COUR DES COMPTES
CANTON DE VAUD

Audit de la gestion des immeubles locatifs communaux soumis au marché libre dans six communes vaudoises

Rapport numéro 17

du 21 octobre 2011

Cour des comptes du canton de Vaud
Rue de Langallerie 11 – 1014 Lausanne
Téléphone : 021 316 58 00 – fax : 021 316 58 01
Courriel : info.cour-des-comptes@vd.ch

SYNTHÈSE

Avant-propos

Le patrimoine immobilier municipal constitue un élément important de gestion publique. Son existence entraîne des conséquences financières non négligeables sur le budget des communes, que ce soit au niveau des coûts d'entretien ou des revenus qu'il peut générer, mais également en terme de coût d'opportunité des montants investis. A ce titre, une gestion efficiente de ce patrimoine permet de garantir la bonne utilisation des deniers publics.

Néanmoins, la gestion du patrimoine immobilier communal ne peut obéir strictement à des règles de rentabilité financière, sans considérer les dimensions historique, culturelle et surtout sociale liées à la notion de patrimoine.

Interpellée par les articles de presse publiés au premier trimestre 2011 qui mettait en doute la bonne gestion des deniers publics dans le domaine des immeubles locatifs communaux, la Cour a décidé de réaliser une analyse sur ce thème dans six communes vaudoises, conformément aux articles 2, 24 et 28 LCComptes.

Travaux d'audit

La Cour a sélectionné six communes vaudoises qui détenaient un nombre significatif d'immeubles sur le marché libre. Ces communes, pour trois d'entre elles, gèrent à l'interne le portefeuille immobilier communal, tandis que trois autres en ont externalisé la gérance.

Les travaux de la Cour ont eu pour objectifs de :

- vérifier que l'organisation et les processus en matière immobilière sont performants,
- vérifier si l'information financière y relative est disponible, à jour et correctement tenue,
- s'assurer que la fixation des loyers est conforme aux bonnes pratiques du secteur immobilier.

La Cour a établi un questionnaire qui a été complété après discussions avec les responsables de la gestion des immeubles dans chaque commune. En outre, elle a vérifié sur place l'existence des documents liés à la gestion des immeubles locatifs sur le marché libre. Elle s'est également assurée de l'appui de deux experts en immobilier, qui ont accompagné l'équipe d'audit et ont analysé un échantillon significatif de baux à loyer dans chaque commune.

Résultats

La Cour a constaté que, à l'exception de la ville de Lausanne qui a adopté récemment un préavis sur la politique de gestion immobilière de son patrimoine financier, les communes n'ont pas de politique de gestion de leurs immeubles locatifs sur le marché libre. Elles évoquent certes une volonté de maintenir des logements simples à loyers raisonnables, mais cette politique n'est pas traduite dans des objectifs clairs et mesurables à l'intention des gérances, tant internes

qu'externes. Cela a comme conséquences que la fixation des loyers, l'attribution des logements ou encore la politique d'entretien ne s'inscrivent pas dans une logique d'ensemble, sous-tendue par une vision à long terme du maintien de ce patrimoine communal. L'analyse de ces processus par la Cour lui a cependant permis de constater le professionnalisme des gérances, qu'elles soient internes ou externes, avec des améliorations à réaliser, notamment au niveau des processus de contrôle.

L'absence de vision stratégique pour la gestion des biens sur le marché libre explique probablement le fait qu'au moment de l'audit, les communes ne disposent pas d'une information claire et pertinente leur permettant d'effectuer le suivi et l'évaluation du rendement par objet (appartement ou villa). Or, le maintien d'un bien immobilier communal sur le marché libre, souvent relativement ancien et vétuste, ne peut se justifier si les coûts sont supérieurs aux avantages obtenus.

Enfin, la Cour a constaté que les loyers fixés par les communes étaient en général d'environ 20 à 30 % en dessous de ceux du marché[1]. Cette différence s'explique par différents facteurs, à savoir :

1. l'impossibilité d'adapter les loyers en regard du droit du bail,
2. le niveau d'entretien des immeubles en général plutôt restreint,
3. l'existence de baux précaires en vue de la démolition des bâtiments,
4. la dimension sociale, c'est-à-dire la volonté politique des communes de maintenir un habitat accessible pour sa population, ainsi que de lutter contre la surchauffe.

Même si les communes souhaitent de manière générale tendre vers le prix du marché, elles ne poursuivent clairement pas une politique de rendement maximum pour la fixation des loyers sur le marché libre. Un suivi systématique du niveau des loyers permettrait aux communes de s'orienter vers une gestion plus dynamique de leur patrimoine.

Tous les baux présentant des caractères particuliers ont été examinés de manière approfondie. La Cour est en mesure de conclure que les communes visitées n'accordent pas de loyers de complaisance.

[1] Le « prix du marché » est un critère choisi par les experts. Ils l'ont basé sur leur expérience professionnelle et reconnaissent la part de subjectivité y afférant (voir le point 8.3.2).

Tableau des constatations et des recommandations

Constatation n°1 La Cour relève l'absence de politique formalisée et de directives claires quant à la gestion immobilière des logements sur le marché libre (à l'exception de Lausanne).	**Recommandation n°1** La Cour recommande aux communes de fixer des objectifs clairs et mesurables en matière de gestion des immeubles sur le marché libre, ainsi que de se donner les moyens d'effectuer le suivi de leur politique.	**p. 21**
Constatation n°2 Les communes qui gèrent elles-mêmes leurs immeubles locatifs sur le marché libre ne sont pas en mesure de déterminer les coûts de cette gestion, car elles ne procèdent pas à une imputation des charges de fonctionnement par type d'objet.	**Recommandation n°2** La Cour recommande aux communes de mettre en place une comptabilité analytique leur permettant d'estimer le coût de la gestion des différents objets (voir aussi Recommandation n° 6). En effet, même si le coût n'est pas le seul facteur déterminant pour décider d'externaliser ou non la gestion des immeubles, il est cependant un critère essentiel en termes de bonne utilisation des deniers publics.	**p. 23**
Constatation n°3 Mise à part Lausanne, les communes n'ont pas défini formellement de critères d'attribution de leurs logements. En outre, à l'exception de la Tour-de-Peilz, les communes n'ont pas mis en place des contrôles leur permettant d'assurer la transparence du processus d'attribution des logements. Cela induit des risques d'inégalité de traitement entre les locataires potentiels.	**Recommandation n°3** La Cour recommande aux communes de définir clairement des critères d'attribution des logements, ainsi que de mettre en place des contrôles de base, afin de garantir la transparence du processus d'attribution des logements et l'égalité de traitement.	**p. 25**
Constatation n°4 Même si les communes souhaitent de manière générale tendre vers le prix du marché, elles ne poursuivent clairement pas une politique de rendement maximum pour la fixation des loyers sur le marché libre. Tous les baux présentant des caractères particuliers ont été vérifiés et il ressort de leur examen qu'aucun loyer de complaisance n'est accordé par les communes auditées.	**Recommandation n°4** La Cour recommande aux communes d'établir des directives claires quant à leur stratégie locative (en conformité avec leur politique).	**p. 26**
Constatation n°5 D'une manière générale, l'état des immeubles locatifs communaux sur le marché libre est simple, voire vétuste.	**Recommandation n°5** Les communes doivent s'assurer que leurs logements sur le marché libre satisfont aux normes réglementaires de sécurité et de salubrité.	**p. 27**
Constatation n°6 L'analyse de l'information financière a mis en lumière plusieurs imperfections, en particulier l'insuffisance de documentation des inventaires (à l'exception de Vevey) et l'absence de distinction et de répartition des charges et revenus par objet (appartement ou villa).	**Recommandation n°6** La Cour estime qu'une comptabilité analytique par objet et des inventaires plus détaillés sont nécessaires si les communes veulent se doter d'une politique de gestion différenciée de leurs immeubles basée sur des indicateurs (quantitatifs ou qualitatifs), et s'assurer de leur performance.	**p. 29**
Constatation n°7 Les loyers fixés par les communes se situent 20 à 30 % en dessous des prix du marché. L'écart s'explique par la politique sociale de la commune, l'état d'entretien des logements, la précarité des baux et l'ancienneté des baux liés à un taux hypothécaire de référence élevé. Les communes sont conscientes de cette situation, mais n'effectuent pas de suivi systématique du niveau de leurs loyers comparativement aux prix du marché. Les augmentations se font au cas par cas, le plus souvent lors d'un changement de locataire.	**Recommandation n°7** La Cour recommande aux communes de réaliser annuellement un suivi systématique des loyers en vigueur pour les logements sur le marché libre afin d'évaluer de manière plus transparente les conséquences financières (manque à gagner) de leur politique de fixation des loyers sur ce marché. Un meilleur suivi entraînerait également une gestion plus dynamique des loyers. L'information devrait être transmise annuellement à la Municipalité et contribuer au développement de la politique de gestion immobilière de la commune.	**p. 32**

Conclusion de la Cour des comptes

La Cour délibérant en séance plénière en date du 21 octobre 2011 a adopté le présent rapport public en présence de Mme Éliane Rey, présidente, Mme Anne Weill-Lévy, MM. Jacques Guyaz et Jean-Claude Rochat.

Remerciements

Parvenue au terme de ses travaux, la Cour des comptes tient à remercier toutes les personnes qui lui ont permis de réaliser cet audit. Elle souligne la disponibilité de ses interlocuteurs, de même que la diligence et le suivi mis à la préparation et à la fourniture des documents et des données requis.

TABLE DES MATIERES

CHAPITRE I
NATURE DE LA MISSION D'AUDIT 8

1. Définition de la mission d'audit 8
   1.1 Origine de la mission d'audit 8
   1.2 Périmètre de l'audit 8
   1.3 Etudes précédentes ou en cours 9
2. Objectifs de l'audit et questions d'audit 9
   2.1 Objectifs de l'audit 9
   2.2 Questions de l'audit 10
3. Déroulement de la mission d'audit 10
4. Bases de référence de l'audit 12

CHAPITRE II
DESCRIPTION DU DOMAINE DE L'AUDIT 13

5. La gestion des immeubles locatifs soumis au marché libre 13
   5.1 Définition des immeubles locatifs communaux soumis au marché libre 13
   5.2 La gestion immobilière dans les communes 14
6. Contexte macro-économique 15
   6.1 Les Suisses – un peuple de locataires 15
   6.2 La pénurie de logement 15
7. Le droit applicable à la location de logements communaux sur le marché libre 16
   7.1 Droit public ou droit privé ? 16
   7.2 Le droit du bail – des règles fédérales 16
   7.3 La situation juridique du logement dans le Canton de Vaud 17
      7.3.1. Le canton de Vaud connaît-il un droit au logement ? 17
      7.3.2. L'attribution des compétences et des obligations des autorités communales 18

CHAPITRE III
RESULTATS DE LA MISSION D'AUDIT 20

8. Résultats détaillés de la mission d'audit 20

8.1. Objectif 1 : vérifier si l'organisation et les processus sont performants 20
8.1.1. Objectifs des communes en matière de gestion des logements sur le marché libre 21
8.1.2. Choix d'une gérance interne ou externe 22
8.1.3. Processus et activités de contrôle 24
8.2. Objectif 2 : vérifier si l'information financière est disponible, à jour et correctement tenue 27
8.2.1. Inventaire du parc immobilier 27
8.2.2. Etats locatifs 28
8.2.3. Distinction des charges et revenus par immeuble / par objet 28
8.2.4. Distinction entre les charges d'entretien et les charges à plus-value 28
8.2.5. Suivi et contrôle des gérances externes 29
8.2.6. Transmission de l'information à la Municipalité ou au Conseil communal 29
8.2.7. Synthèse 29
8.3. Objectif 3 : s'assurer que la fixation des loyers est conforme aux bonnes pratiques du secteur immobilier 30
8.3.1. La situation dans le secteur immobilier en général 30
8.3.2. La notion de prix du marché 30
8.3.3. La situation dans les communes analysées 31

CHAPITRE IV
CONCLUSIONS DE LA COUR 33

9. Réponses aux questions d'audit 33
10. Réponses des communes auditées 33
11. Conclusion générale de la Cour 33
12. Remerciements 35

ANNEXES 36

I. Questionnaire utilisé pour les entretiens dans les communes 37
II. Quelques statistiques relatives au marché du logement 40
III. Bases légales du logement sur le marché libre ou pouvant affecter ce domaine 42
IV. Résultats détaillés par commune 43
V. Réponses aux questions d'audit 60
VI. Lettres des communes auditées 63
VII. La Cour des comptes en bref 68

CHAPITRE I
NATURE DE LA MISSION D'AUDIT

1. Définition de la mission d'audit

Le patrimoine immobilier municipal constitue un élément important de gestion publique. Son existence entraîne des conséquences financières non négligeables sur le budget des communes, que ce soit au niveau des coûts d'entretien ou des revenus qu'il peut générer, mais également en terme de coût d'opportunité des montants investis. A ce titre, une gestion efficiente de ce patrimoine permet de garantir la bonne utilisation des deniers publics.

Néanmoins, la gestion du patrimoine immobilier communal ne peut obéir strictement à des règles de rentabilité financière, sans considérer les dimensions historique, culturelle et surtout sociale liées à la notion de patrimoine.

Conformément aux art. 2, 24 et 28 LCComptes, la Cour a décidé de réaliser une analyse portant sur la gestion des immeubles locatifs communaux soumis au marché libre dans six communes vaudoises.

1.1 Origine de la mission d'audit

La décision de la Cour des comptes d'effectuer cet audit est fondée sur l'article 67 al. 1 de la Constitution vaudoise. Huit ans après l'adoption de la nouvelle charte fondamentale le 14 avril 2003 (les autorités avaient cinq ans pour mettre la législation cantonale en conformité avec la nouvelle Constitution), la Cour a voulu se pencher sur la politique menée par les communes, qui doivent comme l'Etat veiller, selon l'art. 67, à ce que leurs citoyens puissent « disposer d'un logement approprié à des conditions supportables ».

Par ailleurs, au premier trimestre 2011, certains journaux ont publié des pratiques critiquables au sujet de la gestion des immeubles locatifs par le Service de la gérance des immeubles d'un canton voisin. D'autres articles sont parus concernant certaines pratiques vaudoises. Dans le contexte actuel d'un marché immobilier particulièrement tendu, il semblait d'autant plus opportun à la Cour d'évaluer la bonne utilisation des deniers publics en matière de logement et de vérifier que la transparence et l'égalité de traitement pour les citoyens étaient garanties à travers les processus touchant à la conclusion de baux d'habitation.

1.2 Périmètre de l'audit

La Cour a décidé d'exclure du périmètre de l'audit la location subventionnée, ce sujet devant être traité pour lui-même le cas échéant. Elle n'inclut pas non plus les logements de service, ni les baux commerciaux. La mission porte donc exclusivement sur les objets locatifs relevant du marché libre.

Dans un premier temps, les communes de Crissier, Gland, Lausanne, la Tour-de-Peilz, Montreux, Morges, Nyon, Orbe, Rolle, Vevey et Yverdon-les-Bains ont été sélectionnées sur la base de diverses recherches (en particulier les sites des communes et du SCRIS), ainsi que des informations disponibles dans les dossiers de la Cour (notamment les rapports de gestion et les rapports d'activité).

Au terme de l'étude préliminaire et d'entretiens menés avec les responsables municipaux, les six communes suivantes ont été sélectionnées:

- Lausanne,
- Yverdon-les-Bains,
- La Tour-de-Peilz,
- Vevey,
- Nyon,
- Montreux.

Les trois premières communes gèrent elles-mêmes leurs immeubles (services de gérance); elles ont été retenues en priorité. Les trois autres communes externalisent cette gestion auprès de gérances privées avec des degrés divers de délégation; elles ont été choisies sur la base du nombre d'immeubles, respectivement d'appartements en location sur le marché libre (voir tableau au point 8).

1.3 Etudes précédentes ou en cours

Suite à des articles de presse mettant en cause sa gestion immobilière et à deux interpellations du Conseil communal, la Ville de Lausanne a demandé à un cabinet d'audit d'effectuer un audit de la gestion du patrimoine immobilier géré par le Service du logement et des gérances de la Ville de Lausanne. La Cour s'est basé sur les travaux de cet expert dans le cadre de son audit (en vertu de la NAS 620[2] « Utilisation des travaux d'un expert »).

Sur la base du rapport délivré par ce cabinet d'audit, la démarche suivie, les objectifs fixés et la méthodologie utilisée ont été discutés avec les signataires du rapport. Ceci a permis à la Cour de réunir les éléments probants suffisants et adéquats montrant que l'étendue des travaux de l'expert répondait aux objectifs de leur audit.

2. Objectifs de l'audit et questions d'audit

2.1 Objectifs de l'audit

Les objectifs du présent audit sur la gestion des immeubles locatifs communaux soumis au marché libre dans six communes vaudoises sont les suivants :

- Objectif 1 : vérifier si l'organisation et les processus en matière immobilière sont performants.
- Objectif 2 : vérifier si l'information financière y relative est disponible, à jour et correctement tenue.
- Objectif 3 : s'assurer que la fixation des loyers est conforme aux bonnes pratiques du secteur immobilier.

