

SEMAG, Société d'Économie Mixte
d'Aménagement de la Guadeloupe

ABYMES (971)



RAPPORT DE CONTRÔLE

N° 2018-065

RAPPORT DE CONTRÔLE

N° 2018-065

**SEMAG, Société d'Économie Mixte d'Aménagement de
la Guadeloupe**

ABYMES (971)

Document confidentiel

FICHE RÉCAPITULATIVE DU RAPPORT N° 2018-065

SEMAG, Société d'Économie Mixte d'Aménagement de la Guadeloupe (971)

Fiche récapitulative

N° SIREN : 342 763 968

Raison sociale : Société d'Économie Mixte d'Aménagement de la Guadeloupe (SEMAG)

Président : Josette Borel-Lincertin

Directeur général : Laurent Boussin

Adresse : Route de Grand Camp Rocate - 97139 Abymes

Actionnaire principal : Département de la Guadeloupe

AU 31 DÉCEMBRE 2018

Nombre de
logements
familiaux gérés

3 620

Nombre de logements
familiaux en propriété:

3 620

Nombre
d'équivalents
logements
(logements
foyers...):

224

Indicateurs	Organisme	Référence Guadeloupe	France métropolitaine	Source
PATRIMOINE (source: RPLS-DEAL 2018)				
Logements vacants	Pas de valeur RPLS	5,4 %	4,7 %	(2)
Logements vacants à plus de 3 mois (hors vacances technique)	Pas de valeur RPLS	3,2 %	1,5 %	(2)
Taux de rotation annuel (hors mises en service)	Pas de valeur RPLS	9,1 %	9,4 %	(2)
Évolution du parc géré depuis 5 ans (% annuel)	23,0 %	/	/	
Âge moyen du parc (en années)	7,5	23	39	(2)
POPULATION LOGÉE (1)				
Locataires dont les ressources sont :	Les données OPS de la SEMAG présentent un faible degré de fiabilité			
- < 20 % des plafonds	55,4 %	43,4 %	21,1 %	(1)
- < 60 % des plafonds	84,5 %	70,3 %	59,4 %	(1)
- > 100 % des plafonds	1,7 %	12,2 %	5,1 %	(1)
Bénéficiaires d'aide au logement	77,7 %	42,6 %	47,3 %	(1)
Familles monoparentales	19,2 %	23,3 %	20,8 %	(1)
Personnes isolées	20,7 %	31,7 %	38,6 %	(1)
GESTION LOCATIVE				
Médiane des loyers mensuels (euros/m ² de surface habitable)	6,6	5,8	5,6	(2)
Taux de créances inscrit au bilan (% des loyers et charges)	16,6 %	36,6 %	13,5 %	(3)
Taux de recouvrement (% des loyers et charges)	93,4 %	NC	98,8 %	(3)
STRUCTURE FINANCIÈRE ET RENTABILITÉ				
Autofinancement net / chiffre d'affaires	14,4%	14,8%	10,8%	(3)
Fonds de roulement net global (mois de dépenses)	NC	2,9	3,9	(3)
Fonds de roulement net global à terminaison des opérations (mois de dépenses)	NC	NC	NC	(3)

(1) Enquête OPS 2018

(2) RPLS au 1/1/2018

(3) Bolero 2016 : ensemble des ESH province

POINTS FORTS :

- ▶ Savoir-faire en matière de développement
- ▶ Patrimoine en bon état d'usage et potentiellement attractif
- ▶ Qualité du service apporté au locataire

POINTS FAIBLES :

- ▶ Absence de contrôle interne et carence dans la fiabilité des données
- ▶ Activité de gestion locative globalement défaillante
- ▶ Coûts de gestion imputés sur l'activité agréée élevés
- ▶ Loyers très élevés limitant fortement l'accessibilité du parc aux ménages à ressources modestes
- ▶ Vacance anormalement élevée
- ▶ Taux de recouvrement en nette dégradation
- ▶ Marge de manœuvre financière quasi-inexistante et limitée à l'amélioration de la maîtrise des risques locatifs et de la performance de gestion

IRRÉGULARITÉS :

