

COUR DES COMPTES

RAPPORT N°100

AVRIL 2016

AUDIT DE LÉGALITÉ ET DE GESTION

FONDATION NOUVEAU MEYRIN

**GESTION DES DEMANDES ET DES ATTRIBUTIONS
DE LOGEMENTS**



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. Elle a également pour tâche l'évaluation des politiques publiques.

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 visées par ses missions. La **Cour des comptes** peut également évaluer la **pertinence**, **l'efficacité** et **l'efficience** de l'action de l'État. 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 des entités concernées.

Le champ d'application des missions de la Cour des comptes s'étend aux entités suivantes:

- L'administration cantonale comprenant les départements, la chancellerie d'État et leurs services ainsi que les organismes qui leur sont rattachés ou placés sous leur surveillance ;
- Les institutions cantonales de droit public ;
- Les entités subventionnées ;
- Les entités de droit public ou privé dans lesquelles l'État possède une participation majoritaire, à l'exception des entités cotées en bourse ;
- Le secrétariat général du Grand Conseil ;
- L'administration du pouvoir judiciaire ;
- Les autorités communales, les services et les institutions qui en dépendent, ainsi que les entités intercommunales.

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 au cours de ses missions.

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 effet ni suite sont également signalés.

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes.

Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

Prenez contact avec la Cour par téléphone, courrier postal, fax ou courrier électronique.

Cour des comptes – Route de Chêne 54 – 1208 Genève
tél. 022 388 77 90 – fax 022 388 77 99
<http://www.cdc-ge.ch/>

SYNTHÈSE

Dans le cadre de son analyse des risques, la Cour a identifié le processus d'attribution des logements par les collectivités publiques (communes et fondations communales de logements) comme présentant des risques qui peuvent être liés à l'inefficacité des processus en matière d'attribution de logements, à l'irrespect des réglementations et directives en matière de sélection des dossiers et de choix du candidat, et au choix de candidats ne remplissant pas les conditions définies par la commune ou la fondation.

Dès lors, la Cour a procédé à un audit de légalité et de gestion auprès de plusieurs collectivités publiques détenant des parcs immobiliers de rendement. L'audit devait permettre d'apprécier de façon générale si le cadre de gouvernance, l'organisation et les processus de fonctionnement étaient adéquats afin d'atteindre les objectifs fixés. Pour ce faire, la Cour a inclus dans son périmètre d'audit les processus suivants :

- L'organisation et l'environnement de contrôle ;
- La gestion des demandes ;
- L'attribution des logements ;
- Le suivi des critères d'attribution et la fixation des loyers.

Le présent rapport traite de la Fondation Nouveau Meyrin (FNM) qui détient un parc immobilier de 507 objets, dont 397 logements, 66 places de stationnement et 44 surfaces commerciales. D'ici à la fin 2018, le parc de logements devrait s'agrandir de 250 unités.

S'agissant de **l'organisation et de l'environnement de contrôle**, le rapport de la Cour met en évidence les principaux points suivants :

- Le Conseil de fondation n'a pas défini de stratégie pour la Fondation Nouveau Meyrin. Cette lacune ne lui permet pas d'être proactif vis-à-vis des citoyens de Meyrin et de présenter les prestations que la fondation offre ou qu'elle offrira dans le futur ;
- Les pièces justificatives à fournir par le candidat au moment du dépôt de sa demande ne sont pas identiques selon les indications ressortant de la procédure¹ ou du formulaire de demande. À teneur du formulaire, les candidats doivent fournir la copie d'une pièce d'identité, de l'avis de taxation et de leur bail à loyer en vigueur au moment de la demande ainsi qu'une attestation de non-poursuite, alors que la procédure ne requiert que la copie de la pièce d'identité et de l'avis de taxation ;
- Les documents de la fondation ne définissent pas les modalités de récusation des membres de la commission d'attribution des logements, hormis les liens familiaux. Il en résulte qu'un logement peut être attribué à un candidat qui a d'autres liens (par exemple économiques ou sociaux) avec un membre de la commission sans qu'aucune information ne soit portée à la connaissance des autres membres de la commission ;
- Le gestionnaire de la fondation concentre un grand nombre de responsabilités (gestion de la base des demandes, sélection des dossiers) sans qu'il y ait une supervision du Conseil de fondation.

La Cour recommande au Conseil de fondation de formaliser la stratégie et les objectifs de la fondation en matière de logement, d'arrêter la liste des documents à joindre avec le formulaire de demande, de définir les règles éthiques et de revoir le processus d'attribution en intégrant une supervision du gestionnaire par le Conseil de fondation.

En matière de **processus de gestion des demandes**, la Cour relève que :

- Contrairement à ce qui est indiqué sur le formulaire de demande et dans la procédure, les demandes sont acceptées même si les pièces justificatives ne sont pas jointes. Cette situation engendre une perte de temps pour le gestionnaire qui doit récolter ces informations au moment de la sélection des dossiers dans la procédure d'attribution et génère une inégalité de traitement avec les candidats qui ont fourni tous les documents requis ;
- Aucun contrôle n'est effectué sur les données saisies dans le fichier électronique à partir des formulaires papier ; or le fichier comporte des erreurs. Cette absence de fiabilité ne permet pas d'utiliser la base de données de manière adéquate dans le cadre de la sélection de dossiers.

¹ Document « Procédure d'attribution des logements au sein de la Fondation Nouveau Meyrin »

La Cour recommande au Conseil de fondation de n'enregistrer les demandes que lorsqu'elles sont complètes et exactes et d'effectuer des contrôles sur les informations ressortant de la base de données afin de la fiabiliser.

S'agissant des **attributions de logements**, la Cour constate que :

- Les modalités d'utilisation des critères d'attribution (taux d'occupation et taux d'effort) ne sont pas définies, ce qui rend leur utilisation difficile ;
- Les règles de priorisation de la procédure d'attribution ne font émerger que des demandes liées à l'urgence sociale ce qui n'est pas conforme aux buts de la fondation, ni à la volonté du Conseil de fondation de favoriser la mixité sociale parmi ses locataires ;
- L'analyse du respect des critères obligatoires définis dans la procédure et leur pondération ne sont effectuées qu'au moment de la sélection des dossiers en vue de l'attribution d'un logement. De plus, le résultat de ce travail n'étant pas conservé, l'analyse doit être répétée lors de chaque nouvelle attribution pour tous les dossiers, ce qui est chronophage.
- La fondation a une maîtrise satisfaisante de la fixation des loyers.

La Cour recommande au Conseil de fondation de préciser les modalités d'application des critères (par exemple taux d'effort, taux d'occupation) en fixant des valeurs cibles et de réduire le nombre de règles de priorisation qui sont liées à la situation d'urgence du candidat. Cela permettra à la fondation de ne pas accepter des demandes qui ne sont pas conformes, de faciliter la sélection des dossiers à soumettre à la commission et de tendre vers une mixité sociale en disposant de dossiers autres que ceux liés à l'urgence. La Cour recommande également au Conseil de fondation d'effectuer la pondération des critères d'attribution au moment de la saisie de la demande dans la base de données.

En matière de **suivi des critères d'attribution (loyers libres)**, la Cour relève qu'il n'existe aucun contrôle des modifications intervenues dans l'occupation des logements en loyer libre au regard des critères d'attribution. Ainsi, des logements sont occupés par des locataires qui ne respectent plus ces critères sans que la Fondation ait formellement connaissance de la situation. Le Conseil de fondation ne peut donc identifier d'éventuelles sous-occupations.

La Cour recommande au Conseil de fondation d'intégrer aux clauses particulières des nouveaux baux à loyer libre l'indication que les modifications dans la situation des locataires doivent être communiquées à la fondation. Cette information pourrait également figurer dans le formulaire de demande afin que les demandeurs soient informés de leur devoir de collaboration. L'obtention de telles informations pourrait permettre de favoriser les échanges de logements entre locataires, pour autant qu'ils y soient disposés.

TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS

Dans le cadre de ses missions légales, la Cour des comptes doit effectuer un suivi des recommandations émises aux entités auditées, en distinguant celles ayant été mises en œuvre et celles restées sans effets. À cette fin, elle a invité le président du Conseil de fondation à remplir le "tableau de suivi des recommandations et actions" qui figure au chapitre 5, et qui **synthétise les améliorations à apporter** et indique leur niveau de **risque**, le **responsable** de leur mise en place ainsi que leur **délaï de réalisation**.

