

**Gestion des immeubles du patrimoine financier de la Ville de Lausanne
Mise en œuvre des recommandations de l'audit,
clarification des procédures et amélioration du contrôle interne**

Réponse à la Motion de Mme Isabelle Truan et consorts « Critères d'attribution et conditions locatives du patrimoine de la Ville de Lausanne »

Préavis N° 2012/40

Lausanne, le 6 septembre 2012

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

1. Objet du préavis

Le présent préavis s'inscrit dans le prolongement du préavis N° 2010/39 « Politique de gestion immobilière du patrimoine financier de la Commune de Lausanne »¹. Il présente notamment les mesures mises en place à la suite de l'audit commandé par la Municipalité de Lausanne le 9 mars 2011 à la société Deloitte SA sur la gestion du patrimoine immobilier de la Ville². Celui-ci a en effet débouché sur une série de recommandations que la Municipalité de Lausanne a souhaité prendre en compte. Il intègre également les conclusions du rapport du 21 octobre 2011 de la Cour des comptes intitulé « Audit de la gestion des immeubles locatifs communaux soumis au marché libre dans six communes vaudoises »³.

Le cadre de ce préavis dépasse toutefois les seules recommandations des rapports d'audit.

Il précise premièrement les principes généraux de la gestion immobilière du patrimoine financier de la Ville de Lausanne indiqués dans le préavis N° 2010/39. Il indique la méthode suivie pour évaluer la valeur des immeubles et les outils développés en termes de gestion et de suivi financier.

Deuxièmement, il traite des directives administratives adoptées par la Municipalité concernant les conditions d'attribution des logements, objets commerciaux et places de parc et contrats de prêt à usage, de même que les règles applicables en matière de modification de loyer. Deux commissions d'attribution sont notamment instituées, l'une pour les logements, l'autre pour les locaux commerciaux et établissements publics.

Troisièmement, il présente les mesures prises par le Service du logement et des gérances (SLG) en termes d'organisation et de contrôle interne. La nouvelle organisation, mise en place en janvier 2012 permettra de dégager des moyens pour assurer un meilleur suivi des processus et des directives (contrôle interne). L'évolution de l'outil informatique est également planifiée à moyen terme.

Il est à relever que l'ensemble des mesures mises en place relèvent des compétences de gestion de la Municipalité au sens de la Loi sur les communes. Comme annoncé lors de débats devant le Conseil communal, la Municipalité a toutefois souhaité rendre compte des mesures mises en place dans le cadre d'un préavis au Conseil communal. Ce préavis répond également à la motion de Mme Isabelle Truan et consorts « Critères d'attribution et conditions locatives du patrimoine de la Ville de Lausanne »⁴.

¹ BCC 2010-2011, TII (N°10/I), pp. 1236 ss

² Communiqué de presse du 29.06.2011, Ville de Lausanne

³ Communiqué de presse du 09.11.2011, Vaud, rapport n° 17

⁴ BCC 2010-2011, TII (N°12/I), pp. 338

2. Table des matières

1. Objet du préavis.....	1
2. Table des matières	2
3. Préavis, motions et interventions antérieures relatives à la gestion immobilière	2
4. Rappel du préavis n° 2010/39.....	3
5. Observations et recommandations des rapports d'audit, conclusions et méthode de travail.....	3
6. Objectifs, évaluation et outils de gestion du patrimoine financier de la Ville de Lausanne.....	7
7. Critères d'attribution des objets du patrimoine financier et méthode d'adaptation des loyers.....	11
8. Contrôle interne, organisation et outil informatique.....	15
9. Réponse à la motion de Mme Isabelle Truan	18
10. Aspects financiers.....	18
11. Conclusions	18

3. Préavis, motions et interventions antérieures relatives à la gestion immobilière

- Préavis N° 1998/58⁵ - Acquisition d'un nouveau système de traitement informatique de gestion immobilière
- Préavis N° 2001/237⁶ - Fixation des loyers des biens immobiliers appartenant à la Commune, incitation en vue d'échanges d'appartements et maintien d'appartements à loyers modestes
- Préavis N° 2003/43⁷ - Nouvelle politique communale du logement
- Préavis N° 2003/62⁸ - Intégration de la gestion des bâtiments administratifs au Service immobilier dans l'outil informatique OFIGER
- Préavis N° 2005/58⁹ - Pour le maintien des locataires dans leur logement et la mise en œuvre de mesures efficaces pour éviter les expulsions
- Rapport-préavis N° 2008/28¹⁰ - Pour des contrats de location respectueux de l'environnement
- Préavis N° 2008/30¹¹ - Politique immobilière de la Commune de Lausanne.
- Préavis N° 2010/39¹² - Politique de gestion immobilière du patrimoine financier de la Commune de Lausanne
- Interpellation de MM. P.-A. Hildbrand et N. Gillard, intitulée « Favoritisme et passe-droit pour les logements gérés par la Ville ? » du 14.02.2011¹³
- Interpellation de M. C.-A. Voiblet, demandant « un audit externe pour mettre un terme à toute suspicion de copinage dans la gestion des biens immobiliers par les gérances de la Ville » du 14.2.2011¹⁴
- Motion de Mme I. Truan et consorts « Critères d'attribution et conditions locatives du patrimoine de la Ville de Lausanne »¹⁵ du 22.02.2011.

⁵ BCC 1998, T. II, pp. 471 ss

⁶ BCC 2002, T. I, pp. 479 ss

⁷ BCC 2004-2005, T. I (No 2), pp. 127, 168, 175 ss

⁸ BCC 2004-2005, T. I (No 7/II), pp. 725 ss

⁹ BCC 2006-2007, T. I (No 2), pp. 735 ss

¹⁰ BCC 2008-2009, T. I (No 6/1), pp. 442 ss

¹¹ BCC 2008-2009, T. II (No 13/II), pp. 499 ss

¹² BCC 2010-2011, TII (N°10/D), pp. 1236 ss

¹³ BCC 2010-2011, TII (N° 18), pp. 1055 ss

¹⁴ BCC N° 5 du 11.10.2011 à paraître

¹⁵ BCC 2010-2011, TII (N°12/D), pp. 338

4. Rappel du préavis N° 2010/39

Le préavis N° 2010/39 avait pour but de clarifier et de définir la politique de gestion immobilière appliquée par le SLG. Il s'agissait d'établir un document de référence permettant de fixer le cadre des mandats qui sont attribués au SLG, notamment pour la gestion du patrimoine financier (PATFIN). Il devait permettre de définir et confirmer les processus clé relatifs à l'activité de gestion immobilière et de préciser les objectifs principaux souhaités par la Municipalité pour la gestion du parc propriété de la Ville. Le but étant d'informer afin que chaque partenaire et acteur soit bien renseigné sur l'amplitude des mandats et les responsabilités y relatives.

On y trouve des informations concernant l'organisation interne du service, la gestion comptable, ses collaborations avec d'autres services (Architecture, Routes & mobilité, Parcs & domaines). Ce préavis dresse également l'inventaire des immeubles et objets sous gestion, classés en dix catégories différenciées. L'actualisation de la valeur du patrimoine financier n'ayant pas encore abouti au moment de la rédaction du préavis, il était impossible de vérifier si les objectifs de rendement proposés étaient atteints ou pouvaient l'être à moyen ou long terme.

En ce qui concerne les processus d'attribution des objets aux candidats locataires, le préavis décrit les procédures appliquées, selon les directives internes établies par la direction, pour les logements, les locaux commerciaux, les places de parc, les ateliers d'artistes et les prêts à usage. Il rappelle également les règles applicables au sens du droit du bail et de la loi sur la démolition, transformation et rénovation de maisons d'habitation (LDTR) en matière d'adaptation des loyers.

Le préavis se termine par une présentation de la stratégie d'assainissement énergétique du parc, élaborée en réponse à la motion de M. Fabrice Ghelfi « Pour des contrats de location respectueux de l'environnement »¹⁶ et pour rendre ce patrimoine compatible avec les critères de « la société à 2000 watts ».

