



CHAMBRE DES DÉPUTÉS  
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2014-2015

FC/pk

P.V. LOG 08

## Commission du Logement

### Procès-verbal de la réunion du 21 avril 2015

#### Ordre du jour :

Présentation du rapport final de l'audit organisationnel et fonctionnel du Fonds du logement

\*

Présents: Mme Diane Adehm rempl. M. Paul-Henri Meyers, M. Marc Angel rempl. M. Yves Cruchten, Mme Sylvie Andrich-Duval, M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. Alex Bodry rempl. Mme Taina Bofferding, M. Félix Eischen, M. Claude Haagen rempl. M. Frank Arndt, M. Max Hahn, M. Marc Lies, Mme Viviane Loschetter rempl. M. Roberto Traversini, M. Marco Schank

Mme Maggy Nagel, Ministre du Logement  
M. Marc Hansen, Secrétaire d'Etat au Logement  
Mme Tania Fernandes, Présidente du Fonds du Logement  
Mme Diane Dupont, Mme Andrée Gindt, du Ministère du Logement

Mme Francine Cocard, Administration parlementaire

Excusés: M. Frank Arndt, Mme Taina Bofferding, M. Yves Cruchten, M. Paul-Henri Meyers, M. Roberto Traversini, M. Justin Turpel

\*

Présidence : M. Guy Arendt, Président de la Commission

\*

### **Présentation du rapport final de l'audit organisationnel et fonctionnel du Fonds du logement**

Mme la Ministre Maggy Nagel a assuré l'introduction de la présentation de l'audit. M. Marc Hansen, Secrétaire d'Etat au Logement a présenté les constats et recommandations principaux du rapport rédigé dans le cadre de l'audit de l'établissement public susmentionné et a également répondu aux questions des députés au cours de l'échange de vues qui a suivi la présentation.

Au vu du degré de confidentialité du rapport final, le gouvernement demande de ne pas rendre public le document distribué au cours de la réunion. Il ne sera pas attaché comme

annexe au présent procès-verbal. Le ministère met cependant à la disposition de la Chambre un résumé exécutif (le même document qui sera remis à la presse au cours de l'après-midi du 21 avril 2015 et publié sur le site web du gouvernement [http://www.gouvernement.lu/4740497/Audit\\_FdL\\_Rapport\\_Executif.pdf](http://www.gouvernement.lu/4740497/Audit_FdL_Rapport_Executif.pdf)). Au fil de la réunion, il cite en outre certains extraits du rapport.

Le résumé remis à la presse figure en annexe du présent procès-verbal.

M. Hansen rappelle qu'en décembre 2014, le Ministère du Logement a mandaté PwC pour réaliser un audit organisationnel et fonctionnel du «Fonds pour le développement du logement et de l'habitat». Cet audit s'inscrit dans l'optique du programme gouvernemental 2013-2018, qui vise à réformer les activités et la structure du Fonds du logement, établissement public autonome auquel incombe un rôle important en matière de construction de logements sociaux, d'habitations à bon marché et de logements locatifs.

L'objectif de l'audit était de réaliser un diagnostic de l'efficacité de l'organisation (organigramme, prise de décision) et du fonctionnement (pilotage, gestion opérationnelle, mise en œuvre des processus métiers) du Fonds ainsi que de formuler des recommandations quant aux actions à mettre en place en vue de la future restructuration du Fonds.

Cet audit s'est appuyé sur une analyse détaillée des documents existants, ainsi que sur 25 entretiens individuels.

L'audit a été présenté au comité-directeur et au personnel du Fonds du Logement.

M. le Secrétaire d'État au Logement annonce que le Parquet a ouvert une instruction contre X pour prise illégale d'intérêt et trafic d'influence dans l'affaire Livingroom de Leudelange-Gare concernant l'acquisition de terrains.

Une copie de l'audit a été transmise au Parquet au cours de l'après-midi du 20 avril.

Le résumé exécutif présente l'approche analytique ainsi que les principaux constats et recommandations.