Le rapport contient 10 recommandations, qui ont toutes été acceptées.

Les délais de mise en œuvre indiqués dans le tableau de suivi sont considérés comme adéquats par la Cour, qui souligne la volonté de la Fondation Nouveau Meyrin d'améliorer rapidement la situation.

OBSERVATIONS DE L'AUDITE

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

TABLE DES MATIÈRES

Liste des principales abréviations utilisées	6
1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT	7
2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT	8
3. CONTEXTE GÉNÉRAL	10
3.1. Bases légales	10
3.2. Historique, acteurs et chiffres clés	12
3.3. Les étapes de la gestion des demandes et de l'attribution d'un logement	14
4. ANALYSE	15
4.1. Organisation et environnement de contrôle	15
4.1.1. Contexte	15
4.1.2. Constats.....	16
4.1.3. Risques découlant des constats.....	17
4.1.4. Recommandations.....	18
4.1.5. <i>Observations de l'audité</i>	19
4.2. Processus de gestion des demandes	20
4.2.1. Contexte	20
4.2.2. Constats.....	20
4.2.3. Risques découlant des constats.....	21
4.2.4. Recommandations.....	21
4.2.5. <i>Observations de l'audité</i>	22
4.3. Processus d'attribution de logements et de fixation des loyers	23
4.3.1. Contexte	23
4.3.2. Constats.....	25
4.3.3. Risques découlant des constats.....	26
4.3.4. Recommandations.....	26
4.3.5. <i>Observations de l'audité</i>	28
4.4. Processus de suivi des critères d'attribution	29
4.4.1. Contexte	29
4.4.2. Constats.....	29
4.4.3. Risques découlant des constats.....	29
4.4.4. Recommandations.....	30
4.4.5. <i>Observations de l'audité</i>	30
5. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS	31
6. DIVERS.....	34
6.1. Glossaire des risques	34
6.2. Remerciements	36

Liste des principales abréviations utilisées

CO	Code des obligations
DALE	Département de l'aménagement, du logement et de l'énergie
FNM	Fondation « Nouveau Meyrin »
LDTR	Loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation
LGL	Loi générale sur le logement et la protection des locataires
LSurv	Loi sur la surveillance de l'État
LUP	Loi pour la construction de logements d'utilité publique
OBLF	Ordonnance sur le bail à loyer et le bail à ferme des habitations et de locaux commerciaux
OCLPF	Office cantonal du logement et de la planification foncière
OCSTAT	Office cantonal de la statistique
PL	Projet de loi
RDTR	Règlement d'application de la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation
SCI	Système de contrôle interne

1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT

Dans le cadre de son analyse des risques, la Cour a identifié le processus d'attribution des logements par les collectivités publiques (communes et fondations communales de logements) comme présentant des risques et des enjeux importants, notamment en raison :

- du risque **opérationnel** lié à :
 - o L'inefficience des processus en matière d'attribution de logements ;
 - o Une qualité insuffisante de l'information disponible pour les prises de décision ;
 - o La pertinence des choix opérés en lien avec la stratégie et les objectifs ;
- du risque de **légalité** lié à l'irrespect des réglementations et directives en matière de sélection des dossiers et de choix du candidat ;
- du risque **d'image**, découlant essentiellement d'attributions octroyées à des candidats qui ne remplissent pas les conditions définies par la commune ou la fondation.

En conséquence, la Cour a procédé à un audit de légalité et de gestion auprès de la Fondation Nouveau Meyrin (FNM). L'audit devait permettre d'apprécier de façon générale si le cadre de gouvernance, l'organisation et les processus de fonctionnement étaient adéquats afin d'atteindre les objectifs fixés.

Il appartient à la Cour de s'assurer notamment de la régularité des comptes, de la légalité des activités ainsi que du bon emploi des fonds publics, dans le respect des principes de la performance publique (article 38 al. 1 LSurv).

Par lettre du 17 juillet 2015, la Cour a informé le président de la FNM de sa décision d'entreprendre un audit portant sur la légalité et la gestion du processus d'attribution de logements. Précisément, la Cour a inclus dans son périmètre d'audit les processus suivants :

- L'organisation et l'environnement de contrôle ;
- La gestion des demandes ;
- L'attribution des logements ;
- Le suivi des critères d'attribution et la fixation des loyers.

Par contre, elle a exclu les éléments suivants :

- La gestion des locaux commerciaux et des places de parc ;
- L'attribution des travaux ;
- La gestion du contentieux ;
- Les flux financiers liés aux processus décrits ci-dessus.

Souhaitant être la plus efficace possible dans ses travaux, la Cour examine lors de ses investigations **l'ensemble des rapports d'audit préalables** effectués par des tiers, tant internes qu'externes portant sur les mêmes thématiques que le présent rapport. Dans le cas présent, la Cour n'a pas identifié de rapports d'audits spécifiques aux thématiques examinées par la Cour.

2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT

La réunion d'ouverture en présence du président du Conseil de fondation et président de la commission du logement a eu lieu le 19 août 2015, et les séances subséquentes se sont tenues jusqu'au mois de janvier 2016.

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

- Le président du Conseil de fondation ;
- Le gestionnaire de la fondation ;
- Des représentants de la régie immobilière mandatée pour effectuer la gestion administrative du parc immobilier de la fondation.

Pour mener à bien son audit, la Cour a sélectionné pour chacun des processus ci-dessus un échantillon de dossiers concernant les années 2012 à 2015 (jusqu'au mois de juillet pour cette dernière année) sur lesquels différents tests de procédures et de détail ont été effectués. Les tests ont été réalisés dans les locaux de la fondation et de la régie immobilière.

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. À 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 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.

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'audité.

Les risques découlant des constats sont décrits et qualifiés en fonction de la **typologie des risques encourus**, telle que définie dans le Glossaire qui figure au [chapitre 6](#). Afin de faciliter le suivi des recommandations, la Cour a placé au [chapitre 5](#) 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 **délaï de réalisation**.

3. CONTEXTE GÉNÉRAL

3.1. Bases légales

Les bases légales et réglementaires applicables dans le cadre des activités de la FNM liées au logement sont :

Au niveau fédéral

La législation en matière de droit du bail qui est applicable aux objets non soumis au contrôle des loyers par des dispositions cantonales (loyers libres) :

- Le titre huitième du **Code des obligations (CO)** traitant du bail à loyer, et son titre huitième bis, traitant du bail à ferme ;
- **L'ordonnance sur le bail à loyer et le bail à ferme des habitations et de locaux commerciaux (OBLF)**, entrée en vigueur le 1er juillet 1990. Elle précise les dispositions du CO sur des points importants, et son article 13 établit en particulier la mesure dans laquelle une hausse ou une baisse du taux hypothécaire doit être répercutée sur les loyers.

Au niveau cantonal

a) La législation en matière de loyers contrôlés :

- **Loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maison d'habitation** (LDTR, L5 20, entrée en vigueur le 23 mars 1996) et son règlement d'application (RDTR, L 5 20.01 entré en vigueur le 9 mai 1996). Selon la loi, toute transformation ou rénovation d'un immeuble d'habitation est soumise à autorisation, cette dernière étant subordonnée à la condition que les logements transformés répondent aux besoins prépondérants de la population, notamment sous l'angle des loyers envisagés après travaux. En cas d'octroi de l'autorisation, le montant maximum des loyers après travaux est fixé par le département comme « condition de l'autorisation ». La durée du contrôle est de 5 à 10 ans pour les constructions nouvelles, et de 3 ans pour les immeubles transformés ou rénovés (5 ans en cas de transformation lourde).
- **Loi générale sur le logement et la protection des locataires** (LGL, I 4 05, entrée en vigueur le 1er janvier 1978) et son règlement d'exécution (RGL I 4 05.01, entré en vigueur le 1er octobre 1992). L'article 1 al. 3 LGL précise que « l'État instaure un contrôle des loyers sur tous les logements ou locaux construits par ou avec l'aide de l'État de Genève ». Pour les logements bénéficiant d'une aide, le contrôle dure aussi longtemps que celle-ci.
- **Loi pour la construction de logements d'utilité publique** (LUP, I 4 06, entrée en vigueur le 31 juillet 2007) et son règlement d'application (RUP, I 4 06.01 entré en vigueur le 1er décembre 2009). L'objectif fixé dans la loi LUP vise à la constitution d'un parc durable de logements d'utilité publique. À la suite de la modification de la loi par le Grand Conseil, le 14 mai 2009, l'objectif légal est la constitution d'un parc représentant à terme 20 % du parc locatif cantonal, soit environ 35'000 logements à terme.