5. Observations et recommandations des rapports d'audit, conclusions et méthode de travail

5.1. Observations et recommandations du rapport d'audit du Cabinet Deloitte SA

Le mandat confié au Cabinet d'audit Deloitte SA s'est déroulé du 4 mai au 24 juin 2011. Les travaux du cabinet d'audit ont été accompagnés par un groupe d'experts composé de personnes expérimentées dans le domaine de la gestion immobilière. Le rapport d'audit a débouché sur sept observations et recommandations qui ont toutes été approuvées par le groupe d'experts. Elles sont brièvement rappelées ci-dessous.

Il est toutefois important de préciser qu'au moment de la réalisation du rapport d'audit, le préavis N° 2010/39 n'avait pas encore été adopté par le Conseil communal. Le présent préavis s'inscrit dans la continuité du préavis N° 2010/39 moyennant un certain nombre de modifications et compléments pour tenir compte des recommandations des auditeurs.

1^{ère} observation : Absence d'objectifs de gestion du portefeuille immobilier

Au moment de l'examen de divers processus suivis par le SLG, les auditeurs et experts ont constaté qu'il n'existait pas une politique formellement définie cadrant le mandat de gestion immobilière du patrimoine financier de la Commune. Dès lors, il est impossible de s'assurer que la stratégie, les politiques et processus actuellement mis en place par le SLG correspondent aux attentes du propriétaire qu'est la Ville. Cette absence d'objectifs clairs et mesurables conduit à une gestion moins dynamique de ce portefeuille en comparaison avec la gestion du portefeuille d'une institution ou d'une société privée comme, par exemple, une caisse de pension. Les auditeurs ont aussi relevé l'absence d'un rapport de gestion annuel spécifique au patrimoine financier de la Ville. En conclusion, ils estiment qu'en l'absence d'un mandat clair du propriétaire, comprenant des objectifs précis, on ne peut se déterminer sur la qualité de la gestion pratiquée par le SLG.

¹⁶ BCC 2008-2009, TI (n°6/I), p. 442ss

Recommandation :

Définir le mandat de gestion confié au SLG en fixant des objectifs de gestion clairs et mesurables. Simplifier la catégorisation des immeubles et leurs objectifs de rendement. La clarté de la définition du mandat en dépend. Sur la base de cette catégorisation et objectifs de rendement par immeuble, le SLG devra mettre en place une stratégie et des processus adaptés, avec des tableaux de bord pour le suivi opérationnel et stratégique de la gestion du patrimoine. Il devra également rendre périodiquement compte de l'atteinte des objectifs auprès du mandant ou de ses représentants.

2^{ème} observation : Faiblesse dans la catégorisation des immeubles telle que définie dans le préavis N° 2010/39

Les auditeurs ont relevé que le nombre de catégories définies est élevé, avec un grand nombre d'immeubles de catégorie « mixte » incluant des activités commerciales au rez-de-chaussée et des logements aux étages. Il devient donc difficile de mettre en place une stratégie de gestion différenciée en accord avec les objectifs de rendement définis dans le préavis. D'autant plus que les outils informatiques actuels ne permettent pas de ventiler les charges par objet et de fournir des indicateurs de performance fiables.

D'autre part, les objectifs de rendement définis dans le préavis N° 2010/39 ne sont pas réalisables. Les immeubles du patrimoine financier n'étant pas tous évalués à la valeur du marché, il est actuellement impossible de calculer les rendements de tous les immeubles du portefeuille.

Recommandation :

Réduire le nombre de catégories à 2 ou 3 et rationaliser les objectifs de rendement en fonction de ces catégories :

- Catégorie rendement : tous les biens pour lesquels une approche dynamique de valorisation et de rendement peut être effectuée; par exemple, locaux commerciaux, établissements publics, immeubles locatifs et immeubles de luxe. Pour ces biens, des critères d'attribution plus ciblés par rapport à l'objet pourraient être définis. Des stratégies d'investissement pourraient être appliquées avec une augmentation progressive des loyers. Pour cette catégorie d'immeubles, il s'agirait surtout d'augmenter progressivement les résultats nets d'exploitation.
- Catégorie stratégique : tous les biens restant font l'objet d'une politique spécifique de la Ville. Cette catégorie peut inclure les immeubles à vocation sociale (immeubles subventionnés, immeubles aux loyers volontairement inférieurs au marché, immeubles dits d'occupation du terrain car s'inscrivant dans un périmètre de développement urbain). Pour ces biens, des critères différenciés d'attribution peuvent être définis. Les objectifs de rendement deviennent secondaires et ne représentent pas la raison première de détention de ce type de bien.
- Catégorie « logements de service » : appartements dépendant d'un autre service de l'administration, dédiés au logement d'un fonctionnaire en relation avec sa mission. Cette catégorie pourrait être incluse dans la catégorie dite stratégique.
- Pour certains biens difficiles à catégoriser (par exemple certaines villas), les experts ont recommandé de profiter du marché immobilier favorable pour les vendre ou les céder en droit de superficie.

3^{ème} observation : Faiblesse de la qualité et de l'exhaustivité des données et limitations de l'outil informatique de gestion

Les experts ont relevé que l'outil informatique actuel ne permet pas de calculer les rendements par immeuble; certaines informations caractérisant l'objet ne sont pas complètes; la traçabilité historique des baux n'est pas possible; les charges et produits sont gérés par « super immeuble » qui peuvent regrouper plusieurs immeubles avec des types d'objets différents; il n'y a pas de lien informatique entre certaines informations saisies à des niveaux différents.

La conséquence principale de ces faiblesses et limitations est la difficulté de générer automatiquement des indicateurs fiables, nécessaires dans la gestion quotidienne et stratégique du patrimoine immobilier, comme par exemple les ratios loyer/m², charges/m², charges/loyer, rendement par immeuble, historique des baux.

Recommandation :

Dans un premier temps, compléter toutes les informations manquantes pour chaque objet. Dans un deuxième temps, après avoir formalisé les objectifs de gestion du patrimoine et les processus pour y arriver, procéder à une analyse du système informatique actuel et envisager son remplacement.

4^{ème} observation : Faiblesse dans le système de contrôle interne du processus d'attribution des logements

Les experts relèvent que, malgré l'existence de critères d'attribution formalisés en fonction des grandes catégories de biens (logements, logements subventionnés, locaux commerciaux, places de parc, ateliers d'artistes, prêts à usage), le système de contrôle mis en place ne permet pas de s'assurer que ces critères sont systématiquement respectés lors de l'attribution d'un logement ou autre objet immobilier. Cette faiblesse du système de contrôle interne n'implique pas de risque légal, le propriétaire étant libre de choisir son locataire, mais un risque pour sa réputation qu'une gérance publique doit éviter.

Recommandation :

Formaliser la procédure d'attribution des objets et introduire des contrôles clés afin de s'assurer que les critères d'attribution sont systématiquement respectés; adapter les critères en fonction de la catégorie des immeubles. Afin de limiter le risque d'image négative, toute attribution ne respectant pas les critères définis doit être justifiée et approuvée selon des directives internes. En outre, l'introduction de contrôles périodiques par échantillonnage permettra de s'assurer que la procédure est respectée.

5^{ème} observation : Faiblesse du système de contrôle interne du processus d'augmentation des loyers

Les auditeurs ont relevé une faiblesse relative à la formalisation du calcul du nouveau loyer après travaux. En effet, le droit du bail autorise une augmentation des loyers selon une ordonnance fédérale et une jurisprudence cantonale. Ainsi, les prestations supplémentaires du bailleur peuvent être répercutées sur les loyers dans une fourchette de 50% à 70% des travaux effectués. Or, l'absence d'une documentation systématique des calculs du nouveau loyer a été constatée. Les auditeurs relèvent que l'application d'un taux inférieur à celui autorisé peut conduire à manquer une opportunité d'adapter un loyer de manière optimale et légale.