[2] Norme suisse d'audit

2.2 Questions de l'audit

Les questions de l'audit considérées afin d'atteindre les objectifs définis ci-dessus sont les suivantes :

Objectif 1: Organisation et processus

- Existe-t-il une politique communale pour la gestion du parc immobilier, en particulier pour la gestion des immeubles locatifs?
- Existe-t-il un document écrit ? Dans l'affirmative, ce document est-il soumis et accepté par le Conseil communal?
- Existe-t-il un règlement d'application et/ou une directive interne?
- La gestion du parc immobilier est-elle fondée sur des processus clairs, maîtrisés et contrôlés?
- Si la gestion immobilière est déléguée à un tiers, quelles sont les procédures de suivi et de contrôle mis en place par la commune ?
- Quelle est la politique en matière d'entretien d'immeubles (planification ou au coup par coup)?
- Quelle est la politique en matière d'attribution des logements ?
- Comment la commune évalue-t-elle les risques de conflits d'intérêts ? Des manquements ont-ils été constatés ou des faiblesses identifiées ?

Objectif 2: Information financière

- Existe-t-il un inventaire des objets locatifs? Est-il à jour?
- Existe-t-il des états locatifs détaillés? Existe-t-il un historique qui permette de remonter dans le temps?
- Les charges locatives, d'entretien et à plus-value sont-elles identifiées et enregistrées de façon distincte?
- Existe-t-il un compte de charges par immeuble ?
- Quelle est la procédure d'information au Conseil communal et à la Municipalité ?

Objectif 3: Fixation des loyers

- De quelle manière les loyers sont-ils fixés? Qui et sur la base de quoi décide-t-on d'effectuer une augmentation/baisse?
- De quelle manière les charges à plus-value sont-elles répercutées sur les loyers?
- Les loyers sont-ils conformes aux prix du marché ?

Les réponses aux questions d'audit sont présentées en annexe V.

3. Déroulement de la mission d'audit

La Cour a décidé dans sa séance extraordinaire du 25 février 2011 de procéder à une analyse sur la gestion des immeubles locatifs communaux soumis au marché libre dans les communes vaudoises. Conformément à l'art. 31 LCComptes, la Cour a simultanément informé les Commissions des finances et

de gestion du Grand Conseil, le Conseil d'État et le Contrôle cantonal des finances (CCF). La conduite de l'analyse a été confiée à Mme Anne Weill-Lévy, magistrate responsable. L'équipe d'audit est composée de Mme Sandrine Neven, cheffe de mandat d'audit et de M. Denys Neier, directeur d'audits.

La phase d'analyse préliminaire a consisté principalement à visiter les communes mentionnées au chiffre 1.2 ci-dessus et à en sélectionner six comme échantillon.

Pour vérifier la performance de l'organisation et des processus, ainsi que la bonne gestion de l'information financière (Objectifs 1 et 2, voir point 2.1.), la Cour a mis au point un questionnaire (Annexe 1) qui a été complété après discussions avec les responsables de chaque commune. En outre, elle a vérifié sur place l'existence des documents liés à la gestion des immeubles, soit (liste non exhaustive) :

- l'inventaire du parc immobilier,
- l'état locatif des immeubles,
- l'historique des états locatifs,
- la comptabilité des charges par immeuble,
- l'historique des charges à plus-value par immeuble,
- les divers règlements, instructions et décisions municipales,
- les comptes annuels,
- les rapports de gestion ou les rapports d'activité.

En ce qui concerne la fixation des loyers (Objectif 3, voir point 2.1.), la Cour a eu recours à deux experts en immobilier. Ces derniers ont une longue expérience du marché immobilier (maîtrise de toutes les subtilités du droit du bail, connaissance approfondie du marché, des usages cantonaux et des variations des différents paramètres tels que taux hypothécaires, indice des prix à la consommation (IPC), frais d'entretien, …).

Ces experts ont accompagné l'équipe d'audit et ont analysé un échantillon représentatif de baux à loyer dans chaque commune pour déterminer si les loyers étaient conformes (analyse historique, évolution des taux hypothécaires, de l'IPC, des frais d'entretien, des charges à plus-value, …).

A l'issue de son analyse, la Cour a émis des constatations et des recommandations relatives aux améliorations qui pourraient être apportées.

En date du 23 septembre 2011 et conformément à son règlement, la Cour a octroyé un délai de 21 jours aux communes analysées afin de leur permettre de faire leurs observations sur les constatations de la Cour et les recommandations qui en découlent. Les six municipalités ont répondu à la Cour, dont quatre par courrier. Elles ont fait part de leur satisfaction relative au rapport et appuient sans réserve les recommandations de la Cour.

Les lettres de réponse sont reproduites en Annexe VI.

4. Bases de référence de l'audit

La Cour a conduit ses travaux en se fondant sur les normes de contrôle de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI) ainsi que sur son « Code de déontologie et Directives relatives à la qualité des audits ».

La conformité aux bonnes pratiques professionnelles a été jugée par la Cour sur la base de l'expertise de professionnels de l'immobilier, ainsi que sur les règles et usages en vigueur dans la profession (en particulier ceux développés par l'USPI Vaud[3]) et des publications de la Chambre vaudoise immobilière et de l'ASLOCA[4].

[3] Union suisse des professionnels de l'immobilier - Vaud

[4] Association Suisse des locataires - Section romande

CHAPITRE II
DESCRIPTION DU DOMAINE DE L'AUDIT

5. La gestion des immeubles locatifs communaux soumis au marché libre

Les communes sont propriétaires d'un certain nombre de biens. L'analyse de la Cour a porté sur la gestion des immeubles locatifs communaux soumis au marché libre.

5.1. Définition des immeubles locatifs communaux soumis au marché libre

Le patrimoine immobilier détenu par les communes inclut un grand nombre de biens à destinations diverses : les bâtiments administratifs, les hôpitaux, les écoles, les jardins et parcs publics, les forêts, les vignobles, les cimetières, la voirie et les réseaux de canalisation, les immeubles commerciaux, les immeubles d'habitation, etc.

Ces biens appartiennent, selon leur usage, soit au patrimoine administratif, soit au patrimoine financier.

- « Le patrimoine administratif est constitué de l'ensemble des actifs administratifs durablement affectés à l'exécution de tâches publiques » [5]. Il ne peut être ni cédé, ni saisi. Il s'agit par exemple des écoles, des infrastructures routières, des bâtiments administratifs, des musées …,
- « Le patrimoine financier comprend tous les biens dont la collectivité peut disposer librement. Ces biens sont réalisables si leur cession ne nuit pas à l'accomplissement de tâches publiques et ne porte pas atteinte à une prescription légale ou à un engagement de droit public » [6]. C'est le cas des auberges communales, des refuges, des vignobles, des immeubles commerciaux ou d'habitation.

Dans cette dernière catégorie, on peut distinguer :

- les logements subventionnés[7] : ceux-ci bénéficient d'aides (à la pierre ou à la personne) permettant aux locataires de bénéficier de loyers modérés. Les critères d'attribution de ces logements visent à favoriser les plus démunis, selon des règles fixées précisément dans un cadre juridique fédéral et cantonal spécifique,
- les logements de services : ils sont loués à des personnes oeuvrant au sein de la commune dans des cas expressément prévus (par exemple les concierges) et sont soumis au droit du bail,

---

[5] Guide financier, Canton de Vaud

[6] Guide financier, Canton de Vaud

[7] Détenus en copropriété ou uniquement par des tiers, ces immeubles peuvent être au bénéfice d'un droit de superficie.

- les logements sur le marché libre : également soumis au droit du bail, leur attribution relève de la compétence (générale résiduelle) de la municipalité (art. 42 al. 1 ch. 2 et 44 al. 1 ch. 1 LC).

C'est sur la gestion de cette dernière catégorie d'immeubles, inscrits dans le bilan des communes au patrimoine financier, que porte le présent audit de la Cour.

5.2. La gestion immobilière dans les communes

Sous la houlette de la municipalité, la gérance des immeubles communaux est soit directement effectuée par l'administration municipale, soit confiée contractuellement à une régie privée. Dans les deux cas, le but poursuivi devrait être le même, à savoir obtenir un rendement optimal compte tenu des objectifs fixés par la politique communale.

Ceux-ci peuvent limiter l'application stricte du principe de rentabilité économique en poursuivant par exemple les buts suivants :

- le maintien d'un patrimoine immobilier acquis ou reçu dans le passé,
- des buts sociaux ou d'intérêt public,
- une action régulatrice sur le marché immobilier.

Dans des pays de droit romano-germanique comme la Suisse, « la gestion des biens municipaux répond avant tout à des critères de nature administrative et pas nécessairement à des critères économiques. Ces systèmes se préoccupent avant tout que les décisions relatives aux ressources financières publiques soient prises suivant les procédures établies pour garantir le respect de l'intérêt public », et « tendent à sous-évaluer la question de l'efficacité économique »[8].

Cela a comme conséquence que, de manière générale, les données disponibles et la structure de la comptabilité communale (en particulier l'absence de comptabilité analytique et des inventaires des biens classifiés dans une logique « historique » plutôt que « gestionnaire »[9]) empêchent l'évaluation de la performance de la gestion des immeubles communaux. Or, même si les communes poursuivent des buts sociaux ou de régulation, il est nécessaire pour la bonne gestion des deniers publics qu'elles soient en mesure d'évaluer l'impact financier de leurs politiques.

[8] La gestion du patrimoine immobilier municipal, Rapport du Comité directeur sur la démocratie locale et régionale (CDLR), Communes et régions d'Europe, n°70, éditions du Conseil de l'Europe, 1999, p. 19.

[9] La gestion du patrimoine immobilier municipal, Rapport du CDLR, Communes et régions d'Europe, n°70, éditions du Conseil de l'Europe, 1999, p. 19.

6. Contexte macro-économique

6.1. Les Suisses – un peuple de locataires

Toutes les études le démontrent : les Suisses sont avant tout un peuple de locataires. La Suisse connaît le taux de propriétaire le plus faible des pays d'Europe et de l'OCDE, à savoir : 1/3 de propriétaires pour 2/3 de locataires. Selon une étude émanant de la Faculté des HEC de l'Université de Lausanne (UNIL)[10], les Suisses motivent cette réalité majoritairement par le coût trop élevé de l'accès à la propriété (77 %), un manque de fonds propres (74 %), un revenu insuffisant pour assumer les charges de la propriété (59 %), un loyer actuel avantageux (49 %), la volonté de privilégier d'autres choix (49 %), le risque de hausse du taux hypothécaire (44 %), l'importance des frais d'entretien inhérent à la propriété (39 %) et le risque de chômage (28 %)[11]. A ceci s'ajoute le fait que, contrairement à d'autres Etats européens, tels que la France ou l'Angleterre, la Suisse n'a pas choisi d'encourager l'accession à la propriété.

En outre, l'enquête sur le budget des ménages suisses entre 2006 et 2008 de l'Office fédéral de la statistique met en exergue que le montant qui est consacré au logement est en moyenne de 22,54 % de leur revenu disponible. Cela démontre l'importance du thème de cet audit, d'autant que se loger, au-delà de l'aspect purement financier, touche à un besoin fondamental de l'homme, avec les dimensions sociales et affectives que cela implique.

6.2. La pénurie de logements

Personne n'ignore aujourd'hui la réalité de la pénurie de logements dans le Canton, puisqu'en 2010, le taux de logements vacants n'était que de 0,5 % toute catégories confondues[12]. Cette situation a même tendance à s'aggraver[13], ce qui a incité le Département cantonal de l'économie en charge de cette problématique, à préciser que les autorités compétentes doivent s'obliger « à réfléchir à une optimisation » du partage de responsabilité entre l'économie et les collectivités publiques (Canton et communes)[14].

Sachant que les perspectives de l'accroissement de la population résidant dans le Canton de Vaud d'ici à 2030 sont de l'ordre de +150'000 habitants[15], il est devenu nécessaire pour les acteurs publics de se préoccuper des effets liés à

---

[10] Michèle DEGAUDENZI, Alain ROCHEDIEU et Rita RODRIGUES, « La Suisse, un peuple de locataires », HEC Lausanne, 2004.

[11] En outre, il y a lieu de préciser que la location est un phénomène typiquement urbain.

[12] Voir statistiques en Annexe II : Taux de logements vacants en % sur le marché locatif vaudois et Logements vacants par district.

[13] Dans un communiqué du 22 mars 2011 relatif à une étude intitulée « Logement vaudois : analyse de la pénurie », la BCV précise que « les tensions sur le marché vaudois devraient durer encore plusieurs années ». Voir également statistiques en Annexe II : Perspectives de la demande en logements pour le canton de Vaud jusqu'en 2020.

[14] PRODUIRE DES LOGEMENTS. Soutiens cantonaux aux actions communales en faveur de l'habitat, Département de l'économie (DEC), Service de l'économie, du logement et du tourisme, mai 2010, p. 7.

[15] Selon le SCRIS et l'OFS.

l'évolution démographique qui engendre des difficultés de logements pour de nombreuses personnes et famille du Canton, dont les revenus ne permettent pas de se loger de façon appropriée sur le marché libre. C'est bien ce raisonnement qui a dicté les articles de la nouvelle Constitution telle que décrit ci-dessous (point 7.3).

A ce titre, il convient de rappeler ce qu'énonce la brochure éditée par le Département cantonal de l'économie en mai 2010[16] : « La pénurie aiguë de logements constitue un enjeu d'intérêt général qui appelle des interventions renforcées de la part des pouvoirs publics. A défaut, cette pénurie peut devenir un frein majeur au développement durable et harmonieux du canton ».

Ainsi, il appert que le présent rapport répond à l'évidence à une analyse qui a valeur d'exemplarité d'un problème d'intérêt public.

7. Le droit applicable à la location de logements communaux sur le marché libre

7.1. Droit public ou droit privé ?

Le droit public régit l'activité que l'Etat et les communes déploient en tant que détenteurs de la puissance publique (*iure imperii*). Dans ces domaines, ils sont placés dans une situation verticale, celle de l'autorité face à l'administré. Tel est le cas des taxations du fisc, des décisions de justice et de requêtes soumises à autorisation par exemple. Lorsqu'une décision est rendue par une autorité, le destinataire peut l'attaquer par différentes voies (plainte, recours, appel).

Cela étant, l'Etat et les communes peuvent aussi se trouver dans une situation de rapport de droit horizontal avec les personnes physiques ou morales (*iure gestionis*). Tel est le cas des contrats de bail liés aux logements sur le marché libre.

7.2. Le droit du bail – des règles fédérales

En l'espèce, la location de logements communaux sur le marché libre est soumise au droit privé, en l'occurrence au droit du bail figurant aux articles 253ss CO[17]. Ces dispositions régissent toute la vie du bail, durant laquelle les communes sont liées par des règles de droit au locataire qu'elles ont choisi de retenir ab initio. Autrement dit, les questions afférentes au loyer, à l'entretien et aux hausses/baisses de loyer sont régies par les dispositions légales précitées entrées en vigueur pour une part importante le 1er juillet 1990[18].

---

[16] p. 9, Publication du DEC citée supra note 10.

[17] Il convient d'ajouter que deux autres textes régissent les logements concernés par le présent audit, à savoir l'Ordonnance sur le bail à loyer et le bail à ferme d'habitations et de locaux commerciaux (OBLF) du 9 mai 1990, qui définit certains critères tels que celui du loyer usuel dans la localité ou le quartier (art. 8), la hausse des coûts (art. 12), le taux hypothécaire (art. 12a et 13), les prestations supplémentaires du bailleur (art. 14), le rendement brut (art. 15) et la compensation du renchérissement (art. 16) et l'Arrêté du Conseil fédéral du 25 juin 2008 relatif à la déclaration de force obligatoire générale du contrat-cadre.

[18] Voir les bases légales en Annexe III.

7.3. La situation juridique du logement dans le canton de Vaud

7.3.1. Le canton de Vaud connaît-il un droit au logement ?

La nouvelle constitution vaudoise (ci-après : Cst-VD) entrée en vigueur le 14 avril 2003 octroie bien entendu des droits fondamentaux, à savoir ceux qui peuvent être directement invoqués par toute personne devant un tribunal. S'agissant du rôle de l'Etat, il s'agit d'une obligation de faire ou de s'abstenir de faire qui est précisée par l'usage de verbes tels qu'assurer, garantir, protéger, sauvegarder, conduire et mener. Parmi ces droits fondamentaux figure le droit au logement d'urgence (art. 33).

En outre, elle fixe à son Titre troisième des tâches et des responsabilités à l'Etat et aux communes[19]. Parmi ces tâches[20] figurent celle prévue à l'art. 67, al. 1 qui précise que « l'Etat et les communes, en complément de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée, veillent à ce que toute personne puisse disposer d'un logement approprié à des conditions supportables».