Un logement d'utilité publique (LUP) est caractérisé par trois critères et reste soumis au contrôle de l'État, sans limite dans le temps (ou au minimum pendant cinquante ans pour les LUP détenus par des « privés ») :

- la qualité du propriétaire : un LUP appartient à l'État, à une fondation de droit public, à une commune ou à une organisation

- sans but lucratif; il peut appartenir à toute autre entité privée si celle-ci s'engage sur cinquante ans par une convention avec l'État ;
- l'application d'un taux d'effort, soit un rapport entre le revenu et le montant du loyer ;
 - l'application d'un taux d'occupation, soit un rapport entre le nombre de personnes occupant un logement et le nombre de pièces de celui-ci.²

L'acquisition et la construction de logements d'utilité publique sont soumises à l'approbation par le département de l'aménagement, du logement et de l'énergie (DALE) d'un plan financier et d'un état locatif.

b) Autres lois :

- Loi du 17 mars 1962 relative à la création d'une fondation communale de droit public pour la construction de logements à loyer modéré «Nouveau Meyrin».
- Loi approuvant les nouveaux statuts de la Fondation « Nouveau Meyrin ».

Réglementation de la FNM

Les **statuts** de la FNM adoptés par le Conseil municipal de Meyrin le 25 février 1997 définissent notamment le but et l'organisation de la fondation. Selon l'article 2 : « *La fondation a pour but de mettre, en priorité à disposition de la population de Meyrin, des logements confortables à des loyers correspondant aux besoins de la population, ainsi que des locaux professionnels, commerciaux, artisanaux ou d'intérêt général...* ».

La FNM a également précisé certaines règles liées au processus d'attribution dans un document « **Procédure d'attribution des logements au sein de la Fondation Nouveau Meyrin** ». Celle-ci définit les activités des différents acteurs du processus ainsi que les documents clés. D'après cette procédure, le choix des locataires et l'attribution des logements se font en trois phases :

1. *Vérification des trois critères à remplir absolument*
 - *Existence d'un lien avec Meyrin*
 - *Adéquation du nombre de personnes qui occuperont le logement avec le nombre de pièces des logements disponibles*
 - *Niveau de revenus et solvabilité*
2. *Évaluation du nombre de points obtenus*
En fonction de l'analyse de la situation personnelle, il est établi une pondération chiffrée similaire à celle appliquée par l'Office cantonal du logement (elle tient compte notamment d'éléments tels que la promiscuité dans le logement actuel, procédure d'évacuation, sdf, mésentente, circonstances sociales particulières, ancienneté de l'inscription, etc.).
3. *Décision de la commission d'attribution*
La commission d'attribution établit l'ordre dans lequel les candidats seront contactés pour finaliser la conclusion du bail (ce parmi les cinq dossiers préparés par la gestionnaire)
La gestionnaire contacte les candidats retenus selon l'ordre préconisé par la commission d'attribution.

Le document « **Règles de priorisation des demandes de logement** » permet d'appliquer la deuxième phase de la procédure citée plus haut (évaluation du nombre de points obtenus). Les règles prennent en compte notamment :

- L'ancienneté de la demande ;
- Le taux d'occupation actuel et le taux d'effort actuel ;
- Les conditions financières et socioéconomiques du demandeur.

² <https://www.ge.ch/logement/logement-utilite-publique/qu-est-ce.asp>

3.2. Historique, acteurs et chiffres clés

3.2.1. Historique

La Fondation « Nouveau Meyrin » a été créée par la commune de Meyrin et validée par la loi adoptée par le Grand Conseil le 17 mars 1962, relative à la création d'une fondation communale de droit public pour la construction de logements à loyer modéré «Nouveau Meyrin».

À cette époque le Grand conseil avait considéré que « *le développement rapide de la commune de Meyrin permettrait à la fondation « Nouveau Meyrin » de construire des logements salubres dont les loyers seraient à la portée des bourses modestes* ».

3.2.2. Acteurs

Le Conseil de fondation est composé de 11 membres dont les trois conseillers administratifs, les autres étant nommés par le Conseil municipal et par le Conseil administratif. Ils sont « *choisis, dans la mesure du possible, parmi des personnes ayant une expérience en matière économique, juridique, financière ou technique* » (art. 9 des statuts). Le Conseil de fondation désigne le président et les membres de la commission d'attribution.

La **commission d'attribution** est composée du président et de 3 membres du conseil de fondation. Un/Une collaborateur/trice du service social de la Ville de Meyrin assiste aux séances de la commission avec voix consultative.

La fondation emploie un **gestionnaire** à temps partiel qui s'occupe de l'organisation des différentes séances du Conseil de fondation et des commissions, de la réception des inscriptions et de la gestion de la base de données des inscriptions.

Une seule **régie** s'occupe de la gestion locative et technique des immeubles de la fondation.

3.2.3. Chiffres clés

Parc immobilier

Le parc immobilier de la FNM se compose de 507 objets, dont 397 logements, 66 places de parking et 44 surfaces commerciales ou artisanales (dépôts). Le parc de logements de la fondation, hors terrain, se décompose à fin décembre 2015 comme suit :

	Immeubles à loyers libres	Immeubles à loyers contrôlés
Nombre de logements	290	107
Nombres de pièces	1164	467
Surface des logements	20'204	9'686
Prix moyen du loyer annuel par pièce	3'168 F	3'490 F

Le parc de la FNM devrait s'agrandir d'environ 250 logements d'ici la fin 2018 avec les immeubles en cours de construction dans le quartier des Vergers, ce qui représente une augmentation de 63% des logements de la fondation.

Éléments financiers

La FNM a réalisé, au 31 décembre 2014, un bénéfice de 1'605'132 F d'après ses états financiers. Le tableau ci-après résume les principaux éléments financiers contenus dans les comptes d'exploitation des immeubles locatifs :

Données financières en '000 F	Comptes 2012	Comptes 2013	Comptes 2014
Valeur des immeubles au bilan en fin d'année	81'068	81'577*	85'617*
Total des revenus	6'592	6'611	6'575
Total des charges	4'853	5'000	4'970
Résultat d'exploitation	1'738	1'611	1'605
<i>Rendement net en % de la valeur des immeubles au bilan</i>	2.1%	2.0%	1.8%
Amortissement	-	-	-
Intérêts financiers	1'764	1'713	1'538
Résultat avant intérêts et amortissements	3'502	3'324	3'143
<i>Rendement brut en % de la valeur des immeubles au bilan</i>	4.32%	4.07%	3.85%

*Dont valeur brute du projet des Vergers (0.5 million F en 2013, 4.5 millions F en 2014).