- ▶ Non-respect du formalisme relatif aux conventions réglementées (Article L. 225-38 du Code de commerce)
- ▶ Non-respect des règles de la commande publique (Ordonnance n° 2015-899)
- ▶ Méconnaissance des articles L. 225-47 et L. 225-53 du Code de commerce : fixation de la rémunération du directeur général
- ▶ Absence de déclaration des honoraires versés (Article 240 du Code général des impôts)
- ▶ Non-respect des obligations déclaratives {(enquêtes OPS 2014 et 2016) | (Article L. 442-5 du CCH)}
- ▶ Non-application du SLS entre 2014 et 2018
- ▶ Résultats des enquêtes OPS 2014 et 2016 non communiqués (Article L. 442-5 du CCH)
- ▶ Radiations non effectuées dans le SNE (Article R. 441-2-8 du CCH)
- ▶ Non-respect de la réglementation en matière d'amiante sur le programme « Bois d'Inde » (articles R. 1334-16 et suivants du Code de la santé publique)

Pas de précédent rapport de contrôle MILOS

Contrôle effectué du 23 octobre 2018 au 1^{er} mars 2019

RAPPORT DE CONTRÔLE : juin 2020

RAPPORT DE CONTRÔLE N° 2018-065

SEMAG, Société d'Économie Mixte d'Aménagement de la Guadeloupe (971)

Synthèse	6
1. Préambule	9
2. Présentation générale de l'organisme	10
2.1 Contexte socio-économique	10
2.2 Présentation de la société	11
2.3 Gouvernance et management	12
2.3.1 Évaluation de la gouvernance	12
2.3.2 Évaluation de l'organisation et du management	15
2.3.3 Organisation et évolution des effectifs	20
2.3.4 Gouvernance financière	23
2.3.5 Commande publique	24
2.3.6 Contrôle interne	25
3. Patrimoine	26
3.1 Caractéristiques du patrimoine	26
3.1.1 Description et localisation du parc	26
3.2 Accessibilité économique du parc	27
3.2.1 Loyers	27
3.2.2 Supplément de loyer de solidarité	28
3.2.3 Charges locatives	29
3.2.4 Organisation du quittancement	30
4. Politique sociale et gestion locative	30
4.1 Organisation du service gestion locative	30
4.2 Caractéristiques des populations logées	31
4.3 Connaissance de la demande	32
4.4 Processus d'attribution	33
4.4.1 Cadre d'intervention	33
4.4.2 Processus de commercialisation	35
4.5 Vacance et rotation	37
4.6 Qualité du service rendu aux locataires	39

4.6.1	Gestion de proximité	39
4.6.2	Rapports locatifs.....	40
4.7	Traitement des impayés	41
5.	Stratégie patrimoniale.....	42
5.1	Analyse de la politique patrimoniale.....	42
5.2	Évolution du patrimoine.....	43
5.2.1	Offre nouvelle	43
5.2.2	Interventions sur le parc.....	44
5.3	Exercice de la fonction maîtrise d'ouvrage	45
5.3.1	Engagement des opérations.....	45
5.3.2	Suivi des opérations.....	46
5.3.3	Analyse d'opérations	47
5.4	Exploitation du parc	48
5.4.1	Exploitation du patrimoine.....	48
5.4.2	Sécurité dans le parc.....	48
5.5	Ventes de patrimoine à l'unité.....	48
6.	Tenue de la comptabilité et analyse financière.....	49
6.1	Tenue de la comptabilité	49
6.2	Analyse financière	50
6.2.1	Gestion de la dette	50
6.2.2	Analyse de l'exploitation	52
6.2.3	Structure financière circonscrite au seul secteur agréé	56
6.3	Analyse prévisionnelle sur le secteur agréé.....	57
6.4	Conclusion	60
7.	Annexes.....	61
7.1	Composition du conseil d'administration de la SEMAG.....	61
7.2	Organigramme DRH de la SEMAG par directions & services au 1 ^{er} septembre 2018	62
7.3	Analyse de la distribution des loyers par typologie et par financement	63
7.4	Dossiers en dépassement de plafond de ressources.....	64
7.5	Synthèse des principaux constats de l'audit mené par CQFD.....	65
7.6	Sigles utilisés.....	66

SYNTHESE

La SEMAG est une société d'économie mixte (SEM) multi-activités (aménagement, immobilier de bureau, traitement de l'habitat insalubre) dont l'actionnaire majoritaire est le conseil départemental de la Guadeloupe. Historiquement, cette SEM s'est positionnée en tant que principal aménageur de l'île et dans la résorption de l'habitat insalubre. Plus récemment elle a diversifié son activité en développant avec volontarisme une activité de logement social.

