garantissant que les compétences nécessaires soient présentes au sein du Conseil de fondation.
4. La Cour constate que le Conseil de fondation n'est que très peu impliqué dans le projet de mise en place du système de contrôle interne. Il n'est notamment pas au courant de l'avancement du projet bien que la mise en place d'un tel projet soit de sa responsabilité.

Direction et collaborateurs de la FHLM

5. La Cour constate une grande concentration de responsabilités sur le directeur de la fondation dans un environnement où la supervision du conseil de fondation est limitée. En effet, il exécute certaines tâches telles que la souscription des assurances, l'engagement de collaborateurs ou encore la direction de projets stratégiques comme la mise en place du système de contrôle interne sans le support d'autres services. Cette situation fait peser un risque important sur la continuité des affaires courantes en cas d'absence ou de départ du directeur actuel.

Organisation

6. La Cour constate que les rapports rendus par les prestataires externes concernant la mise en place d'un système de contrôle interne ne contiennent que très peu d'éléments quant à la mise en application d'un tel système. Il n'y a notamment aucune référence :

- aux objectifs et activités de contrôles devant couvrir les risques identifiés
- en matière de planification de la mise en place des travaux futurs
- aux tests à effectuer afin de s'assurer de l'efficacité du système de contrôle interne
- aux responsables de la mise en place du projet ainsi que de leurs rôles et responsabilités

4.1.3 Risques découlant des constats

Le **risque opérationnel** tient au risque de continuité de l'activité de la fondation par suite de l'absence ou du départ du directeur de la Fondation.

Le **risque de contrôle** est avéré par l'absence d'un environnement de contrôle.

Le **risque d'image** tient à l'application de certaines méthodes non conventionnelles.

Le **risque de fraude** ne peut être exclu et tient à la possibilité d'octrois arbitraires d'avantages à des membres du conseil ou à des proches.

4.1.4 Recommandations

Actions

[cf. constats 1 et 3]. La Cour recommande au conseil de fondation de compléter les statuts actuels par une charte éthique du conseil de fondation.

Cette charte éthique devra notamment :

- décrire les moyens mis en place afin d'éviter au maximum les conflits d'intérêts des membres du conseil de fondation
- définir les principes d'indépendance des membres du conseil de fondation
- définir les modalités d'élection des représentants des locataires au conseil de fondation
- définir dans quelles mesures les méthodes de parrainage sont acceptées ou non
- définir les méthodes employées afin de garantir l'égalité de traitement de tous les demandeurs

La Cour recommande également l'établissement de cahier des charges à l'attention des membres du conseil de fondation afin de formaliser les tâches et responsabilités de chaque membre et les moyens à disposition pour les mettre en œuvre. Ceci devant également permettre d'identifier les compétences nécessaires dont les membres du conseil doivent faire preuve afin d'assurer un bon fonctionnement du Conseil de fondation.

[cf. constat 2] De manière générale, la Cour recommande au conseil de fondation la mise en place d'un environnement de contrôle efficace et efficient. Pour ce faire, la Cour recommande notamment :

- de formaliser dans un règlement les critères sur lesquels la commission fondera ses sélections de locataires,

- la formalisation du règlement intérieur du bureau de direction tel qu'indiqué dans les statuts,
- de formaliser les jetons de présence dans un règlement et définir leurs montants en se basant sur la loi sur les commissions officielles (LCof),
- de décrire dans un règlement les rôles et responsabilités du bureau de gestion et notamment ceux qui lui sont délégués de la part du conseil de fondation,

[cf. constats 4 et 6] La Cour recommande au conseil de fondation de constituer un véritable groupe projet afin de mener à terme la mise en place du système de contrôle interne à la FHLM. Il est notamment nécessaire de définir :

- un responsable de projet
- les modalités de la supervision du projet par le conseil de fondation
- un planning de mise en place des contrôles ainsi que des tests d'efficacité à effectuer.

La Cour recommande à la FHLM de prendre contact avec le comité de pilotage du « SCI groupe de travail » formé dans le cadre de l'Association des communes genevoises (ACG) afin de pouvoir bénéficier des travaux déjà effectués par ce groupe de travail en matière de mise en place du système de contrôle interne au sein des communes genevoises.

[cf. constat 5] La Cour recommande au conseil de fondation de revoir l'organisation de la FHLM de sorte qu'aucun processus-clé ne soit de la responsabilité d'une seule personne. Ceci passerait notamment par une délégation aux collaborateurs, dans la mesure du possible, des tâches opérationnelles actuellement effectuées par la direction. Cette dernière devrait essentiellement orienter son activité sur la supervision des processus.

De plus, la Cour recommande au bureau de direction une supervision directe et active de la direction et de ses opérations.

Pistes et modalités de mise en œuvre

[cf. constats 1, 2 et 3] Modifier les statuts de la FHLM afin d'y inclure une référence à la charte éthique et aux règlements recommandés ci-dessus.

[cf. constat 5] La supervision devrait passer notamment par :

- L'identification des processus et contrôles clés nécessitant une supervision du bureau de direction.
- La définition d'un calendrier de séance du bureau de direction avec le directeur général afin de garantir une supervision adéquate.
- La mise en place d'un tableau de bord périodique à l'attention du bureau de direction indiquant les informations financières et qualitatives majeures de la période concernée.

Avantages attendus

La définition et le cadrage de l'intégrité et le devoir de diligence des membres du conseil de fondation tout comme la mise en place d'une supervision adéquate, permettront d'améliorer l'environnement de contrôle et de limiter les possibilités de s'écarter du but de la FHLM.

4.1.5 Observations de l'audité

La Fondation accepte les recommandations ; elle tient toutefois à rappeler que 4000 personnes habitent à Carouge, soit 1/5ème de la population habitent dans des logements qui lui appartiennent. Il est donc plus que normal que des membres du Conseil municipal logent dans des appartements appartenant à la Fondation. Nombre d'élus communaux étaient lors de leur élections déjà locataires de la Fondation ; les logements de cette dernière accueillent une population très impliquée dans la vie de la commune. Lors des 3 dernières législatures 35 à 45 % des membres du Conseil municipal sont locataires de la Fondation et ce au moment de leur élection.

Afin d'enlever tout doute et tout risque potentiel relatif aux conflits d'intérêts, la fondation va formaliser ses règles d'attribution de logement par l'adoption d'un nouveau règlement, qui étoffera et remplacera celui actuellement en vigueur. Elle entend aussi élaborer une charte éthique et un cahier des charges pour les membres du Conseil de fondation. Un mandat a déjà été octroyé pour l'élaboration de ce dernier document, tout comme pour la rédaction de projets de nouveaux statuts et de règlements internes.

4.2 Processus de gestion des demandes

4.2.1 Contexte

Comme le montre le schéma au chapitre 3.4, la première étape dans le processus global d'attribution d'un logement est le dépôt de la demande de logement. Toutes les demandes de logements sont gérées sur une base de données informatique nommée « TFI » qui est en phase de test. Cette base est la source d'information nécessaire au processus d'attribution de logement décrit au chapitre suivant 4.3.

Diffusion des formulaires de demande de logement

Jusqu'en 2008, la diffusion du formulaire de demande de logement était l'apanage des membres du Conseil de fondation qui les remettaient directement aux demandeurs. Depuis, le Conseil de fondation a supprimé cette pratique et a développé deux canaux de diffusion des demandes, à savoir :

- le secrétariat de la FHLM auprès duquel les citoyens souhaitant s'inscrire pour un logement peuvent directement se présenter, et
- le site internet qui permet une inscription en ligne.

La diffusion du formulaire d'inscription a été suspendue durant sept mois dès juillet 2010 au vu du nombre trop important de demandes.