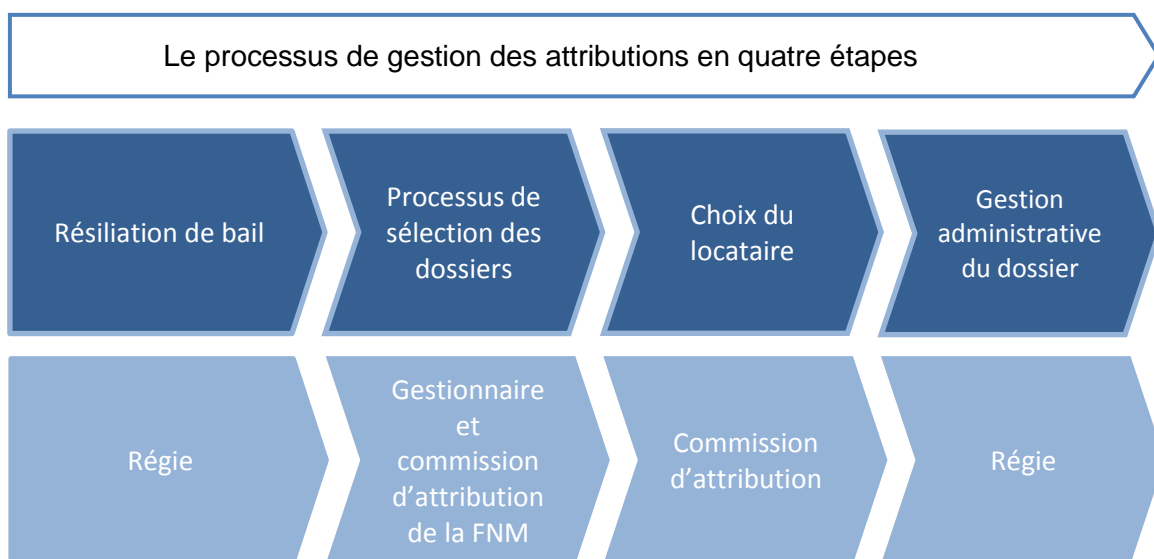
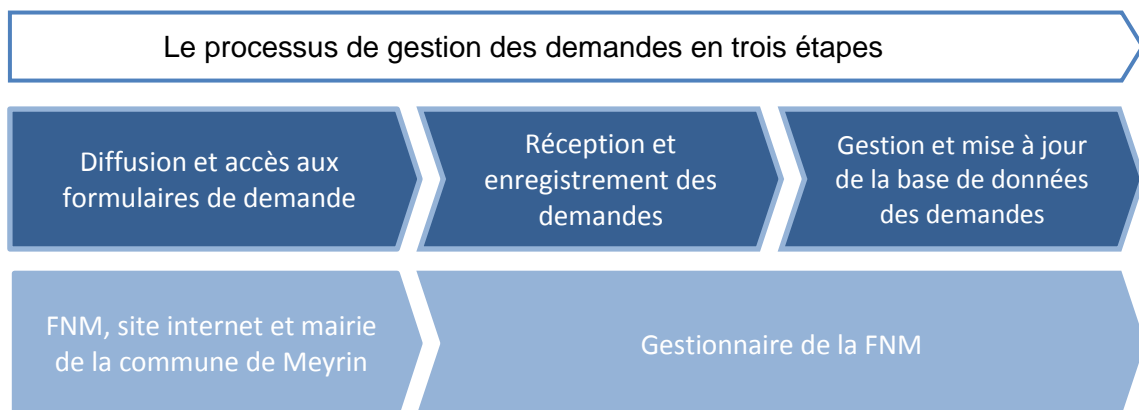
Au début de l'audit, la FNM disposait d'une liste d'environ 620 demandeurs.

Le nombre d'attributions pour les dernières années se présente comme suit : 7 pour 2012, 11 pour 2013, 16 pour 2014 et 11 pour 2015.

Dans le cadre de l'agrandissement de son parc immobilier, la FNM devra attribuer 250 logements (fin 2018) pour lesquels elle avait déjà reçu à fin 2014 plus de 300 préinscriptions.

3.3. Les étapes de la gestion des demandes et de l'attribution d'un logement

Les schémas ci-dessous illustrent les étapes et les acteurs de la gestion d'une demande et de l'attribution d'un logement :



Pour les immeubles soumis au contrôle de l'État, l'article 6 al. 2 du règlement d'exécution de la loi générale sur le logement et la protection des locataires (RGL) réserve le choix des locataires à l'Office cantonal du logement et de la planification foncière à hauteur de 20 % du nombre d'appartements et de pièces.

La fondation, par l'intermédiaire de la régie, n'intervient que pour la signature du bail.

4. ANALYSE

Dans ce chapitre, la Cour a analysé l'organisation de la fondation en passant en revue ses processus-clés à savoir :

- l'environnement de contrôle et l'organisation en matière d'attribution de logements (chapitre 4.1) ;
- Le processus de gestion des demandes (chapitre 4.2) ;
- Le processus d'attribution des logements et de fixation des loyers (chapitre 4.3) ;
- Le processus de suivi des critères d'attribution (chapitre 4.4).

Pour établir les constats, la Cour a procédé à des tests de procédures, analytiques et de détail au travers d'échantillons représentatifs pour chacun des processus cités. Un échantillon de 20 demandes a été analysé pour le processus de gestion des demandes et 20 attributions faites depuis 2012 ont été examinées.

4.1. Organisation et environnement de contrôle

4.1.1. Contexte

Le **système de contrôle interne** (SCI) est un système de gestion qui concerne l'ensemble des activités et des collaborateurs d'une administration. Il vise les objectifs suivants³ :

- a) Le respect des bases légales en vigueur (action publique conforme au droit).
- b) La gestion efficace et efficiente des activités de la commune.
- c) La protection des ressources et du patrimoine public.
- d) La prévention et la détection des fraudes et des erreurs.
- e) La fiabilité de l'information et la rapidité de sa communication.

En d'autres termes, par SCI, on entend l'ensemble des structures et processus de contrôle qui, à tous les échelons de la FNM, constitue la base de son bon fonctionnement et participe à la réalisation de ses objectifs.

La mise par écrit (formalisation) du SCI permet d'améliorer la gestion de la fondation par une meilleure maîtrise et une meilleure compréhension de ses activités visant à la vérification de son bon fonctionnement.

Le modèle COSO⁴ retient l'**environnement de contrôle** comme une des composantes principales du système de contrôle interne. L'environnement de contrôle est constitué du cadre fonctionnel, des principes et des valeurs éthiques et d'intégrité qui influencent, voire orientent, l'organisation et son fonctionnement. L'environnement de contrôle revêt donc une importance primordiale pour toute organisation. Cette composante implique l'établissement d'un cadre fonctionnel qui se compose des outils et documents tels que directives, cahiers des charges ou objectifs.

³ Source : Manuel du contrôle interne de l'État de Genève.

⁴ Le modèle COSO est le cadre intégré de contrôle interne publié par le Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) en 1992 aux États-Unis. Il est l'un des modèles de référence tant du secteur privé que public et définit globalement le contrôle interne comme « un processus engagé par le conseil d'administration, la direction et d'autres agents d'une entité pour offrir des assurances raisonnables quant à la réalisation d'objectifs dans les catégories suivantes : efficacité et efficience des opérations, fiabilité des rapports financiers, respect des législations et réglementations en vigueur ».

En matière d'atteinte d'objectifs, le modèle COSO indique que dans le cadre de la mission de l'organisation ainsi que de sa vision, la direction détermine des objectifs stratégiques, conçoit une stratégie et décline les objectifs qui en découlent à tous les niveaux de l'entité. Ce cadre de référence vise à aider l'organisation à atteindre ces objectifs que l'on peut classer dans les quatre catégories suivantes :

- Stratégique : objectifs stratégiques servant la mission de l'organisation ;
- Opérationnel : objectifs visant l'utilisation efficace et efficiente des ressources ;
- Reporting : objectifs liés à la fiabilité du reporting ;
- Conformité : objectifs de conformité aux lois et aux réglementations en vigueur.

La mise en place du SCI et de sa composante « environnement de contrôle en matière d'attribution de logement » est du ressort du Conseil de fondation. A cet effet, ce dernier a rédigé plusieurs documents reprenant les éléments clés du processus de gestion et d'attribution des demandes et de sa politique de logement, à savoir :

- Les statuts de la FNM ;
- La procédure d'attribution des logements ;
- Les règles de priorisation des demandes de logement.

L'art. 2 des statuts stipule que « *la fondation a pour but de mettre, en priorité à disposition de la population de Meyrin, des logements confortables à des loyers correspondant aux besoins de la population, ainsi que des locaux professionnels, commerciaux, artisanaux ou d'intérêt général. Si nécessaire, la fondation fait appel à la législation fédérale et cantonale relative à la construction de logements sociaux.* » Pour ce faire, une procédure d'attribution des logements et les règles de priorisation des demandes de logement ont été mises en place.

Sur la base des informations qui nous ont été communiquées par le président, le Conseil de fondation à la volonté de maintenir une mixité sociale parmi les locataires de ses immeubles.

4.1.2. Constats

Constat 1 : Absence de formalisation de la stratégie du logement

Le Conseil de fondation n'a pas défini de stratégie en matière de logements ; il ne s'est pas fixé d'objectifs ni n'a déterminé les moyens qui lui auraient permis de les atteindre.

L'absence d'un tel document ne lui permet pas d'être proactif vis-à-vis des citoyens de Meyrin et de présenter les prestations actuelles que la fondation offre ou qu'elle offrira dans le futur en matière de logements.