Recommandation :

Formaliser toutes les procédures relatives au processus d'augmentation des loyers. En particulier, garder dans les dossiers les justificatifs des taux et des quoteparts appliqués ainsi que les détails du nouveau loyer. Ces documents doivent être revus et approuvés par un membre de la direction.

6^{ème} observation : Faiblesse dans le système de contrôle interne du processus de comptabilisation

De manière générale, les différents processus relatifs à la comptabilisation des charges et des loyers et le système de contrôle interne ne sont pas formalisés. Les contrôles actuellement en place ne permettent pas de garantir que les charges sont systématiquement imputées dans la bonne catégorie de comptes, rendant difficile la tenue d'une comptabilité analytique, importante pour le pilotage du portefeuille.

Recommandation :

Formaliser les différentes procédures concernant la comptabilisation des charges et des loyers. Formaliser les règles d'imputation et s'assurer qu'elles sont systématiquement respectées. Définir un certain nombre de contrôles à posteriori sur les éléments au risque le plus élevé, par exemple : liste des loyers suspendus, liste des loyers modifiés, factures les plus élevées, tests de cohérence des charges.

7^{ème} observation : Faiblesse dans le système de contrôle interne du calcul de la part variable du loyer de certains baux commerciaux

Certains baux commerciaux incluent une part variable du loyer en fonction du chiffre d'affaires. Le calcul de cette part variable se fonde sur la déclaration du locataire.

Recommandation :

Mettre en place des contrôles annuels afin de vérifier le bien-fondé des déclarations de chiffre d'affaires. Exiger la remise des comptes annuels audités ou effectuer des contrôles de plausibilité par un tiers.

5.2. Conclusions et recommandations de la Cour des comptes sur la gestion des immeubles locatifs soumis au marché libre dans six communes vaudoises

En novembre 2011, la Cour des comptes a publié son rapport sur la gestion des immeubles locatifs communaux soumis au marché libre dans six communes vaudoises, dont Lausanne. Pour mémoire les autres communes concernées par l'audit étaient Yverdon-les-Bains, La Tour-de-Peilz, Vevey, Nyon et Montreux.

A l'exception de Lausanne, la Cour a constaté que les communes n'ont pas de politique de gestion de leurs immeubles locatifs sur le marché libre. Ainsi, la fixation des loyers, l'attribution des logements ou encore la politique d'entretien ne s'inscrivent pas dans une logique cohérente de valorisation de ce patrimoine communal. D'une manière générale, la Cour a constaté que les loyers fixés par les communes sont en général 20 à 30% en dessous de ceux du marché.

Pour ce qui est de Lausanne, la Cour des comptes a estimé le loyer moyen du marché à 210 francs le m² par année, contre 160 francs environ pour les logements de la Ville de Lausanne. La Cour des comptes explique cet écart par les caractéristiques suivantes : un parc immobilier simplement équipé; des logements à caractère social; l'ancienneté des baux; l'existence de nombreux logements situés dans le périmètre du projet « Métamorphose » faisant l'objet de baux précaires.

La Cour observe que, même si les communes souhaitent de manière générale tendre vers le prix du marché, elles ne poursuivent pas une politique de rendement maximum pour la fixation des loyers sur le marché libre. Elle recommande que les communes mettent en place une gestion plus dynamique des loyers de leur parc immobilier.

Sur la base des documents examinés, la Cour a pu conclure que les communes visitées n'accordaient pas de loyers de complaisance.

Dans le chapitre, consacré à la gestion immobilière pratiquée par la Ville, la Cour a basé son examen sur le préavis N° 2010/39, le rapport de l'audit externe réalisé par le Cabinet Deloitte et l'examen d'un échantillon d'immeubles (états locatifs, comptes d'exploitation et visites locales).

En conclusion, la Cour a reconnu l'existence d'objectifs politiques de gestion immobilière et de grandes lignes d'une stratégie d'amélioration du rendement du parc. En ce qui concerne l'attribution des logements, la Cour a relevé l'existence des critères d'attribution en soulignant que, comme d'ailleurs le rapport de l'audit, le contrôle du respect de ces critères devait être amélioré. De plus, la séparation des fonctions entre ceux qui décident de l'attribution des logements (le gérant et la responsable de location) et ceux qui introduisent les mutations dans le système (les collaborateurs de la section location) mérite d'être mieux formalisée et clairement définie.

En ce que concerne le processus de fixation des loyers, ceux-ci sont adaptés lors des changements de locataires, sur proposition du gérant et dans les limites prévues par le droit du bail. L'orientation générale est d'adapter les loyers afin qu'ils s'approchent des prix du marché, mais la dimension sociale et la volonté de mettre à disposition des logements à loyers abordables restent toujours présentes. La Cour a relevé qu'il n'existait pas un suivi systématique du niveau des loyers.

5.3. Prise en compte des recommandations et méthode de travail.

Les observations et recommandations formulées, d'une part, par le Cabinet d'audit Deloitte SA et, d'autre part, par la Cour des comptes se recoupent pour l'essentiel. Trois axes de travail ont été identifiés pour intégrer les recommandations des auditeurs :

- Premièrement, les objectifs de gestion du patrimoine financier doivent être précisés et formalisés. Ce travail est intimement lié à l'évaluation de la valeur du patrimoine financier et à la mise en

place d'outils de gestion et de suivi financier performants, permettant de connaître le rendement du patrimoine immobilier par immeuble et dans son ensemble (cf. chapitre 6).

- Deuxièmement, les règles applicables en matière d'attribution et de modification de loyers doivent également être précisées. Le chapitre 7 du préavis présente les directives mises en place.
- Troisièmement, un système de contrôle doit être mis en place dans tous les domaines de la gestion immobilière (comptabilité, attribution, modification de loyers, etc.). Il est notamment proposé d'adapter l'organisation du service pour répondre à cette exigence. L'évolution de l'outil informatique se révèle également nécessaire.

Un mandat d'accompagnement a été donné à un cabinet d'experts pour accompagner le SLG dans la définition et la formation des règles de contrôle interne. En outre, la Commission immobilière a été mandatée pour estimer la valorisation du patrimoine financier de la Ville de Lausanne.

6. Objectifs, évaluation et outils de gestion du patrimoine financier de la Ville de Lausanne

6.1. Objectif général

Le mandat de gestion du patrimoine financier de la Ville de Lausanne s'appuie sur deux objectifs qu'il convient de concilier : un rendement raisonnable et la politique du logement.

A l'instar de tout propriétaire privé, la Ville de Lausanne attend en effet un rendement raisonnable de son patrimoine financier. Néanmoins, le rendement ne saurait ici constituer le seul critère. En tant que collectivité publique soucieuse d'offrir des logements accessibles à une majorité de la population, la Ville de Lausanne conduit une politique active du logement dont les outils sont connus : acquisition de parcelles, mise à disposition des terrains communaux pour des coopératives ou sociétés d'utilité publique, construction de logements subventionnés, aide individuelle au logement.

La gestion directe d'immeubles du patrimoine financier par le SLG – certes modeste, eu égard à la faible taille du parc propriété de la Ville de Lausanne – fait partie intégrante de cette politique; elle ne saurait en être totalement dissociée.

Implicitement, l'absence jusqu'à ce jour d'une évaluation de la valeur du patrimoine immobilier de la Ville témoigne de cette réalité politique, à mi-chemin entre des objectifs de rendement et de politique sociale du logement. Le rapport de la Cour des comptes montre d'ailleurs que l'ensemble des communes auditées a, sur ce point, des pratiques semblables. Il en résulte un parc de logements publics dont les loyers demeurent sensiblement inférieurs aux loyers du marché.

A Lausanne, le loyer moyen se situe en dessous de 160 francs le m² par année mais révèle d'importantes différences. Il oscille entre environ 50 francs le m², pour les logements les moins chers qui sont le fait de baux anciens, et 270 francs le m², s'agissant des baux les plus récents pour des objets de qualité.