Enregistrement d'une inscription

Pour enregistrer sa demande de logement, le demandeur doit remplir le formulaire d'inscription en y indiquant notamment les données suivantes :

- Noms et prénoms du demandeur et du conjoint(e), et des autres personnes appelées à résider dans le logement
- Descriptif du logement actuel (adresse, loyer, nombre de pièces)
- Descriptif du logement désiré (adresse, loyer, nombre de pièces)
- Revenu(s) du ménage
- Lien avec Carouge.

Les documents suivants sont également indispensables pour l'enregistrement de la demande et doivent être annexés au formulaire :

- Copie d'une pièce d'identité
- Copie du permis de séjour, pour les non-ressortissants suisses
- Attestation de revenus ou les 3 dernières fiches de salaires
- Attestation originale et récente de l'Office des Poursuites (OP).

Lorsque certaines annexes ne sont pas disponibles lors de l'inscription, elles peuvent être envoyées ultérieurement à la fondation.

Les inscriptions déposées au secrétariat sont saisies dans la base de données informatique TFI par une collaboratrice de la fondation. Les inscriptions faites via le site internet sont quant à elles, automatiquement transférées dans cette même base de données. En outre, cette dernière contient des informations telles que :

- la date d'inscription

- le numéro de la demande
- la provenance de l'inscription (formulaire de demande écrit ou par le site internet)
- l'indication si la demande fait l'objet d'un parrainage de la part d'un membre du Conseil de fondation.

Toutes les inscriptions enregistrées dans TFI sont imprimées, classées et stockées au secrétariat.

Suivi des demandes d'inscription

Les demandes sont enregistrées pour une durée de 6 mois ; passé ce délai, elles doivent être réactivées par les demandeurs sans quoi elles seront archivées. A ce jour, approximativement 700 demandes sont actives et 1000 sont archivées. Les demandes qui aboutissent à une attribution sont codifiées comme telle dans la base TFI.

4.2.2 Constats

1. Afin de s'assurer de la fiabilité actuelle de la base, la Cour a sélectionné et consulté un échantillon de 23 dossiers de demandes enregistrées dans la base de données TFI et de 30 dossiers de locataires apparaissant sur les états locatifs, soit un total de 53 dossiers.

La Cour constate qu'il n'existe aucune activité de contrôle sur le bien-fondé des données constituant la base TFI, avec pour conséquence un manque de fiabilité de celles-ci. A titre d'illustrations, la Cour indique que :

- 30 dossiers de l'échantillon testé par la Cour présentaient des données TFI incomplètes, non vérifiables ou fausses. Par exemple :
 - Une demande fait état de deux enfants alors que la base TFI n'en dénombre aucun.
 - Un couple déclare vivre actuellement dans un immeuble de la FHLM alors qu'il vit dans une autre commune.
 - Dans plusieurs cas, le manque de documentation des dossiers physiques ne permet pas de vérifier si l'information contenue dans TFI est fiable.
- 28 dossiers physiques étaient incomplets. Ils ne contenaient pas les annexes ou qu'une partie d'entre elles. Deux autres dossiers, n'ayant pas fait l'objet d'une attribution, n'ont pas été retrouvés.
- La base de données TFI est accessible et modifiable par tous les collaborateurs de la fondation. Ainsi, malgré la décision du conseil de fondation de suspendre les inscriptions entre le 1^{er} juillet 2010 et le 1^{er} février 2011, la base TFI a été nourrie de 20 nouvelles inscriptions.

Au vu des points énumérés ci-dessus, et sur la base des documents à disposition de la FHLM, il n'était pas possible de mesurer de façon fiable le « taux d'effort » dans 27 cas et le « taux d'occupation » dans 14 cas.

2. La Cour constate que l'accès aux formulaires d'inscription :

- n'est pas systématiquement ouvert au grand public et/ou
- n'est pas disponible de la même manière entre les candidats ayant des liens avec des membres du conseil de fondation et les autres candidats.

Ceci a pour conséquence des inégalités de traitement des demandeurs.

3. La FHLM n'a pas formalisé de directive ou de procédure décrivant le processus de gestion des demandes ainsi que les activités de contrôles et de suivi devant être effectuées.

4.2.3 Risques découlant des constats

Les **risques opérationnel et de conformité** tiennent à l'engagement du processus d'attribution de logement sur la base d'une demande de logement inexacte.

Le **risque de contrôle** est avéré par l'inexistence de contrôles adéquats sur la base de données TFI.

Le **risque de fraude** tient à la possibilité d'avantager arbitrairement les personnes ayant des liens avec un ou plusieurs membres du conseil de fondation.

4.2.4 Recommandations

Actions

[cf. constat 1]. La Cour recommande à la FHLM la mise en place d'activités de contrôles visant à s'assurer que les dossiers de demandes (formulaire d'inscription et annexes) soient complets et fiables que ce soit sous format papier ou électronique.

[cf. constat 2]. La Cour recommande à la FHLM de s'assurer que tous les demandeurs susceptibles de remplir les critères d'attributions soient en mesure d'accéder au processus d'inscription en tout temps. Pour ce faire, la Cour recommande une mise à disposition des formulaires d'inscription en tout temps que ce soit en version électronique (site internet) ou au secrétariat de la FHLM.

[cf. constat 3]. La Cour recommande à la FHLM de formaliser dans une directive le processus de gestion des demandes. Cette directive comprendra, notamment, les contrôles mis en place pour augmenter la fiabilité de la base TFI (par exemple contrôle des quatre yeux ou encore contrôle bloquant électronique).

Pistes et modalités de mise en œuvre

[cf. constat 1] Les données enregistrées dans la base TFI ne devraient l'être que lorsqu'un document validant l'information est obtenu, par exemple:

- Nom, nombre d'occupants ; demander systématiquement une copie de la pièce d'identité de chaque personne composant le ménage et le livret de famille.
- Revenu du ménage ; exiger le dernier bordereau de taxation des personnes mentionnées dans l'inscription.

La mise en œuvre de cette recommandation devrait se faire au fur et à mesure des réactivations de demandes et des attributions de logement, ceci afin de ne pas générer une surcharge de travail sur une courte période.



Avantages attendus

Fiabiliser la base de données des demandes et réduire le risque d'erreur lors de l'évaluation des critères d'attribution nécessaires au processus d'attribution de logement.

Mettre sur pied d'égalité tous les demandeurs potentiels de logements.

4.2.5 Observations de l'audité

La Fondation accepte les recommandations et va compléter ses outils informatiques en mettant en œuvre la base TFI à la fin de sa phase de test. Parallèlement, elle va formaliser son processus de gestion des demandes et mettre en place les activités de contrôle qui pour l'instant sont effectués au moment de la présélection des candidats et lorsqu'un logement pourrait leur être attribué.

4.3 Processus d'attribution des logements non subventionnés

4.3.1 Contexte

Comme indiqué au chapitre 3.4, les principales étapes dans l'attribution d'un logement non subventionné, après le dépôt de la demande de logement, sont :

- La délibération de la commission d'attribution qui analyse les dossiers et procède à la présélection des candidats
- La délibération du conseil de fondation et le choix du futur locataire
- La notification au candidat retenu
- La visite du logement
- La signature du bail.

La fixation du loyer n'est pas une étape, sauf exception, dans la mesure où la politique du Conseil de fondation est de ne pas les augmenter. En vue d'une possible modification de cette politique, le conseil de fondation a mandaté un expert pour analyser les possibilités de hausses de loyers. Ces travaux ont conclu à ce qu'une augmentation d'approximativement 20% des loyers serait admissible sous certaines conditions et dans le respect des dispositions légales en matière de fixation du loyer.