Constat 2 : Des documents contradictoires quant aux annexes à fournir

La Cour a constaté que les documents que le candidat doit fournir au moment du dépôt de la demande, divergent selon la source d'information. La procédure d'attribution des logements indique qu'il suffit de transmettre une copie de la pièce d'identité et de l'avis de taxation, alors que le formulaire d'inscription spécifie qu'il est également nécessaire de transmettre une attestation de non-poursuite et une copie du bail du logement actuel.

Constat 3 : Absence de règles écrites concernant la gestion des conflits d'intérêts

Il n'existe pas de document ou de règles écrites décrivant les modalités de récusation des personnes en charge de l'attribution de logement en lien avec les conflits d'intérêts qu'elles pourraient avoir avec un candidat. Seul l'article 16 des statuts stipule que *« les membres du conseil qui, par eux-mêmes, leurs ascendants, descendants, frères, sœurs, conjoints ou alliés au même degré, ont un intérêt direct à l'objet soumis à la délibération, ne peuvent intervenir dans la discussion ni voter »*.

De plus, la Cour constate que la commission d'attribution est composée pour moitié de locataires de logements appartenant à la fondation.

Il en résulte qu'un logement peut être attribué à candidat qui a d'autres liens (par exemple économiques ou sociaux) avec un membre de la commission sans qu'aucune information ne soit portée à la connaissance des autres membres de la commission.

Constat 4 : Un environnement de contrôle insatisfaisant

La Cour constate une grande concentration de responsabilités sur le gestionnaire de la fondation dans un environnement où la supervision du Conseil de fondation est limitée. En particulier, la Cour relève que :

- Le gestionnaire gère seul la base de données des demandes. Aucun autre collaborateur de la mairie n'a accès au document et aucun contrôle n'est effectué par les membres de la commission d'attribution ;
- Le gestionnaire est seul à prioriser et sélectionner les 5-6 dossiers qui sont présentés à la commission d'attribution (les dossiers sont anonymisés sur demande du Conseil de fondation) ;
- Le gestionnaire est seul à connaître le nom du candidat choisi par la commission, qui ne lui est pas divulgué après l'attribution ;
- Le gestionnaire est seul à donner l'instruction d'attribuer le logement à la régie ;
- Aucun document lié au processus décisionnel d'attribution de logement n'est conservé et le choix de la commission d'attribution n'est pas formalisé dans un document (par exemple, un procès-verbal). Seules restent dans le dossier : la demande de logement et ses annexes ainsi qu'une lettre de la régie confirmant la signature du bail.

Dans le cadre de ses travaux, la Cour n'a pas constaté d'anomalies liées aux points ci-dessus dans l'application du processus. Néanmoins, elle relève que l'environnement de contrôle actuel ne permet pas d'identifier d'éventuelles inégalités de traitement des candidats ni de non-respect des décisions du Conseil de fondation.

4.1.3. Risques découlant des constats

Le **risque opérationnel** tient à l'impossibilité pour le Conseil de fondation de se fixer des objectifs en matière de développement immobilier en l'absence de stratégie.

Le **risque de contrôle** est avéré par un environnement de contrôle inadéquat, notamment par l'absence de modalités de récusation des membres de la commission d'attribution en cas de conflits d'intérêts.

Le **risque financier** tient à l'absence de stratégie à moyen et long terme ne permettant pas d'avoir une visibilité sur les capacités financières futures de la fondation, notamment lorsque des opportunités d'acquérir des biens se présentent.

4.1.4. Recommandations

Recommandation 1 (cf constat 1)

La Cour recommande au Conseil de fondation d'établir une stratégie en matière de logement décrivant notamment :

- Les objectifs qualitatifs : type d'immeubles recherchés ; type d'objet (logements, surfaces commerciales, places de parc) ; politique suivie en matière de développement durable ;
- Les objectifs quantitatifs : nombre de logements ; avec quelle typologie ;
- Les moyens et outils à mettre en œuvre pour y parvenir : recherche directe ou par l'intermédiaire de mandataires, collaboration avec d'autres entités communales ou d'autres communes voisines ;
- La prise en compte dans les attributions du principe de la mixité des locataires.

Concernant les aspects financiers de cette stratégie, la Cour recommande au Conseil de fondation de préciser également :

- La politique des loyers poursuivie (pour les logements à loyers libres) de manière globale ou en fonction des objectifs décrits plus haut ;
- Les objectifs financiers de la fondation (capacité financière et d'endettement) à moyen terme et les outils de pilotage permettant de suivre ces objectifs ;
- La volonté de faire varier les loyers et, dans l'affirmative, indiquer les raisons (par exemple hausse, respectivement baisse des taux hypothécaires, accroissement des charges d'entretien, réalisation de travaux dans le logement suite à sortie locataire pour en améliorer le confort).

Recommandation 2 (cf constat 2)

La Cour recommande au Conseil de fondation d'arrêter la liste des documents qui doivent être annexés à la demande de logement. Ensuite, il devra harmoniser les documents de la fondation (formulaire de demande, procédure d'attribution de logements).

Recommandation 3 (cf constat 3)

La fondation est invitée à mettre en place une charte éthique qui devra, notamment,

- Définir les modalités de récusations permettant de réduire le risque de conflits d'intérêts des membres de la commission d'attribution ou des collaborateurs prenant part au processus d'attribution ;
- Définir les modalités de traitement des exceptions ou cas de « forces majeures ».

Recommandation 4 (cf constat 4)

La Cour recommande au Conseil de fondation de revoir l'organisation de la fondation de sorte qu'aucun processus-clé ne soit de la responsabilité d'une seule personne sans une supervision adéquate. Ceci passera notamment par :

- La mise en place de contrôles en vue de garantir l'objectivité de la méthode de sélection des dossiers à présenter à la commission d'attribution (par exemple revue et approbation préalable par le président de la commission d'attribution) ;
- L'information à la commission d'attribution du nom du candidat choisi et son inscription dans le document de synthèse ou le procès-verbal de la commission d'attribution.

De plus, la conservation des documents utilisés dans le processus d'attribution permettra une vérification à posteriori des attributions de logements.

Pistes et modalités de mise en œuvre

Cf recommandations 1 à 3

Les recommandations 1 à 3 pourraient être formalisées dans un seul document composé de différents chapitres traitant des sujets suivants :

- Stratégie et objectifs de la fondation en matière de logement ;
- Stratégie et objectifs de la fondation en matière de loyers ;
- Règles éthiques.

4.1.5. Observations de l'audité

La fondation a toujours été proactive quant aux possibilités offertes en matière d'acquisition de logements. Pour exemple, concernant le nouveau éco-quartier des Vergers, elle était prête à réaliser le 50% des logements situés sur les terrains appartenant à la Commune. Or, celle-ci, ne lui en a accordé que 21%. La fondation a cependant pu augmenter son parc immobilier par le biais de l'achat des bâtiments B13 et A13 à des propriétaires privés.

Ce nouveau projet intervient huit ans après la fin de la construction du quartier de Monthoux par la fondation.

4.2. Processus de gestion des demandes

4.2.1. Contexte

La première étape dans le processus global d'attribution d'un logement est le dépôt de la demande de logement. Toutes les demandes sont gérées dans une base de données tenue sur un fichier Excel (le fichier). Cette base de données 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

Les formulaires de demande de logement sont disponibles auprès de la mairie et sur le site internet de la commune. Lorsqu'il dépose sa demande, le candidat doit fournir les documents suivants :

- Une copie de la pièce d'identité de chaque occupant du logement souhaité ;
- Une copie du dernier avis de taxation ;
- Une copie du bail actuel ;
- Une attestation de non-poursuite.

Les demandes sont transmises à la mairie par courrier, courriel ou remises à l'accueil de la mairie. Le gestionnaire de la fondation ne recevant pas les candidats, les échanges se font par téléphone ou par courriel.

A réception du dossier, le gestionnaire envoie une confirmation au candidat mentionnant, si nécessaire, les documents manquants. Pour les demandeurs qui n'ont aucun lien avec la commune, l'accusé de réception mentionne que leur chance d'obtenir un logement est très faible.

Enregistrement d'une inscription

Toutes les demandes sont transmises au président de la fondation pour information avant d'être enregistrées dans la base de données par le gestionnaire. Ce dernier est le seul à avoir accès à celle-ci.

Validité des demandes et maintenance de la base de données

Les demandes sont valables une année. Dans les faits, les demandes sont sorties de la base de données uniquement quand le gestionnaire identifie des demandes caduques ; elles sont archivées et restent consultables.