L'analyse du besoin en matière de logement social en Guadeloupe est difficile à appréhender. La population, qui comprend plus de 400 000 habitants, connaît une relative stagnation démographique depuis 1988, avec un vieillissement de la population. Le taux de vacance global des logements, tout parc confondu, est largement supérieur au taux constaté en Métropole (15 % contre 7,8 % en métropole). La tenue du service national d'enregistrement des demandes (SNE) révèle encore des anomalies, et l'extrême volatilité de la demande (renouvellement quasi-intégral du stock des demandes tous les ans) rend difficile l'appréciation du besoin réel.

Le parc social en Guadeloupe est important (83 logements locatifs sociaux pour 1 000 habitants contre 72 au niveau national) et récent (plus du tiers construit après 2000). Mais il est inégalement réparti, avec une forte concentration sur la communauté d'agglomération de Cap Excellence (Pointe-à-Pitre, Les Abymes et Baie-Mahault), alors que d'autres communes soumises aux obligations de production de 20 % de logements sociaux fixées par la loi SRU sont largement déficitaires, notamment les intercommunalités de Marie-Galante et Riviera du Levant (La Désirade, Le Gosier, Saint-François, Sainte-Anne), qui se situent en dessous de 8 %.

Détenant et gérant aujourd'hui plus de 3 700 logements sociaux ou intermédiaires, la SEMAG affiche l'ambition à horizon 2022 d'avoisiner les 6 000 logements. Son expansion s'opère également en Martinique, où elle détient désormais près de 500 logements, visant à terme environ 1 000 logements ; ce département disposant pourtant de plusieurs opérateurs adossés à des actionnaires nationaux en capacité théorique de répondre aux besoins. En l'absence d'une analyse suffisante des besoins, la politique de développement extrêmement rapide menée par la SEMAG présente des risques, amplifiés par les produits proposés à la location dont les niveaux de loyers sont plus élevés que ceux des autres opérateurs du logement social œuvrant en Guadeloupe.

Compte tenu de son niveau d'activité et des enjeux financiers sous-jacents, le niveau d'exigence nécessaire au bon fonctionnement de la société est donc particulièrement important. Or, la gouvernance et l'organisation de la société n'apparaissent pas à ce jour suffisamment armées pour faire face à cette ambition.

Si le conseil d'administration se réunit régulièrement, les sujets abordés tels qu'ils ressortent des procès-verbaux n'ont pas suffisamment de portée stratégique ou n'appréhendent pas tous les champs d'activités couverts par la SEMAG. En particulier, la stratégie de développement apparaît insuffisamment réfléchie, et la gouvernance ne dispose pas d'une visibilité suffisante sur la réalité de la situation financière de la société. A cet égard, un nouveau plan stratégique de patrimoine actualisé doit être établi.

La SEMAG est handicapée par l'absence d'un véritable contrôle interne s'agissant de son activité propre au logement social malgré une convention d'assistance et diverses missions de prestations extérieures. Les données disponibles sont mal sécurisées dans les différents domaines d'activités, en particulier s'agissant de la gestion locative. Des données fiables sur le suivi des loyers, le suivi de la vacance, le financement des programmes, les réservations de logements, ne sont notamment pas disponibles. Cette carence ne permet pas un pilotage stratégique de l'activité dans de bonnes conditions. Elle emporte également des conséquences juridiques, puisque la société ne remplit pas toutes ses obligations réglementaires déclaratives, par exemple

sur le volet fiscal ou s'agissant des enquêtes obligatoires auxquelles est tenu chaque opérateur en charge du logement social.