Dès qu'un bien se libère, le service de gérance de la FHLM en informe la commission d'attribution qui doit proposer au conseil de fondation une sélection de nouveaux preneurs de bail. Pour ce faire, les membres de la commission d'attribution ont accès à la base de données TFI (uniquement pour des consultations) et chacun d'entre eux est invité à sélectionner deux candidats qui correspondent à l'objet à louer. La commission d'attribution s'accorde ensuite en plénière, sur un, deux ou trois candidats à proposer au conseil de fondation. La commission d'attribution, lors de sa sélection, accorde une sensibilité aux critères suivants :

- Le taux d'effort³
- Le taux d'occupation⁴
- Le lien avec Carouge.

Les candidats sélectionnés par la commission d'attribution sont mentionnés dans un document transmis au conseil de fondation qui, après délibération et vote, attribue les logements. Cette décision est formalisée dans un procès-verbal. Dans le cas où le candidat retenu refuserait la proposition de la FHLM, le conseil de fondation choisi, en général sur proposition de la commission d'attribution, deux « viennent ensuite » à qui le bien sera proposé en cas de désistement. Le loyer reste en général inchangé mais est également mentionné lors du vote d'attribution du conseil de fondation.

Le service de gérance de la FHLM, sur la base de la décision du conseil de fondation, communique au candidat le résultat de l'attribution. Ce dernier visite l'appartement et décide s'il souhaite signer le bail. En cas de réponse négative, le secrétariat contacte les « viennent ensuite ».

³ Le taux d'effort est le rapport entre la dépense d'un ménage pour un logement et son revenu.

⁴ Le taux d'occupation est le rapport du nombre de personnes qui composent un ménage et le nombre de pièces considérées comme nécessaires au ménage

Ensuite, le service de gérance fait un contrôle formel du dossier du candidat et demande les documents manquants si nécessaire (fiches salaires, attestation de l'OP, etc.). Les données sont saisies dans l'application métier informatique « Quorum » (civilité, date de signature, date d'entrée, loyer, charges) et un bail à loyer est édité directement par le système. Pour la signature du bail, le candidat doit présenter sa garantie loyer et son assurance responsabilité civile (RC) au secrétariat.

4.3.2 Constats

1. Les méthodes de calcul ainsi que les modalités d'utilisation des critères d'attribution des logements non subventionnés ne sont pas définis dans un règlement et peuvent ainsi varier d'une candidature à l'autre. Ceci a notamment pour conséquences que :

- le calcul du taux d'effort n'est pas systématiquement effectué ni formalisé dans les décisions de la commission d'attribution,
- le calcul du taux d'occupation n'est pas systématiquement effectué ni formalisé dans les décisions de la commission d'attribution,
- le critère du lien avec Carouge n'est pas défini précisément est n'est donc pas mesurable,
- certaines demandes sont parrainées par des membres du conseil de fondation ce qui donne un avantage au candidat et introduit un biais dans la décision d'attribution de logement.

Dans certains cas, des attributions vont à l'encontre des critères d'attribution. La Cour cite par exemple :

- l'attribution d'un logement de quatre pièces à un couple sans enfant,
- l'attribution d'un logement de trois pièces à une personne seule,
- des attributions à des personnes sans lien apparent avec Carouge (ne sont ni originaire, ni résidente, ni n'exerce d'activité lucrative).

2. La Cour constate que ni la commission d'attribution, ni le conseil de fondation n'effectuent de manière systématique un contrôle formel et critique des dossiers générant les incohérences suivantes identifiées par la Cour parmi les candidatures ayant obtenu un logement :

- Des locataires de la FHLM n'ont pas transmis les documents tels que pièces d'identité, certificats de salaire ou encore attestations de revenus. Dix locataires d'un échantillon de 45 dossiers analysés par la Cour n'ont produit aucun document et se sont vu attribuer un logement sans qu'aucune explication ne soit jointe au dossier.
- Un couple déclare vivre à Carouge alors que les fiches de salaires sont adressées en France pour l'un et dans une autre commune pour l'autre. A noter que dans ce cas, le dossier est parrainé par un membre du conseil de fondation.
- Un couple sans enfant s'est vu attribuer un appartement de quatre pièces alors que le taux d'occupation est faible et que le taux d'effort (calculé sur le revenu brut) est inférieur à 9%. A noter que ce couple s'est vu proposer trois logements alors que la demande n'est, d'après les critères d'attributions, pas prioritaire.

4.3.3 Risques découlant des constats

Le **risque de conformité** tient à la non-formalisation de critères d'attribution d'un logement et donc de leur utilisation aléatoire.

Le **risque opérationnel** tient à l'attribution de logements sur la base d'information erronée.

Le **risque de contrôle** est avéré et ressort des incohérences présentes dans les dossiers candidats non identifiées par la FHLM.

Le **risque de fraude** tient à l'adjudication arbitraire de logement.

4.3.4 Recommandations

Actions

[cf. constat 1]. La cour recommande à la FHLM de définir dans le règlement de la commission d'attribution tel que recommandé au chapitre 4.3.1 (cf. constat 2), des critères d'attribution mesurables sur une échelle de valeurs et de les pondérer afin de prioriser les demandes.

[cf. constat 2]. La cour recommande à la FHLM la mise en place de contrôles devant permettre :

- de valider l'exhaustivité des documents devant composer le dossier de candidature,
- d'analyser la cohérence des dossiers et des informations fournies.

Pistes et modalités de mise en œuvre

[cf. constat 1]. Sur la base des critères définis par la LGL, la composante sociale de l'attribution d'un logement peut être mesurée sur la base des :

- « taux d'effort » et
- « taux d'occupation ».

La FHLM doit définir une méthode précise de calcul de chacun de ces critères. Une fois vérifiées et validées, les informations stockées dans la base TFI seront utilisées afin de déterminer la valeur de ces taux pour chaque demande. Les résultats seront ainsi directement disponibles et exploitables sur cette même base. Dès lors, il sera possible d'identifier et prioriser les futurs locataires.

De même, le critère « lien avec Carouge » doit également être précisé et défini. Par exemple, la priorité pourrait être donnée aux habitants actuels de la commune, puis aux personnes y travaillant, etc...

Enfin, le critère de l'ancienneté de la demande devrait également être pris en compte lors de l'attribution d'un logement.



[cf. constat 2] Il reviendra à la commission d'attribution de valider, sur la base de documents fournis par le demandeur, l'exactitude des informations fournies par ce dernier. Le résultat de ces contrôles ainsi que le dossier physique complet devront être présentés au conseil de fondation lors de l'attribution.

Avantages attendus

Des contrôles formels et critiques des dossiers permettront d'avoir un état de situation fiable des demandeurs de logement. Puis, l'application de critères objectifs, mesurables et priorisés aux dossiers de demande permettra d'éliminer les risques d'attributions subjectives ou de passe-droits. Le caractère social de la FHLM sera ainsi traduit par des critères sociaux mesurables et fiables.

4.3.5 Observations de l'audité

Même s'ils ne sont pas formalisés les critères d'attribution ont été définis. Il est vrai que la commission d'attribution pour la présélection des dossiers les examinent, mais ne documente pas son analyse dans ses procès-verbaux, ni dans ceux du Conseil de fondation, ce qui n'est pas adéquat.

La Fondation accepte les recommandations de la Cour des comptes et procédera à la formalisation de ces critères ainsi qu'à leur pondération, à terme.

Le nouveau Conseil de fondation va évaluer les résultats de l'étude sur la politique des loyers menée par le mandataire de la Fondation et mettre en œuvre les propositions contenues dans cette étude, sur la base de son analyse.