En outre, la Loi du 9 septembre 1975 sur le logement prévoit que les autorités communales ont pour tâches de « suivre en permanence l'évolution du problème du logement sur leur territoire et de déterminer en tout temps les besoins non couverts par les diverses catégories de logements ». Par ailleurs, la Loi du 28 février 1956 sur les communes précise à ses articles 42, al. 1 ch. 2 et 44, al. 1 ch. 1 que l'administration des biens communaux, en particulier des biens ressortissant au domaine privé dont le logement fait partie, appartient à la Municipalité.

Enfin, il est intéressant de relever que le canton de Vaud dispose d'un contrat-cadre dénommé « Règles et usages locatifs du Canton de Vaud (RULV) ». Elaboré en 2001, il s'est vu doté de la force obligatoire par l'Arrêté du Conseil d'Etat du 8 octobre de la même année[21]. Les RULV fixent les droits et les obligations des parties que sont le bailleur et le locataire.

Ainsi, il existe un cadre normatif dans lequel s'inscrivent les contours de la performance que doivent réaliser les communes s'agissant des logements qu'elles louent sur le marché libre. Cette question, ainsi que celle liées aux éventuels comparatifs avec le marché libre privé, sont analysées sur le fond au chapitre III du présent rapport.

---

[19] La lecture des rapports de la Commission thématique en charge du volet « Rôle et tâches de l'Etat, Finances » (CT2) ainsi que celle des débats de la Constituante révèlent que, contrairement à ce qui prévalait dans la Constitution vaudoise précédente de 1885, le texte actuel définit de manière explicite les tâches de l'Etat. A cet égard, le recours à des verbes tels « veille, encourage, soutient » a pour but de démontrer que la responsabilité doit être partagée avec les milieux publics, parapublics, associatifs et privé (cf. rapport de la CT2 du 30 juin 2000, p. 3).

[20] Les questions relatives aux logements subventionnés (aide à la pierre, Objekt Hilfe, et à la personne, Subjekt Hilfe) ainsi qu'à l'accession à la propriété sont traités aux al. 2 et 3 de l'art. 67 Cst-VD. Ils ne seront pas développés ici, leur champ d'application étant hors de celui fixé dans l'analyse de la Cour.

[21] Arrivé à échéance le 30 juin 2008, sa force obligatoire a été reconduite pour une durée indéterminée dont la 1ère échéance est fixée au 30 juin 2014, à la requête des parties contractantes, à savoir l'ASLOCA-Vaud, l'Union syndicale Vaudoise, la Chambre vaudoise immobilière et l'Union suisse des professionnels de l'immobilier Vaud. La seule modification intervenue dans le texte est celle qui est consécutive à l'entrée en vigueur de la Loi fédérale sur le partenariat (LPart) le 1er janvier 2008.

7.3.2. L'attribution des compétences et des obligations des autorités communales

En vertu de l'art. 67 Cst-VD, les questions relatives au logement relèvent des compétences des communes (et du Canton bien entendu). En droit vaudois, c'est la Municipalité qui a les compétences prépondérantes (compétence générale résiduelle) en vertu d'un très ancien historique. L'organe délibérant (Conseil communal ou Conseil général) dispose des compétences qui lui sont attribuées *expressis verbis et juris* par la constitution et la loi[22]. Lorsque la loi ou le règlement précise que le droit ou l'obligation relève de « la commune », il faut entendre qu'il s'agit en principe de la Municipalité. A ce titre, la Cour relève que la loi vaudoise du 28 février 1956 (LC ; RSV 175,11) dispose que l'administration des biens communaux, partant celle du domaine privé, appartient à la Municipalité (art. 42, ch. 2 et 44 ch. 1). Quant au contrôle de cette gestion, il relève de la compétence de l'organe délibérant[23], tout comme le contrôle des comptes et celui du projet de budget (art. 4, ch. 1 et 2)[24].

Or, pour que ces missions puissent être accomplies à satisfaction, il faut que :

- la Municipalité dispose de procédures et de processus visant à disposer des données (indicateurs, objectifs) nécessaires et que,
- les membres de l'organe délibérant disposent des bonnes informations leur permettant de prendre de bonnes décisions. En d'autres termes, il faut que le principe de transparence soit respecté à leur endroit.

Ce qui vient d'être énoncé n'a pas échappé aux rédacteurs de l'avant-projet d'Exposé des motifs et projet de loi (EMPL) modifiant la Loi sur les communes, puisqu'ils ont introduit aux art. 40b et 40i un droit à l'information à l'usage de

[22] Comme le relève Me David Equey, l'institution communale vaudoise s'est fixé tout comme son organisation majoritairement dès la fin du 19e siècle. De fait, hier comme aujourd'hui, la municipalité occupe une place prépondérante, puisqu'elle dispose de la compétence générale résiduelle, alors que l'organe délibérant ne dispose que des compétences qui lui sont attribuées *expressis verbis*. Il en découle de nombreuses questions auxquelles il est difficile voire impossible de donner une réponse claire. L'une d'entre elle réside dans la détermination de l'étendue des pouvoirs de la commission de gestion et de celle des finances, en particulier en ce qui concerne les documents et les renseignements que la municipalité doit leur remettre afin de leur permettre d'exercer leur mandat de contrôle. A cet égard, cf. notamment l'article intitulé « Aspects juridiques de l'institution communale en droit vaudois – la répartition des attributions entre autorités communale et pouvoir de contrôle du conseil sur l'activité de la municipalité en droit vaudois », de Me David Equey, paru en hors-série dans la RDAF 2010 (fondé sur le droit en vigueur au 31.07.2010). Cf. aussi Etienne Grisel, « Les relations entre la municipalité et le Conseil général ou communal en droit vaudois », tiré à part de la RDAF No 4, 1987, ainsi que Henri Zwahlen, « Des pouvoirs respectifs de la Municipalité et du Conseil général ou communal en droit vaudois », tiré à part de la RDAF de juillet-août 1958, et François Clavel, « Essai sur les communes et sur le gouvernement municipal dans le canton de Vaud », Henri Fischer, Lausanne, 1928 en 2 vol.

[23] Conformément à l'art. 1a LC, il y a un Conseil général dans chaque commune dont la population ne dépasse pas 1000 habitants et un Conseil communal dans celles dont la population dépasse ce chiffre.

[24] En vertu de l'art. 4, ch. 6 LC, le Conseil général ou communal délibère sur les acquisitions et aliénations d'immeubles, de droits immobiliers et d'actions ou parts de société immobilières sous réserve de l'art. 44 ch. 1 LC. Ce dernier concerne l'administration du domaine privé. En outre, l'organe délibérant peut doter la municipalité de l'autorisation générale de statuer sur les acquisitions et les aliénations précitées pour autant qu'une limite soit fixée en la matière. Enfin, l'art. 142 LC dispose que les décisions communales portant aliénation d'immeubles ou de droits réels immobiliers doivent être communiquées au préfet, tout comme celles relatives à des aliénations d'actions ou part de sociétés immobilières. Ceci est signalé pour mémoire, cette question ne relevant pas du périmètre du présent audit.

l'organe délibérant (à l'endroit des membres pris individuellement et des commissions). Le commentaire y afférent précise notamment que « ces dispositions constituent la pierre angulaire de la présente révision, car elles mettent en place un véritable droit à l'information des membres du Conseil général ou communal ». Le commentaire ajoute que ces règles de droit ne constituent pas « une véritable révolution dans la mesure où elles codifient la pratique actuelle de bon nombre de communes vaudoises » mais qu'il s'agit « de mettre en place dans la loi sur les communes, le principe de transparence, actuellement applicable au bénéfice des seuls citoyens. » (pp. 14-15).

CHAPITRE III
RÉSULTATS DE LA MISSION D'AUDIT

8. Résultats détaillés de la mission d'audit

La Cour a mené son analyse dans six communes vaudoises qui possèdent un nombre significatif d'objets sur le marché libre. Trois communes gèrent elles-mêmes leurs immeubles (La Tour-de-Peilz, Lausanne et Yverdon), tandis que trois autres communes font appel à une ou plusieurs gérances externes (Montreux, Nyon et Vevey). Rappelons que, outre les logements sur le marché libre, les communes gèrent également les logements subventionnés, les baux commerciaux ainsi que leur patrimoine administratif, qui ne font pas l'objet de cet audit (voir point 1.2).

Ce chapitre présente les résultats de l'analyse de manière abrégée. Les résultats détaillés par commune sont récapitulés sur des fiches à consulter en Annexe IV. Les constatations et les recommandations de la Cour s'adressent à l'ensemble des communes auditées.

	Nombre d'habitants au 31.12.2010	Nombre de logements sur le marché libre	Gérance
La Tour-de-Peilz	10'748	171	Interne
Lausanne	126'720	706	Interne
Montreux	24'884	47	Externe
Nyon	18'303	101	Externe
Vevey	18'224	190	Externe
Yverdon	27'070	122	Interne

Les résultats de l'analyse de la Cour sont rapportés ci-dessous en se référant aux objectifs définis au point 2.1 :

- vérifier si l'organisation et les processus liés à la gérance des logements sur le marché libre sont performants,
- vérifier si l'information financière est disponible, à jour et correctement tenue,
- s'assurer que la fixation des loyers est conforme aux bonnes pratiques du secteur immobilier.

8.1. OBJECTIF 1 : vérifier si l'organisation et les processus sont performants

La Cour a orienté son analyse autour des trois axes suivants :

- les objectifs poursuivis par la commune en matière de logements sur le marché libre : en effet, c'est dans ce cadre voulu par les communes que doit s'inscrire la recherche de performance,
- le choix d'une gérance interne ou externe,
- l'étude des processus et activités de contrôle mis en place dans la commune.

8.1.1. Objectifs des communes en matière de gestion des logements sur le marché libre

La propriété d'immeubles locatifs communaux soumis au marché libre n'est en général pas le résultat d'une politique d'acquisition orientée vers ce but dans les communes. La plupart du temps, ces immeubles sont détenus pour des raisons historiques (dons) ou stratégiques de développement urbain (agrandissement de rues, de bâtiments administratifs ou scolaires par exemple). La stratégie des communes pour pallier le manque de logements dans un marché saturé s'oriente vers l'incitation à la construction de nouveaux logements, par des instruments tels que l'aide à la pierre, la participation à des coopératives, le cautionnement ou l'octroi de droits de superficie[25].

A l'exception de la Ville de Lausanne, les communes auditées n'ont pas établi formellement de politique de gestion de leurs immeubles sur le marché libre. Ainsi les services de gérance, qu'ils soient internes ou externes, n'ont pas de directives formalisées quant à la politique à suivre en termes de fixation des loyers ou d'entretien des immeubles.

Par ailleurs, certaines communes reconnaissent, voire revendiquent qu'elles n'ont pas d'objectifs de rentabilité pour leur parc immobilier. Ce dernier est considéré comme un outil social permettant aux communes de disposer d'appartements à loyers raisonnables pour loger certaines catégories de personnes, ceci sans coûts directs pour la commune, ou encore comme un moyen de ne pas contribuer à la hausse des loyers sur le marché. Dans ces conditions, bien évidemment, les loyers sont inférieurs à ceux du marché.

Constatation n°1

La Cour relève l'absence de politique formalisée et de directives claires quant à la gestion immobilière des logements sur le marché libre (à l'exception de Lausanne).

Recommandation n°1

La Cour recommande aux communes de fixer des objectifs clairs et mesurables[26] en matière de gestion des immeubles sur le marché libre, ainsi que de se donner les moyens d'effectuer le suivi de leur politique.

Lausanne a amorcé un pas dans ce sens en déposant un préavis[27] dans le but de clarifier et de définir la politique de gestion immobilière appliquée par le Service du logement et des gérances (SLG) pour la gestion du patrimoine financier. Dans son chapitre 6, ce préavis présente la stratégie d'amélioration du rendement du parc immobilier communal ; en particulier, il segmente les objets du patrimoine financier en différentes catégories et fixe pour chacune d'entre elles des objectifs en termes financier, d'entretien et de rendement cible. Le préavis a été adopté par le Conseil communal le 22 juin 2011.

[25] Voir par exemple, le préavis 2005/45 « 3'000 logements » et le préavis 2007/19 « Projet Métamorphose » à Lausanne, le rapport n°169 du 16 août 2010 au conseil communal de Nyon « Objectif logement » ou encore le rapport au conseil communal d'Yverdon-les-Bains concernant la politique du logement du 6 décembre 2010.

[26] Les critères utilisés peuvent par exemple être le rendement net souhaité, ou encore le taux minimum d'entretien des immeubles relativement à leur valeur.

[27] Rapport-préavis n°2010/39 : Politique de gestion immobilière du patrimoine financier de la commune de Lausanne.

La notion de rendement net

Le rendement net est défini dans le préavis 2010/39 de la Municipalité de Lausanne de la manière suivante : « le rendement net désigne la proportion entre le revenu locatif net et la valeur vénale actuelle (…). Le revenu locatif net est défini par le montant des loyers encaissés dont sont déduits les frais d'exploitation, de maintenance et de réfection ». Il peut être représenté par la formule suivante :

$$\text{Rendement net sur immeuble} = \frac{\text{Loyers encaissés – Frais d'exploitation, de maintenance et de réfection}}{\text{Valeur vénale de l'immeuble}}$$

Actuellement, les immeubles du patrimoine financier (comme ceux du patrimoine administratif d'ailleurs) sont portés au bilan des communes à leur valeur historique ou à leur valeur fiscale[28]. Bon nombre de biens sont par ailleurs complètement amortis. Ainsi est-il impossible pour les communes[29], à l'heure actuelle, de constuire un indicateur basé sur un rendement cible, étant donné qu'elles ne connaissent pas la valeur vénale de leurs immeubles, c'est-à-dire la valeur à laquelle ils peuvent être échangés raisonnablement sur le marché (true and fair value). La valeur vénale peut-être calculée au moyen de différentes méthodes, dont l'étude ne fait pas l'objet de cet audit.

L'introduction du nouveau modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes (MCH2)[30], prévu dans le Canton de Vaud en principe dès 2013, prévoit de réévaluer tous les objets du patrimoine financier à leur valeur vénale (Recommandation n°8 al. 3). Ces derniers feront l'objet d'une nouvelle estimation en principe tous les 3 à 5 ans. En outre, le MCH2 recommande également aux cantons et aux communes de mettre en place un certain nombre d'indicateurs, dont les rendements bruts du patrimoine financier (Recommandation n°13b, al. 2). Cependant, le MCH2 ne donne pas de définition de la valeur vénale et ne préconise pas de méthode de calcul particulière.

8.1.2. Choix d'une gérance interne ou externe

Trois communes ont choisi de sous-traiter la gestion de leurs immeubles sur le marché libre, tandis que trois autres communes ont leur propre service de gérance à l'interne. Les arguments invoqués par les communes pour ou contre l'externalisation ont été les suivants :

- la gérance à l'interne traduit la volonté communale de garder la mainmise sur toutes les décisions relatives aux immeubles, en particulier l'entretien. Par ailleurs, les communes qui gèrent elles-mêmes leur patrimoine administratif ont développé des compétences à l'interne suffisantes pour englober la gestion du patrimoine financier,
- l'externalisation de la gérance permet de libérer des ressources, la gérance immobilière étant un métier en soi. Une commune a évoqué la difficulté à

[28] Conformément au Règlement sur la comptabilité des communes (RCCom), art.26

[29] Ce travail est actuellement en cours à Lausanne.

[30] Manuel Modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes – MCH2, Conférence des directeurs cantonaux des finances, 2008.

trouver du personnel qualifié. De plus, le recours à une gérance externe permet de maintenir une certaine distance entre le propriétaire et le locataire, et de professionnaliser les rapports, qui pouvaient rapidement devenir ingérables pour certaines communes.

La Cour a relevé les points suivants :

- le choix d'une gérance externe n'est pas forcément lié au nombre de biens détenus par la commune,
- les communes de la Tour-de-Peilz, Nyon, Vevey et Yverdon ont étudié au cours de ces dernières années la possibilité de passer d'une gestion interne à une gestion externe, ou inversement. Nyon et Vevey ont choisi d'externaliser la gestion de leurs immeubles locatifs sur le marché libre tandis que La-Tour-de-Peilz et Yverdon ont préféré maintenir la gérance à l'interne,
- si le coût des honoraires de la gérance externe pour la gestion des biens sur le marché libre peut-être déterminé assez facilement étant donné qu'ils sont calculés sur base des loyers encaissés, il n'en va pas de même avec le coût de la gérance interne. En effet, les communes ne disposent pas d'un système de comptabilité analytique leur permettant d'estimer facilement le coût de leur gestion par type d'immeubles (par exemple, patrimoine administratif, habitat subventionné et marché libre),
- le choix des gérances externes dans les trois communes auditées a résulté d'un appel d'offres. Les critères de sélection étaient spécifiés dans celui des communes de Montreux et de Nyon,
- les contrats établis avec les gérances sont standards (selon les conditions générales du contrat de gérance de l'Union suisse des professionnels de l'immobilier, USPI-Vaud). Ils délimitent l'étendue du mandat, fixent le montant des honoraires et les compétences de la gérance en matière d'engagement financier. Les contrats sont conclus pour une durée déterminée et ils ont dans tous les cas été reconduits, sans nouvel appel d'offre. Le taux des honoraires (exprimés en pourcentage du loyer brut encaissé) sont les suivants pour les 3 communes :

	Honoraires, TVA non comprise (% des loyers bruts)
Montreux	4 / 4.5
Nyon	3.75
Vevey	3.25 / 3.50 / 3.50

Ceux-ci sont conformes et même inférieurs aux tarifs de l'USPI (entre 4 % et 5.75 %).