4.2.2. Constats

Constat 5 : Des demandes de logement acceptées sans pièces justificatives

La Cour a constaté que les demandes sont acceptées même si aucun justificatif n'est remis par le candidat.

Cette manière de procéder est contraire à ce qui est indiqué sur le formulaire de demande et dans la procédure d'attribution des logements. D'autre part, cela engendre des pertes de temps pour le gestionnaire parce qu'il doit récolter les informations manquantes au moment de la sélection des dossiers de candidature pour l'attribution des logements.

Constat 6 : La base de données des demandes n'est pas fiable

La Cour a constaté qu'il n'existe aucun contrôle sur les données saisies dans le fichier à partir des formulaires de demandes. Il en résulte des erreurs de saisie dans la base de données.

Sur la base d'un échantillon de 20 dossiers, la Cour a relevé que :

- Dans 9 cas, le revenu indiqué dans la base de données ne correspond pas au revenu indiqué sur le formulaire ou l'avis de taxation ;
- Dans 13 cas, la demande est échue et n'a visiblement pas fait l'objet d'un renouvellement ;
- Dans 8 cas, certains documents à annexer à la demande sont manquants ou ne répondent pas à la demande ;
- Dans 2 cas, des candidats apparaissent dans la base de données alors qu'un logement leur a déjà été attribué ;
- Dans 2 cas, l'ancienneté de la demande (date d'inscription) ne correspond pas ou n'est pas vérifiable.

Le manque de fiabilité de la base de données ne permet pas de l'utiliser de manière adéquate dans le cadre de la sélection de candidats.

4.2.3. Risques découlant des constats

Le **risque opérationnel** tient à l'acceptation de demandes sans les pièces justificatives et qui génère un travail supplémentaire au gestionnaire au moment de la sélection des dossiers.

Le **risque de conformité** tient au non-respect des documents établis par le Conseil de fondation ce qui ne garantit pas l'égalité de traitement des candidats.

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

4.2.4. Recommandations

Recommandation 5 (cf constat 5)

La Cour recommande au Conseil de fondation de n'enregistrer les demandes que lorsqu'elles sont complètes et exactes.

Afin de ne pas générer une charge de travail importante sur une courte période, la mise en œuvre de cette recommandation pourrait se faire au fur et à mesure des renouvellements de demandes et des attributions de logement.

Recommandation 6 (cf constat 6)

La Cour recommande au Conseil de fondation de mettre en place de contrôles visant à s'assurer que :

- Les dossiers de demandes (formulaire d'inscription et annexes) sont complets ;
- Les informations ressortant de la demande et de la base de données sont concordantes ;
- Les dossiers avec une date de dépôt supérieure à une année et sans date de renouvellement, sont sortis du fichier.

Ces activités de contrôle pourraient prendre la forme d'un contrôle périodique du fichier et des dossiers à effectuer par un collaborateur de la mairie qui ne serait pas rattaché au service « accueil et logement ».

Une base de données fiable permet également d'améliorer le processus de sélection des candidats.

4.2.5. Observations de l'audit

S'il est vrai qu'au moment de l'enregistrement de la demande certaines pièces justificatives sont manquantes, aucun n'appartement n'est attribué sans la consultation de toutes les pièces requises et actualisées.

Dès maintenant, aucun enregistrement ne sera effectué sans la constitution complète du dossier, ceci dans le but de réduire la masse de travail.

4.3. Processus d'attribution de logements et de fixation des loyers

4.3.1. Contexte

Les critères d'attribution

La procédure d'attribution des logements de la Fondation Nouveau Meyrin indique trois critères à remplir absolument afin d'obtenir un logement. Ce sont :

- « Existence d'un lien avec Meyrin : être originaire de Meyrin, y avoir habité, y habiter ou y travailler, éventuellement y avoir un lien fort (p.ex. être actif dans un groupement ou une association) » ;
- « Adéquation du nombre de personnes qui occuperont le logement avec le nombre de pièces des logements disponibles » ;
- « Niveau de revenu et solvabilité ».

La procédure précise également les règles de priorisation des demandes et leurs modalités de pondération. Les règles utilisées portent principalement sur la situation actuelle du candidat (état du logement, taux d'occupation, taux d'effort, menaces et dangers liés à la localisation du logement, accessibilité et localisation du logement) et conduisent à évaluer un degré d'urgence de la demande. En effet, des 13 critères utilisés, seuls ceux de l'ancienneté et de la sous-occupation n'évaluent pas l'urgence.

Les règles sont présentées ci-dessous et chacune fait l'objet d'une pondération qui n'est pas accessible au public :

REGLES	MODALITÉS DE PRIORISATION
Ancienneté de la demande	Par tranche de 1 an
Refus d'une proposition de logement	Si le refus n'est pas justifié, mise à 0 des points ancienneté
Non titulaire d'un bail	Sans domicile fixe
Non titulaire d'un bail	Vit chez des tiers, en compagnie de ceux-ci (y compris lorsqu'il s'agit d'un enfant majeur chez ses parents)
	Sous-location
	Foyer, hôtel, pension
	Bail résilié par le bailleur
Couples en instance de divorce ou séparation de concubins (si cohabitent encore)	Sans enfants mineurs dans le futur logement (domicile légal)
	Avec enfants mineurs dans le futur logement (domicile légal)
Sur-occupation	Nombre de pièces identique au nombre d'occupants
	Dès 0.5 pièces de moins que le nombre d'occupants
Sous-occupation	2.5 ou 3 pièces de plus que le nombre d'occupants
	Dès 3.5 pièces de plus que le nombre d'occupants
Taux d'effort (loyer net + surtaxe / revenu brut)	De 30 à 40%
	Plus de 40%
Revenus provenant de Chômage, RMCAS, HG, SPC	Si la majorité du revenu du groupe familial provient du chômage ou aides sociales

Menaces à l'intégrité corporelle (en lien avec la location du logement actuel, par ex. voisin, conjoint)	Alléguées (violences verbales ou physique, menaces)
	Attestées (carte de protection, certificat médical, etc.)
Raison médicale	Liée au logement actuel et attestée par certificat médical
Vétusté, manque de confort	Insalubrité avérée (mauvais état de l'immeuble, humidité, moisissures), absence de chauffage central ou sanitaires
Démolition / transformation	Travaux nécessitant l'évacuation des locataires en place
Accessibilité	Difficulté de l'un des membres du groupe familial à rejoindre seul le logement actuel (y.c. si logement en étage sans ascenseur enfant de -2 ans)
	Impossibilité de l'un des membres du groupe familial de rejoindre seul le logement actuel
Éloignement	Éloignement du logement actuel par rapport à un lieu impératif (école spécialisée, hôpital, travail)

Information de résiliation de bail

Lorsqu'un logement se libère, la régie informe par courrier le gestionnaire de la fondation. Elle lui indique en outre, la date de sortie et lui soumet une proposition de loyer en fonction des loyers-cibles de la fondation. Dès réception du courrier, le gestionnaire convoque la commission d'attribution.

La régie procède à l'état des lieux de sortie et détermine si des travaux d'entretien sont nécessaires.

Sélection des candidats potentiels

Le gestionnaire extrait de la base de données tous les candidats qui sont susceptibles d'être intéressés par le logement (en fonction du nombre de pièces souhaitées) et procède à l'attribution des points.

Le gestionnaire imprime une liste anonymisée des demandes qui est triée par date d'ancienneté. À partir de cette liste et de sa connaissance des dossiers, il sélectionne 5 à 6 dossiers dont les principales données (âge, situation socioéconomique, domicile, etc.) sont reprises sur un document « *résumé des dossiers de candidature* ».

Choix du candidat et attribution du logement

Sur la base du « *résumé des dossiers de candidature* », chaque membre de la commission d'attribution priorise trois dossiers en leur attribuant des points. C'est le cumul des points de chaque dossier qui détermine le choix final de la commission d'attribution.

Les membres de la commission d'attribution ne connaissent jamais le nom des candidats sélectionnés, ni celui du candidat qui est choisi et qui signe le bail. La liste des demandes que le gestionnaire édite pour en effectuer la pondération est également à disposition des membres de la commission.

La décision de la commission d'attribution n'est pas formalisée et n'apparaît dans aucun document (par exemple procès-verbal). En outre, tous les documents servant au choix des candidats sont détruits.