Le bureau PwC s'est principalement attaché aux points essentiels suivants:

#### Le processus de pilotage:

L'entité semble s'éloigner progressivement d'une de ses vocations principales, à savoir la mise à disposition de logements à coût modéré pour la location.

Les missions politiques ne sont pas efficacement déclinées (pas de programme annuel) et il n'y a pas de stratégie clairement définie (pas de feuille de route, objectifs, indicateurs de performance).

Le système de gouvernance n'est pas optimal:

- le contrôle indépendant des procédures (audit interne) n'est pas garanti (et le contrôle de leur respect/application est limité);
- le Président du Comité directeur assure un double rôle: la gestion opérationnelle et la supervision;
- le Comité directeur n'a pas un rôle suffisamment actif.

La Direction présentée par l'organigramme ne reflète pas la réalité. Le pouvoir de décision semble être concentré au niveau du Président.

Une partie du management au niveau N-i (chefs de service) n'a pas été mandaté proprement et manque ainsi de légitimité opérationnelle. (Leur rôle est mis en cause).

#### Le processus métiers:

Les besoins du marché ne sont pas systématiquement pris en compte au niveau de l'acquisition et de la construction du patrimoine (analyses de marché, études de faisabilité).

Il n'y a pas de calcul de retour sur l'investissement complet permettant de confirmer le bien-fondé économique d'un projet.

Il n'existe pas de hiérarchisation structurée d'exécution des différents projets entre eux.

L'approche retenue en interne (pondération des critères) concernant le système d'attribution des logements sociaux locatifs est questionnable par rapport aux orientations politiques (cf. bordereau 2 limité aux 5 demandes prioritaires du bordereau 1).

Les enquêtes sociales ne se font plus de manière systématique mais par simple entretien et/ou collecte de données.

La procédure de mise à jour des dossiers candidats (réf. revue annuelle des charges et du loyer) est chronophage et ne permet pas de mettre facilement les données à jour. Ceci engendre une gestion inadéquate de la liste d'attente.

L'absence d'un directeur dédié au département «Développement de projets» (avec des absences plus importantes dans le passé) a causé des ralentissements au niveau de la production de logements.

#### Processus support:

La gestion des ressources humaines (RH) se limite à quelques tâches administratives. Il n'y a pas de responsable RH dédié à cette tâche - les rôles et responsabilités ne sont pas clairement définis, tous les employés ne disposent pas d'une description de fonctions, etc.

Le support informatique, la qualité et l'adéquation des outils ne sont pas adaptés aux besoins du Fonds.

La communication interne (horizontale / verticale) n'est pas efficace.

Grâce à l'expérience professionnelle de certaines personnes et l'esprit d'équipe régnant en interne la continuité des opérations est assurée. Toutefois, le climat au sein du Fonds est devenu difficile suite au départ de deux personnes clés (licenciement du Chef comptable & révocation du Président) et de nombreux articles publiés dans la presse.

Il est important de s'appuyer sur les atouts du Fonds (compétences techniques sur certains sujets, connaissance du marché luxembourgeois et des parties intéressées, historique de projets sur les 30 dernières années, etc.) et d'assurer un cadre opérationnel serein dans lequel les employés du Fonds peuvent se concentrer sur l'objectif ultime du Fonds qui est de créer des logements à coûts modérés. La documentation existante des principaux processus **opérationnels/décisionnels** constitue une bonne base pour ce type d'organisation contenant une définition claire des principales activités, rôles et responsabilités. Par ailleurs,

elle permet d'identifier les points d'amélioration pour une meilleure efficacité (opérationnelle) et d'évaluer le besoin de nouvelles procédures.

### **Principales recommandations d'améliorations organisationnelles du Fonds**

Renforcer le pilotage et l'exécution d'une stratégie claire:

- Amender les missions politiques et définir des objectifs stratégiques;
- Effectuer une déclinaison de la stratégie en programme annuel et définir des indicateurs de performance appropriés permettant à chaque employé du Fonds de connaître sa contribution.