Constatation n°2

Les communes qui gèrent elles-mêmes leurs immeubles locatifs sur le marché libre ne sont pas en mesure de déterminer les coûts de cette gestion, car elles ne procèdent pas à une imputation des charges de fonctionnement par type d'objet.

Recommandation n°2

La Cour recommande aux communes de mettre en place une comptabilité analytique leur permettant d'estimer le coût de la gestion des différents objets (voir aussi Recommandation n° 6). En effet, même si le coût n'est pas le seul facteur déterminant pour décider d'externaliser ou non la gestion des immeubles, il est cependant un critère essentiel en termes de bonne utilisation des deniers publics.

8.1.3. Processus et activités de contrôle

Comme la Municipalité représente la collectivité, la gestion du patrimoine communal doit se faire par le biais de procédures administratives transparentes et la mise en place d'un certain nombre de contrôles. Ce cadre a certes pour effet de réduire la performance des activités, mais il est essentiel dans une collectivité publique qui se doit de garantir le respect de l'intérêt des citoyens et la conservation du patrimoine.

Après des vérifications d'ordre général sur l'organisation de la gérance au sein des communes visitées, l'équipe d'audit s'est concentrée sur l'étude de trois processus :

- le processus d'attribution des logements,
- le processus de fixation des loyers,
- le processus d'entretien des immeubles.

L'équipe d'audit a vérifié que ces processus respectent le principe de régularité et garantissent l'égalité de traitement entre les personnes intéressées à être locataires d'un immeuble communal.

8.1.3.1. Organisation générale de la gérance

La Cour a pu faire les constatations suivantes :

- de manière générale, les communes n'ont pas formalisé les processus liés à la gérance des biens, que celle-ci soit interne ou externe, dans un Manuel ou dans des directives à l'intention de la gérance,
- les règles de compétences financières (engagements des dépenses et paiements), y compris celles déléguées à la gérance externe, sont définies et en principe respectées dans toutes les communes. En matière financière, il en va de même pour la séparation des fonctions et le « principe des quatre yeux » (double signature)[31],
- les rôles et responsabilités des employés en charge de la gérance à l'interne sont en général clairement définis dans leurs cahiers des charges, même si ceux-ci ne sont pas toujours signés et disponibles,
- la gérance des biens communaux sur le marché libre, qu'elle soit interne ou externe, est effectuée par des professionnels de l'immobilier, ce qui constitue une garantie de l'efficacité de la gestion[32].

[31] Cet audit n'a pas pour objectif de vérifier le système de contrôle interne de manière approfondie. L'équipe d'audit s'est basée essentiellement sur les entretiens avec les collaborateurs, tout en illustrant leurs propos par quelques exemples de documents.

[32] La compétence professionnelle est d'ailleurs une des conditions préalables d'une bonne gestion, selon les lignes directrices établies par le rapport du CDLR, « La gestion du patrimoine

8.1.3.2. Processus d'attribution des logements

Les gérances constituent des dossiers de locataires conformes aux usages dans le but de vérifier la solvabilité du futur locataire. Elles doivent aussi tenir compte des personnes ou familles en situation d'urgence ou précaire (coordination avec les services sociaux). Lausanne est la seule commune à avoir établi formellement des critères d'attribution, à savoir la particularité de la candidature (situation d'urgence, motivation, plusieurs demandes précédentes…), l'occupation optimale des surfaces, la solvabilité et le rapport avec le voisinage actuel.

La décision d'attribution des logements se fait dans la majorité des communes au niveau du Service des gérances, ou le cas échéant, du Service responsable des domaines & bâtiments, y compris dans les communes où la gestion est externalisée. Elle se fait sur base d'une présélection de dossiers de locataires (établie à l'interne ou à l'externe). Dans les communes qui gèrent elles-mêmes leurs immeubles locatifs, elle résulte d'une discussion entre le gérant et son chef de service ou ses collaborateurs. Les discussions conduisant au choix d'un locataire ne sont pas documentées.

Seule la commune de la Tour-de-Peilz a mis en place depuis huit ans une procédure visant à garantir la transparence du processus, dans laquelle la Municipalité choisit systématiquement le locataire, sur base d'une liste proposée par le Service des gérances (tous les dossiers étant joints en annexe).

Constatation n°3

Mise à part Lausanne, les communes n'ont pas défini formellement de critères d'attribution de leurs logements.

En outre, à l'exception de la Tour-de-Peilz, les communes n'ont pas mis en place des contrôles leur permettant d'assurer la transparence du processus d'attribution des logements. Cela induit des risques d'inégalité de traitement entre les locataires potentiels.

Recommandation n°3

La Cour recommande aux communes de définir clairement des critères d'attribution des logements, ainsi que de mettre en place des contrôles de base, afin de garantir la transparence du processus d'attribution des logements et l'égalité de traitement[33].

8.1.3.3. Processus de fixation des loyers

La détermination du loyer est faite par les personnes en charge de la gérance (interne ou externe) qui disposent des compétences professionnelles nécessaires. La proposition de loyer est ensuite validée par le ou la responsable. A la Tour-de-Peilz, c'est la Municipalité qui valide la proposition de loyer. Les documents officiels nécessaires pour la notification d'une hausse de loyer sont établis dans les règles de l'art.

immobilier municipal », Communes et régions d'Europe n° 70, éditions Conseil de l'Europe, p. 27.

[33] En particulier, des règles de compétence établies formellement quant à la validation du choix du locataire (en respectant la séparation de fonctions) et la traçabilité des décisions (permettant par exemple de s'assurer que les critères d'attribution ont été respectés).

Comme mentionné ci-dessus, les communes examinées n'ont pas établi de directives officielles quant au rendement souhaité des biens locatifs sur le marché libre, qui pourraient orienter les gérances vers une gestion plus dynamique, ou au contraire plus prudente. Seule la commune de Lausanne, dans son rapport-préavis 2010/39, fixe des objectifs de rendement pour les différentes catégories de biens qui composent son patrimoine financier.

Les gérants d'immeubles tendent naturellement à obtenir le rendement maximum, mais ainsi que cela a été évoqué précédemment, les communes ont également une préoccupation sociale. De plus, dans une période de taux hypothécaires historiquement bas, les communes, pour des raisons d'image et d'exemplarité, ne veulent pas prendre le risque de se voir contester une éventuelle hausse de loyers par le locataire[34]. Ainsi n'augmentent-elles en général les loyers qu'au changement de locataire, après un rafraîchissement des lieux, dans les limites fixées par le droit du bail.

Constatation n°4

Même si les communes souhaitent de manière générale tendre vers le prix du marché, elles ne poursuivent clairement pas une politique de rendement maximum pour la fixation des loyers sur le marché libre.

Tous les baux présentant des caractères particuliers ont été vérifiés et il ressort de leur examen qu'aucun loyer de complaisance n'est accordé par les communes auditées.

Recommandation n°4

La Cour recommande aux communes d'établir des directives claires quant à leur stratégie locative (en conformité avec leur politique).

8.1.3.4. Processus d'entretien des immeubles

Les charges d'entretien sont ventilées en trois types que l'on retrouve dans toutes les communes :

- l'entretien courant, prévisible ou imprévisible,
- les contrats d'entretien (ascenseur ou chaufferie par exemple),
- les charges pouvant donner lieu à plus-value, en général prévues dans le budget des investissements.

L'entretien courant des immeubles est réalisé au coup par coup, le plus souvent les biens sont rafraîchis après un changement de locataire. Les travaux prévisibles sont discutés et prévus chaque année dans le cadre du budget de fonctionnement (budget base zéro). Les investissements (plus de CHF 50'000) figurent dans le plan d'investissement.

De manière générale, l'état du patrimoine immobilier sur le marché libre dans l'ensemble des communes auditées est simple, voire vétuste. Cet état de fait résulte de plusieurs causes :

- les communes ont connu des années difficiles financièrement et ont coupé prioritairement dans le budget d'entretien des immeubles,

[34] Les possibilités d'augmenter les loyers sont limitées par les dispositions du droit du bail, en particulier celle relative au taux hypothécaire (Ordonnance sur le bail à loyer et le bail à ferme d'habitations et de locaux commerciaux (OBLF) du 9 mai 1990, art. 12a et 13). S'il se produit une baisse du taux hypothécaire, le loyer doit être réduit en proportion.

- le taux de rotation des locataires est faible, ce qui implique que les biens peuvent ne pas faire l'objet de rénovation pendant plusieurs années,
- la volonté des communes est de maintenir un parc immobilier simple, accessible à leurs habitants à revenu modeste.

Constatation n°5

D'une manière générale, l'état des immeubles locatifs communaux sur le marché libre est simple, voire vétuste.

Recommandation n°5

Les communes doivent s'assurer que leurs logements sur le marché libre satisfont aux normes réglementaires de sécurité et de salubrité.

8.2. OBJECTIF 2 : vérifier si l'information financière est disponible, à jour et correctement tenue.

La Cour a axé son analyse autour des questions suivantes :

- la commune dispose-t-elle d'un inventaire à jour et correctement tenu de son parc immobilier ?
- la commune dispose-t-elle d'états locatifs à jour et correctement tenus ?
- la commune peut-elle faire la distinction des charges et revenus par immeubles / par objets ?
- la commune peut-elle faire la distinction entre les charges d'entretien et les charges à plus-value ?
- la commune a-t-elle mis en place des procédures de suivi et de contrôle des gérances externes (pour celles qui ont confié la gestion de leurs immeubles à l'externe) ?
- comment l'information est-elle transmise par l'administration communale à la Municipalité ?

Les constats et recommandations relatifs à ce chapitre sont résumés au point 8.2.7.

8.2.1. Inventaire du parc immobilier

La plupart des communes visitées disposent d'un inventaire de leur parc immobilier distinct pour le patrimoine financier et le patrimoine administratif. Par contre, la répartition entre logements de service, marché libre et marché subventionné, ou encore les baux précaires, n'est parfois pas clairement établie. L'information quant à la destination des objets (habitation, jardin, garage, place de parc, commerce) n'est pas toujours disponible (elle peut être néanmoins obtenue en consultant les états locatifs). Les valeurs des immeubles disponibles dans l'inventaire sont la valeur résiduelle, la valeur fiscale et/ou la valeur ECA.

Au cours de ses vérifications, la Cour a relevé quelques imperfections: par exemple, certains immeubles sont totalement amortis et ne figurent plus à l'inventaire, des immeubles qui ne sont plus subventionnés sont toujours dans la liste des immeubles HLM, des biens du patrimoine financier devraient être transférés dans le patrimoine administratif.

A l'exception de la commune de Vevey, le niveau de documentation des inventaires est insuffisant. Si les données sont disponibles, elles ne peuvent toutefois être agrégées facilement par catégories. Or, afin de développer une stratégie de gestion pour leurs différents types de biens et de mettre au point des indicateurs (quantitatifs ou qualitatifs) pertinents, comme par exemple le rendement net, les communes devraient pouvoir disposer d'un inventaire de leurs biens ventilés par catégorie, complet et à jour.

L'introduction du MCH2, qui prévoit de réévaluer tous les objets du patrimoine financier à leur valeur vénale, devrait être l'occasion pour les communes d'améliorer la clarté et la transparence de leurs inventaires.

8.2.2. Etats locatifs

Les communes disposent d'états locatifs qui sont élaborés par le service de gérance interne ou externe et qui sont de bonne qualité.

8.2.3. Distinction des charges et revenus par immeuble / par objet

La distinction des charges et revenus par objet (appartement ou villa) est essentielle pour pouvoir calculer le rendement des immeubles du patrimoine financier, et vérifier s'il s'inscrit dans la politique de la commune. Aucune des communes visitées ne ventile actuellement ses données financières par objets. Elles disposent en général de l'information par immeuble dans leur logiciel de gérance, notamment en ce qui concerne les frais d'entretien et les loyers.

La Cour constate que les communes visitées n'ont pas à leur disposition l'information leur permettant de calculer et d'effectuer le suivi du rendement de leurs biens. L'idéal serait de disposer d'une comptabilité analytique par objet. Cela ne nécessite pas forcément de mettre en place un système coûteux en temps et en argent, mais de se donner les moyens d'identifier les charges et revenus afférant à un logement, afin de pouvoir évaluer l'impact de sa propriété sur les deniers publics.

8.2.4. Distinction entre les charges d'entretien et les charges à plus-value

Les travaux d'entretien sont entrepris dans le but de maintenir l'immeuble en bon état, afin de compenser l'usure due à l'usage du bien ou à l'écoulement du temps, tandis que les travaux à plus-value génèrent une amélioration significative du bien donnant lieu à une plus-value. Ceux-ci font partie des raisons qu'un propriétaire peut évoquer pour augmenter le loyer dans les limites prévues par le droit du bail.

Les travaux réalisés par les communes sont le plus souvent des travaux d'entretien ou de rénovation qui ne donnent pas lieu à plus-value. Si des travaux à plus-value sont entrepris, ils sont de par leur nature clairement identifiés et documentés dans divers PV ou notes internes, puisqu'ils relèvent en général du budget d'investissement, et doivent donc faire l'objet d'un préavis au Conseil communal.

8.2.5. Suivi et contrôle des gérances externes

L'information entre les gérances et les communes concernées se transmet surtout de manière orale. Les relations sont basées sur la confiance et un contact régulier est établi, par mail ou par courrier.

Les communes n'ont pas mis en place de procédures particulières de contrôle et de suivi de la gestion immobilière par des régies externes. Celles-ci transmettent aux communes, conformément aux usages professionnels, un décompte annuel ou semestriel avec l'état complet des comptes de gestion, justificatifs à l'appui. Ces derniers sont vérifiés par une personne du Service responsable des bâtiments et enregistrées dans la comptabilité par le Service des finances. Cependant, les vérifications doivent être mieux documentés. En effet, la traçabilité des contrôles est un point essentiel d'un système de contrôle interne.

Les gérances ont une compétence financière pour les petits travaux jusqu'à concurrence de CHF 3'000 (CHF 5'000 pour Nyon).

8.2.6. Transmission de l'information à la Municipalité et au Conseil communal

Excepté pour la commune de La Tour-de-Peilz où la Municipalité intervient directement dans l'attribution des logements et la fixation des loyers, il n'y a pas de procédure d'information particulière relative aux logements sur le marché libre à la Municipalité et au Conseil Communal, outre les commentaires dans le rapport annuel de gestion et les discussions au moment du budget.

Les communes doivent mettre en place une procédure de suivi et de contrôle de leur politique de gestion des immeubles locatifs sur le marché libre. Elles devraient en outre systématiquement informer leur Commission de gestion sur ce thème, en vertu du principe de transparence, afin que cette dernière puisse exercer de manière optimale son mandat de contrôle sur la gestion de la commune[35].

8.2.7. Synthèse

Constatation n°6

L'analyse de l'information financière a mis en lumière plusieurs imperfections, en particulier l'insuffisance de documentation des inventaires (à l'exception de Vevey) et l'absence de distinction et de répartition des charges et revenus par objet (appartement ou villa).

Recommandation n°6

La Cour estime qu'une comptabilité analytique par objet et des inventaires plus détaillés sont nécessaires si les communes veulent se doter d'une politique de gestion différenciée de leurs immeubles basée sur des indicateurs (quantitatifs ou qualitatifs), et s'assurer de sa performance.

[35] Art. 93e de la Loi sur les communes (LCom) et art. 35a du Règlement sur la comptabilité des communes (RCCom)

8.3. OBJECTIF 3 : s'assurer que la fixation des loyers est conforme aux bonnes pratiques du secteur immobilier.

Dans ce domaine, la Cour a procédé de la façon suivante :

1) entretien approfondi avec le responsable du service de gérance (interne ou externe selon les communes) et/ou le collaborateur en charge du dossier,
2) analyse méthodique des états locatifs, avec étude approfondie lorsque les chiffres laissaient supposer une anomalie,
3) analyse du dossier du locataire sur un échantillonnage significatif de baux.

Une attention particulière a été portée sur :

- la méthode de fixation des loyers,
- le choix du locataire,
- la détermination des travaux d'entretien,
- la prise des décisions définitives.

Les loyers dont il est question dans ce chapitre font référence uniquement aux prix de la location, charges non comprises.

8.3.1. La situation dans le secteur immobilier en général

Les possibilités pour un propriétaire d'augmenter le loyer sont cadrées de manière très précise par le droit du bail. En particulier, le loyer peut être adapté en fonction de l'évolution du taux hypothécaire, par rapport à un taux de référence[36] spécifié dans le bail. Dans un contexte de taux hypothécaires historiquement bas, les propriétaires qui ont signé il y a quelques années des baux liés à un taux de référence élevé ne peuvent augmenter leur loyer sans courir le risque de se voir contester l'augmentation par le locataire.