Communication au candidat retenu

Le gestionnaire téléphone au candidat choisi afin de mettre à jour les informations de la base de données des demandes et lui demander de contacter la régie pour organiser une visite.

Si le candidat accepte le logement, il doit remplir une demande auprès de la régie et produire l'ensemble des documents (pièces d'identité, attestation de non-poursuite, avis de taxation, ancien bail). Si la régie identifie un problème ou un risque dans le dossier (par exemple insolvabilité), elle en informe le gestionnaire. Celui-ci donne ensuite son accord à la signature du bail, généralement par email, qui n'est pas conservé.

La régie s'occupe de la gestion administrative du dossier et notamment l'édition et la signature du contrat de bail.

Fixation des loyers

S'agissant des immeubles à loyers libres, la régie propose une augmentation de loyer lorsque des travaux sont entrepris dans les logements (peinture, rénovation de parquet, de carrelage, sanitaire ou cuisine, etc.). Le montant de l'augmentation est fonction du coût des travaux et des loyers cibles définis par la FNM et il ne peut en aucun cas dépasser le montant maximum prévu par la LDTR. La régie tient également compte, dans ses propositions, de la variation du taux hypothécaire de référence.

Quant aux baisses de loyers, elles sont appliquées à la demande des locataires, par exemple lorsque le taux hypothécaire de référence diminue.

Pour les immeubles sous contrôle de l'État, les loyers sont validés par l'Office cantonal du logement et de la planification foncière. Les paramètres qui sont pris en compte pour une demande de modification de l'état locatif sont les suivants :

- Augmentation ou diminution des charges d'exploitation ;
- Hausse ou baisse de l'intérêt hypothécaire ;
- Augmentation ou diminution de l'aide de l'état (subvention).

Dans le cadre de son mandat de gestion, c'est la régie qui établit une demande de modification de l'état locatif, qui la soumet au Conseil de fondation, puis à l'OCLPF pour approbation. Elle envoie ensuite aux locataires les modifications de loyers.

4.3.2. Constats

Constat 7 : Une procédure d'attribution pas assez précise

La Cour a constaté que les méthodes de calcul ainsi que les modalités d'utilisation des critères d'attribution « à remplir absolument » selon la procédure d'attribution ne sont pas définies. Par exemple :

- L'adéquation du nombre de personnes qui occuperont le logement avec le nombre de pièces des logements disponibles n'est ni définie ni calculée selon un taux d'occupation ;
- Le niveau de revenus et de solvabilité n'est ni défini ni calculé selon un taux d'effort.

Constat 8 : Des règles de priorisation qui évaluent l'urgence de manière prépondérante

Actuellement, l'application des règles de priorisation des demandes fait émerger uniquement les demandes liées à l'urgence sociale, ce qui ne correspond pas au but des statuts qui est plus large.

Cette manière de prioriser les demandes ne répond pas non plus à la volonté du Conseil de fondation de favoriser la mixité sociale parmi les locataires, et ne permet pas de garantir une stabilité financière du parc immobilier de la fondation à moyen terme.

Constat 9 : Des demandes de logement enregistrées malgré le non-respect des critères obligatoires

La Cour constate que les dossiers ne répondant pas aux critères obligatoires définis dans la procédure d'attribution sont tout de même acceptés et enregistrés dans la base de données. Cette situation, qui n'est connue qu'au moment où le gestionnaire établit la pondération des règles de priorisation, génère un travail superflu parce que ces demandes ne pourront pas être satisfaites.

Constat 10 : Une pondération des règles de priorisation effectuée seulement au moment de l'attribution

La pondération des règles de priorisation n'est effectuée qu'au moment de préparer la sélection des dossiers en vue de l'attribution d'un logement.

De plus, ce travail de pondération des dossiers n'étant pas conservé, il doit être répété à chaque attribution et pour tous les dossiers dans la base de données.

Constat 11 : Les loyers des logements attribués sont calculés correctement

Dans le cadre du processus d'attribution de logements, la Cour a analysé la fixation des loyers.

Les travaux effectués par la Cour ont démontré que la fondation avait une maîtrise satisfaisante de la fixation des loyers et n'ont pas mis en lumière d'exception.

4.3.3. Risques découlant des constats

Le **risque opérationnel** tient à un fonctionnement inefficent parce qu'il nécessite des travaux répétitifs lors des attributions de logement.

Le **risque de conformité** est avéré parce que le processus d'attribution de logements actuel ne sélectionne que les dossiers de candidats en situation d'urgence, ce qui n'est pas conforme aux buts des statuts, ni aux procédures et directives de la fondation.

4.3.4. Recommandations

Recommandation 7 (cf constat 7)

Si le Conseil de fondation confirme l'application des critères « à remplir absolument », la Cour lui recommande d'en préciser les modalités en définissant des valeurs cibles de taux d'effort et de taux d'occupation.

Lorsque des demandes de logement ne respectent pas ces valeurs-cibles, elles ne devront pas être acceptées ; cette limitation devra être indiquée dans la procédure et sur le formulaire de demande.

Recommandation 8 (cf constat 8)

Les statuts de la fondation ne mentionnant pas que les logements sont attribués en priorité aux demandes liées à des situations d'urgence, la Cour invite la Conseil de fondation à indiquer formellement dans la procédure d'attribution que telle est sa volonté.

Dans le cas contraire, la Cour invite le Conseil de fondation à définir de nouvelles règles de priorisation (en réduisant le nombre de celles qui sont relatives aux situations d'urgence et en introduisant d'autres règles en relation avec le taux d'effort et d'occupation du logement recherché). Cela devra permettre à la fondation de sélectionner un certain nombre de dossiers de candidats dont la situation n'est pas liée à l'urgence.

Cette démarche pourra répondre, en partie, aux buts des statuts et à la volonté du Conseil de fondation de favoriser la mixité sociale dans ses logements.

Recommandation 9 (cf constats 9 et 10)

La Cour recommande au gestionnaire de la fondation d'effectuer la pondération des critères d'attribution au moment de la saisie des demandes de logement dans la base de données. Ceci permettra d'éviter de refaire ce travail à chaque attribution et pour chaque dossier sélectionné.

La sélection des candidats potentiels en fonction du logement libéré sera facilitée et plus rapide.

Pistes et modalités de mise en œuvre

Cf recommandations 7 et 8

Afin de permettre au Conseil de fondation de disposer d'un nombre de dossiers garantissant une mixité sociale, il serait envisageable, pour la sélection des candidats à présenter à la commission d'attribution, de:

- Définir un taux d'effort minimum et maximum à respecter obligatoirement (par exemple : minimum 19%, maximum 35%) ;
- Définir un taux d'occupation minimum à respecter obligatoirement (par exemple, le nombre d'occupants + 2 ne doit pas être inférieur au nombre de pièces du logement) ;
- Ne définir qu'un seul critère lié à l'urgence du logement actuel octroyant des points. L'échelle de points de ce critère définirait différentes situations (situation du logement actuel, nombre d'occupants dépassant de 2 points le nombre de pièces, etc.) ;
- Ne définir qu'un seul critère lié à la situation sociale problématique du candidat. Les points ne seraient accordés que si le candidat est redirigé auprès de la fondation par le service social de la commune ;
- Attribuer des points en fonction de l'ancienneté de la demande.

Il s'agira également pour le Conseil de fondation de mettre en place des contrôles pour s'assurer que la procédure d'attribution des logements est correctement appliquée. Ces contrôles devront également être formalisés dans un document existant (par ex. la procédure d'attribution) ou à créer.

4.3.5. Observations de l'audité

Depuis janvier 2013, le Conseil de fondation a constitué une «commission d'attribution», avec son règlement d'attribution. Cette commission a passé de nombreuses séances afin de déterminer la façon la plus objective possible de mettre sur pied un processus d'attribution.

Si les grandes lignes ont pu être appliquées, elle a aussi remarqué qu'il subsiste des points à améliorer afin notamment d'être transparente vis-à-vis de ses choix et de favoriser une mixité de ses locataires.

4.4. Processus de suivi des critères d'attribution

4.4.1. Contexte

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. D'autres conditions telles que le taux d'occupation ou le niveau de fortune des occupants entrent en ligne de compte pour l'attribution d'un logement.