Adapter la structure et le fonctionnement de certains organes du Fonds (revue complète de l'organigramme actuel et redéfinition des rôles et responsabilités):

- Mise en place d'une direction (interne) opérationnelle;
- Renforcement des rôles des chefs de service et disposer de responsables de département indépendants;
- Création d'une fonction d'audit interne;
- Création d'un service de gestion des ressources humaines;
- Séparation des pouvoirs entre le Président du Comité Directeur et la Direction opérationnelle.

Développer l'approche clients dans les différents processus du Fonds;

Revoir la procédure pour acquisition des terrains/immeubles;

Développer une approche retour sur investissement complète pour chaque projet immobilier;

Revoir la procédure de sélection (pondération des critères d'attribution) des locataires;

Contribuer à la définition et à la création d'un guichet unique en matière de logement subventionné ;

Créer une politique de gestion des RH pour assurer la bonne gestion des talents, la mise en place d'un système d'évaluation et la création de descriptions de postes.

### **Phase de transition**

Il est proposé une phase de transition d'une année, partagée en deux périodes, permettant de mettre au point l'organisation interne ainsi que son fonctionnement:

**Ire** phase (6 mois): Poursuite de certaines analyses de la gestion du Fonds et mise en oeuvre de «quick wins».

Dans cette première phase il s'agit de disposer de tous les éléments pour prendre les décisions en toute connaissance de causes, valider les décisions stratégiques, détailler les plans d'actions et préparer le terrain pour la future direction. Il s'agit donc d'effectuer des analyses complémentaires sur les dimensions suivantes:

- Analyses financières;
- Analyse des processus métiers;
- Optimisation des ressources humaines (ex : bilan de compétences);
- Enquête(s) anti-fraude(s).

Outre ces analyses, les recommandations transposables à court terme peuvent être entamées durant cette phase.

## **2<sup>e</sup> phase (6 mois): Mise en œuvre des recommandations**

Cette phase a pour objectif la mise en œuvre des recommandations afin de restructurer le Fonds et rendre son organisation et son fonctionnement plus efficaces. Cette phase sera réalisée de façon concomitante à la modification de la loi relative aux logements subventionnés et au fonctionnement du Fonds.

Le démarrage de cette phase ne sera effectif qu'avec la nomination/confirmation de postes clés du Fonds, dont les titulaires pourront activement participer à la mise en place des recommandations.

Les employés se déclarent motivés pour engager des changements et attendent, avec intérêt, les résultats de l'audit pour pouvoir mener les actions d'amélioration. La bonne gestion du changement en support de la mise en place de l'ensemble de ces mesures doit permettre de créer les conditions adéquates pour que la nouvelle direction du Fonds puisse le plus vite possible se concentrer sur la mission du Fonds, à savoir la création de logements (à coûts et prix modérés) en cohérence avec les missions politiques.

M. le Secrétaire d'Etat précise qu'au cours des prochains mois le Fonds du Logement sera occupé à continuer l'analyse et à entamer les modifications. Le coût de l'audit s'élève à 56.000 euros. Il se peut que des dépenses supplémentaires deviennent nécessaires au cours du processus de réorganisation et de restructuration.

## **Discussion**

De la discussion qui suit, il s'agit de retenir les aspects suivants:

- Les membres de la Commission du Logement sont d'avis qu'il s'agit de mettre le FdL en état de fonctionnement optimal pour qu'il puisse remplir ses missions en bonne et due forme. Ils constatent que le FdL est doté d'un appareil et de procédures relativement lourdes qui méritent être revus et réorganisés.

Des députés regrettent que la production n'a pas été très importante vu les moyens dont le FdL dispose. Ils notent que la stagnation au niveau de la réalisation de projets pourrait s'expliquer par la lourdeur des procédures administratives et de l'absence de PAP dans certaines communes. Le FdL est intervenu dans les quartiers plus compliqués ou sur des terrains nécessitant une décontamination. De tels projets sont longs et difficiles à réaliser et ne génèrent pas de suite des résultats. Le Gouvernement note dans ce contexte, l'absence, au niveau du FdL, d'un instrument d'analyse permettant de déterminer les raisons qui provoquent des ralentissements au niveau des projets.