L'objectif général de gestion du patrimoine financier de la Ville peut donc se résumer ainsi :

« La Ville de Lausanne entend inscrire sa politique immobilière dans la durée en visant des rendements raisonnables¹⁷ sur le long terme, tout en pratiquant des loyers répondant aux besoins de la population lausannoise. Elle entend inscrire sa politique dans le respect des dispositions légales, en particulier du droit du bail. Elle vise également, dans le cadre de sa politique d'investissement et en fonction de ses capacités financières, à poursuivre un objectif de développement durable et à favoriser un assainissement énergétique de son parc de logements. »

Ce dernier point n'est pas traité dans le présent préavis. Un préavis spécifique sur l'assainissement énergétique du patrimoine financier de la Ville de Lausanne, en réponse au postulat de Mme F. Germond¹⁸, est en préparation.

La Ville de Lausanne ne saurait donc, en aucun cas, se reconnaître dans une « gestion dynamique » de son patrimoine financier, au sens où elle pratiquerait des loyers excessifs dans le but de maximiser les

¹⁷ Le niveau du rendement est nécessairement fonction de l'évolution du marché, du taux de référence et des dispositions légales en matière du droit du bail.

¹⁸ Postulat du 21.04.2009 de Mme F. Germond « Pour un assainissement énergétique des bâtiments sur la commune de Lausanne grâce aux aides fédérales et cantonales », renvoyé en Municipalité le 19.05.09, délai de réponse au 30.06.12

profits, mais il est par contre essentiel que le SLG bénéficie d'outils et d'indicateurs de gestion et de suivi financier modernes, lui permettant de connaître le rendement de ses immeubles et d'avoir une stratégie différenciée par objet. Cela devrait permettre à la Ville d'améliorer progressivement le rendement de son patrimoine financier, tout en préservant des loyers inférieurs au marché. Ces outils, garants d'une gestion efficace et transparente, dont les objectifs globaux, par objet ou groupe d'objets pourront aussi être adaptés régulièrement, sont notamment :

- **un inventaire de tous les immeubles sous gestion, comprenant une évaluation actualisée de leur valeur et de leur rendement (mise à jour annuelle)**
- **un tableau de bord annuel des biens sous gestion (mise à jour annuelle)**
- **un tableau de bord trimestriel des biens sous gestion (mise à jour trimestrielle)**
- **un rapport annuel sur la gestion du patrimoine financier.**

Ces différents outils, détaillés au point 6.4 de ce préavis, sont des outils de gestion et d'aide à la décision pour la Direction de la culture et du logement et la Municipalité; ils demeureront néanmoins accessibles en tout temps, sous réserve de confidentialité, aux membres de la Commission des finances et de la Commission de gestion du Conseil communal.

6.2. Evaluation des immeubles du patrimoine financier géré par SLG

Le préalable à tout instrument de suivi financier et aux tableaux de bord évoqués ci-dessus est bien entendu l'évaluation de la valeur du patrimoine financier de la Ville de Lausanne.

Le Service du logement et des gérances gère trois grandes classes de biens immobiliers, soit les immeubles bâtis, les immeubles non bâtis et les droits de superficie distincts et permanents.

Conformément à ce qui avait été annoncé, tous les immeubles bâtis gérés par le Service du logement et des gérances ont fait l'objet d'une estimation. Les terrains non bâtis ainsi que les droits de superficie et les biens gérés pour le compte d'autres services doivent encore être évalués dans le cadre d'un processus qui se poursuivra jusqu'en 2014. La Ville de Lausanne aura ainsi à cette date une estimation, régulièrement actualisée, de l'ensemble des parcelles et objets propriétés de la Commune de Lausanne.

Méthodes d'estimation

Pour évaluer les 139 immeubles bâtis gérés par le Service du logement et des gérances, trois méthodes d'évaluation différentes ont été appliquées en fonction de la nature et des caractéristiques des différents objets.

La première, intitulée « discounted cashflow (DCF) », est basée sur le résultat des immeubles, la deuxième se base sur la valeur des constructions à laquelle la valeur du terrain est ajoutée, la troisième reprend la valeur d'achat pour les immeubles récemment acquis.

Pour les immeubles dont les caractéristiques sont relativement standards et proches du marché, il a été procédé à une évaluation financière à l'aide de la méthode intitulée « discounted cashflow (DCF) » qui prend aussi en compte l'état de vétusté des immeubles concernés. Par « proche du marché », il faut entendre des immeubles dont les charges, les revenus et l'état d'entretien correspondent à d'autres immeubles du même type en mains d'autres propriétaires que la Commune de Lausanne. Cette méthode est déjà appliquée aux immeubles de la Caisse de pensions de la Ville et a été validée par ses organes de contrôle. Elle est largement appliquée par d'autres caisses de pensions et gestionnaires de patrimoine immobilier en Suisse. Elle est particulièrement bien adaptée pour des propriétaires assurant une gestion immobilière à long terme.

Pour des immeubles atypiques, c'est une valeur de pierre augmentée de la valeur du terrain qui a été prise en compte (calcul de la valeur intrinsèque) et pour les immeubles récemment acquis, la valeur d'achat a été considérée comme valeur de marché.

Résultats de l'évaluation

Sur la base des évaluations effectuées, il en résulte, comme le montre le tableau ci-dessous une valeur du parc estimée à 423 millions, avec une plus-value supérieure à 250 millions par rapport à la valeur au bilan.

	Nombre	Estimation de la CI	Valeur au bilan (31.12.2010)	Plus-value
Immeubles de rendement	109	388'599'552	156'055'305	232'544'247
Immeubles stratégiques	30	34'434'605	16'310'662	18'123'943
Total	139	423'034'157	172'365'967	250'668'190
<i>Pour calculer le rendement 2010 sur la valeur de marché actualisée, il convient de soustraire les immeubles acquis après le 31 décembre 2010, il en résulte une correction de CHF 9'744'580.</i>				
Année		Estimation CI corrigée au 31.12.2010	Résultat aux comptes	Rendement net
2010		413'289'577	11'872'052	2.87%

L'inventaire de tous les immeubles sous gestion, comprenant une évaluation actualisée de leur valeur et de leur rendement (mise à jour annuelle) sera mis à jour chaque année au 30 septembre. Les valeurs des immeubles pourront donc être actualisées périodiquement et les rendements nets calculés chaque année. Il est à noter que la valeur de marché des immeubles du patrimoine financier ne pourra être inscrite au bilan de la Ville de Lausanne avant l'entrée en vigueur du nouveau modèle comptable harmonisé (MCH2) prévue en 2017 ou 2018. Par souci de transparence, l'évaluation des immeubles pourra toutefois trouver sa place dans l'annexe aux comptes annuels.

Sur la base des estimations de la Commission immobilière, le rendement au 31 décembre 2010 des 139 immeubles bâtis gérés par le Service du logement et des gérances, incluant les objets de rendement et les objets stratégiques, affiche un **rendement net de 2,87%**, calculé sur la base d'une moyenne pondérée. Les rendements nets des immeubles ont été calculés sur la base des valeurs estimées et sur les résultats des comptes 2010. Les immeubles acquis après le 31 décembre 2010 n'ont pas été pris en compte pour calculer le rendement 2010.

Si le rendement net de 2.87% est raisonnable au sens du droit du bail tenant compte du taux de référence actuel, les outils de gestion mis en place et détaillés dans le présent préavis devraient néanmoins permettre d'améliorer progressivement ce rendement dans le respect du mandat général formulé au chapitre 6.1. Cette évolution dépendra toutefois directement de la situation du marché (taux de référence, inflation, ...), du cadre légal et des capacités financières de la Ville de Lausanne pour la modernisation de son patrimoine financier.

Poursuite du processus

Les immeubles bâtis gérés par d'autres services que le SLG feront également l'objet d'une évaluation selon les mêmes principes. Les terrains non bâtis seront évalués sur la base du potentiel constructible existant alors que les DDP feront l'objet de calculs spécifiques qui devront tenir compte des particularités de chacun des contrats (durée restante, montant de la rente, valeur des constructions à l'échéance, valeur du terrain à l'échéance).