4.4 Processus de gestion des logements vacants

4.4.1 Contexte

Le délai de résiliation contractuel est de 3 mois. Cependant, la FHLM accepte en général les résiliations anticipées. Un locataire souhaitant résilier son bail doit le communiquer par écrit au service de gérance de la FHLM. Dès lors, ce dernier informe la commission d'attribution des caractéristiques du bien vacant. Ensuite, débute le processus d'attribution décrit au chapitre 4.3

Si le candidat retenu par le conseil de fondation ne souhaite pas prendre le logement vacant et que les « viennent ensuite » le refusent également, le processus d'attribution de logement est repris depuis le début.

En parallèle du processus décrit ci-dessus, la FHLM mandate des entreprises afin d'effectuer des travaux de rénovation ou de rafraîchissement (voir chapitre 4.7) si le bien le nécessite. Ces travaux peuvent durer plusieurs semaines, mais en général ils ne dépassent pas un mois.

4.4.2 Constats

La Cour constate que les effets combinés de l'acceptation des résiliations anticipées et du rythme mensuel de sélection des candidats par la commission d'attribution entraînent les conséquences suivantes :

- L'échantillon de logements vacants à la fin du mois de novembre 2010 analysé par la Cour (qui excluait les situations de vacance suite à un décès) présentait une durée moyenne de vacances de 62 jours. Ceci représente un manque à gagner d'environ 72'000 F par année sur la base de 50 attributions annuelles comparé à une durée de vacance « normale » de 30 jours.
- Le taux de logement vacant au 30 novembre 2010 est de 0.9%, soit quatre fois supérieure à la moyenne du canton qui s'élève à 0.23%.

4.4.3 Risques découlant des constats

Le **risque opérationnel** est avéré parce qu'il n'existe aucune procédure permettant d'accélérer les attributions en cas de situations extraordinaires.

Le **risque financier** est avéré parce que la durée moyenne de vacance élevée génère une perte locative.

4.4.4 Recommandations

Actions

La Cour recommande à la FHLM de mettre en place les procédures nécessaires afin de diminuer la durée de vacance des logements à une moyenne de 30 jours.

Pour ceci, la Cour recommande d'une part, de fixer un délai minimum de résiliation (par exemple 30 jours pour la fin d'un mois) et d'autre part, de mettre en place un règlement devant permettre une meilleure coordination entre la commission d'attribution, le conseil de fondation et le bureau de gestion lors de résiliation de baux de location.

Pistes et modalités de mise en œuvre

Le règlement devrait notamment:

- Mentionner la mise en place d'un état des lieux préliminaire afin de planifier les travaux.
- Prévoir la possibilité d'avoir un nombre plus important de « viennent ensuite » afin d'éviter des séances d'attribution ultérieures pour un logement qui n'aurait pas trouvé preneur auprès des candidats sélectionnés.
- Définir les possibilités de communication avec la commission d'attribution en dehors des séances ordinaires afin de répondre aux questions courantes des candidats.

Avantages attendus

Eviter de détenir des logements vacants dans le contexte actuel de crise immobilière et d'effectuer approximativement 36'000 F d'économies annuelles si les vacances moyennes sont ramenées à 30 jours.

4.4.5 Observations de l'audité

La Fondation accepte les recommandations de la Cour. Toutefois, elle tient à relever que la Fondation a un très faible taux de rotation (50 logements sur 1342 par an). De nombreux locataires sont dans leur logement depuis plus de 20 ans, ce qui a pour incidence que les travaux de rénovation entrepris au changement de locataire sont plus longs que la moyenne cantonale.

La Fondation relève aussi que la commission d'attribution se réunit maintenant tous les mois ce qui ne peut qu'aller dans le sens d'une réduction du temps de vacance. Le règlement interne dont une nouvelle rédaction est prévue pourra aussi définir des modes de décisions plus rapides.

4.5 Processus de suivi des critères d'attribution

4.5.1 Contexte

Comme décrit au chapitre 4.3, le conseil de fondation tient compte de critères d'attributions au moment de la sélection des candidats souhaitant obtenir un logement.

En matière de logements sociaux à Genève, la loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL) définit les conditions d'accès des locataires, notamment que les logements visés par la loi sont destinés aux personnes dont le revenu, à la conclusion du bail, n'excède pas le barème d'entrée et dont le revenu, en cours de bail, n'excède pas le barème de sortie:

Le barème d'entrée s'obtient en divisant le loyer effectif du logement (à l'exclusion des frais de chauffage et d'eau chaude et du loyer du garage) par le taux d'effort. Le barème de sortie, lui, correspond au barème d'entrée multiplié par 1,75.

Dans le cas où le revenu d'un locataire dépasserait, en cours de bail, le barème d'entrée, la loi prévoit qu'il soit astreint au paiement d'une surtaxe qui correspond à la différence entre le loyer théorique et le loyer effectif du logement.

De plus, dès que le revenu du locataire dépasse le barème de sortie, la loi prévoit une surtaxe accrue et que le propriétaire de l'immeuble peut être requis par le département chargé d'appliquer la loi de résilier le bail.

Même si elles ne sont pas directement applicables aux logements non subventionnés de la FHLM de Carouge, ces limitations indiquées dans la LGL représentent les bonnes pratiques en matière d'attribution de logement social.

4.5.2 Constats

La Cour constate qu'il n'existe aucune activité de contrôle concernant les modifications intervenues dans les modalités d'attribution des logements tout au long de la vie locative.

Ceci a pour conséquence qu'un certain nombre de locataires ne respecte plus ces modalités, et depuis fort longtemps, sans que la FHLM en ait formellement connaissance, et surtout, qu'un certain nombre de candidats potentiels qui remplissent les conditions n'ont pas accès à ces logements.

4.5.3 Risques découlant des constats

Les **risques opérationnel et d'image** tiennent au fait que des logements sociaux sont occupés par des locataires qui ne remplissent pas les critères sociaux généralement reconnus alors que ceux qui en auraient besoin n'y ont pas accès.

Le **risque de contrôle** avéré tient au manque de suivi des modalités d'attributions.

4.5.4 Recommandations

Actions

La Cour recommande à la FHLM d'intégrer aux clauses particulières des nouveaux baux à loyer, l'indication que les modifications dans la situation des locataires et qui impacteraient les critères d'attribution, doivent être communiquées à la FHLM, faute de quoi cette dernière sera en droit de prendre des mesures telles que l'échange d'appartements.

La Cour recommande la mise en place de contrôles ponctuels, sur un échantillonnage de locataires, devant permettre de mesurer les critères d'attribution à un moment donné.

Pistes et modalités de mise en œuvre

Fixer dans un règlement les barèmes d'entrée et de sortie des logements de la FHLM.

Faire référence à ce règlement dans les clauses particulières du bail à loyer pour les nouveaux locataires. Dans le cas où un locataire ayant accepté ce nouveau règlement dépasserait le barème de sortie, la FHLM proposera un échange de logement, et en dernier lieu en résiliera le bail.

Avantages attendus

S'assurer que les bénéficiaires de logements répondent aux critères sociaux de la fondation.

4.5.5 Observations de l'audité

A l'heure actuelle, la Fondation n'a pas la volonté ni pour objectif d'assurer un suivi de ses critères d'attribution des logements aux locataires, visant à la résiliation de leur bail en cas de modification de leur situation. C'est la raison pour laquelle elle n'a pas de suivi de ces critères, ni de barèmes de sortie, à part pour les logements subventionnés. Ce n'est que dans le cadre de demandes de travaux ou d'échanges d'appartements formulées par un locataire que la Fondation examine le taux d'occupation avant de prendre position. Elle privilégie une discussion avec les locataires si le taux d'occupation minimum n'est plus respecté.