En cours de bail, les locataires ne peuvent demeurer dans un logement subventionné que si les normes, notamment celles relatives au revenu et au nombre de personnes occupant le logement sont respectées. La LGL permet à l'État de demander au locataire de justifier s'il remplit les conditions d'occupation du logement. Si ce n'est plus le cas, ou s'il ne fournit pas les informations demandées, l'OCLPF est en droit d'exiger du propriétaire qu'ils prennent des mesures allant jusqu'à la résiliation du bail (Art. 31 B LGL et art. 10 RGL).

Même si les conditions de la LGL ne sont pas applicables aux logements à loyers libres, elles représentent des bonnes pratiques en matière de suivi du respect des conditions d'octroi d'un logement social. Cela s'entend notamment pour les collectivités publiques qui offrent des logements dont les loyers permettent à des locataires de se loger à des conditions avantageuses.

4.4.2. Constats

Constat 12 : Pas de suivi des critères d'attribution (régime de loyers libres)

Bien qu'il ne s'agisse en aucun cas d'une disposition légale et réglementaire, la Cour constate qu'il n'existe aucun contrôle des modifications intervenues dans les critères d'attribution des logements en loyers libres tout au long de la vie locative.

Ainsi, un certain nombre de logements sont occupés par des locataires qui ne respectent plus ces critères et depuis fort longtemps, sans que la fondation ait formellement connaissance de la situation. Il en ressort que des logements ne peuvent être mis à disposition de candidats qui remplissent les conditions d'attribution.

De plus, cette situation ne permet pas au Conseil de fondation d'identifier d'éventuelles sous-occupations.

4.4.3. Risques découlant des constats

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

4.4.4. Recommandations

Recommandation 10 (cf constat 12)

La Cour recommande au Conseil de fondation 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 fondation.

Par ailleurs, cette information pourrait également figurer dans le formulaire de demande afin que les demandeurs soient informés de leur devoir de collaboration.

L'obtention de telles informations, notamment quant à la sous-occupation de ses logements pourrait permettre au Conseil de fondation de favoriser les échanges de logements entre locataires, pour autant qu'ils y soient disposés.

4.4.5. Observations de l'audité

La fondation peut encourager ses locataires à transmettre spontanément des informations quant à leur situation personnelle en cas de changement, mais elle n'a en revanche peu de moyen de contrôle et de base légale.

Cependant, elle incite ses locataires à prendre des appartements adaptés à leur nouveau taux d'occupation en offrant des loyers inférieurs.

Pour ce faire, elle notifiera sur son formulaire d'inscription et sur tout nouveau bail, qu'elle incite ses locataires à prendre des logements adaptés à leur nouveau taux d'occupation en offrant, en contrepartie, des loyers inférieurs.

5. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS

Réf	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			
		Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
4.1.4	<p>Recommandation 1</p> <p>La Cour recommande au Conseil de fondation d'établir une stratégie en matière de logement.</p> <p>Concernant les aspects financiers de cette stratégie, la Cour recommande au Conseil de fondation de préciser également :</p> <ul style="list-style-type: none"> - La politique des loyers (loyers libres) ; - Les objectifs financiers de la fondation ; - La volonté de faire varier les loyers. 	3	Conseil de fondation	30.06.2017	
4.1.4	<p>Recommandation 2</p> <p>La Cour recommande au Conseil de fondation d'arrêter la liste des documents qui doivent être annexés à la demande de logement. Ensuite, il devra harmoniser les documents de la fondation (formulaire de demande, procédure d'attribution de logements).</p>	2	Conseil de fondation	30.06.2016	
4.1.4	<p>Recommandation 3</p> <p>La fondation est invitée à mettre en place une charte éthique qui devra, notamment,</p> <ul style="list-style-type: none"> - Définir les modalités de récusations permettant de réduire le risque de conflits d'intérêts des membres de la commission d'attribution ou des collaborateurs de cette dernière. - Définir les modalités de traitement des exceptions ou cas de « forces majeures ». 	2	Conseil de fondation	30.06.2017	
4.1.4	<p>Recommandation 4</p> <p>La Cour recommande au Conseil de fondation de revoir l'organisation de la fondation de sorte qu'aucun processus-clé ne soit de la responsabilité d'une seule personne sans une supervision adéquate. Ceci passera notamment par :</p> <ul style="list-style-type: none"> - La mise en place de contrôles en vue de garantir l'objectivité de la méthode de sélection des dossiers à présenter à la commission d'attribution ; - L'information à la commission d'attribution du nom du candidat choisi et son inscription dans le document de synthèse ou le procès-verbal de la commission d'attribution. 	3 3	Conseil de fondation Gestionnaire	30.12.2016 01.02.2016	

Réf	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			
		Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
4.2.4	Recommandation 5 La Cour recommande au Conseil de fondation de n'enregistrer les demandes que lorsqu'elles sont complètes et exactes.	2	gestionnaire	01.03.2016	
4.2.4	Recommandation 6 La Cour recommande au Conseil de fondation de mettre en place des contrôles visant à s'assurer : - que les dossiers de demandes (formulaire d'inscription et annexes) sont complets ; - que les informations ressortant de la demande et de la base de données sont concordantes ; - que les dossiers avec une date de dépôt supérieure à une année et sans date de renouvellement, sont sortis du fichier.	3	Conseil de fondation	30.12.2016	
4.3.4	Recommandation 7 Si le Conseil de fondation confirme l'application des critères « à remplir absolument », la Cour lui recommande d'en préciser les modalités en définissant des valeurs cibles de taux d'effort et de taux d'occupation. Lorsque des demandes de logement ne respectent pas ces valeurs-cibles, elles ne devront pas être acceptées ; cette limitation devra être indiquée dans la procédure et sur le formulaire de demande.	3	Conseil de fondation	30.06.2017	
4.3.4	Recommandation 8 Les statuts de la fondation ne mentionnant pas que les logements sont attribués en priorité aux demandes liées à des situations d'urgence, la Cour invite le Conseil de fondation à indiquer formellement dans la procédure d'attribution que telle est sa volonté. Dans le cas contraire, la Cour invite le Conseil de fondation à définir de nouvelles règles de priorisation (en réduisant le nombre de celles qui sont relatives aux situations d'urgence et en introduisant d'autres règles en relation avec le taux d'effort et d'occupation du logement recherché). Cela devra permettre à la fondation de sélectionner un certain nombre de dossiers de candidats dont la situation n'est pas liée à l'urgence.	3	Conseil de fondation	30.06.2017	

Réf	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			
		Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
4.3.4	<p>Recommandation 9</p> <p>La Cour recommande au gestionnaire de la fondation d'effectuer la pondération des critères d'attribution au moment de la saisie des demandes de logement dans la base de données. Ceci permettra d'éviter de refaire ce travail à chaque attribution et pour chaque dossier sélectionné.</p>	3	Gestionnaire	01.03.2016	
4.4.4	<p>Recommandation 10</p> <p>La Cour recommande au Conseil de fondation 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 fondation.</p> <p>Par ailleurs, cette information pourrait également figurer dans le formulaire de demande afin que les candidats soient informés de leur devoir de collaboration.</p>	3	Conseil de fondation	30.12.2016	

6. DIVERS

6.1. 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'État 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'État 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 le cahier des charges ;
- mauvaise rédaction du cahier des charges 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'État 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'État 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 ;

À 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'État 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'État ;
- 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.

6.2. Remerciements

La Cour remercie le président du Conseil et le gestionnaire de la Fondation Nouveau Meyrin qui lui ont consacré du temps.

L'audit a été terminé en février 2016. Le rapport complet a été transmis au président du Conseil de fondation le 5 février 2016 dont les observations remises le 11 mars 2016 ont été dûment reproduites dans le rapport.

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

Genève, le 5 avril 2016

Isabelle Terrier
Présidente

Myriam Nicolazzi
Magistrate suppléante

François Paychère
Magistrat titulaire

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes.

Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

La Cour des comptes garantit l'anonymat des personnes qui lui transmettent des informations mais n'accepte pas de communication anonyme.

Vous pouvez prendre contact avec la Cour des comptes par téléphone, courrier postal, fax ou courrier électronique.

Cour des comptes – Route de Chêne 54 – 1208 Genève
tél. 022 388 77 90 – fax 022 388 77 99
<http://www.cdc-ge.ch>



Cour des comptes – Route de Chêne 54 - 1208 Genève
tél. 022 388 77 90 - fax 022 388 77 99
<http://www.cdc-ge.ch>