La société a depuis mis en place de nouveaux indicateurs de suivi et des tableaux de bord, et s'appuie sur un nouvel outil, IMMO BOARD. Elle se fixe comme objectif de déployer un contrôle interne sur son activité relative au logement social¹ au cours de l'année 2020.

Certains risques juridiques apparaissent également mal maîtrisés. Ainsi, certaines conventions réglementées n'ont notamment pas été autorisées préalablement par le conseil d'administration, de multiples infractions aux règles de la commande publique ont été décelées, et la situation du directeur général révèle des anomalies et irrégularités. Sur ce dernier point, la convention de mise à disposition rémunérée à un groupement d'employeur pour une fonction de direction apparaît juridiquement et économiquement critiquable. Par ailleurs, le conseil d'administration n'exerce pas aujourd'hui les prérogatives que lui confère le Code de commerce en ne décidant pas pleinement du niveau de rémunération du directeur général.

L'organisation de la société affiche deux facettes assez différentes. La maîtrise d'ouvrage, fortement mobilisée par l'activité de développement, présente un niveau de professionnalisme reconnu. De ce fait, la capacité technique de la société à assumer le développement envisagé apparaît a priori avérée, malgré la faiblesse de l'anticipation des collectivités locales en matière d'aménagement et les graves lacunes dans l'application des règles d'urbanisme.

La gestion locative souffre en revanche de carences multiples sur pratiquement l'ensemble des activités.

Le dispositif d'attribution des logements présentait de multiples irrégularités. La société s'est fixée pour objectif de les régulariser, en modifiant son dispositif de commission d'attribution des logements. Pour autant, la commercialisation des logements constitue aujourd'hui la carence la plus notable de la SEMAG. Le taux de vacance structurel oscille entre 10 % et 13 % sur la période 2016-2018, engendrant des pertes financières très pénalisantes pour la société dans sa situation. Ces chiffres sont bien plus défavorables en Martinique où le taux de vacance structurel se situait en 2018 à 15 % (hors programme neuf en cours de commercialisation). Le délai de relocation moyen d'un logement approche les 200 jours en 2017, et la première commercialisation de logements neufs n'intervient qu'au bout de plus 120 jours.

La société a pris des mesures pour revoir le processus de commercialisation des logements, et fait valoir une sensible amélioration de son taux de vacance, qu'elle affiche à 3,81 % en décembre 2019. Ces résultats devront être confirmés dans la durée et l'ensemble du processus évalué.

Les impayés constituent une autre zone à risque aujourd'hui mal maîtrisée. Le taux de recouvrement moyen calculé au cours des trois derniers exercices n'a été que de 93,4 %, ce qui est assez faible pour le secteur du logement social. L'analyse des primo-débiteurs montre une aggravation très sensible du risque sur les nouveaux emménagés. Cette tendance est très défavorable et va nécessiter un renforcement du précontentieux. L'élargissement des missions des gardiens sur cette problématique apparaît donc, entre autres, nécessaire, de même que le recentrage des missions sur les dettes des locataires présents. Des mesures ont ainsi été engagées, permettant une première amélioration du taux de recouvrement, que la société affiche à 96 % en 2019, le stock total des créances continuant malgré tout sa progression à ce jour.

La gestion des charges souffre quant à elle d'une politique de provisionnement lacunaire, qui pour les cas les plus extrêmes de sous-provisionnement, engendre des difficultés pour les locataires. La société précise qu'une évaluation des ajustements à opérer a été réalisée et se concrétisera à partir de janvier 2020.

¹ Activité agréée

L'organisation de proximité, concrétisée notamment à travers un maillage de gardiens répartis sur le territoire, apparaît adaptée aux enjeux. Le patrimoine a été estimé de qualité contribuant à assurer un service au locataire satisfaisant.

La situation financière de la SEMAG doit appeler à une certaine vigilance.

La SEMAG possède un patrimoine récent garantissant la valeur économique de ses actifs. Structurellement, le modèle de la société repose sur un développement extrêmement rapide de l'offre locative, sans que la SEMAG ne puisse disposer de la rentabilité d'un patrimoine amorti. Elle doit donc logiquement faire face à un poids de l'endettement très lourd durant cette phase de croissance quasi-exponentielle, l'importance des aides publiques consenties dans les DROM permettant toutefois un accroissement des capitaux propres.