4.6 Niveau des loyers

4.6.1 Contexte

Comme indiqué au chapitre 3, la FHLM est propriétaire de logements subventionnés dont les loyers sont fixés selon les dispositions de la loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL) ainsi que de logements en loyers libres dont la fondation peut fixer les niveaux sur la base des dispositions du Code des obligations.

La Cour a présenté au chapitre 3.3 une comparaison des loyers des logements de la fondation FHLM dits en « loyers libres » :

- Aux loyers du reste des logements non-subventionnés présents sur le territoire de la Ville de Carouge.
- Aux loyers des logements subventionnés présents sur le territoire de la Ville de Carouge et régit par le barème de la loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL).

En marge de ceci et pour garantir à moyen terme l'autonomie financière de la FHLM, notamment compte tenu des coûts de rénovation des immeubles à venir, le conseil de fondation a mandaté un expert pour analyser les possibilités de hausses de loyers. Ces travaux ont conclu à ce qu'une augmentation d'approximativement 20% des loyers serait admissible sous certaines conditions et dans le respect des dispositions légales en matière de fixation du loyer.

4.6.2 Constats

La politique en matière de fixation de loyer de la FHLM est de ne pas procéder à des augmentations de loyers lors des changements de locataires, même après des travaux importants de rénovation. Ceci a pour conséquences notamment que :

- Les loyers pratiqués par la FHLM sont nettement en dessous de la moyenne des loyers pratiqués sur la Commune de Carouge que ce soit en comparaison aux loyers libres (-34% à -54%) ou subventionnés (-21% à -43%).
- Ce niveau de loyers ne permet pas, dans certains cas de couvrir les charges d'exploitation des immeubles ainsi que les travaux de rénovation, dont voici trois exemples :

Résultats par immeuble									
Immeuble	Tour E			Epinette			St Julien		
Données financières en milliers de F	2010*	2009	2008	2010*	2009	2008	2010*	2009	2008
Résultat	-394	-104	-236	-36	-26	-81	-74	-80	21

**Les charges 2010 n'incluent pas les dépenses du bureau de gestion qui représentent approximativement 12% des charges totales.*

- A moyen terme, ce niveau de loyers ne permet pas un autofinancement de la FHLM remettant ainsi en cause sa pérennité et la mise à disposition de nouveaux logements.

4.6.3 Risques découlant des constats

Le **risque opérationnel** tient à la mise en danger de la pérennité de la FHLM en raison des loyers pratiqués trop bas.

Le **risque financier** tient à l'incapacité de la FHLM de rentabiliser ses investissements et, à terme, de financer les travaux de rénovation.

4.6.4 Recommandations

Actions

La Cour recommande à la FHLM de se doter de plans financiers tels que :

- Budgets annuel et pluriannuel
- Plans de trésorerie annuel et pluriannuel,

ceci afin de définir et identifier les besoins financiers à court et à moyen termes de la FHLM. S'il ressort de ces budgets que les investissements nécessaires à la réalisation des buts de la fondation n'étaient pas couverts par les loyers pratiqués actuellement, la Cour recommande la mise en place de procédures adéquates en vue de l'ajustement des loyers à la hausse.

Pistes et modalités de mise en œuvre

La FHLM doit se doter d'un budget à moyen/long terme par immeuble afin d'identifier les coûts futurs et d'assurer les revenus en conséquence.

Pour les nouvelles attributions de logements, il serait envisageable de procéder à une augmentation de loyer dans les limites prévues par l'étude de l'expert cité plus haut, en fonction des travaux effectués ou à effectuer.

Sur la base du suivi des conditions d'octroi de logement (chapitre 4.5), il serait opportun de contacter les locataires ayant un taux d'effort inférieur à un niveau, à définir par le conseil de fondation, afin de négocier une augmentation de loyer.

Avantages attendus

Assurer la pérennité de la FHLM et financer des projets futurs.

4.6.5 Observations de l'audit

Comme dit précédemment la Fondation a décidé de ne pas agir au coup par coup mais de mettre en place une politique globale des loyers fondée sur une étude dont elle a reçu les résultats en février 2011. C'est le nouveau Conseil de fondation, désigné début juin 2011, qui aura la tâche de l'analyser et cas échéant de l'appliquer.

Elle entend privilégier le dialogue avec ses locataires, comme elle l'a toujours fait ; étant consciente qu'elle va devoir mettre en place une politique de loyer fondé sur cette étude.

La Fondation, avec la nouvelle législature, va comme elle l'a fait en 2007 élaborer un budget quadri-annuel et à terme un budget annuel par immeuble, pour ses investissements.

4.7 Processus d'attribution des travaux

4.7.1 Contexte

Les travaux exécutés sur les biens de la fondation sont de différents types :

- Réparations, rafraîchissements lorsqu'un sinistre ou une dégradation est constaté et lorsque des réparations s'avèrent nécessaire au moment de la sortie d'un locataire.
- Entretien du parc immobilier tel que nettoyage des allées ou entretien des appareils de chaufferie.
- Rénovations ou transformation du parc immobilier en fonction de l'usure effective et des interventions nécessaires constatées.

La plupart des travaux d'entretien sont réalisés par la Fondation elle-même au travers des concierges. En revanche, les travaux de réparations, rénovations ou rafraîchissement sont confiés à des entreprises externes.

En principe, une liste de prestataires par corps de métier est tenue par le responsable technique. Les mandats sont répartis par tournus entre ces prestataires et ceci dans la mesure du possible en fonction de la taille de l'entreprise et de l'ampleur des travaux à effectuer. D'autres critères peuvent également entrer en ligne de compte tels que : la disponibilité des prestataires et leur rapidité dans l'exécution des travaux afin de limiter au maximum le taux de vacance de l'objet à rénover.

Afin d'appliquer un « tournus » régulier, le responsable des travaux tient un fichier statistique des travaux de peinture et de rafraîchissement confiés à chaque fournisseur (montants et nature des travaux). Avant d'attribuer un mandat, il s'appuie sur ce fichier pour décider à quel fournisseur il va confier le mandat. Ce fichier n'est tenu que pour les travaux de peintures.

Les factures des prestataires sont en principe vérifiées par deux personnes : à savoir le responsable des travaux et une autre personne qui peut-être le directeur ou un collaborateur d'un autre service. La signature collective du directeur et du président est nécessaire à la libération de tout paiement.

4.7.2 Constats

1. La Cour constate qu'il n'existe pas de processus décrivant la mise en pratique des différentes étapes ainsi que les rôles et responsabilités des différents intervenants ou encore les activités de contrôle mises en place dans le cadre du processus d'attribution des travaux. Ainsi à titre d'illustrations :

- Pour 2 cas sur 14 sélectionnés par la Cour, le principe des « quatre yeux » n'avait pas été respecté et la facture avait été vérifiée par le responsable des travaux uniquement ce qui augmente le risque de non-détection d'erreurs.

- La liste des attributions par artisans tenue par le responsable des travaux ne correspond pas à la comptabilité avec des différences de montant allant jusqu'à 38% ce qui engendre des attributions de travaux sur des bases erronées.
 - Les factures fournisseurs contenaient des erreurs de calcul dans 3 cas, sans que les responsables de la FHLM ne les relèvent. Ceci n'implique, néanmoins, pas de préjudice financier majeur pour la Fondation
2. La FHLM ne dispose pas d'une information utilisable concernant les surfaces en m² de ses logements. Ainsi, seule une vérification approximative peut être effectuée concernant les unités d'œuvre facturées par les prestataires externes.
3. La Cour constate que les travaux de rénovation ne sont pas planifiés. Ces derniers ne sont effectués que lorsqu'un besoin est constaté. Ainsi, il n'existe pas de budget « travaux » permettant d'avoir une politique de travaux et de rénovation du patrimoine immobilier sur le long terme.