- Certains députés notent l'absence, dans l'audit d'une liste de perspectives plus concrètes et d'un calendrier contraignant. Plusieurs membres s'expriment en faveur d'audits réguliers du FdL notamment au vu des missions complexes du FdL et de l'évolution du secteur du logement.

- Le Gouvernement ne souhaite pas encore indiquer dans quelle direction iront des restructurations ou la réorganisation du FdL (forme juridique, activités, sélection de la clientèle) estimant qu'il faut analyser en détail les conclusions et les propositions émises dans l'audit.

- Le Secrétaire d'Etat rappelle que le Fonds du Logement continue de fonctionner mais il paraît difficile de dire combien de temps prendra l'optimisation des procédures et des

processus. Il faudra néanmoins que certaines modifications soient réalisées rapidement, notamment au niveau de la prise de décision.

- En réponse à une question concernant l'état des lieux complet du patrimoine, M. le Secrétaire d'Etat explique qu'un relevé des patrimoines bâtis et non bâtis faisant partie du patrimoine du Fonds ne figure pas dans l'audit.

M. le Secrétaire d'Etat estime que le gouvernement prend sa responsabilité en ayant commandité un audit pour pouvoir entreprendre des redressements fonctionnels qui s'imposent et en continuant le dossier au Parquet. Le Secrétaire d'Etat estime que l'audit laisse entendre des reproches sérieux.

Un représentant du groupe parlementaire LSAP s'interroge sur la présence d'informations concrètes pouvant indiquer qu'il a eu des fraudes? L'orateur préférerait que, dans des cas pareils, les juges prononcent des décisions claires (inculpation ou non-lieu) afin de mettre fin à l'incertitude. Le représentant gouvernemental répond que la commission a reçu l'audit complet.

\* \* \*

- Le Gouvernement entend finaliser les amendements concernant le projet de loi 6542 sous peu.

\* \* \*

Luxembourg, le 29 avril 2015

La secrétaire,  
Francine Cocard

Le Président,  
Guy Arendt

# *Ministère du Logement*

Audit organisationnel et fonctionnel de  
l'établissement public « Fonds pour le  
développement du logement et de  
l'habitat »