6.3. Catégorisation du parc

Le préavis N° 2010/39 avait proposé une segmentation du parc en 10 catégories, allant de A à J (pages 16 à 18 du préavis). Le nombre élevé de catégories avait été défini pour tenir compte de la disparité des objets constituant ce patrimoine.

Suivant les recommandations de l'audit, conduit par la Société Deloitte SA pour établir une stratégie de gestion et définir des objectifs adaptés, le SLG a rationalisé la grille de découpage du patrimoine financier en définissant deux catégories principales. Sur cette base, le SLG est en mesure d'appliquer une stratégie financière différenciée pour ces deux catégories, tout en développant à un second niveau une stratégie adaptée à chaque objet en pratiquant une gestion par objectif prospectif (voir point 6.4).

La première catégorie, dite à **rendement** (109 objets), regroupe les immeubles de rendement, y compris les immeubles de caractère ou de luxe, les locaux commerciaux et les établissements publics.

La seconde catégorie, dite **stratégique** (30 objets), regroupe les logements subventionnés ou contrôlés, les immeubles à caractère social, des immeubles d'occupation de terrains et quelques objets particuliers.

Le tableau ci-dessous présente de manière schématique le regroupement en deux catégories des immeubles gérés par le Service du logement et des granges.

Tableau de segmentation du patrimoine financier (PATFIN)

Catégorie	Descriptif	Objectif général
R RENDEMENT	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Immeubles de rendement : Immeubles de bonne à moyenne catégorie, ne bénéficiant d'aucune aide financière des pouvoirs publics ▪ Locaux commerciaux : Surfaces ou locaux dans lesquels se développe une activité commerciale de n'importe quelle nature, à l'exception d'un établissement public ▪ Etablissements publics : Tout débit de boissons et repas ainsi que les hôtels ▪ Immeubles dits "de luxe ou de caractère" : Immeubles dont les appartements bénéficient d'un agencement haut de gamme ou situés dans un environnement exceptionnel 	<p>De par leur nature, les biens de cette catégorie sont des objets à rendement, dont les loyers sont fixés et adaptés selon des objectifs de rendements fixés pour chaque bien, dans les limites du droit du bail.</p> <p>Une observation du marché et des analyses comparatives (benchmarking) permettent de fixer des cibles adaptées à chaque objet.</p>
S STRATEGIQUE	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Immeubles subventionnés ou contrôlés : Immeubles bénéficiant de subventions cantonales et/ou communales ou dont les loyers sont encore soumis à l'autorité de contrôle et dont les critères d'attribution des logements sont définis légalement ▪ Immeubles dits "à caractère social" : Immeubles dont l'occupation des logements, en raison du bas niveau de loyer ou de ses caractéristiques générales, revêt un caractère social sans pour autant que les immeuble bénéficient de subventions ▪ Immeubles dits "d'occupation du terrain" : Immeubles se situant dans des secteurs en cours de mutation et devant à court ou moyen terme être vendus ou démolis (immeubles souvent dans un état de vétusté avancé) • Villas et objets immobiliers particuliers, notamment ceux pouvant être cédés à des tiers en droit de superficie 	<p>Pour ces biens, il convient d'abord d'assurer rentabilité minimale en limitant les coûts d'entretien afin de viser l'équilibre budgétaire entre les charges et les recettes.</p> <p>S'agissant des logements subventionnés ou contrôlés, les rendements pratiqués demeurent dans les limites fixées par la législation cantonale. Les objets particuliers, notamment ceux en attente de cession, de destruction ou très spécifiques sont inclus dans cette catégorie.</p>

6.4. Tableaux de bord financiers et outils de gestion

Pour soutenir la stratégie de gestion définie pour les deux catégories (rendement et stratégique), le SLG a mis en place une gestion du patrimoine financier par objectif. Celle-ci se fonde sur l'attribution d'objectifs de performance à atteindre (loyer cible, rendement, frais généraux, etc.) pour chaque objet, permettant ensuite de comparer à intervalles réguliers les résultats effectifs avec les performances attendues. Une analyse de synthèse et une analyse détaillée des écarts permettent ensuite de prendre des mesures adéquates dans la gestion courante.

Les outils mis en place intègrent également une comparaison avec le patrimoine d'autres propriétaires (benchmarking) et des indicateurs définis par des instituts spécialisés dans le secteur immobilier.

Trois outils spécifiques ont été mis en place :

- un tableau de bord trimestriel
- un tableau de bord annuel
- un rapport annuel de gestion.

Le tableau de bord trimestriel

Cet outil consolide les données pour l'ensemble du patrimoine au niveau des deux catégories définies. Il permet de suivre trimestriellement l'encaissement des loyers et les dépenses d'entretien et d'investissement. Des indicateurs de performance renseignent sur les pertes locatives liées aux logements vacants, sur le suivi du contentieux (avis comminatoires et actes de défaut de biens) ainsi que sur les procédures juridiques en cours avec les locataires (Commission de conciliation et Tribunal des baux).

La périodicité de sortie de cet outil de gestion est fixée au 31 mars, 30 juin, 30 septembre et 31 décembre de chaque année.

Le tableau de bord annuel

Cet outil, établi par le SLG au 31 décembre de chaque année, présente les performances (indicateurs) et les attentes à terme (cibles). Il inventorie tout d'abord l'ensemble des objets du patrimoine avec leurs caractéristiques (catégorie, valeurs, composition, etc.) et présente ensuite une analyse de la performance de chaque objet au moyen d'une série d'indicateurs de résultat. Ces derniers observent le rendement net et, par m² loué, les revenus encaissés, les frais d'entretien ainsi que les charges d'exploitation (y compris les postes conciergerie, eau et électricité). Un dernier indicateur évalue la performance énergétique des bâtiments (kWh consommés par m² chauffé et charges de chaleur par m² loué).

Le tableau de bord annuel sera disponible au 30 septembre de chaque année pour l'année précédente. Le tableau de bord de l'année 2011, dont les données sont en cours de compilation, sera pour la première fois disponible en décembre 2012.

Le rapport annuel de gestion

Le rapport annuel de gestion commente l'ensemble des données du tableau de bord annuel. Il permet d'expliquer ou de justifier les écarts entre les objectifs et les résultats. Les faits marquants de l'année écoulée qui touchent le patrimoine peuvent faire l'objet d'un commentaire et un plan d'action pour l'année à venir est brièvement décrit.

Le rapport annuel de gestion sera disponible au 30 septembre de chaque année. Le premier rapport sera disponible en septembre 2013.

7. Critères d'attribution des objets du patrimoine financier et méthode d'adaptation des loyers

L'audit conduit par le Cabinet Deloitte comme le rapport de la Cour des comptes ont lavé la Ville de Lausanne de tout soupçon de loyers de faveur. Les deux rapports ont néanmoins pointé quelques faiblesses dans le système interne du processus d'attribution des objets à louer.

Pour pallier ces lacunes, améliorer la transparence du processus d'attribution des biens immobiliers de la Ville et garantir l'équité dans la sélection des candidats, la Municipalité, s'inspirant de ce qui a été fait par la Ville de Genève, s'est dotée :

- d'une directive municipale fixant les conditions d'attribution et de location des logements de la Commune de Lausanne
- d'une directive municipale fixant les conditions d'attribution et de location des locaux commerciaux et établissements publics de la Commune de Lausanne
- d'une directive municipale sur les conventions de prêt à usage et les ateliers d'artiste
- d'une directive municipale sur l'attribution des places de parc.

Toutes ces directives relèvent de la compétence exclusive de la Municipalité au sens de l'art. 412, al. 1 ch. 2 LC. Elles sont jointes pour information au présent préavis. Elles seront également disponibles au public sur internet.

7.1. Directive municipale fixant les conditions d'attribution et de location des logements de la Commune de Lausanne

En date du 6 septembre 2012, la Municipalité de Lausanne a adopté une directive municipale fixant les conditions d'attribution et de location des logements de la Commune de Lausanne, jointe en annexe du présent préavis.