Les communes ne font pas exception à la règle, d'autant que le taux de rotation de leurs locataires est faible et que de nombreux baux datent de plusieurs années. Certaines communes ont même dû baisser leurs loyers malgré des travaux conséquents d'amélioration, en appliquant la méthode Fracheboud[37] pour calculer le nouveau loyer.

8.3.2. La notion de prix du marché

Le prix du marché (examiné ici au m2) est un critère de base visant à déterminer la valeur locative de tout bien immobilier. Il est fortement influencé par la situation, la qualité de la construction, l'entretien de l'immeuble et l'environnement dans lequel il se trouve.

L'appréciation de ce prix résulte de la pratique et de l'expérience des experts. Faute d'éléments formateurs, ladite appréciation est, dans une certaine mesure, subjective. Il convient donc de tenir compte de cet élément dans tous les cas.

En l'espèce, il n'est pas adéquat de comparer le prix moyen par commune en le comparant à celui des autres communes, car la typologie des logements n'est pas similaire de l'une à l'autre, notamment quant à l'âge des bâtiments, à leur degré d'entretien, à leur situation et à la taille des logements.

---

[36] Depuis le 10 septembre 2008, un taux de référence unique pour toute la Suisse est établi par l'Office fédéral du Logement, fondé sur le taux hypothécaire moyen des banques.

[37] Méthode de répercussion des charges en plus-value sur le loyer selon l'arrêt Fracheboud du 14 septembre 1992.

Enfin, il convient de préciser que le prix moyen des loyers au m^2 tient compte de tout l'éventail des situations, alors que celui des biens communaux ne tient compte que de la moitié dudit éventail, celui des loyers les plus avantageux.

8.3.3. La situation dans les communes analysées

Les loyers pratiqués sur le marché libre par les communes sont en général inférieurs de 20 à 30 % à ceux du marché, soit environ 160 CHF/m^2 en lieu et place d'environ 210 CHF/m^2.

Cette différence est toutefois explicable en vertu des facteurs considérés ci-dessous :

1) l'impossibilité d'adapter les loyers en regard du droit du bail (voir point 8.3.1.),
2) le suivi en général plutôt restreint des travaux d'entretien : les immeubles détenus par les communes sont plutôt vétustes (pour les raisons évoquées au point 8.1.3.4.),
3) l'existence de baux précaires en vue de la démolition des bâtiments : les communes acquièrent des bâtiments en vue de la construction ou d'un agrandissement d'une infrastructure communale, qu'elles louent en attendant que le projet soit exécuté. Dans certains cas, ils arrivent que ces baux précaires existent depuis de nombreuses années,
4) la dimension sociale, c'est-à-dire la volonté politique des communes de maintenir un habitat accessible pour sa population, ainsi que de lutter contre la surchauffe.

Les communes sont conscientes du niveau de leurs loyers, voire le revendiquent, en vertu de leur rôle social. La Cour estime toutefois que la fixation de loyers volontairement bas pour des logements sur le marché libre ne devrait pas se substituer à l'outil que constitue le logement subventionné.

De manière générale, les communes pratiquent une politique d'adaptation des loyers plutôt prudente. Les hausses n'ont lieu la plupart du temps qu'en cas de changement de locataire et avec la volonté affirmée d'éviter le risque de contestation. Lors de rénovations d'immeubles donnant lieu à plus-value (par exemple les tours Gilamont à Vevey), les communes augmentent le loyer afin de rester dans la tendance du marché.

Dans tous les cas, la volonté des communes de fixer des loyers en dessous de ceux du marché, particulièrement dans la situation de pénurie actuelle, relève plutôt d'une tendance générale (maintien de logements simples voire vétustes, prudence dans l'augmentation des loyers) plutôt que dans la fixation volontaire de loyers inférieurs au prix du marché et contre les recommandations de leurs professionnels de l'immobilier.

Constatation n°7

Les loyers fixés par les communes se situent 20 à 30 % en dessous des prix du marché. L'écart s'explique par la politique sociale de la commune, l'état d'entretien des logements, la précarité des baux et l'ancienneté des baux liés à un taux hypothécaire de référence élevé. Les communes sont conscientes de cette situation, mais n'effectuent pas de suivi systématique du niveau de leurs loyers comparativement aux prix du marché. Les augmentations se font au cas par cas, le plus souvent lors d'un changement de locataire.

Tous les baux présentant des caractères particuliers ont été vérifiés et il ressort de leur examen qu'aucun loyer de complaisance n'est accordé par les communes auditées.

Recommandation n°7

La Cour recommande aux communes de réaliser annuellement un suivi systématique des loyers en vigueur pour les logements sur le marché libre afin d'évaluer de manière plus transparente les conséquences financières (manque à gagner) de leur politique de fixation des loyers sur ce marché. Un meilleur suivi entraînerait également une gestion plus dynamique des loyers.

L'information devrait être transmise annuellement à la Municipalité et contribuer au développement de la politique de gestion immobilière de la commune.

CHAPITRE IV
CONCLUSIONS DE LA COUR

9. Réponses aux questions d'audit

Après avoir mené son audit dans six communes vaudoises, la Cour a répondu à l'ensemble des questions d'audit. Les réponses aux questions d'audit sont synthétisées en Annexe V.

10. Réponses des communes auditées

Conformément à l'art. 36, al. 3 LCComptes du 21 novembre 2006, les communes ayant participé à l'audit ont été invitées à communiquer leurs observations. Les six municipalités ont répondu à la Cour, dont quatre par courrier. Elles ont fait part de leur satisfaction relative au rapport et appuient sans réserve les recommandations de la Cour.

Les lettres de réponse sont reproduites en Annexe VI.

11. Conclusion générale de la Cour

(a) Les communes n'ont pas de stratégie de gestion des immeubles locatifs sur le marché libre formalisée dans un document écrit. Même si elles revendiquent dans la plupart des cas la volonté de maintenir des logements simples avec des loyers abordables, leur politique ne se traduit pas dans des directives à l'intention des gérances. Les communes n'ont pas d'indicateurs (quantitatifs ou qualitatifs)[38] leur permettant de mesurer la performance de leur gestion, conformément à la politique décidée par les autorités communales.

L'objectif poursuivi ne doit pas nécessairement se résumer à la maximisation du rendement, étant donné la dimension sociale invoquée par les communes, mais il est nécessaire qu'il soit exprimé en termes clairs et mesurables, afin d'évaluer s'il s'agit de l'instrument le plus adéquat pour leur politique sociale. Le coût d'opportunité des fonds investis doit ainsi être considéré.

(b) La Cour a néanmoins analysé les processus principaux liés à la gestion immobilière dans les communes, à savoir le processus d'attribution des logements, le processus de fixation des loyers et le processus d'entretien des immeubles. Elle a constaté une gestion professionnelle, avec des améliorations à réaliser, notamment au niveau des processus de contrôle.

(c) Le maintien d'un parc immobilier communal sur le marché libre, souvent relativement ancien et vétuste, ne peut se justifier si les coûts sont supérieurs

[38] Un moyen efficace pour les communes de mesurer leur performance pourrait être la réalisation d'un benchmarking entre elles pour permettre la comparaison des performances obtenues. La Cour souligne qu'un excellent travail dans ce sens a été entrepris en 2009 par un ensemble de communes vaudoises sur un certain nombre d'indicateurs relatifs aux différentes compétences communales, y compris notamment les bâtiments.

aux avantages obtenus. Il est essentiel que les communes aient le moyen d'effectuer le suivi et l'évaluation de leur politique, ainsi que d'en mesurer les conséquences financières (manque à gagner par exemple). Ainsi les communes doivent-elles pouvoir disposer d'une information claire et pertinente par rapport aux indicateurs définis dans la politique communale, en particulier l'inventaire complet et à jour de leurs immeubles, ainsi que la répartition des charges et des revenus générés par chaque objet. Les données sont en général déjà à disposition dans les communes, mais elles ne sont pour l'instant pas exploitées ni organisées sous la forme recommandée.

(d) Enfin, les loyers fixés par les communes sont en général environ 20 à 30 % en dessous du prix du marché[39]. Cette différence s'explique par différents facteurs, à savoir :

- l'impossibilité d'adapter les loyers en regard du droit du bail,
- le niveau en général plutôt restreint des travaux d'entretien,
- l'existence de baux précaires en vue de la démolition des bâtiments,
- la dimension sociale, c'est-à-dire la volonté politique des communes de maintenir un habitat accessible pour sa population, ainsi que de lutter contre la surchauffe.

Les communes pratiquent de manière générale une politique d'adaptation des loyers plutôt prudente. Les hausses n'ont lieu la plupart du temps qu'en cas de changement de locataire et avec la volonté manifestée d'éviter le risque de contestation. Un suivi systématique du niveau des loyers permettrait aux communes de s'orienter vers une gestion plus dynamique de leur patrimoine.

(e) Tous les baux présentant des caractères particuliers ont été examinés de manière approfondie. Les loyers inférieurs au prix du marché sont explicables par les facteurs évoqués ci-dessus. La Cour est en mesure de conclure que les communes visitées n'accordent pas de loyers de complaisance.

La Cour formule les réserves d'usage pour le cas où des documents, des éléments ou des faits ne lui auraient pas été communiqués, ou l'auraient été de manière incomplète ou inappropriée, éléments qui auraient pu avoir pour conséquence des constatations et/ou des recommandations inadéquates.

La Cour délibérant en séance plénière en date du 21 octobre 2011 a adopté le présent rapport public en présence de Mme Éliane Rey, présidente, Mme Anne Weill-Lévy, MM. Jacques Guyaz et Jean-Claude Rochat.

[39] Le « prix du marché » est un critère choisi par les experts. Ils l'ont basé sur leur expérience professionnelle et reconnaissent la part de subjectivité y afférant (voir le point 8.3.2).

12. Remerciements

Parvenue au terme de ses travaux, la Cour des comptes tient à remercier toutes les personnes qui lui ont permis de réaliser cet audit. Elle souligne la disponibilité de ses interlocuteurs, de même que la diligence et le suivi mis à la préparation et à la fourniture des documents et des données requis.

Elle note également qu'à aucun moment elle n'a eu le sentiment d'une rétention d'informations.

ANNEXES

I. Questionnaire utilisé pour les entretiens dans les communes 37

II. Quelques statistiques relatives au marché du logement 40

III. Bases légales du logement sur le marché libre ou pouvant affecter ce domaine 42

IV. Résultats détaillés par commune 43

V. Réponses aux questions d'audit 60

VI. Lettres des communes auditées 63

VII. La Cour des comptes en bref 68

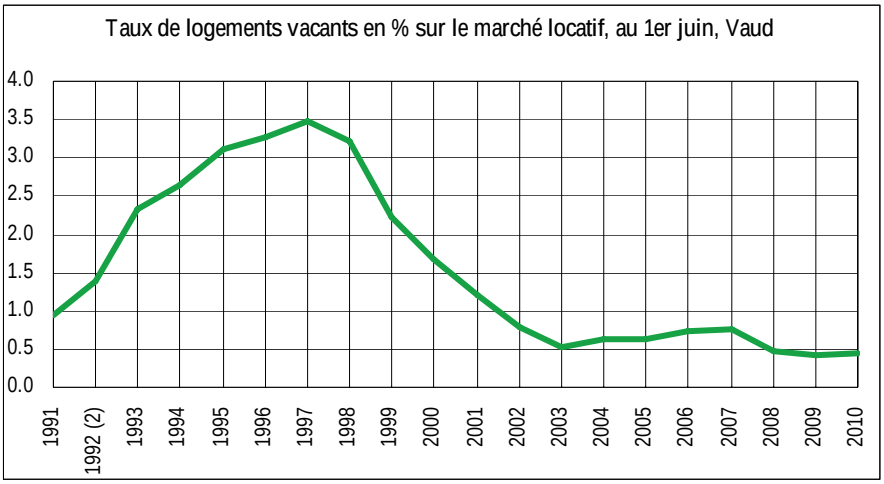
Annexe I : Questionnaire utilisé pour les entretiens dans les communes

Ville Date		Commentaires	Documents de référence
OBJECTIF I : Vérifier si l'organisation et les processus sont efficients.			
Politique communale			
1	Existe-t-il une politique communale pour la gestion du parc immobilier, en particulier pour la gestion des immeubles locatifs ? - Existe-t-il un document écrit - Le document est-il accepté par le Conseil communal.		
2	Existe-t-il un règlement d'application et/ou directive interne ?		
3	La commune dispose-t-elle d'un service de gérance à l'interne ?		
4	La commune pratique-t-elle la sous-traitance au travers d'une régie privée ?		
Processus et activités de contrôle			
5	Y a-t-il une définition claire des rôles et des responsabilités en termes de gestion des immeubles locatifs ?		
6	La séparation des fonctions et le principe dit "des quatres yeux" sont-ils assurés tout au long du processus de gestion des immeubles locatifs ?		
7	Comment la commune s'assure-t-elle des compétences du personnel en matière de gestion des immeubles ? - expérience et pratiques - formation - suivi des compétences des collaborateurs - recours à des professionnels privés (consulting)		
8	Quels sont les processus-clés définis dans le cadre de la gestion des immeubles locatifs soumis au marché libre ? En particulier : - Nouveau locataire: comment s'effectue la sélection et l'attribution du bail ? - la fixation du loyer ? - Politique d'entretien des immeubles : les entretiens sont-ils planifiés, selon certains critères ou prévus au coup par coup ?		
9	La Commune a-t-elle une procédure de délégation à des tiers ?		
10	Sous quelle forme le mandat a-t-il été confié à la régie (mandat écrit, …) ? Le contrat est-il à jour ? Quand a-t-il été conclu ? A-t-il été rediscuté ?		
11	Quelle est le degré de latitude de la régie, l'ampleur de la délégation de compétences ?		
12	Quels contrôles la commune effectue-t-elle et à quelle fréquence ?		
13	Processus d'encaissement des loyers ? Processus de décomptes des charges ? Processus d'engagement des dépenses ?		

Risques spécifiques			
14	Comment la commune évalue-t-elle les risques de conflits d'intérêts dans le domaine des immeubles locatifs sur le marché libre ?		
15	Existe-t-il des critères concernant l'attribution de logements à des employés communaux et des limitations dans ces attributions (quota par immeuble, sur la totalité du parc immobilier communal, …) ?		
16	La commune a-t-elle établi des baux précaires induisant des loyers très bas avec des locataires pour des logements destinés à disparaître ?		
17	Des manquements (par exemple sous forme de loyers très bas) ont-ils été constatés durant les dix dernières années. ? Dans l'affirmative, lesquels et dans quelles circonstances ont-ils été découverts ? Des sanctions ont-elles été prises ? Envers qui ? Des mesures ont-elles été prises pour éviter la répétition de ces risques à l'avenir ?		
OBJECTIF II : Vérifier si l'information financière est disponible, à jour et correctement tenue.			
18	La commune dispose-t-elle d'un inventaire de son parc immobilier ? - L'inventaire est-il complet ? - L'inventaire est-il conforme à la réalité actuelle (est-il à jour) ? - L'inventaire est-il suffisamment bien documenté ? - L'inventaire fait-il clairement la distinction entre les différents usages locatifs (commerce/habitat) ?		
19	La commune dispose-t-elle d'un état locatif, ainsi que son historique, pour chaque immeuble ?		
20	La commune dispose-t-elle d'une comptabilité analytique par immeuble ?		
21	Une distinction comptable par immeuble est-elle disponible dans la comptabilité (Loyers et charges entretien) ?		
22	La comptabilité disponible permet-elle de distinguer clairement la nature des charges de rénovation (courantes ou à plus-values ?)		
23	La Commune dispose-t-elle de l'historique des charges à plus-value pour chaque immeuble ?		
24	Quelle est la procédure d'information relative aux immeubles locatifs au Conseil communal et à la Municipalité ? Quelle est la forme et la fréquence des rapports ?		

OBJECTIF III : S'assurer que la fixation des loyers est conforme aux bonnes pratiques du secteur immobilier.			
25	La Commune procède-t-elle à des comparaisons avec les prix du marché ? - selon la catégorie de logements - selon la situation - selon le nombre de pièces ou le mètres carrés		
26	S'il y a des différences notoires entre appartement à caractéristiques similaires, comment se justifient les différences observées ?		
27	La commune dispose-t-elle de procédures systématiques pour l'adaptation des loyers ?		
28	Quelle est la politique de la commune en terme de maintien de rendement de l'immeuble, en cas de changement de locataire par exemple ?		
29	Les critères légaux de fixation des loyers et de périodes de hausse ou de baisse (évolution des taux d'intérêt, indice des prix à la consommation) ont-ils été respectés/appliqués ?		
30	Comment les charges en plus-value sont-elles répercutées sur le loyer ?		
31	La commune a-t-elle procédé à des augmentations de loyer dans les 20 dernières années ? Si oui, selon quels critères ? Ont-elles été documentées ?		
32	La commune a-t-elle procédé à des baisses de loyer dans les 20 dernières années ? Si oui, selon quels critères ? Ont-elles été documentées ?		