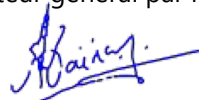
À ce jour la capacité d'autofinancement dégagée par le secteur agréé est irrégulière et en tout état de cause, insuffisante pour faire face au poids de la dette. D'une part, le coût de gestion affecté sur le secteur agréé apparaît nettement trop élevé. D'autre part, l'équilibre d'exploitation du secteur agréé est remis en cause par des risques locatifs très mal maîtrisés.

Le niveau d'activité du secteur non agréé ne permet pas à ce stade d'envisager une affectation moindre des charges sur l'activité réglementée ; l'année 2016 apparaissant de ce point de vue atypique dans la répartition de charges entre les deux secteurs d'activités de la société. Alors que les coûts de gestion sont très élevés, les carences fortes constatées au niveau de la gestion locative plaideraient pourtant pour un renforcement de ses effectifs, sur les activités relatives aux attributions et à la commercialisation des logements.

L'analyse prévisionnelle réalisée par la société confirme l'équation à laquelle est confrontée la SEMAG pour garantir sa pérennité à moyen terme. Le choix de poursuivre son développement rapide, lui permettant d'atteindre une taille critique aux fins de lisser ses coûts de gestion, devra impérativement s'accompagner d'excellents résultats en matière de maîtrise des risques locatifs. Dans une telle hypothèse, la société pourra envisager de passer cette période de croissance, en mobilisant ses ressources longues disponibles de haut de bilan aux fins de réinvestissement sur le patrimoine existant.

Ce scénario très exigeant suppose l'atteinte de résultats probants réguliers, imposant la mise en place et la stabilisation d'une organisation performante de l'activité de gestion locative, d'un véritable dispositif de contrôle interne, de l'assurance raisonnable que le développement envisagé corresponde à la réalité des besoins du territoire, et d'un effectif affecté à l'activité non agréée² corrélé à son plan de charge. L'Agence recommande en conséquence un pilotage et un suivi renforcé de la situation financière, avec l'actualisation très régulière des scénarios prévisionnels à moyen terme afin d'évaluer l'évolution des risques pesant sur la société.

Le directeur général par intérim



Akim TAÏROU

² Activités ne relevant pas du logement social, telles que l'aménagement ou la promotion immobilière

1. PREAMBULE

L'ANCOLS exerce le contrôle de la SEMAG, Société d'Économie Mixte d'Aménagement de la Guadeloupe, en application de l'article L. 342-2 du Code de la construction et de l'habitation (CCH) : « l'Agence a pour missions : 1° de contrôler de manière individuelle et thématique : le respect, par les organismes [...] des dispositions législatives et réglementaires qui leur sont applicables ; l'emploi conforme à leur objet des subventions, prêts ou avantages consentis par l'État ou par ses établissements publics et par les collectivités territoriales ou leurs établissements publics ; 2° d'évaluer [...] l'efficacité avec laquelle les organismes s'acquittent de la mission d'intérêt général qui leur est confiée au titre de l'article L. 411-2 [...], la gouvernance, l'efficacité de la gestion, l'organisation territoriale et l'ensemble de l'activité consacrée à la mission de construction et de gestion du logement social [...]. »

L'ANCOLS rappelle par ailleurs qu'en application des dispositions des articles L. 342-12 et L. 342-14 du CCH, l'ensemble des faits qui constituent :

- des manquements aux dispositions législatives et réglementaires qui sont applicables à l'organisme,
- des irrégularités dans l'emploi des fonds de la participation à l'effort de construction ou des subventions, prêts ou avantages consentis par l'État ou par ses établissements publics et par les collectivités territoriales ou leurs établissements publics,
- une faute grave de gestion,
- une carence dans la réalisation de l'objet social ou un non-respect des conditions d'agréments

et qui sont éventuellement relevés dans le présent rapport de contrôle sont passibles de sanctions. Le cas échéant, les sanctions sont prises par le ministre chargé du logement, sur proposition du conseil d'administration de l'ANCOLS, après examen du rapport par son comité du contrôle et des suites et après que l'organisme a été mis en demeure de procéder à la rectification des irrégularités relevées ou mis en mesure de présenter ses observations sur les irrégularités identifiées et les propositions de sanctions envisagées.