Cette directive municipale garantit une des règles claires et une procédure transparente en matière d'attribution des logements.

La directive définit deux catégories de logements (art. 2) :

- les **logements à loyer libre**
- les **logements subventionnés ou contrôlés**, soumis aux dispositions réglementaires cantonales et communales sur les logements construits ou rénovés avec l'aide des pouvoirs publics quant aux conditions d'occupation et de revenu.

La directive fixe également les conditions d'attribution, les règles relatives à la mise en location et les critères d'attribution (art. 10 et 11). Conformément à une volonté récente du Conseil communal, le fait d'exercer une activité professionnelle à Lausanne ou d'y résider depuis au moins deux ans (ou d'y avoir résidé trois ans au cours des cinq dernières années) constitue un des critères d'attribution des logements du marché libre (art. 10). Les autres sont : un taux d'occupation suffisant, une situation d'urgence, la libération d'un logement subventionné ou contrôlé ou d'un logement loué par le Service social, la situation économique du candidat.

Pour les logements subventionnés ou contrôlés, outre les conditions de revenu, de taux d'occupation et de domicile¹⁹, les critères sont : la situation d'urgence, l'appui de la cellule logement, la libération d'un autre logement « social », la durée d'inscription auprès du l'office du logement.

La directive institue également une commission d'attribution (art. 13,14) nommée par la Municipalité. Il est à noter que celle-ci est déjà en place depuis le printemps 2012, suite à l'adoption d'une note municipale.

7.2. Directive municipale fixant les conditions d'attribution et de location des locaux commerciaux et établissements publics de la Commune de Lausanne

Le taux de rotation des objets commerciaux est relativement faible. En conséquence, chaque annonce de départ de locataire occupant un local commercial ou un établissement public fait l'objet d'un examen attentif. Dans le même esprit de clarté et de transparence que pour les logements, la Municipalité a adopté le 6 septembre 2012 une directive municipale sur les conditions d'attribution et de location des locaux commerciaux et établissements publics de la Commune de Lausanne.

¹⁹ Trois ans à Lausanne ou une activité professionnelle dans la commune depuis 3 mois au moins.

Celle-ci précise notamment quelques principes généraux auxquels la Ville de Lausanne est attachée (art. 3), à savoir, une **diversité d'activité répondant aux besoins de la population**, le respect **des conventions collectives de travail** ainsi que la **promotion de produits du terroir et de proximité**.

Une commission d'attribution est également mise en place, avec une compétence décisionnelle pour les locaux commerciaux et de préavis s'agissant des établissements publics (compétence du directeur responsable du SLG) (art. 7 à 10).

Parmi les critères d'attribution, outre les conditions financières et légales, il est notamment tenu compte des besoins de la population et du tissu socio-économique du quartier. S'y ajoutent, pour les établissements publics, des objectifs liés au développement durable ainsi qu'à la promotion des produits régionaux et de la Ville de Lausanne (art. 10).

La directive définit également les éléments relatifs à la publication, aux modalités d'inscription, à la procédure en cas de transfert de bail ou de mise en gérance, au type de contrat de bail et de sa durée, aux modalités relatives à l'inventaire et au matériel ainsi qu'aux procédures de résiliation.

7.3. Directive municipale sur les conventions de prêts à usage et la location d'ateliers d'artistes

La directive municipale, adoptée le 6 septembre 2012, précise que les prêts à usage sont pratiqués pour des objets dont une démolition-reconstruction ou une transformation importante sont programmées à court ou moyen terme.

Ces prêts peuvent être accordés à des associations ou fondations œuvrant pour le logement des jeunes en formation, à des associations actives dans le domaine social, culturel ou sportif. Les décisions d'attribution relèvent de la direction en charge du Service du logement et des gérances. La décision est toutefois prise en concertation avec les services directement concernés. Il en va de même de l'attribution des ateliers d'artistes où les décisions sont prises en concertation avec le Service de la culture. En cas de litige, le directeur soumet la décision à la Municipalité.

En ce qui concerne les terrains en attente d'affectation définitive, leur affectation temporaire en zone de plantage est recommandée et se fait alors en accord avec le Service des parcs & domaines.

7.4. Directive municipale sur l'attribution des places de parc non liées à un logement

Une directive municipale adoptée le 6 septembre 2012 précise les conditions d'attribution des places de parc non liées à un logement. Cette directive exclut la location de places de parc à des pendulaires.

7.5. Principes relatifs à la fixation et à l'adaptation des loyers

Avant d'évoquer les principes relatifs à la fixation et à l'adaptation en cours ou en fin de bail d'un loyer, il y a lieu de lister de la manière la plus exhaustive possible les différents types de baux que le SLG est appelé à établir :

- bail à loyer d'habitation dans un immeuble du marché libre
- bail à loyer d'habitation dans un immeuble aux loyers subventionnés ou contrôlés
- bail à loyer pour place de parc (non liée à un logement)
- bail à loyer pour place de parc liée à la location d'un logement (dans ou aux abords d'un immeuble propriété de la Ville de Lausanne)
- bail à loyer commercial pour un local ou une surface commerciale
- bail à loyer commercial pour un établissement public (café-restaurant-hôtel)
- bail à loyer pour la location d'un terrain nu
- bail à loyer pour la location d'un jardin potager
- bail à loyer pour la location d'un emplacement, d'une enseigne, d'une vitrine
- bail à loyer pour la location d'emplacement d'antenne ou d'armoire de télécommunication.

Définitions succinctes des divers types de baux précités

Bail à loyer d'habitation dans un immeuble du marché libre (loyers libres)

Ce bail est soumis aux règles applicables par le droit du bail. Ce type de contrat est généralement établi pour une durée initiale d'un an et se reconduit par la suite de manière tacite d'année en année moyennant un préavis de résiliation de trois mois.

Bail à loyer d'habitation dans un immeuble aux loyers subventionnés ou contrôlés

Ce bail est soumis au Règlement du 24 juillet 1991 sur les conditions d'occupation des logements construits ou rénovés avec l'appui financier des pouvoirs publics ainsi que par le droit du bail. Il est aussi conclu pour une durée initiale d'une année et se reconduit par la suite de trois mois en trois mois.

Bail à loyer pour place de parc non liée à un logement

Ce bail est utilisé afin de louer, sur le domaine privé communal, une place de parc à un habitant, un commerçant ou à une société déployant ses activités sur le territoire communal. Ce bail est généralement conclu pour une durée de trois mois et se reconduit par la suite de trois mois en trois mois.

Bail à loyer pour place de parc liée à la location d'un logement

Ce bail est utilisé pour louer, avec un logement, une place de parc située dans l'immeuble ou aux abords de ce dernier. Il répond aux mêmes règles que le bail à loyer d'habitation du marché libre.

Bail à loyer commercial pour un local ou une surface commerciale

Ce bail est utilisé pour louer une surface commerciale ou un local pouvant être aménagé en magasin (surface de vente), dépôt ou bureau. Il est usuellement établi pour une durée initiale de cinq ans, se reconduisant par la suite de cinq ans en cinq ans (bail indexé). Il peut toutefois aussi être conclu, selon les circonstances, pour une durée plus courte. L'adaptation du loyer se fait alors via l'évolution du taux hypothécaire, de l'ISPC et des charges d'exploitation de l'immeuble dans lequel il se trouve.

Bail à loyer commercial pour un établissement public

Ce bail est utilisé pour mettre en location un établissement public tel qu'un café-restaurant ou un hôtel. Il est établi, en principe, pour une durée initiale de cinq ans et se reconduit tacitement par la suite de cinq ans en cinq ans. C'est aussi un bail indexé. Usuellement, le loyer est fixe mais certains baux peuvent intégrer en sus un loyer minimum annuel, une redevance complémentaire qui est, elle, calculée sur un pourcentage du chiffre d'affaires effectué par le commerçant.

Bail à loyer pour la location d'un terrain nu

Ce bail est utilisé pour la location de surfaces non bâties. La durée de ce dernier est convenue d'entente entre les parties, au cas par cas, selon le terrain loué et sa future affectation.