Annexe II : Quelques statistiques relatives au marché du logement



Source = OFS/SCRIS, dénombrement des logements vacants

Logements vacants par district, au 1er juin, Vaud

District	2009	2010	2011
Canton	1'503	1'627	1'902
Aigle	424	323	488
Broye–Vully	133	127	142
Gros-de-Vaud	78	75	55
Jura–Nord vaudois	220	223	249
dont La Vallée	10	8	10
Lausanne	76	160	106
Lavaux–Oron	91	96	122
Morges	89	154	148
Nyon	133	174	218
Ouest lausannois	56	51	51
Riviera–Pays-d'Enhaut	203	244	323
dont Pays-d'Enhaut	33	60	68

Source = OFS/SCRIS, dénombrement des logements vacants

Source = OFS/SCRIS, dénombrement des logements vacants

Perspectives de la demande en logements pour le canton de Vaud jusqu'en 2020

Scénario basé sur les perspectives démographiques / février 2005

Pièces	1995	2000	2005	2010	2015	2020	Accroissement entre 2000 et 2010 (en %)	Accroissement entre 2010 et 2020 (en %)
Demande de logements								
Total	273 938	283 215	296 616	314 972	334 375	351 455	11%	12%
1 - 2 pièces	71 971	69 442	69 410	70 323	71 768	72 980	1%	4%
3 pièces	81 268	83 645	86 737	91 335	96 427	101 153	9%	11%
4 pièces	59 065	62 675	66 878	72 177	77 611	82 466	15%	14%
5 pièces et +	61 634	67 454	73 590	81 136	88 568	94 856	20%	17%

Source : Service cantonal de recherche et d'information statistiques

Annexe III : Bases légales du logement sur le marché libre ou pouvant affecter ce domaine

1. CO = Art. 253ss du Code des obligations – droit du bail (RS 221.213)

2. OBLF = Ordonnance du 9 mai 1990 sur le bail à loyer et le bail à ferme d'habitations et de locaux commerciaux (RS 221.213.11)

3. Cst-VD = Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (RS 101.01)

4. LJB = Loi du 9 novembre 2010 sur la juridiction en matière de bail à loyer (RSV 173.655)

5. CDPJ = Code du 12 janvier 2010 de droit privé judiciaire vaudois (RSV 211.02)

6. LL = Loi du 9 septembre 1975 sur le logement (RSV 840.11)

7. RLL = Règlement d'application du 17 janvier 2007 de la loi sur le logement du 9 septembre 1975 (RSV 840.11.1)

8. LDTR = Loi du 4 mars 1985 concernant la démolition, la transformation et la rénovation de maisons d'habitation, ainsi que l'utilisation de logement à d'autres fins que l'habitation (RSV 840.15)

9. RLDTR = Règlement du 6 mai 1988 de la loi précitée (RSV 840.15.1)

10. LAAL = Loi du 11 décembre 1989 concernant l'aliénation d'appartements loués (RSV 840.13

11. RULV = Dispositions paritaires romandes et règles et usages locatifs du Canton de Vaud

12. Chauffage et eau chaude = Directives pour l'établissement du compte annuel)

Annexe IV : Résultats détaillés par commune

1. La Tour-de-Peilz
2. Lausanne
3. Montreux
4. Nyon
5. Vevey
6. Yverdon-les-Bains

Résultats détaillés pour la commune de La-Tour-de-Peilz

Chiffres clés	
Nombre d'habitants au 31.12.2010	10'748
Nombre de logements sur le marché libre au moment de l'audit	171
Valeur des immeubles[40] du patrimoine financier (estimation fiscale - 2009)	22'772'000 CHF
Frais d'honoraires des gérances	-

Gestion et organisation	
Gérance	Interne
Nom du service en charge de la gestion des immeubles locatifs	Service domaines et bâtiments
Comptabilité analytique	Non
Programme informatique spécifique à la gérance	Oui

1. Vérification de l'organisation et des processus

Objectifs de la commune de La-Tour-de-Peilz en matière de logements sur le marché libre

La politique de la commune en matière de logements sur le marché libre n'est pas formalisée dans un document. Néanmoins, la commune a comme politique d'utiliser ces logements dans un but social, car elle a peu d'immeubles subventionnés, et peu de terrains disponibles. Elle estime qu'environ 70 % des logements ont un caractère social. Cette politique est connue du Conseil communal.

Choix de la gérance interne

La commune de La-Tour-de-Peilz gère elle-même ses immeubles. Elle estime que c'est le meilleur moyen de garder le contrôle sur l'ensemble du processus décisionnel, tout en tenant compte de l'aspect social. La personne qui gère l'ensemble des propriétés de la commune inclut naturellement dans son cahier des charges la gestion des immeubles locatifs sur le marché libre.

Processus d'attribution des logements

Le gérant reçoit les demandes de locataires potentiels, constitue un dossier et effectue une pré-sélection. Les critères sociaux ou d'urgence sont considérés en priorité. La décision d'attribution des logements est prise en séance de Municipalité.

Processus de fixation des loyers

Les loyers sont adaptés lors des changements de locataires, sur proposition du gérant et dans les limites prévues par le droit du bail. Des conseils auprès de professionnels sont pris si nécessaire. La décision de fixation du loyer est également prise en séance de Municipalité (avant la décision d'attribution du logement).

Processus d'entretien des immeubles

La commune exprime la volonté de maintenir ses immeubles en bon état, mais en maintenant un niveau d'équipement relativement simple. Le gérant connaît très bien le parc immobilier.

[40] Il s'agit de l'ensemble des terrains et bâtiments du patrimoine financier, car l'inventaire n'a pas de classification par nature.

2. Vérification de l'information financière	
Inventaire des immeubles	Inventaire du patrimoine financier dans le rapport des comptes. Les biens figurent à leur estimation fiscale. Pas de classification par nature permettant de distinguer les logements sur le marché libre des autres biens.
Qualité des états locatifs	Bonne.
Distinction des charges et revenus par immeubles / par objets	Oui / Non
Distinction entre charges d'entretien et charges à plus-value	Oui.
Suivi et contrôle des gérances externes	-
Transmission de l'information à la Municipalité et au Conseil communal	Décisions de la Municipalité à chaque changement de locataire. Rapport de gestion.

3. Conformité des loyers	
Estimation du prix moyen au m^2 des logements dans la commune de La-Tour-de-Peilz[41]	250 CHF/m^2
Prix moyen au m^2 des logements communaux sur le marché libre	157 CHF/m^2
Explication de l'écart	- parc immobilier simplement équipé - caractère social

4. Conclusion

1) La politique de logement sur le marché libre de la commune de La-Tour-de-Peilz n'est pas formulée par écrit. Il est nécessaire pour la commune de décrire clairement ses objectifs et de les traduire en directives assorties de critères clairs et mesurables.

2) La gestion des immeubles par la commune est professionnelle. Il serait néanmoins utile et plus transparent que la commune soit à même d'estimer le coût de la gestion des biens sur le marché libre.

3) Les processus liés à la gestion des immeubles locatifs communaux ne sont pas décrits. L'excellent suivi de la gestion des immeubles locatifs sur le marché libre repose en grande partie sur les connaissances du gérant. Il serait utile de formaliser les processus afin de faciliter un éventuel transfert d'information. Les décisions en ce qui concerne l'attribution des logements et la fixation des loyers sont toujours prises en séance de Municipalité (de plus, le

[41] Le critère du prix au m^2 est un critère de base qui a été retenu par les experts. Selon ceux-ci, « l'appréciation de ce prix relève de la pratique et de l'expérience de l'expert. Il n'y a pas d'éléments formateurs, l'approche est donc partiellement subjective ».

loyer est fixé avant l'attribution du logement). Cette façon de procéder respecte le principe de la séparation des fonctions (dissociation de la décision et de l'exécution) et garantit l'égalité de traitement. Néanmoins, les critères d'attribution des logements (la commune donne la priorité aux situations précaires) devraient être établis formellement.

4) La commune dispose d'un certain nombre d'informations financières dans son programme de gérance, qui lui permettrait facilement d'établir des indicateurs de performance pour la gestion des ses immeubles. Celui-ci pourrait être développé, à moins que la commune ne mette en place un système de comptabilité analytique, ce qui éviterait la comptabilisation à double. Il serait utile de distinguer les immeubles par nature dans l'inventaire (le gérant connaît le détail de chaque immeuble, mais l'information doit être écrite afin d'être disponible pour le suivi et le contrôle).

5) Les loyers fixés par la commune sont en général en-dessous du marché, en raison de la simplicité des logements et des objectifs sociaux de la commune. La commune devrait faire le point annuellement sur la situation de ses immeubles afin d'évaluer de manière transparente les conséquences financières de sa politique et de disposer d'une information écrite à ce sujet.

Résultats détaillés pour la commune de Lausanne

Chiffres clés	
Nombre d'habitants au 31.12.2010	126'720
Nombre de logements sur le marché libre au 08.09.2010	706
Valeur fiscale des immeubles du patrimoine financier	non disponible
Frais d'honoraires des gérances	-

Gestion et organisation	
Gérance	Interne
Nom du service en charge de la gestion des immeubles locatifs	Service du logement et des gérances
Comptabilité analytique	Non
Programme informatique spécifique à la gérance	Oui

1. Vérification de l'organisation et des processus

Objectifs de la commune de Lausanne en matière de logements sur le marché libre

Lausanne a émis un rapport-préavis le 8 septembre 2010, approuvé par le Conseil communal le 22 juin 2011. Celui-ci a pour but « de clarifier et définir la politique de gestion immobilière appliquée par le Service du logement et des gérances (SLG) ». Il fixe les grandes lignes d'une stratégie d'amélioration du rendement du parc avec notamment, un tableau de segmentation du parc qui donne pour chaque catégorie d'immeubles la politique d'entretien et le but financier poursuivi. Cette politique n'est pas encore traduite en directives claires au niveau du service des gérances, mais constitue une base précieuse pour évoluer dans ce sens.

Choix de la gérance interne

La commune de Lausanne gère elle-même ses immeubles. Elle dispose d'un parc significatif, étant donné qu'elle gère l'ensemble du patrimoine de la ville de Lausanne et de la Caisse de pensions du personnel communal de Lausanne (CPCL). Elle n'est pas en mesure de chiffrer le coût de la gestion par catégorie de biens, donc en l'occurrence des logements sur le marché libre, lui permettant d'évaluer l'économie de sa gestion par comparaison à d'autres gérances du secteur privé ou public.

Processus d'attribution des logements

Lausanne a défini formellement des critères d'attribution des logements. La décision d'attribution d'un logement se fait par les gérants sur base de ces critères. Les mutations sont introduites dans le système informatique par les collaboratrices, ce qui permet d'imprimer le bail, signé par le chef du service des gérances. La Cour, ainsi que cela a été également relevé dans le rapport d'audit commandé par la Ville, relève des faiblesses dans le processus de contrôle de l'attribution des logements. En effet, le respect des critères d'attribution n'est pas vérifié. De plus, la séparation des fonctions entre ceux qui décident de l'attribution des logements (le gérant et la responsable locations) et ceux qui introduisent les mutations dans le système (les collaborateurs de la section location) n'est pas respectée, l'ensemble de ces collaborateurs ayant accès au module en lecture et en écriture.

Processus de fixation des loyers

Les loyers 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. Il n'existe pas de processus prévoyant un suivi systématique du niveau des loyers.

Processus d'entretien des immeubles
Les immeubles, comme dans toutes les communes visitées, présentent de manière générale un retard d'entretien, dû aux coupes budgétaires. Les entretiens sont réalisés au coup par coup, en général lors des changements de locataires. La politique d'entretien définie par catégorie d'immeubles dans le rapport-préavis 2010/39 (p. 7) parle d'entretien correct à minimum pour les immeubles locatifs, ce qui traduit la volonté de la commune de maintenir ses immeubles en bon état, mais en maintenant un niveau d'équipement relativement simple.

2. Vérification de l'information financière	
Inventaire des immeubles	Inventaire du patrimoine financier dans le préavis 2010/39. Les catégories de biens ainsi qu'une brève description permettant de distinguer les logements sur le marché libre des autres biens sont mentionnées. Pas de totaux par catégorie. Les biens figurent au bilan et dans l'inventaire à leur valeur résiduelle, beaucoup sont amortis.
Qualité des états locatifs	Bonne.
Distinction des charges et revenus par immeubles / par objets	Oui / Non
Distinction entre charges d'entretien et charges à plus-value	Oui.
Suivi et contrôle des gérances externes	-
Transmission de l'information à la Municipalité et au Conseil communal	Rapport de gestion.

3. Conformité des loyers	
Estimation du prix moyen au m^2 des logements dans la commune de Lausanne[42]	210 CHF/m^2
Prix moyen au m^2 des logements communaux sur le marché libre	160 CHF/m^2
Explication de l'écart	- parc immobilier simplement équipé - caractère social - ancienneté de certains baux - de nombreux logements acquis dans le cadre du projet « Métamorphose » font l'objet de baux précaires.

[42] Le critère du prix au m^2 est un critère de base qui a été retenu par les experts. Selon ceux-ci, « l'appréciation de ce prix relève de la pratique et de l'expérience de l'expert. Il n'y a pas d'éléments formateurs, l'approche est donc partiellement subjective ».

4. Conclusion

1) La politique pour les logements sur le marché libre de la commune de Lausanne n'est pas formulée dans des directives claires à l'intention du SLG. Le rapport-préavis 2010/39 constitue cependant un pas important dans ce sens.

2) La gestion des immeubles de la commune est effectuée par des professionnels. Il serait néanmoins utile et plus transparent que la commune soit à même d'estimer le coût de la gestion des biens sur le marché libre.

3) Les processus liés à la gestion des immeubles locatifs communaux ne sont pas formalisés, ce que conclut également le rapport du bureau d'audit mandaté par la Ville. La Cour recommande de formaliser ces processus, car un système de contrôle interne mettant en place des contrôles-clés garantissant l'égalité de traitement et la bonne utilisation des deniers publics est nécessaire dans un service aussi important que celui de la Gérance.

4) Le SLG a déjà introduit un grand nombre d'informations dans son programme informatique de gérance, même si le rapport d'audit commandé par la Ville relève un certain nombre de faiblesses dans la qualité et l'exhaustivité des données. En particulier, il ne dispose pas d'une comptabilité analytique par objet. Or, il est essentiel que le SLG se donne les moyens d'effectuer l'évaluation et le suivi de la politique de gestion des biens sur le marché libre. Il a déjà effectué des démarches dans ce sens, puisque des tableaux de bord ont été élaborés par le service pour le patrimoine de la CPCL, et que l'évaluation du patrimoine financier à sa valeur vénale est en cours. La Cour ne peut qu'encourager la commune à poursuivre dans cette voie.

5) Par échantillonnage, la Cour a vérifié les baux, ainsi que tous ceux relatifs aux biens qui avaient provoqué une polémique dans la presse au début de cette année. Ils concluent que les écarts avec le prix du marché sont explicables par les facteurs énumérés au point 3 de la présente fiche. Pour corriger les rentes de situation résultant de l'ancienneté de certains baux, il faudrait négocier avec les locataires une résiliation de bail et l'établissement d'un nouveau contrat adapté au marché locatif du jour. De manière générale, la commune devrait être en mesure d'effectuer le suivi de la situation de ses immeubles par rapport aux prix du marché, afin d'évaluer de manière transparente les conséquences financières de sa politique et de disposer d'une information écrite à ce sujet.

Résultats détaillés pour la commune de Montreux

Chiffres clés	
Nombre d'habitants au 31.12.2010	24'884
Nombre de logements sur le marché libre au moment de l'audit	47
Valeur des immeubles[43] du patrimoine financier (estimation fiscale - 2010)	CHF 23'580'500
Frais d'honoraires des gérances (2010)	CHF 40'771

Gestion et organisation	
Gérance	Externe
Nom du service en charge de la gestion des immeubles locatifs	Service des domaines et bâtiments
Comptabilité analytique	Non
Programme informatique spécifique à la gérance	Oui

1. Vérification de l'organisation et des processus

Objectifs de la commune de Montreux en matière de logements sur le marché libre

La commune détient des immeubles locatifs sur le marché libre pour des raisons historiques (dons) ou stratégiques (acquisition pour des raisons d'intérêt public telles que affectation scolaire ou culturelle, risques naturels, projet d'agglomération, etc.). La question de maintenir ce patrimoine a d'ailleurs été débattue plusieurs fois au Conseil communal. La commune de Montreux n'a pas de politique quant à la gestion de ces immeubles, si ce n'est la conservation du patrimoine communal.

Choix de la gérance externe

Considérant que la gérance d'immeubles ne fait pas partie des tâches d'une commune, Montreux a confié la gestion de ses immeubles sur le marché libre à l'extérieur dès 1988, soit deux ans après la création du Service des domaines et bâtiments. Depuis 2005, les biens locatifs communaux sont gérés par deux régies, dont les honoraires sont conformes aux usages.