Résumé exécutif



---

# ***Table des matières***

Rappel des objectifs de l'audit

Approche analytique

Processus de pilotage

Processus métiers

Processus de support

Phase de transition

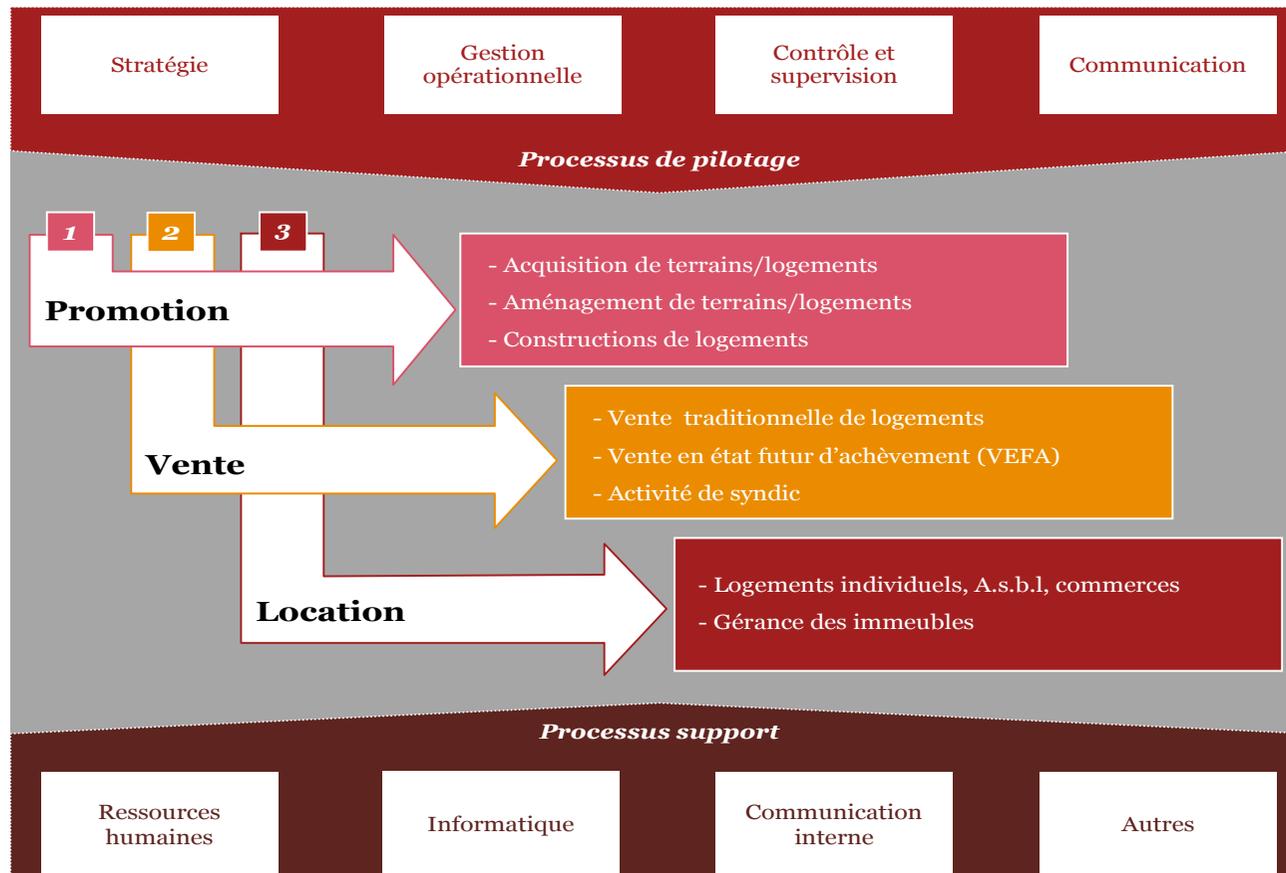
---

## ***Rappel des objectifs de l'audit***

- PwC a été mandaté par le Ministère du Logement pour réaliser un **audit organisationnel et fonctionnel** du « Fonds pour le développement du logement et de l'habitat », principal promoteur public au Luxembourg
- L'objectif de l'audit est :
  - de réaliser un **diagnostic de l'efficience de l'organisation** (organigramme, prise de décision) **et du fonctionnement** (pilotage, gestion opérationnelle, mise en œuvre des processus métiers) du Fonds
  - de **formuler des recommandations** quant aux actions à mettre en place en vue de la future restructuration du Fonds
- Cet audit s'est appuyé sur une **analyse détaillée** des documents existants, ainsi que sur des **entretiens individuels** (25 entretiens individuels)
- Ce résumé exécutif présente l'approche analytique ainsi que les principaux constats et recommandations

# Approche analytique

## Cartographie des processus du Fonds du Logement



- Cette cartographie ne représente pas la totalité des processus du Fonds, mais uniquement ceux qui ont été retenus par les représentants du Ministère dans le cadre de cette analyse
- Elle est établie sur la base des analyses effectuées afin de structurer les constats d'audit et les recommandations
- Pour cet exercice d'audit, nous considérons que la «promotion» inclut toutes les prestations liées à l'acquisition foncière ou immobilière et la construction ou refonte de biens immobiliers