La SEMAG n'a jamais été contrôlée par l'ANCOLS, ni antérieurement par la MILOS.

En 2007, la société avait fait l'objet d'un audit financier réalisé à la demande de la Caisse des dépôts et consignations. Cette mission avait conclu à de graves dysfonctionnements dans la tenue des comptes sociaux. Pour les corriger, la nouvelle direction générale s'était attaché le concours d'un cabinet extérieur pour assurer la clôture des comptes annuels et avait bâti un projet de service axé, entre autres, sur l'organisation interne et les méthodes de travail.

En 2009, la Chambre régionale des comptes de Guadeloupe a diligenté un contrôle des comptes des exercices 2004 à 2008 de la SEMAG ainsi que l'examen de sa gestion. Ce contrôle s'inscrivait dans le cadre de l'enquête menée par la Cour des comptes sur le logement social en Guadeloupe.

La Chambre, dans sa synthèse, identifiait deux axes de progrès, assortis d'un certain nombre de recommandations.

Le premier portait sur un pilotage stratégique à mettre en œuvre avec, notamment élaboration d'une analyse financière par activité, la mise en place d'un dispositif de contrôle interne ou encore la sélection des projets en fonction de leur niveau de risque.

Le second ciblait de défaut d'identité de bailleur social qui restait à construire sur une activité nouvelle dont l'autonomie financière devait être préservée.

2. PRESENTATION GENERALE DE L'ORGANISME

2.1 CONTEXTE SOCIO-ECONOMIQUE

La Guadeloupe est une région monodépartementale ultramarine dont le tourisme est l'un des principaux secteurs d'activité avec l'agriculture ; le territoire produit notamment des bananes, de la canne à sucre, du rhum et des agrumes.

Malgré une légère amélioration de l'activité économique observée en 2016, le taux de chômage reste à un niveau structurellement élevé. Il s'établit à 24 %, niveau comparable à la Guyane (23 %) mais supérieur à la Martinique (18 %). Il affecte tout particulièrement les jeunes actifs.

En 2016, la Guadeloupe compte 394 110 habitants dont la majeure partie vit dans l'une des deux aires urbaines de l'archipel, Basse-Terre, capitale administrative (52 000 habitants), et Pointe-à-Pitre, qui compte environ 315 000 habitants (soit près de 80 % de la population totale à elle seule). Pointe-à-Pitre est le centre économique, avec son grand port, ses zones industrielles, son aéroport international.

Après plusieurs décennies de croissance démographique, la population est en lente diminution depuis 2011 de l'ordre de 0,5 % chaque année. La Guadeloupe a perdu 10 525 habitants par rapport à 2011 alors qu'elle en avait gagné 3 899 entre 2006 et 2011. Pour chaque habitant gagné grâce au solde naturel, deux sont perdus du fait de l'émigration et principalement celle des jeunes vers la métropole, afin d'y étudier ou y chercher un emploi. À Petit-Bourg et Baie-Mahault, la croissance de population reste positive, à l'inverse de Basse-Terre et des Abymes où la population diminue depuis 2011.

Sur la même période, la population en Martinique a noté une baisse, à un rythme encore plus soutenu (-0,8 % par an).

Si l'on prolonge les tendances récentes observées, la population de la Guadeloupe continuerait de diminuer pour atteindre 372 000 habitants en 2030 ; la Martinique perdrait pour sa part 12 % de sa population.

En 2015, la Guadeloupe comptait 223 720 logements soit 17 790 de plus qu'en 2010. Avec une hausse de 1,7 % par an, la Guadeloupe enregistre une croissance annuelle du nombre de logements soutenue, le parc ayant doublé en trente ans. L'évolution entre 2010 et 2015 est marquée par la forte croissance des résidences secondaires et des logements occasionnels (+38,7 %, soit 4 900 logements de plus). Le développement récent de l'hébergement touristique en gîte et de la location saisonnière (recensés comme des résidences secondaires) contribue fortement à cet essor. En Guadeloupe, six résidences secondaires sur dix ont moins de trente ans.