Processus d'attribution des logements

La régie recueille les inscriptions et réunit les dossiers. Ceux-ci sont ensuite transmis au Service des domaines et bâtiments, avec éventuellement une proposition de présélection. Le chef de service décide avec le municipal de l'attribution des logements, en considérant notamment des critères relatifs à la composition de la famille ou à la nécessité de trouver un logement à Montreux. La discussion n'est pas documentée.

Processus de fixation des loyers

Les loyers sont adaptés lors des changements de locataires, sur proposition des gérances et dans les limites prévues par le droit du bail. La décision revient au Service des domaines et bâtiments.

Processus d'entretien des immeubles

La commune tient à conserver la totale maîtrise des décisions relatives aux entretiens d'immeubles. Il s'agit le plus souvent de travaux d'entretien courant. La commune souhaite rattraper les retards accumulés dans les années 80-90.

[43] Il s'agit de l'ensemble des terrains et bâtiments du patrimoine financier, car l'inventaire n'a pas de classification par nature.

2. Vérification de l'information financière	
Inventaire des immeubles	La commune ne dispose pas d'inventaire de ses immeubles. Le patrimoine financier figure au bilan à sa valeur résiduelle (coût d'acquisition moins les amortissements).
Qualité des états locatifs	Bonne.
Distinction des charges et revenus par immeubles / par objets	Oui / Non
Distinction entre charges d'entretien et charges à plus-value	Oui.
Suivi et contrôle des gérances externes	Décompte de gestion semestriel.
Transmission de l'information à la Municipalité et au Conseil communal	Rapport de gestion.

3. Conformité des loyers	
Estimation du prix moyen au m^2 des logements dans la commune de Montreux[44]	230 CHF/m^2
Prix moyen au m^2 des logements communaux sur le marché libre	160 CHF/m^2
Explication de l'écart	- vétusté du parc immobilier.

4. Conclusion

1) La commune de Montreux n'a pas de politique en matière de logement sur le marché libre. Si elle souhaite garder ce patrimoine, elle devrait énoncer des objectifs clairs et mesurables.

2) La gestion des immeubles par les gérances privées, ainsi que le suivi et les contrôles effectués par la commune de Montreux, sont effectuées de manière professionnelle. Le coût des honoraires est conforme aux usages.

3) Les processus liés à la gestion des immeubles locatifs communaux ne sont pas décrits. Les décisions en ce qui concerne l'attribution des logements et la fixation des loyers sont prises par le Service des domaines et bâtiments sur propositions des régies. Le recours à une gérance privée implique une séparation de fonctions (dissociation de la décision et de l'exécution) qui assure que l'égalité de traitement est respectée. Néanmoins, des critères d'attribution des logements devraient être établis et les décisions documentées.

4) L'information financière n'est pas suffisante pour permettre à la commune d'établir des indicateurs de performance pour la gestion de ses immeubles. Elle devrait pouvoir disposer d'un inventaire détaillé de ses immeubles, avec classification par nature. Par contre, elle dispose déjà d'un certain nombre d'informations par immeubles dans son programme de gérance. Celui-ci pourrait être développé, à moins que la commune ne mette en place un système de comptabilité analytique, ce qui éviterait la comptabilisation à double.

5) Les loyers fixés par la commune sont en général en-dessous du marché, en raison de la vétusté du parc immobilier. La commune devrait faire le point annuellement sur la situation de ses immeubles afin d'évaluer de manière transparente les conséquences financières de sa gestion immobilière et disposer d'une information écrite à ce sujet.

[44] Le critère du prix au m^2 est un critère de base qui a été retenu par les experts. Selon ceux-ci, « l'appréciation de ce prix relève de la pratique et de l'expérience de l'expert. Il n'y a pas d'éléments formateurs, l'approche est donc partiellement subjective ».

Résultats détaillés pour la commune de Nyon

Chiffres clés	
Nombre d'habitants au 31.12.2010	18'303
Nombre de logements sur le marché libre au moment de l'audit	101
Valeur des immeubles[45] du patrimoine financier (estimation fiscale - 2010)	CHF 22'443'000
Frais d'honoraires des gérances (2010)	CHF 81'592

Gestion et organisation	
Gérance	Externe
Nom du service en charge de la gestion des immeubles locatifs	Service des bâtiments, domaines et cultes
Comptabilité analytique	Non
Programme informatique spécifique à la gérance	Non

1. Vérification de l'organisation et des processus

Objectifs de la commune de Nyon en matière de logements sur le marché libre

La commune de Nyon n'a pas de politique quant à la gestion de ses immeubles sur le marché libre. Cela se traduit notamment par une vétusté des logements, dont l'acquisition ou la donation datent de plus de 50 ans. En effet, la politique de la commune vise plutôt à acquérir des terrains pour les céder en droit de superficie ou y développer des plans de quartier, plutôt que d'acquérir des immeubles déjà construits[46].

Il existe des baux précaires pour un certain nombre de villas vouées à démolition, ceux-ci font l'objet de conventions de mise à disposition. La commune de Nyon possède également 69 appartements protégés à destination des personnes âgées (Maison de Bourgogne et Maison Bel-Automne).

Choix de la gérance externe

La gérance technique et administrative de ces biens est confiée à une gérance privée, depuis 2003. Avant, la commune gérait elle-même ses immeubles, mais elle ne disposait pas du personnel suffisant pour continuer à effectuer cette tâche, et décision fût prise d'externaliser.

Processus d'attribution des logements

L'attribution des logements est faite par la gérance. La proposition est transmise au Service pour information.

Processus de fixation des loyers

Les loyers sont adaptés à chaque changement de propriétaire par la gérance, selon les normes professionnelles en vigueur. La proposition est transmise au Service pour information.

Processus d'entretien des immeubles

La commune est consciente de l'état de vétusté de ses immeubles. Elle a accumulé du retard dans l'entretien, donnant la priorité aux bâtiments administratifs plutôt qu'aux logements. Elle n'a pas de vision générale sur les travaux à effectuer et l'état des appartements.

[45] Il s'agit de l'ensemble des terrains et bâtiments du patrimoine financier, car l'inventaire n'a pas de classification par nature.
[46] Le rapport n°169 au Conseil communal, intitulé Objectifs logement, daté du 16 août 2010, établit les objectifs de la commune en matière de logement. Comme d'autres communes de l'arc lémanique, Nyon est soucieuse de la pénurie de logement et de la cherté des prix des loyers. Ses intentions sont de promouvoir la construction de logements, en particulier d'utilité publique.

2. Vérification de l'information financière	
Inventaire des immeubles	La commune dispose de l'inventaire de ses patrimoines administratif et financier dans le rapport des comptes. Classification par nature, valeur fiscale et ECA. Les immeubles de Bourgogne et Bel-Automne, ainsi que certaines villas vouées à démolition figurent au patrimoine administratif, alors que leur gestion relève du marché libre. Le patrimoine financier figure au bilan à sa valeur fiscale.
Qualité des états locatifs	Bonne.
Distinction des charges et revenus par immeubles / par objets	Oui / Non
Distinction entre charges d'entretien et charges à plus-value	Oui.
Suivi et contrôle des gérances externes	Décompte de gestion semestriel.
Transmission de l'information à la Municipalité et au Conseil communal	Rapport de gestion.

3. Conformité des loyers	
Estimation du prix moyen au m^2 des logements dans la commune de Nyon[47]	270 CHF/m^2
Prix moyen au m^2 des logements communaux sur le marché libre	180 CHF/m^2
Explication de l'écart	- vétusté d'une grande partie du parc immobilier.

4. Conclusion

1) La commune de Nyon n'a pas de politique en matière de logement sur le marché libre. Si elle souhaite garder ce patrimoine, elle devrait énoncer des objectifs clairs et mesurables. En outre, il est nécessaire que la commune clarifie la situation de l'état de ses immeubles, avant que la vétusté n'entraîne de réels problèmes d'insécurité et d'insalubrité.
2) La gestion des immeubles par la gérance privée est effectuée de manière professionnelle. Par contre, la traçabilité du suivi et des contrôles effectués par la commune de Nyon devrait être améliorée[48].
3) L'attribution des logements et la fixation des loyers sont du ressort de la gérance, avec information au service communal.
4) L'information financière n'est pas suffisante pour permettre à la commune d'établir des indicateurs de performance pour la gestion de ses immeubles.
5) Les loyers fixés par la commune sont en général en-dessous du marché, en raison de la vétusté du parc immobilier. La commune devrait faire le point annuellement sur la situation de ses immeubles afin d'évaluer de manière transparente les conséquences financières de sa gestion immobilière et disposer d'une information écrite à ce sujet.

[47] Le critère du prix au m^2 est un critère de base qui a été retenu par les experts. Selon ceux-ci, « l'appréciation de ce prix relève de la pratique et de l'expérience de l'expert. Il n'y a pas d'éléments formateurs, l'approche est donc partiellement subjective ».

Résultats détaillés pour la commune de Vevey

Chiffres clés	
Nombre d'habitants au 31.12.2010	18'224
Nombre de logements sur le marché libre au moment de l'audit	190
Valeur des bâtiments locatifs du patrimoine financier (estimation fiscale - 2009)	CHF 44'918'102
Frais d'honoraires des gérances (2009)	CHF 59'946

Gestion et organisation	
Gérance	Externe
Nom du service en charge de la gestion des immeubles locatifs	Service finances et gérances
Comptabilité analytique	Non
Programme informatique spécifique à la gérance	Oui

1. Vérification de l'organisation et des processus

Objectifs de la commune de Vevey en matière de logements sur le marché libre

La commune exprime des intentions de 3 ordres dans ce domaine :

- maintenir des loyers abordables pour les familles et éviter la surenchère,
- obtenir un rendement correct des immeubles du patrimoine financier, avec comme objectif de couvrir les intérêts passifs,
- investir et entretenir correctement le patrimoine immobilier.

Les deux dernières figurent de manière générale dans le programme de législature 2006-2011 : maintien de la valeur du patrimoine communal et amélioration de son rendement.

Choix de la gérance externe

La commune de Vevey travaille avec trois gérances externes depuis 2006. Leur choix a résulté d'un appel d'offres. Auparavant, la commune gérait elle-même ses biens, mais elle avait des difficultés à trouver du personnel qualifié. La suppression d'un poste de travail et le recours aux services de gérances externes lui a permis de réaliser des économies.

Processus d'attribution des logements

Les gérances externes reçoivent les demandes de locataires potentiels, constituent un dossier et effectuent une présélection. Le service finances et gérances valide le choix du locataire.

Il n'existe pas de critères définis pour l'attribution des logements.

Processus de fixation des loyers

Les loyers sont adaptés lors des changements de locataires, sur proposition des gérances et dans les limites prévues par le droit du bail. La réfection des tours de Gilamont a notamment donné lieu à des hausses de loyers, calculés selon la méthode Fracheboud.

Processus d'entretien des immeubles

La commune exprime la volonté de maintenir ses immeubles en bon état. La Cour a néanmoins relevé que les immeubles locatifs communaux étaient dans un état vétuste, car l'entretien n'a pas été réalisé pendant de nombreuses années.

[48] Les contrôles sont effectués mais l'étude des pièces ne permet pas de s'en assurer.

2. Vérification de l'information financière	
Inventaire des immeubles	Inventaire complet des biens des patrimoines financier et administratif dans le rapport des comptes. Classification par nature. Les biens figurent dans l'inventaire à leur estimation fiscale et valeur assurance incendie. D'autres informations comme la surface en m^2 ou le numéro de parcelle y figurent également. Le patrimoine financier figure au bilan à sa valeur fiscale.
Qualité des états locatifs	Bonne.
Distinction des charges et revenus par immeubles / par objets	Oui / Non
Distinction entre charges d'entretien et charges à plus-value	Oui.
Suivi et contrôle des gérances externes	Décompte de gestion semestriel.
Transmission de l'information à la Municipalité et au Conseil communal	Rapport de gestion.

3. Conformité des loyers	
Estimation du prix moyen au m^2 des logements dans la commune de Vevey[49]	210 CHF/m^2
Prix moyen au m^2 des logements communaux sur le marché libre	146 CHF/m^2
Explication de l'écart	- vétusté du parc immobilier. - tours de Gilamont en pleine réfection avec loyers en cours d'adaptation.

4. Conclusion
1) La politique de logement sur le marché libre de la commune de Vevey est exprimée en termes généraux dans son programme de législature. Il serait nécessaire pour la commune d'affiner la description de ses objectifs et de les traduire en directives assorties de critères clairs et mesurables. 2) La gestion des immeubles par les gérances privées, ainsi que le suivi et les contrôles effectués par la commune de Vevey, est réalisée de manière professionnelle. Le coût des honoraires est conforme aux usages et la commune a estimé qu'ils étaient inférieurs à ce que coûterait une gestion à l'interne.

[49] Le critère du prix au m^2 est un critère de base qui a été retenu par les experts. Selon ceux-ci, « l'appréciation de ce prix relève de la pratique et de l'expérience de l'expert. Il n'y a pas d'éléments formateurs, l'approche est donc partiellement subjective ».

3) Les processus liés à la gestion des immeubles locatifs communaux ne sont pas décrits. Les décisions en ce qui concerne l'attribution des logements, la fixation des loyers et l'entretien sont prises par le Service finances et gérance sur propositions des régies. Le recours à une gérance privée implique une séparation de fonctions (dissociation de la décision et de l'exécution) qui assure l'égalité de traitement. Néanmoins, des critères d'attribution des logements devraient être établis et les décisions documentées.

4) Même si la commune n'a pas de comptabilité analytique, elle dispose d'informations financières détaillées qui lui permettrait facilement d'établir des indicateurs de performance pour la gestion des ses immeubles (elle utilise d'ailleurs déjà un certain nombre d'indicateurs financiers[50]) : des inventaires complets et détaillés par nature, des charges et revenus ventilés par immeubles.

5) Les loyers fixés par la commune sont en général en-dessous du marché, en raison de la vétusté du parc immobilier. Les appartements rénovés des tours Gilamont ont fait l'objet d'une hausse de loyer, conformément au droit du bail. La rénovation étant toujours en cours, certains loyers n'ont pas encore été adaptés. La commune devrait faire le point annuellement sur la situation de ses immeubles afin d'évaluer de manière transparente les conséquences financières de sa politique et disposer d'une information écrite à ce sujet.

[50] Un excellent travail a été entrepris en 2009 par un ensemble de communes vaudoises sur un certain nombre d'indicateurs relatifs aux différentes compétences communales, y compris notamment les bâtiments.

Résultats détaillés pour la commune d'Yverdon-les-Bains

Chiffres clés	
Nombre d'habitants au 31.12.2010	27'070
Nombre de logements sur le marché libre au moment de l'audit	122
Valeur des immeubles[51] du patrimoine financier (estimation fiscale - 2010)	24'893'000 CHF
Frais d'honoraires des gérances	-

Gestion et organisation	
Gérance	Interne
Nom du service en charge de la gestion des immeubles locatifs	Service urbanisme et bâtiments
Comptabilité analytique	Oui
Programme informatique spécifique à la gérance	Oui

1. Vérification de l'organisation et des processus

Objectifs de la commune d'Yverdon en matière de logements sur le marché libre

Il n'existe pas de politique écrite à la commune d'Yverdon relative aux logements sur le marché libre. Néanmoins, celle-ci exprime clairement la volonté de pouvoir offrir des logements à la population à des prix qui restent abordables.

Choix de la gérance interne

La commune d'Yverdon gère elle-même ses immeubles. Elle a fait réaliser en 2009 (suite au départ à la retraite du responsable du Service de gérance et de locations) un état de lieux et une étude sur l'avenir du service, rapport qui a conclu au maintien de la gérance à l'interne. Les raisons invoquées principalement sont le respect de la sensibilité sociale de la commune, l'indépendance, le maintien du savoir-faire à l'interne par l'engagement d'un gérant professionnel. Le rapport n'a pas non plus mis en évidence qu'une gestion externe coûterait moins cher.

Processus d'attribution des logements

La gérance reçoit les demandes de locataires potentiels, constitue un dossier et effectue une présélection. La décision d'attribution des logements est prise par le gérant. La trace des échanges relatifs au choix du locataire n'est pas gardée dans le dossier. Les critères d'attribution ne sont pas formellement décrits mais la gérance considère l'ancienneté sur la liste, la situation familiale ou d'urgence. Le service collabore avec les services sociaux et l'office des poursuites.

Processus de fixation des loyers

Les loyers sont adaptés en général uniquement lors des changements de locataires. La commune ne profite pas systématiquement de toutes les conditions susceptibles de permettre une hausse des loyers. La décision de fixation des loyers est prise par le gérant, sur proposition de sa collaboratrice et éventuellement après consultation du chef de service.

Processus d'entretien des immeubles

Il n'existe pas de politique communale. Le gérant estime les travaux d'entretien à réaliser. Il souhaiterait disposer d'une réelle politique de rénovation ou d'investissements, car il a le souci de maintenir les immeubles en bon état. La Municipalité a toujours essayé de mettre au budget des montants suffisants, mais les restrictions budgétaires ne le permettent pas toujours. Le patrimoine financier est vieillissant.

[51] La valeur fiscale des immeubles du patrimoine financier n'apparaît pas telle quelle dans le rapport des comptes de la commune, elle a été reconstituée sur base des informations délivrées par la commune.