# Processus de pilotage

## Principaux constats et recommandations

	Stratégie	Gestion opérationnelle	Contrôle et supervision	Communication
	<i>Processus de pilotage</i>			
<b>Constats</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>Eloignement progressif d'une des vocations principales du Fonds</li><li>Les missions politiques ne sont pas efficacement déclinées et la stratégie n'est pas clairement définie</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Le système de gouvernance n'est pas optimal</li><li>L'organigramme ne reflète pas la réalité</li><li>Certains chefs de service manquent de légitimité opérationnelle</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Le contrôle indépendant des procédures (audit interne) n'est pas garanti et l'application des procédures est limitée</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Pas de politique de communication externe clairement définie</li></ul>
<b>Recommandations</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>Renforcer le pilotage et l'exécution d'une stratégie claire:<ul style="list-style-type: none"><li>Amender les <b>missions</b> du Fonds et définir des <b>objectifs stratégiques</b> à haut niveau</li><li>Effectuer une déclinaison de la stratégie en <b>feuille de route annuelle</b> et définir des KPI</li></ul></li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Revoir l'organigramme existant</li><li>Mise en place d'une <b>direction opérationnelle</b> (séparation des pouvoirs entre le Président et celle-ci)</li><li><b>Renforcer les rôles</b> des fonctions clés et redéfinir/confirmer les responsabilités</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Créer une <b>fonction d'audit interne</b></li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Formaliser une <b>stratégie de communication externe</b></li><li>Revoir la collaboration avec les parties prenantes</li><li>Développer et adopter une <b>approche client</b></li></ul>

# Processus métiers

## Principaux constats et recommandations



### Constats

- Absence d'un directeur dédié au département « Développement de projets »
- Pas de prise en compte systématique des besoins du marché
- Pas de calcul de retour sur investissement complet
- Pas de hiérarchisation structurée d'exécution des différents projets entre eux

### Recommandations

- Mettre en place un responsable du département « Développement de projets » indépendant
- Revoir la procédure pour acquisition des terrains/immeubles
- Développer une **approche retour sur investissement** complète pour chaque projet immobilier
- Définir et mettre en place une **méthodologie de gestion de projet commune**

- La définition du prix de vente n'est pas systématiquement fondée sur les coûts réels
- La pertinence de l'activité de syndic peut être remise en cause

- Confirmer le **positionnement du service vente** dans l'organisation (cf. processus de pilotage)
- Revoir le bien-fondé, évaluer la rentabilité et définir l'organisation des **activités de syndic**
- Définir des procédures relatives à la vente des commerces et à la vente non-subsventionnée

- La pondération des critères d'attribution des logements sociaux locatifs est questionnable par rapport aux orientations politiques
- Les enquêtes sociales ne se font plus de manière systématique
- La procédure de mise à jour des dossiers candidats est chronophage et ne permet pas d'avoir facilement les données à jour

- **Revoir la procédure de sélection** (pondération des critères d'attribution) des locataires
- Contribuer à la définition et à la création d'un **guichet unique** en matière de logement subsventionné.