Bail à loyer pour la location d'un jardin potager

Ce bail est utilisé pour la location de surfaces non bâties à vocation de plantations. Ce dernier est usuellement d'une durée annuelle et se reconduit tacitement d'année en année.

Bail à loyer pour la location d'un emplacement, d'une enseigne, d'une vitrine

Ce bail est utilisé pour la location de surfaces en façade de bâtiment, sous des arcades ou en toiture. Ce contrat est usuellement d'une durée initiale d'une année et se reconduit par la suite tacitement d'année en année.

Bail à loyer pour la location d'emplacement d'antenne de télécommunication

Ce bail est utilisé pour louer, à divers opérateurs téléphoniques, des emplacements (le plus souvent en toiture) sur des immeubles administratifs ou locatifs afin d'y installer des antennes ou armoires techniques de télécommunication. La durée initiale du bail est de dix ans et sa reconduction est par la suite tacite de cinq ans en cinq ans.

Sur la base de ces différents types de baux, des modifications ou fixations de loyers peuvent être décidées à cinq moments:

1. lors de la 1^{ère} mise en location
2. à la suite d'une résiliation-changement de locataire (mutation) selon deux méthodes distinctes:

- méthode dite « relative »
 - méthode dite « absolue »
3. la suite de l'évolution, en cours de bail, des critères relatifs (ISPC, charges d'exploitation et du taux hypothécaire de référence)
 4. à la suite de travaux dits « à plus-value » effectués dans un logement (chez un locataire)
 5. à la suite de travaux de rénovation de l'immeuble (rénovation globale).

L'annexe « Principes et moments précis de fixation et d'adaptation des loyers », adoptée par la Municipalité en date du 6 septembre 2012, précise les moments et les méthodes utilisées pour adapter les loyers. Ce tableau permet au SLG d'avoir une procédure claire et transparente sur les mécanismes d'adaptation des loyers et de pouvoir vérifier, par contrôle interne, son application correcte.

8. Contrôle interne, organisation et outil informatique

8.1. Formalisation et amélioration du processus de contrôle interne

En plus de l'existence de nombreuses directives internes, la direction du SLG a souhaité améliorer sa gestion des risques ainsi que la transparence et la traçabilité des décisions prises dans le cadre de ses opérations. Ainsi, accompagnée par un cabinet d'experts externe, elle a initié un projet de formalisation et d'amélioration progressive du système de contrôle interne existant.

L'option consistant à créer une unité de contrôle interne indépendante du service a été écartée pour des raisons financières. En outre la taille du service et le volume de son activité commerciale demeurent modeste et ne justifient pas la création d'une unité autonome. Le choix s'est donc porté sur une solution plus simple, adaptée aux besoins du service, permettant un contrôle interne et un suivi des différents processus. Cette option est aussi celle qu'a privilégiée le consultant extérieur. Sans entrer dans des détails trop techniques, voici ci-après les grandes lignes de ce projet et son état d'avancement :

- Définition

Un système de contrôle interne est un processus intégré, mis en œuvre par les responsables et le personnel d'une organisation, destiné à traiter les risques et à fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation, dans le cadre de la mission de l'organisation, des objectifs généraux suivants :

- exécution d'opérations ordonnées, éthiques, économiques, efficaces et efficaces;
- respect des obligations de rendre compte;
- conformité aux lois et réglementations en vigueur;
- protection des ressources contre les pertes, les mauvais usages et les dommages.

La première étape la plus importante, afin d'assurer la performance et la pérennité de ce système de contrôle interne, a été de créer une unité spécifique au sein du service. Le détail de l'organisation de cette nouvelle unité de contrôle interne ainsi que de sa mission se trouvent au point suivant. Dans les grandes lignes, cette entité est responsable, à court et moyen terme, de la formalisation des éléments constitutifs du contrôle interne, tout en réalisant un certain nombre de contrôles périodiques afin de s'assurer que les procédures et contrôles sont bien respectés par l'ensemble des collaborateurs du service. A plus long terme, elle sera également la garante de l'évolution et de l'amélioration permanente des contrôles en place.

- Cadre de travail

Un système de contrôle interne se fonde généralement sur un cadre structuré constitué de 5 composantes sur lesquelles le service a déjà pu avancer et continuera d'avancer ces prochains mois. Il s'agit de :

- L'environnement de contrôle : constitue le fondement de toutes les autres composantes du contrôle interne, en fournissant une discipline et une structure. Concrètement, le service est en train de passer en revue et d'étoffer les différentes directives internes afin de refléter les

changements organisationnels effectués et de définir les rôles et responsabilités des différentes parties prenantes dans la gestion des risques.

- L'évaluation des risques : consiste à identifier et à analyser les risques pertinents susceptibles d'affecter la réalisation des objectifs de l'organisation et à déterminer la réponse à y apporter. Le service a ainsi entamé une revue de ses principaux processus opérationnels tels que l'attribution des mandats, l'attribution des logements, le suivi des loyers et des impayés et les processus de comptabilisation.
- Activités de contrôle : l'ensemble des politiques et des procédures mises en place pour maîtriser les risques et réaliser les objectifs de l'organisation. Sur la base des éléments revus lors de l'analyse des risques des principaux processus opérationnels, le service met à jour ses principales directives et procédures afin de renforcer le niveau des contrôles.
- Information et communication : les processus en place pour s'assurer que les informations requises pour le bon fonctionnement du système de contrôle interne sont disponibles à temps.
- Pilotage ou monitoring : les processus qui assurent la qualité et la fiabilité du système dans le temps. C'est en quelque sorte le contrôle du système de contrôle interne, qui est assuré par la nouvelle unité de contrôle interne.

En conclusion, le projet de formalisation et d'amélioration du contrôle interne est déjà bien avancé et surtout parfaitement ancré dans la nouvelle organisation du service présentée ci-après.

8.2. Organisation du Service du logement et des gérances et unité de contrôle interne

Nouvelle organisation

Depuis le 1^{er} janvier 2012, le SLG s'est organisé de manière à renforcer l'intégration entre les deux divisions qui le composaient depuis sa création en août 2006. Pour mémoire, le SLG est né de la réunion du Service immobilier et du Service de l'environnement, de l'hygiène et du logement. L'organigramme ci-annexé permet de visualiser l'organisation du service. La liste, ci-après, des unités qui le composent permet de comprendre les activités de chacune d'elle :

- *Section administrative* : comptabilité, informatique, statistiques et communication (15.3 EPT).
- *Politique sociale du logement* : inscription et révision des locataires des logements subventionnés, cellule logement (aide aux ménages en difficulté) et actions de quartiers (fête des voisins, contrats de quartiers) (10.6 EPT). Cette unité représente « l'office du logement » au sens de la loi cantonale.
- *Patrimoine financier et CPCL* : gérance des immeubles du patrimoine financier et de la CPCL, gestion des places de parc de la Ville, entretien courant (21.3 EPT).
- *Colosa et SILL*: gérance des immeubles Colosa (cédés à la CPCL en 2009) et, à l'avenir, de la SILL, comptabilité et entretien (8.2 EPT).
- *Patrimoine administratif*: gestion, exploitation et nettoyage du patrimoine administratif de la Ville (45.6 EPT).
- *Section technique* : étude des projets de rénovation ou d'entretien lourd des immeubles du patrimoine financier et de la CPCL (5.7 EPT).
- *Durabilité et économie de la construction* : analyse des projets et suivi des réalisations des immeubles construits sur les terrains cédés en DDP (principalement du logement) ainsi que des projets concernant le patrimoine de la Ville; forte implication dans le projet « Métamorphose » (3.0 EPT).

Pour assurer le bon fonctionnement administratif, la cheffe du service est entourée d'un adjoint juriste, responsable d'une unité juridique (1.7 EPT), d'un secrétariat (1.8 EPT) et d'un responsable des ressources humaines (2.0 EPT) qui gère un ensemble de collaborateurs administratifs de 78.5 EPT et de collaborateurs d'exploitation/nettoyage de 37.6 EPT.