2. Vérification de l'information financière	
Inventaire des immeubles	Les biens figurent au bilan à leur valeur résiduelle, beaucoup sont amortis. Pas d'inventaire du patrimoine financier dans le rapport des comptes. Le détail des trois comptes du patrimoine financier (Immeubles divers, Immeubles HLM et Réfections d'immeubles) ainsi qu'un inventaire extracomptable (pour deux des trois comptes du patrimoine financier) ont été remis à la Cour. Pas de classification par nature permettant d'isoler les logements sur le marché libre des autres biens. Les immeubles sont classés indifféremment dans les trois comptes du patrimoine financier.
Qualité des états locatifs	Bonne.
Distinction des charges et revenus par immeubles / par objets	Oui / Non
Distinction entre charges d'entretien et charges à plus-value	Oui.
Suivi et contrôle des gérances externes	-
Transmission de l'information à la Municipalité et au Conseil communal	Rapport de gestion.

3. Conformité des loyers	
Estimation du prix moyen au m² des logements dans la commune d'Yverdon-les-Bains[52]	200 CHF/m²
Prix moyen au m² des logements communaux sur le marché libre	155 CHF/m²
Explication de l'écart	- Politique sociale de la commune

4. Conclusion

1) La politique de logement sur le marché libre de la commune d'Yverdon-les-Bains n'est pas formulée par écrit. Il est nécessaire pour la commune de décrire clairement ses objectifs et de les traduire en directives assorties de critères clairs et mesurables.

2) La gestion des immeubles par la commune est assurée à l'interne par un gérant professionnel. La commune a étudié la possibilité de confier la gérance des immeubles à l'externe et a conclu qu'il était préférable de la maintenir à l'interne.

3) Les processus liés à la gestion des immeubles locatifs communaux ne sont pas décrits. Les

[52] Le critère du prix au m² est un critère de base qui a été retenu par les experts. Selon ceux-ci, « l'appréciation de ce prix relève de la pratique et de l'expérience de l'expert. Il n'y a pas d'éléments formateurs, l'approche est donc partiellement subjective ».

décisions relatives à l'attribution des logements et à la fixation des loyers sont prises par le gérant, sur base des propositions élaborées par sa collaboratrice. Des critères d'attribution des logements (la commune donne la priorité aux situations précaires ou d'urgence) devraient être établis formellement.

4) La commune a mis en place un système de comptabilité analytique lui permettant d'isoler les données par immeubles, mais pas par objet. Le gérant souhaite améliorer le calcul du rendement des biens communaux et étudie l'achat d'un logiciel de gérance plus performant. Par ailleurs, il serait utile de disposer d'un inventaire plus transparent.

5) Les loyers fixés par la commune sont en général en dessous du marché, en raison de la politique sociale de la commune. La commune devrait faire le point annuellement sur la situation de ses immeubles afin d'évaluer de manière transparente les conséquences financières de sa politique et de disposer d'une information écrite à ce sujet.

Annexe V : Réponses aux questions d'audit

Objectif I : vérifier si l'organisation et les processus liés à la gérance des logements sur le marché libre sont performants		**Objectif atteint.**		
Questions d'audit	**Réponses aux questions d'audit**	**Traité au point**	**Constatation**	**Recommandation**
Existe-t-il une politique communale pour la gestion du parc immobilier, en particulier pour la gestion des immeubles locatifs?	La politique de gestion des immeubles locatifs sur le marché libre dans les six communes auditées n'est pas clairement formalisée, excepté la ville de Lausanne qui a édicté un préavis sur la question.	8.1.1.	1	1
Existe-t-il un document écrit ? Dans l'affirmative, ce document est-il soumis et accepté par le Conseil communal?	Seule la commune de Lausanne a édicté un rapport-préavis soumis le 8 septembre 2010 et accepté le 22 juin 2011 par le Conseil communal (n°2010/39 : Politique de gestion immobilière du patrimoine financier de la commune de Lausanne). Ce rapport détermine plusieurs catégories de biens et fixe des objectifs de rendement par catégorie.	8.1.1.	1	1
Existe-t-il un règlement d'application et/ou une directive interne?	Non.	8.1.1.	1	1
La gestion du parc immobilier est-elle fondée sur des processus clairs, maîtrisés et contrôlés?	Non.	8.1.3.	2, 3, 4	2, 3, 4, 5
Si la gestion immobilière est déléguée à un tiers, quelles sont les procédures de suivi et de contrôle mis en place par la commune ?	Des décomptes de gestion sont soumis semestriellement à la commune. Une latitude plus ou moins grande est laissée aux régies. Les relations sont basées sur la confiance.	8.1.2. 8.2.5.	-	-

Quelle est la politique en matière d'entretien d'immeubles (planification ou au coup par coup)?	L'entretien des immeubles se fait au coup par coup, en fonction des urgences ou lors de changements de locataire. Il n'est pas dicté par une politique communale mais relève en général de l'appréciation des gérants.	8.1.3.4.	5	5
Quelle est la politique en matière d'attribution des logements ?	Seule la ville de Lausanne a défini des critères d'attribution des logements. Les autres communes évoquent néanmoins les mêmes critères, même si elles ne les ont pas formalisés. La séparation des fonctions est en général garantie dans le processus, ce qui rend difficile l'attribution de logements par complaisance.	8.1.3.2.	3	3
Comment la commune évalue-t-elle les risques de conflits d'intérêts ? Des manquements ont-ils été constatés ou des faiblesses identifiées ?	Les communes estiment qu'il n'y a pas de risque de conflits d'intérêt dans ce domaine particulier (question posée à la Municipalité lors de l'entretien). Aucun manquement n'a été constaté par les personnes interrogées.	-	-	-

Objectif II : vérifier si l'information financière est disponible, à jour et correctement tenue		**Objectif atteint**		
Questions d'audit	**Réponses aux questions d'audit**	**Traité au point**	**Constatation**	**Recommandation**
Existe-t-il un inventaire des objets locatifs? Est-il à jour?	Oui. Cependant, l'inventaire n'est pas à jour, ni suffisamment détaillé.	8.2.1.	6	6
Existe-t-il des états locatifs détaillés? Existe-t-il un historique qui permette de remonter dans le temps?	Oui.	8.2.2.	6	-
Les charges locatives, d'entretien et à plus-value sont-elles identifiées et enregistrées de façon distincte?	Oui.	8.2.3. 8.2.4.	6	6

Existe-t-il un compte de charges par immeuble ?	Il existe un compte de charges par immeubles dans certaines communes. L'information est toutefois disponible dans toutes les communes, même si elle n'est pas comptabilisée dans un compte spécifique.	8.2.3.	6	6
Quelle est la procédure d'information au Conseil communal et à la Municipalité ?	Il n'y a pas de procédure particulière, si ce n'est l'information fournie par le service concerné dans le rapport de gestion.	8.2.6.	6	-

Objectif III : s'assurer que la fixation des loyers est conforme aux bonnes pratiques du secteur immobilier		**Objectif atteint.**		
Questions d'audit	**Réponses aux questions d'audit**	**Traité au point**	**Constatation**	**Recommandation**
De quelle manière les loyers sont-ils fixés? Qui et sur la base de quoi décide-t-on d'effectuer une augmentation/baisse?	Les loyers sont en général fixés par les professionnels en charge de la gérance. Selon les communes, ils sont discutés dans le service et approuvés par un responsable. Les adaptations de loyers ne sont pas systématiques mais se font en général lors des changements de locataire.	8.1.3.3. 8.3.	4, 7	4, 7
De quelle manière les charges à plus-value sont-elles répercutées sur les loyers?	Dans les communes auditées, les charges à plus-value ont été répercutées sur les loyers en vertu de la « méthode Fracheboud ». Si nécessaire, les communes se font conseiller par des experts.	8.2.4. 8.3.	-	-
Les loyers sont-ils conformes aux prix du marché ?	Les loyers se situent environ 20 à 30 % en-dessous du prix du marché pour les raisons suivantes : politique sociale de la commune, état d'entretien des logements, précarité des baux et ancienneté des baux liés à un taux hypothécaire de référence élevé.	8.3.	7	7

Annexe VI : Lettres des communes auditées

VILLE DE
LA TOUR-DE-PEILZ
Municipalité

canton de vaud COUR DES COMPTES
- 6 OCT. 2011

Cour des comptes
A l'att. de Mme Anne Weill-Lévy
Rue Langallerie 11
1014 Lausanne

N/réf. : PAD/sa/444
ADM-1110-PAD-sa-Muni-Corr-Cour des Comptes.docx

le 5 octobre 2011

Audition sur la gestion des immeubles locatifs communaux

Madame,

Dans sa séance du 3 octobre dernier, la Municipalité a pris connaissance du projet de rapport relatif à l'audit cité en titre et vous en remercie.

Elle relève le grand intérêt de ce document ainsi que la qualité du travail accompli par la Cour des comptes en cette occasion.

Notre Autorité n'a pas de remarque à formuler, notamment sur la partie traitant de notre commune.

Nous vous remercions d'avoir pris connaissance de ce qui précède et vous prions d'agréer, Madame, l'expression de nos sentiments distingués.

AU NOM DE LA MUNICIPALITÉ

Le syndic : Le secrétaire :

MUNICIPALITÉ DE LA TOUR-DE-PEILZ

Lyonel Kaufmann Pierre-A. Dupertuis

MAISON DE COMMUNE GRAND-RUE 46 CASE POSTALE 144 1814 LA TOUR-DE-PEILZ
TÉLÉPHONE 021 977 01 11 FAX 021 977 01 15
E-MAIL greffe.municipal@la-tour-de-peilz.ch

COUR DES COMPTES
canton de vaud
18 OCT. 2011

Vevey, le 14 octobre 2011
GA

Ville de Vevey
Direction des finances
Service des gérances
Hôtel de Ville
Case postale
1800 Vevey 2

Cour des comptes du
Canton de Vaud
Rue de Langallerie 11
1014 Lausanne

Audit portant sur la gestion des immeubles locatifs communaux soumis au marché libre

Madame, Monsieur,

Nous avons bien reçu votre projet de rapport portant le n° 17 du 22 septembre écoulé concernant l'objet mentionné sous rubrique, dont le contenu a retenu notre meilleure attention.

Après une lecture attentive, nous vous informons que vos constatations et recommandations ainsi que les informations concernant notre Commune, n'appellent pas de remarque particulière de notre part.

Nous vous remercions pour ce rapport qui nous sera utile pour améliorer encore la gestion de notre patrimoine immobilier et vous présentons, Madame, Monsieur, nos salutations distinguées.

Direction des finances-gérances

Le municipal	Le chef de service
Etienne Rivier	Gilles Altermath

tél. +41 21 925 52 11 http://www.vevey.ch/
fax +41 21 925 53 47 e-mail : finances@vevey.ch

direction de la culture et du logement

le directeur

Lausanne

canton de vaud COUR DES COMPTES 21 OCT. 2011

Cour des comptes du Canton de Vaud
Monsieur S. Granieri, Vice-président
Madame A. Weill-Lévy, Magistrate responsable
Rue Langallerie 11
1014 Lausanne

dossier traité par
notre réf. GJ/EK/cs/lve
votre réf.

Lausanne, le 13 octobre 2011

Audit sur la gestion des immeubles locatifs communaux soumis au marché libre dans six communes vaudoises

Madame la Magistrate, Monsieur le Vice-président,

Nous accusons réception de votre courrier du 23 septembre dernier qui a retenu notre meilleure attention.

Nous relevons l'exhaustivité du document en ce qui concerne le contexte macro-économique, le cadre juridique et administratif ainsi que la situation du logement dans le Canton et dans les centres urbains en particulier.

Nous avons examiné attentivement et avec beaucoup d'intérêt le chapitre consacré aux résultats détaillés pour notre Ville. Nous avons constaté avec satisfaction que la Cour des comptes a apprécié la qualité du préavis 2010/39 et l'a considéré comme un élément fondamental de notre politique de gestion immobilière. De plus, les points critiques soulevés par les mandataires de la Cour corroborent avec ceux soulevés par l'organe de révision privé que la Municipalité a mandaté pour auditer la gestion du patrimoine financier de la Ville confié à son Service du logement et des gérances.

Les conclusions 3, 4 et 5, recommandant respectivement de :

- formaliser un système de contrôle interne,
- disposer d'une comptabilité analytique par objet,
- négocier avec les locataires, au bénéfice d'une rente de situation résultant de l'ancienneté de certains baux, une résiliation du bail et un nouveau contrat adapté au marché locatif du jour,

seront suivies par notre direction qui prendra les mesures nécessaires pour introduire leur application et améliorer la gestion du patrimoine immobilier de la Ville.

place Chauderon 9
case 5032
1002 Lausanne
tél. 021 315 42 01
fax 021 315 40 01
cl@lausanne.ch

Pour le surplus, nous n'avons pas d'autres remarques à formuler.

En vous remerciant de la qualité de votre rapport, nous vous prions de croire, Madame la Magistrate, Monsieur le Vice-président, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

Le directeur :
Grégoire Junod

2

COMMUNE DE MONTREUX

LES INSTALLATIONS
DOMAINES ET BÂTIMENTS, SPORT

Cour des comptes
M. Stéfano Granieri
Vice-président
Rue de Langallerie 11
1014 Lausanne

canton de vaud COUR DES COMPTES 31 OCT. 2011

Montreux, le 28 octobre 2011
SG/dp

Audit portant sur la gestion des immeubles locatifs communaux soumis au marché libre dans six communes vaudoises

Monsieur,

Nous vous prions de bien vouloir nous excuser pour cette réponse tardive, votre courrier du 23 septembre 2011 n'étant pas parvenu à son destinataire. Le courriel de Monsieur Neier nous est cependant bien parvenu en début de semaine et nous avons pu prendre connaissance de votre projet de rapport concernant l'audit susmentionné.

La consultation auprès des personnes concernées a relevé que le rapport reflète la discussion qui s'est déroulée à la fin de l'audit et que nous n'avons de ce fait pas de commentaires particuliers à apporter.

Dans l'attente du rapport définitif, nous vous présentons, Monsieur, nos respectueuses salutations.

DIRECTION DES DOMAINES
ET BÂTIMENTS, SPORT

Le directeur : A. Feissli, municipal

Le chef de service : G.-F. Sentinelli

Case postale 2000 Rue du Temple 11 1820 Montreux 1
Tél. 021 962 78 00 Fax 021 962 78 19 Courriél secretariat.sdb@comx.org

Annexe VII : La Cour des comptes en bref

La Cour des comptes du canton de Vaud a pour mission d'assurer en toute indépendance le contrôle de la gestion des finances des institutions publiques désignées par la LCComptes du 21 novembre 2006 ainsi que l'utilisation de tout argent public sous l'angle de la légalité, de la régularité comptable et de l'efficacité (art. 2 LCComptes).

Les **attributions** de la Cour sont les suivantes (art. 24 LCComptes) :

- contrôle de l'utilisation de tout argent public ;
- contrôle de la gestion financière, notamment sous l'angle du principe d'efficience, ainsi que vérification de l'évaluation de la gestion des risques des entités soumises à son champ de contrôle ;
- examen des investissements qui bénéficient de subventions, prêts ou garanties de l'Etat.

La Cour **se saisit elle-même** des objets qu'elle entend traiter à l'exception des mandats qui lui sont attribués par le Grand Conseil Vaudois, sur requête de la majorité des députés (art. 25 et ss LCComptes).

Sont soumis au contrôle de la Cour (art. 28 LCComptes):

- le Grand Conseil et son Secrétariat général ;
- le Conseil d'Etat, ses départements et ses services ;
- le Tribunal cantonal ainsi que les tribunaux et autres offices qui lui sont rattachés ;
- les communes, ainsi que les ententes, associations, fédérations et agglomérations de communes ;
- les corporations, établissements, associations, fondations, sociétés et autres entités auxquels le canton ou une commune confie des tâches publiques ;
- les corporations, établissements, associations, fondations, sociétés et autres entités auxquels le canton ou une commune apporte un soutien financier, que ce soit par des subventions, des aides financières ou des indemnités ou pour lesquels il constitue des cautionnements ou des garanties.

Les rapports de la Cour consignent ses constatations et recommandations (art. 36 LCComptes). Ils comprennent également les observations de l'entité auditée, les éventuelles remarques subséquentes de la Cour et, le cas échéant, les avis minoritaires de la Cour.

La Cour **publie ses rapports** pour autant qu'aucun intérêt prépondérant, public ou privé, ne s'y oppose. Ils sont consultables sur le site internet de la Cour : www.vd.ch/cdc.

Vous pouvez apporter votre contribution au bon usage de l'argent public en contactant la Cour des comptes. Toute personne peut communiquer à la Cour des signalements en rapport avec des faits entrant dans ses attributions. Il suffit de vous adresser à :

Cour des comptes du canton de Vaud
Rue de Langallerie 11, 1014 Lausanne
Téléphone : +41 (0) 21 316 58 00 Fax : +41 (0) 21 316 58 01
Courriel : info.cour-des-comptes@vd.ch