4.7.3 Risques découlant des constats

Le **risque opérationnel** tient au manque de planification des travaux empêchant une politique de rénovation du patrimoine immobilier sur le long terme.

Le **risque financier** tient au fait que des travaux de rénovation non prévus, d'un montant important, pourraient mettre en péril la solvabilité de la FHLM.

Le **risque de contrôle** avéré tient à des erreurs non détectées dans les factures fournisseurs.

4.7.4 Recommandations

Actions

[cf. constat 1]. La Cour recommande au bureau de gestion de formaliser dans une directive le processus d'attribution des travaux.

[cf. constat 2]. La Cour recommande au bureau de gestion de recenser les surfaces en m² des logements de propriété de la FHLM. Ces informations pourront ensuite être stockées sur support informatique (ou dans un logiciel approprié) afin de pouvoir les utiliser aisément au moment de la vérification des unités d'œuvre facturées par les fournisseurs lors de travaux.

[cf. constat 3]. Comme recommandé pour le constat 1 du chapitre 4.6, la Cour invite le bureau de gestion à préparer un budget annuel comprenant une projection des travaux à venir et à le faire valider par le conseil de fondation.

Pistes et modalités de mise en œuvre

[cf. constat 1]. Cette directive devra également informer sur les rôles et responsabilités des intervenants dans le processus ainsi que les activités de contrôles qui devront être effectuées afin couvrir les risques identifiés.

[cf. constat 3]. Le budget devra mettre en relation les revenus et charges de la fondation pour les années futures et identifier les possibilités d'autofinancement d'une politique de rénovation du patrimoine immobilier sur le long terme.

Avantages attendus

Disposer d'une planification des travaux à effectuer sur le court et le moyen termes.

Prévoir le financement des travaux planifiés.

Disposer d'un outil de contrôle des volumes payés aux entreprises.

4.7.5 Observations de l'audit

Une formalisation du processus d'attribution de travaux mis en place va être réalisée. En outre, malgré le coût très onéreux pour définir les m2 des objets loués et le rapport coût/utilité, la Fondation va rechercher des solutions avec des mandataires pour l'établissement de ces données.

La Fondation accepte les recommandations de la Cour des comptes et va veiller à ajouter un contrôle à l'établissement au tableau de statistique de répartition des travaux, en prévoyant une réconciliation périodique avec la comptabilité. Ces éléments seront intégrés dans le processus d'attribution de travaux.

La Fondation a toujours procédé à un entretien régulier de son patrimoine, ce qui permet de limiter au maximum les gros travaux de rénovation à court et à long termes. Pour ces derniers, tout comme pour les travaux à court terme, un budget quadriennal (législature) a été établi par le Conseil de Fondation. Dorénavant, un tel budget sera élaboré annuellement globalement, puis à terme pour chaque immeuble.

4.8 Immeubles subventionnés

4.8.1 Contexte

La FHLM est propriétaire de 193 logements subventionnés et soumis à la Loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL).

L'article 23 de cette loi indique notamment que le Conseil d'Etat peut verser, à titre de subvention, des annuités dégressives conformément aux modalités suivantes : la subvention peut atteindre, pendant une première période de 4 ans, 5% de 80% de la valeur de l'immeuble, à dire d'expert. Cette annuité est ensuite réduite de 1/9 tous les 2 ans, pour disparaître totalement dès la 21^e année; sur demande du propriétaire, l'annuité peut être réduite de 1/11, tous les 2 ans, pour disparaître totalement dès la 25^e année.

L'article 42 de cette même loi indique que pendant toute la durée du contrôle des loyers institué par l'article 1, alinéa 3, l'état locatif agréé de l'immeuble ne peut être modifié qu'en raison de la diminution légale des prestations de l'Etat et de l'évolution des conditions d'exploitation des immeubles, notamment des variations du taux des intérêts des dettes hypothécaires et du coût des travaux d'entretien et de réparation, sans préjudice des besoins d'alimentation des réserves pour l'entretien.

4.8.2 Constats

La Cour a constaté que les modifications dans les conditions du plan financier accepté par le Conseil d'Etat (état locatif, taux d'intérêt hypothécaire, charges d'exploitation) ne sont pas systématiquement répercutées sur les loyers par la Fondation, que ce soit à la hausse ou à la baisse. A titre d'illustration, la Cour indique que :

- les diminutions de subventions, qui interviennent tous les deux ans, ne font pas l'objet d'une hausse des loyers comme le permet la loi. Il en résulte une baisse du rendement de l'immeuble.
- Les diminutions ou les augmentations du taux d'intérêt hypothécaire par rapport au taux initial ne sont pas répercutées sur les loyers comme l'exige la loi. Il en résulte des loyers trop élevés ou trop bas qui influent sur le rendement des immeubles.

Dans certains cas, la Cour a constaté que c'est l'Office du Logement qui enjoint la FHLM à produire les documents pour déterminer si les loyers doivent être modifiés.

4.8.3 Risques découlant des constats

Le **risque financier** tient à la non répercussion, sur les loyers, des modifications qui interviennent dans les conditions initiales du plan financier accepté par le Conseil d'Etat.

Le **risque de conformité** est avéré par le non-respect des dispositions légales qui prévalent en matière de gestion d'immeubles subventionnés.

Le **risque d'image** tient au fait que les compétences en matière de gestion immobilière de la FHLM pourraient être remises en question tant par l'administration cantonale.

4.8.4 Recommandations

Actions

Disposer des compétences en matière de gestion d'immeubles subventionnés afin de respecter en tout temps les dispositions légales.

Pistes et modalités de mise en œuvre

La FHLM doit disposer des ressources en temps et en compétences pour s'occuper de la gestion des immeubles soumis au contrôle de l'Etat, de manière à répercuter toutes les hausses et les baisses de loyers prévus par la LGL.

Le directeur a informé la Cour du recrutement d'une collaboratrice expérimentée en la matière ce qui devrait apporter une solution à ce constat. Dans le cas contraire, il est envisageable de faire appel à un mandataire pour ce type de travaux.

Avantages attendus

Maintenir le rendement des immeubles à ce qui a été prévu initialement.

Démontrer une gestion professionnelle des immeubles.

Respecter les droits des locataires.

4.8.5 Observations de l'audit

La Fondation veille à disposer d'un personnel compétent également en matière de logements subventionnés. Elle verra son personnel renforcé à cet égard dès septembre 2011 déjà.

5. Conclusion

5.1 Constats conclusifs

Après avoir analysé les principaux processus de la FHLM dans le chapitre 4, force est de constater qu'il existe des lacunes dans la gestion opérationnelle et stratégique.

Une des raisons est l'absence de la part du conseil de fondation d'une conception sur le fonctionnement et de vision sur l'avenir de la FHLM. Une autre raison résulte de l'absence de documents de référence, tels que les directives ou les procédures, qui composent l'environnement de contrôle ; à ce titre, bien que le processus de mise en place d'un système de contrôle interne ait été initié depuis novembre 2009, il n'est pas encore achevé comme le relève la Cour au chapitre 4.1. Une troisième raison se trouve dans les pratiques en place depuis de nombreuses années au sein de la fondation qui se perpétuent.