Après quelques mois de fonctionnement, force est de constater que cette nouvelle organisation est très satisfaisante à la fois sous l'angle opérationnel et sous l'angle relationnel. Elle permet d'assurer une bonne direction du service et une collaboration accrue entre les différentes unités. Elle nécessite cependant une nouvelle adaptation du fait de l'introduction d'un système de contrôle interne.

Suivi des processus et contrôle interne

Le contrôle interne est au cœur d'une administration qui s'auto-évalue en permanence et se dote d'outils d'analyse et de détection des erreurs permettant une correction rapide et une amélioration continue de ses processus internes. Après avoir élaboré le contenu du système de contrôle interne adapté aux besoins de la gestion immobilière du patrimoine financier, avec l'assistance d'un cabinet d'experts, il a été décidé de confier à la section administrative, en charges des tâches transversales, la tâche de suivi et de contrôle des processus.

Dans le domaine du contrôle, on peut citer les aspects principaux suivants :

- Contrôles périodiques des données saisies dans le système OFIGER : relevé des informations manquantes ou erronées et suivi des corrections et compléments.
- Contrôles systématiques des mutations liées à la conclusion de nouveaux baux : vérification des paramètres financiers (TH, ISPC, loyer net, acomptes de charges); vérification de l'atteinte des valeurs cibles; vérification du respect des procédures d'attribution.
- Contrôles systématiques des adaptations de loyers en fonction des travaux effectués et de la catégorie de l'immeuble concerné.
- Suivi annuel des contrats des DDP sous gestion : vérification des annuités et de leur indexation.
- Suivi régulier des adjudications : vérification du respect des règles internes.

Dans le domaine de la documentation (reporting), l'unité transmettra un tableau de bord trimestriel à l'attention de la direction du service et du conseiller municipal en charge. Il comprendra les informations quantitatives et qualitatives sur l'ensemble des dossiers parcourus lors du trimestre et les anomalies détectées, leur nature et les mesures prises pour y remédier. Outre les informations trimestrielles, le tableau de bord annuel et le rapport de gestion annuel complèteront la vision d'ensemble de la gestion du patrimoine financier.

Ce travail de contrôle et de documentation sera confié à l'unité administrative qui sera renforcée pour ce faire par un 0.5 ETP. Ce nouveau poste sera créé par réaffectation interne, sans solliciter de moyens supplémentaires.

Outre ce travail de contrôle et de documentation, l'unité administrative continuera à se charger des missions suivantes: coordination des dossiers spéciaux; coordination entre le SLG et les autres services, en particulier ceux de la Direction des travaux dans le domaine d'enquêtes publiques et octroi de permis de construire; dépôts de plaintes auprès de la police; traitement des réclamations des locataires du patrimoine financier; conseils aux autres unités en matière de droit du bail.

8.3. Changement de l'outil informatique et processus de comptabilisation

L'application actuelle OFIGER a été mise en place dès le 1^{er} juillet 1999; elle a succédé à l'outil GADIM développé par le Service d'organisation & informatique de la Ville. Ce dernier était couplé, en matière de facturation des loyers, avec l'outil St-Gall.

OFIGER (produit développé par la Société Ofisa informatique SA) est un outil de gestion immobilière qui permet de traiter l'ensemble des besoins nécessaires à l'activité d'une régie immobilière. Il est couplé avec l'outil comptable de la Ville (GEFI). Compte tenu de son ancienneté et d'une technologie aujourd'hui en partie dépassée, OFIGER ne permet pas d'assumer de manière simple et automatique toutes les tâches auxquelles nous sommes confrontés, en particulier concernant les contrôles des modifications de loyers, ou de générer des tableaux de bord sur l'évolution économique d'un immeuble ou portefeuille.

En matière d'organisation comptable, les principes qui ont été pris en compte en 1999, et qui sont toujours d'actualité, sont les suivants :

- les opérations de facturation et d'encaissement des loyers se font dans OFIGER
- les charges salariales des concierges et auxiliaires sont récupérées par interface des outils spécifiques mis en place par la Ville (People Soft) et Ofisa pour les concierges engagés par la CPCL
- les engagements pris auprès des fournisseurs sont également traités par OFIGER.

Le principe de l'organisation comptable est que le « détail » se trouve dans OFIGER et les mouvements sont remontés dans la comptabilité de la Ville (GEFI) à travers une interface auprès de

notre comptabilité de direction. La trésorerie liée aux activités du service demeure au niveau des comptabilités de direction et générale. Pour éviter des confusions d'intérêt, les tâches ont été réparties entre différentes entités; par exemple, la commande des travaux se fait au niveau du service et le paiement par la comptabilité de direction.

La Société Ofisa informatique SA assumera le développement du produit actuel jusqu'à fin 2014 et son exploitation jusqu'en 2018.

En attendant la mise en place d'un nouveau produit, la Société Ofisa informatique SA procédera, sur demande des utilisateurs, à quelques améliorations qui devraient permettre de répondre en partie aux problèmes évoqués ci-dessus.

Le projet de planning pour le remplacement de l'outil existant est le suivant :

- 2014 : établissement du cahier des charges et demande d'offres
- 2015 : analyse des offres - choix de l'adjudicataire et rédaction d'un préavis
- 2016/2017 : mise en place progressive du nouvel outil (aucune nouvelle récolte des données n'est prévue, sous réserve que cette dernière puisse se réaliser automatiquement).

9. Réponse à la motion de Mme Isabelle Truan

Déposée le 23 février 2011, la motion de Mme I. Truan « Critères d'attribution et conditions locatives du patrimoine de la Ville de Lausanne », faisait référence aux différents articles critiques parus dans la presse concernant l'opacité constatée dans la gestion de biens immobiliers de la Ville. Elle demandait en substance une enquête sur les critères d'attribution et conditions locatives du patrimoine de la Ville. Cette motion a été renvoyée à la Municipalité en date du 22 mars 2012 pour étude et rapport-préavis.

Le chapitre 7 du présent préavis répond de manière complète à la motion de Mme I. Truan.

10. Aspects financiers

Le présent préavis ne déploie aucun effet financier. Par contre le renouvellement de l'outil informatique devra, le moment venu, faire l'objet d'un crédit d'investissement dont le coût n'est pas connu. Il ne figure pas au plan des investissements.

11. Conclusions

Fondée sur ce qui précède, la Municipalité vous demande, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, de bien vouloir prendre la résolution suivante:

Le Conseil communal de Lausanne,

vu le préavis N° 2012/40 de la Municipalité, du 6 septembre 2012 ;

ouï le rapport de la commission nommée pour examiner ce préavis;

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

décide :

- 1. De prendre acte des mesures mises en place et la stratégie de la Municipalité pour prendre en compte les recommandations de l'audit du mois de juin 2011 sur la gestion du patrimoine immobilier de la Ville de Lausanne.**

2. D'accepter la réponse apportée à la motion de Mme I. Truan concernant les critères d'attribution et conditions locatives du patrimoine de la Ville de Lausanne.

Au nom de la Municipalité :

Le syndic :
Daniel Brélaz

Le secrétaire :
Christian Zutter

Annexes :

- Directive municipale fixant les conditions d'attribution et de location des logements de la Commune de Lausanne
- Liste des logements à loyer libre et des logements subventionnés et contrôlés soumis à la directive municipale fixant les conditions d'attribution et de location des logements de la Commune de Lausanne
- Directive municipale fixant les conditions d'attribution et de location des locaux commerciaux et des établissements publics de la Commune de Lausanne
- Liste des locaux commerciaux et établissements publics soumis à la directive municipale fixant les conditions d'attribution et de location des locaux commerciaux et des établissements publics de la Commune de Lausanne
- Directive municipale sur l'attribution des places de parc
- Directive municipale sur les conventions de prêts à usage et la location des ateliers d'artistes
- Principes et moments de fixation et d'adaptation des loyers
- Organigramme du Service du logement et des gérances