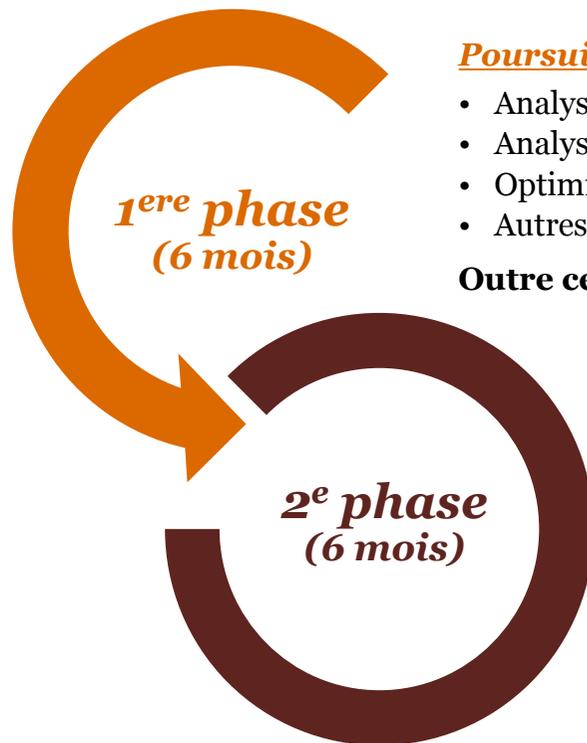
# Processus de support

## Principaux constats et recommandations

<i>Processus support</i>				
	Ressources humaines	Informatique	Communication interne	Autres
Constats	<ul style="list-style-type: none"><li>• Pas de gestion des ressources humaines adéquate/complète</li><li>• Aucun responsable dédié RH</li><li>• Rôles et responsabilités ne sont pas clairement définis</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Le support informatique, la qualité et l'adéquation des outils ne sont pas adaptés aux besoins du Fonds</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Manque de formalisme</li><li>• La communication interne n'est pas efficace (silo)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Le Fonds n'a pas défini de procédure voire de référentiel de qualité de service pour l'Accueil Clients</li></ul>
Recommandations	<ul style="list-style-type: none"><li>• Créer une <b>fonction dédiée à la gestion des ressources humaines</b></li><li>• <b>Recrutement</b>: définir et adopter une <b>réflexion stratégique</b></li><li>• Formation: définir et mettre en place un <b>plan de formation</b></li><li>• Gestion des carrière et des compétences: intégrer un <b>système d'évaluation et de revue de la performance</b></li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Redéfinir le rôle et les responsabilités du service et de la fonction IT</li><li>• Renforcer l'efficacité du <b>support informatique interne</b></li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Définir et mettre en place une <b>politique de communication interne</b> ou un plan de communication interne</li><li>• <b>Formaliser</b> les comptes rendus suite aux différentes réunions</li><li>• Officialiser et communiquer les décisions relatives aux mouvements internes</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Redéfinir le rôle et les responsabilités</b> ainsi que le positionnement du service Accueil clients dans le cadre d'une approche client formalisée</li></ul>

# Phase de transition

Nous proposons une phase de transition d'une année, partagée en deux périodes de six mois, permettant de mettre au point l'organisation interne ainsi que son fonctionnement :



## Poursuite de certaines analyses

- Analyses financières
- Analyse des processus métiers
- Optimisation des ressources humaines
- Autres enquête(s)

**Outre ces analyses, les « quick wins » peuvent être entamés.**

## Mise en œuvre des recommandations

- Mettre en œuvre les recommandations afin de restructurer le Fonds et rendre son organisation et fonctionnement plus efficient
- Cette phase sera réalisée de façon concomitante à la modification de la loi relative aux logements subventionnés et au fonctionnement du Fonds

G  
e  
s  
t  
i  
o  
n  
  
d  
u  
  
c  
h  
a  
n  
g  
e  
m  
e  
n  
t

---

**Disclaimer « strictement confidentiel »**

*« Les informations, opinions et éventuels conseils (les « Informations ») contenus dans le présent document (le « Document ») sont destinés aux seuls besoins internes du Ministère du Logement (le « Destinataire ») conformément aux conditions stipulées dans le contrat contresigné au sujet de l'« Audit organisationnel et fonctionnel de l'établissement public Fonds pour le développement du logement et de l'habitat » en date du 26 novembre 2014 par Madame Maggy Nagel, Ministre du Logement, et ne pourront pas, sauf si exigé par la loi luxembourgeoise, être, en tout ou partie, divulgués, transmis, reproduits à tout tiers sans l'accord préalable de PricewaterhouseCoopers, Société coopérative. La mise à disposition au profit d'un tiers ou l'utilisation directe ou indirecte par un tiers de tout ou partie du Document réalisé par PricewaterhouseCoopers, Société coopérative s'effectuera sous la seule responsabilité du Destinataire qui indemniserà PricewaterhouseCoopers, Société coopérative en cas de réclamations dirigée par ce tiers à l'encontre de PricewaterhouseCoopers, Société coopérative. Le Document s'appuie sur les faits et circonstances bien particuliers au Destinataire tels qu'ils ont été présentés à PricewaterhouseCoopers, Société coopérative au moment de sa rédaction et n'a pas vocation à valoir pour le futur. Le Destinataire sera seul compétent et responsable pour la mise en œuvre des Informations ou de toute décision d'agir ou de s'abstenir d'agir qui en découlerait selon lui ».*