En outre, les statuts ne sont plus adaptés parce qu'ils ont été rédigés à une époque où les problèmes de logement n'étaient pas ceux d'aujourd'hui, et qu'ils n'encadrent pas l'activité opérationnelle de la FHLM en prévoyant, par exemple, un règlement d'application. A titre d'illustration, ils n'indiquent pas explicitement le caractère social de la politique pratiquée par les conseils de fondations qui se sont succédé jusqu'en 2011. Pour autant, il est légitime d'attendre d'une fondation pour la construction d'habitations à loyers modérés qu'elle applique des critères sociaux, clairement définis, dans le choix des locataires et dans la fixation des loyers ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Il est tout autant légitime d'attendre de son conseil de fondation qu'il pratique une gestion financière qui permet d'assurer la pérennité de la fondation, ce qui n'est pas le cas actuellement en l'absence d'instruments de gestion tels que des budgets annuel et pluriannuels d'exploitation et d'investissements.

Enfin, le fonctionnement des organes de la FHLM (conseil de fondation, bureau de direction ou direction) n'est pas clairement décrit par des dispositions strictes, imposant des principes en matière d'éthique et d'indépendance, ce qui conduit à la présence d'arbitraire dans un certain nombre de processus décisionnels. En outre, la surveillance du conseil municipal, instituée par la loi, se révèle insuffisante.

5.2 Recommandations conclusives

Dans ce cadre, la Cour invite le conseil de fondation actuel, avec la participation de membres du conseil municipal, à mettre en place rapidement une réflexion portant à la fois sur les processus liés au fonctionnement de la FHLM et sur les perspectives d'avenir de la FHLM. Il s'agit, par cette action, d'éviter que le nouveau conseil de fondation, dont la composition est attendue dans les prochaines semaines, « hérite » des inconvénients de la situation actuelle et qu'il puisse travailler sur de nouvelles bases solides. Il s'agit également d'éviter que certains membres élus ou réélus soient tentés de s'accommoder du statu quo et freinent les réformes prévues.

En outre, la Cour invite le conseil municipal à définir de quelle manière il souhaite exercer la surveillance qui lui est dévolue par le code civil, de manière à s'assurer qu'il respecte ses obligations et qu'il soit informé des mesures prises par le conseil de fondation et de leur mise en place pour remédier à la situation actuelle.



5.3 Observations de l'audité

La Fondation depuis 2003 œuvre à la modernisation de ses outils et de ses pratiques. De manière volontaire la Fondation a décidé de se soumettre à un contrôle ordinaire, ce qui atteste de sa bonne tenue comptable. Elle a en outre, en 2009, entamé avec l'appui de mandataire une étude sur les prix des logements et l'élaboration d'un système de contrôle interne. Le Conseil de Fondation, nouvellement élu aura, notamment, pour mission de concrétiser les actions à mettre en œuvre sur ces deux objets. Il va aussi élaborer des règles de fonctionnement écrites.

En conclusion, la Fondation remercie de Cour des comptes de son rapport, qui la conforte dans les actions qu'elle a initié et qu'elle entend poursuivre.

6. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS

Réf.	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délaï au	Fait le
4.1.4	Gouvernance et organisation La Cour recommande au conseil de fondation de compléter les statuts actuels par une charte éthique du conseil de fondation.	3	Mandataire CF	30.06.2012	
	La Cour recommande également l'établissement de cahier des charges à l'attention des membres du conseil de fondation afin de formaliser les tâches et responsabilités de chaque membre et les moyens à disposition pour les mettre en œuvre.	3	Mandataire CF	31.12.2011	
4.1.4	Gouvernance et organisation La Cour recommande au conseil de fondation la mise en place d'un environnement de contrôle efficace et efficient, et notamment : <ul style="list-style-type: none"> - de formaliser dans un règlement les rôles et responsabilités de la commission d'attribution et notamment ceux qui lui sont délégués par le conseil de fondation. Ce règlement devra notamment définir les critères sur lesquels la commission fondera ses sélections de locataires, - la formalisation du règlement intérieur du bureau de direction tel qu'indiqué dans les statuts, - de formaliser les jetons de présence dans un règlement et définir leurs montants en se basant sur la loi sur les commissions officielles (LCof), - de décrire dans un règlement les rôles et responsabilités du bureau de gestion et notamment ceux qui lui sont délégués de la part du conseil de fondation, 	3	Mandataire CF	30.06.2012	
		2	Mandataire CF	30.06.2012	
		1	Directeur CF	31.12.2011	
		3	Mandataire CF	30.06.2012	

Réf.	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Déla i au	Fait le
4.1.4	Gouvernance et organisation La Cour recommande au conseil de fondation de constituer un véritable groupe projet afin de mener à terme la mise en place du système de contrôle interne à la FHLM. Il est notamment nécessaire de définir : <ul style="list-style-type: none"> - un responsable de projet - les modalités de la supervision du projet par le conseil de fondation - un planning de mise en place des contrôles ainsi que des tests d'efficacité à effectuer. 	3	Directeur	30.08.2012	
4.1.4	Gouvernance et organisation La Cour recommande au conseil de fondation de revoir l'organisation de la FHLM de sorte qu'aucun processus-clé ne soit de la responsabilité d'une seule personne. Ceci passerait notamment par une délégation aux collaborateurs, dans la mesure du possible, des tâches opérationnelles actuellement effectuées par la direction. Cette dernière devrait essentiellement orienter son activité sur la supervision des processus. De plus, la Cour recommande au bureau de direction une supervision directe et active de la direction et de ses opérations.	1	Directeur Bureau de direction	30.06.2012	
4.2.4	Processus de gestion des demandes La Cour recommande à la FHLM la mise en place d'activités de contrôles visant à s'assurer que les dossiers de demandes (formulaire d'inscription et annexes) soient complets et fiables que ce soit sous format papier ou électronique.	2	Directeur	30.06.2012	
4.2.4	Processus de gestion des demandes La Cour recommande à la FHLM de s'assurer que tous les demandeurs susceptibles de remplir les critères d'attributions soient en mesure d'accéder au processus d'inscription en tout temps.	Déjà mis en place			

Réf.	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Déla i au	Fait le
4.2.4	Processus de gestion des demandes La Cour recommande à la FHLM de formaliser dans une directive le processus de gestion des demandes. Cette directive comprendra, notamment, les contrôles mis en place pour augmenter la fiabilité de la base TFI (par exemple contrôle des quatre yeux ou encore contrôle bloquant électronique).	2	Directeur	30.06.2012	
4.3.4	Processus d'attribution des logements La cour recommande à la FHLM de définir dans le règlement de la commission d'attribution tel que recommandé au chapitre 4.3.1 (cf. constat 2), des critères d'attribution mesurables sur une échelle de valeurs et de les pondérer afin de prioriser les demandes.	3	Mandataire CF	30.06.2012	
4.3.4	Processus d'attribution des logements La cour recommande à la FHLM la mise en place de contrôles devant permettre : <ul style="list-style-type: none"> - de valider l'exhaustivité des documents devant composer le dossier de candidature, - d'analyser la cohérence des dossiers et des informations fournies. 	1	Directeur et mandataire	30.06.2012	
4.4.4	Processus de gestion des logements vacants La Cour recommande à la FHLM de mettre en place les procédures nécessaires afin de diminuer la durée de vacance des logements à une moyenne de 30 jours.	2	Responsable travaux	30.12.2011	
4.5.4	Processus de suivi des critères d'attribution La Cour recommande à la FHLM d'intégrer aux clauses particulières pour les nouveaux baux à loyer l'indication que les modifications dans la situation des locataires et qui impacteraient les critères d'attribution, doivent être communiquées à la FHLM. La Cour recommande la mise en place de contrôles ponctuels, sur un échantillonnage de locataires, devant permettre de mesurer les critères d'attribution à un moment donné.	0	En l'état, pas de volonté de mettre en place des critères de sortie		

Réf.	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
4.6.4	<p>Niveau des loyers</p> <p>La Cour recommande à la FHLM de se doter de plans financiers tels que :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Budgets annuel et pluriannuels - Plans de trésorerie annuels et pluriannuels, <p>afin de définir et identifier les besoins financiers à court et à moyen termes de la FHLM. S'il ressort de ces budgets que les investissements nécessaires à la réalisation des buts de la fondation n'étaient pas couverts par les loyers pratiqués actuellement, la Cour recommande la mise en place de procédures adéquates en vue de l'ajustement des loyers à la hausse.</p>	2	CF	30.12.2011	
4.7.4	<p>Processus d'attribution des travaux</p> <p>La Cour recommande au bureau de gestion de formaliser dans une directive le processus d'attribution des travaux.</p>	3	Responsable travaux	31.12.2011	
4.7.4	<p>Processus d'attribution des travaux</p> <p>La Cour recommande au bureau de gestion de recenser les surfaces en m2 des logements de propriété de la FHLM. Ces informations pourront ensuite être stockées sur support informatique (ou dans un logiciel approprié) afin de pouvoir les utiliser aisément au moment de la vérification des unités d'œuvre facturées par les fournisseurs lors de travaux.</p>	1	CF	31.12.2012	
4.7.4	<p>Processus d'attribution des travaux</p> <p>Comme recommandé au chapitre 4.6, la Cour invite le bureau de gestion à préparer un budget annuel comprenant une projection des travaux à venir et de le faire valider par le conseil de fondation.</p>	2	Directeur CF	31.12.2011	
4.8.4	<p>Immeubles subventionnés</p> <p>La FHLM doit disposer des ressources en temps et en compétences pour s'occuper de la gestion des immeubles soumis au contrôle de l'Etat, de manière à répercuter toutes les hausses et les baisses de loyers prévus par la LGL.</p>	2	Personne déjà engagée	N/A	

Réf.	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
5.2	<p>Recommandations conclusives</p> <p>La Cour invite le conseil de fondation actuel, avec la participation de membres du conseil municipal, à mettre en place rapidement une réflexion sur le fonctionnement de la FHLM.</p> <p>En outre, la Cour invite le conseil municipal à définir de quelle manière il souhaite exercer la surveillance qui lui est dévolue par le code civil, de manière à s'assurer qu'il respecte ses obligations et qu'il soit informé des mesures prises par le conseil de fondation et de leur mise en place pour remédier à la situation actuelle.</p>	2	Mandataire CM et CF	30.06.2012	

7. DIVERS

7.1 Glossaire des risques

Afin de définir une **typologie des risques pertinente aux institutions et entreprises soumises au contrôle de la Cour des comptes**, celle-ci s'est référée à la littérature économique récente en matière de gestion des risques et de système de contrôle interne, relative tant aux entreprises privées qu'au secteur public. En outre, aux fins de cohésion terminologique pour les entités auditées, la Cour s'est également inspirée du « Manuel du contrôle interne, partie I » de l'Etat de Genève (version du 13 décembre 2006).

Dans un contexte économique, le **risque** représente la « possibilité qu'un événement survienne et nuise à l'atteinte d'objectifs ». Ainsi, la Cour a identifié trois catégories de risques majeurs, à savoir ceux liés aux objectifs **opérationnels** (1), ceux liés aux objectifs **financiers** (2) et ceux liés aux objectifs de **conformité** (3).

1) Les risques liés aux objectifs opérationnels relèvent de constatations qui touchent à la structure, à l'organisation et au fonctionnement de l'Etat et de ses services ou entités, et dont les conséquences peuvent avoir une incidence notable sur la qualité des prestations fournies, sur l'activité courante, voire sur la poursuite de son activité.

Exemples :

- engagement de personnel dont les compétences ne sont pas en adéquation avec la description de poste ;
- mauvaise rédaction de la description de poste débouchant sur l'engagement de personnel ;
- mesures de protection des données entrantes et sortantes insuffisantes débouchant sur leur utilisation par des personnes non autorisées ;
- mauvaise organisation de la conservation et de l'entretien du parc informatique, absence de contrat de maintenance (pannes), dépendances critiques ;
- accident, pollution, risques environnementaux.

2) Les risques liés aux objectifs financiers relèvent de constatations qui touchent aux flux financiers gérés par l'Etat et ses services et dont les conséquences peuvent avoir une incidence significative sur les comptes, sur la qualité de l'information financière, sur le patrimoine de l'entité ainsi que sur la collecte des recettes, le volume des charges et des investissements ou le volume et coût de financement.

Exemples :

- insuffisance de couverture d'assurance entraînant un décaissement de l'Etat en cas de survenance du risque mal couvert ;
- sous-dimensionnement d'un projet, surestimation de sa rentabilité entraînant l'approbation du projet.

3) Les risques liés aux objectifs de conformité (« compliance ») relèvent de constatations qui touchent au non-respect des dispositions légales, réglementaires, statutaires ou tout autre document de référence auquel l'entité est soumise et dont les conséquences peuvent avoir une incidence sur le plan juridique, financier ou opérationnel.

Exemples :

- dépassement de crédit d'investissement sans information aux instances prévues ;
- tenue de comptabilité et présentation des états financiers hors du cadre légal prescrit (comptabilité d'encaissement au lieu de comptabilité d'engagement, non-respect de normes comptables, etc.) ;
- absence de tenue d'un registre des actifs immobilisés ;
- paiement de factures sans les approbations requises, acquisition de matériel sans appliquer les procédures habituelles.

A ces trois risques majeurs peuvent s'ajouter trois autres risques spécifiques qui sont les risques de **contrôle** (4), de **fraude** (5) et **d'image** (6).

4) Le risque de contrôle relève de constatations qui touchent à une utilisation inadéquate ou à l'absence de procédures et de documents de supervision et de contrôle ainsi que de fixation d'objectifs. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- absence de tableau de bord débouchant sur la consommation des moyens disponibles sans s'en apercevoir ;
- procédures de contrôle interne non appliquées débouchant sur des actions qui n'auraient pas dû être entreprises ;
- absence de décision, d'action, de sanction débouchant sur une paralysie ou des prestations de moindre qualité.

5) Le risque de fraude relève de constatations qui touchent aux vols, aux détournements, aux abus de confiance ou à la corruption. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- organisation mise en place ne permettant pas de détecter le vol d'argent ou de marchandises ;
- création d'emplois fictifs ;
- adjudications arbitraires liées à l'octroi d'avantages ou à des liens d'intérêt ;
- présentation d'informations financières sciemment erronées par exemple sous-estimer les pertes, surestimer les recettes ou ignorer et ne pas signaler les dépassements de budget, en vue de maintenir ou obtenir des avantages personnels, dont le salaire.

6) Le risque d'image (également connu sous « risque de réputation ») relève de constatations qui touchent à la capacité de l'Etat et de ses services ou entités à être crédible et à mobiliser des ressources financières, humaines ou sociales. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- absence de contrôle sur les bénéficiaires de prestations de l'Etat ;
- bonne ou mauvaise réputation des acheteurs et impact sur les prix ;
- porter à la connaissance du public la mauvaise utilisation de fonds entraînant la possible réduction ou la suppression de subventions et donations.



7.2 Remerciements

La Cour remercie l'ensemble des collaborateurs de la FHLM qui lui ont consacré du temps.

L'audit a été terminé le 9 mai 2011. Le rapport complet a été transmis le 17 mai 2011 au président du conseil de fondation et au directeur de la FHLM dont les observations remises le 23 juin 2011 ont été dûment reproduites dans le rapport.

La synthèse a été rédigée après réception des observations de l'entité auditée.

Genève, le 28 juin 2011

Stanislas Zuin

Président

Antoinette Stalder

Magistrat titulaire

Stéphane Geiger

Magistrat titulaire