Le taux de logements vacants a augmenté d'un point en cinq ans, pour atteindre 15 %. Ce taux, deux fois plus important que la moyenne hexagonale est le plus élevé de France, comparable à celui de la Martinique. La Guadeloupe dénombre ainsi 34 000 logements vacants en 2015 dont une bonne partie est considérée comme structurelle. Cette caractéristique s'explique notamment par la vétusté des logements : six logements vacants sur dix ont plus de trente ans et 42 % des logements vacants ne sont pas desservis par les réseaux d'eau et/ou d'électricité. En outre, de nombreux logements sont abandonnés, suite à des problèmes d'indivision ou de constructions inachevées.

Au 1^{er} janvier 2018, le parc locatif social totalise environ 36 000 logements, soit 21 % des résidences principales. Le patrimoine est globalement récent, près de 30 % des logements ont moins de 10 ans. Avec environ 17 000 logements sociaux, la communauté d'agglomération de Cap Excellence³ regroupe un peu moins de la moitié des logements sociaux pour environ un quart de la population de l'île. À l'inverse, la communauté d'agglomération de la Riviera du Levant se caractérise par la plus faible densité de logements sociaux, environ 8 % du parc. L'évolution du taux de logement sociaux est significative pour plusieurs communes qui ont désormais dépassé les 20 % (Saint-Claude, Gourbeyre, Lamentin, Petit-Bourg, Port-Louis) ou en passe de l'atteindre (Morne-à-l'Eau).

Le taux de mobilité en Guadeloupe, est très proche de celui de la France métropolitaine, 9,1 % pour 9,4% dans l'hexagone. La vacance est assez stable, elle concerne, au 1^{er} janvier 2018, 5,4 % des logements sociaux, et la vacance dite structurelle (de plus de 3 mois) représente 3,2 % ; elle se complète de 1 147 logements déclarés vides dans les QPV. La vacance est très forte dans la communauté de communes de Marie-Galante ainsi que dans la communauté d'agglomération du Nord Grande-Terre (respectivement 16 % et 14 %). Enfin, au 1^{er} janvier 2018, le loyer moyen par m² de surface habitable dans le parc locatif social public est de 6,10 €.

Le parc est propriété de deux sociétés d'HLM, la SIKOA et une SCP d'HLM, et 3 sociétés d'économie mixte : la SEMSAMAR, la SIG et la SEMAG.

Un effort soutenu ces dix dernières années a permis la construction de 10 000 logements sociaux, soit un tiers du parc actuel. Entre janvier 2015 et janvier 2016, 830 logements sociaux ont été mis en service, soit 20 % de plus qu'en 2014. La part de logements très sociaux a également largement progressé atteignant 25 % des opérations nouvelles financées contre 11 % préalablement.

Le développement des outils de planification en matière d'habitat pour la mobilisation de foncier bien situé et desservi par les réseaux constitue un enjeu essentiel pour le développement et la bonne organisation du parc social en particulier en centre bourg. L'établissement public foncier local de Guadeloupe a signé avec 31 communes un protocole d'intervention foncière. Il mène désormais des études à l'échelle de la commune pour établir les priorités d'intervention afin de redynamiser les centres et notamment d'y réimplanter de l'habitat social. Deux programmes locaux de l'habitat et deux programmes intercommunaux de lutte contre l'habitat indigne (PILHI) ont été engagés sur Cap Excellence et la Communauté d'Agglomération du Nord Grande-Terre.

2.2 PRESENTATION DE LA SOCIETE

La Société d'économie mixte d'aménagement de la Guadeloupe (SEMAG), a été créée le 14 août 1987. La société a pour autre objet statutaire l'étude et la réalisation d'opérations d'aménagement, de projets urbains et d'équipements publics ou privés, de programmes de résorption de l'habitat insalubre et de construction d'immeubles de logements. La société exerce ses activités dans le cadre, notamment, de concessions d'aménagement, de mandats ou de prestations de service.

Si l'intervention de la SEMAG en matière de logement social reposait, à l'origine, sur les opérations de rénovation de l'habitat insalubre (RHI), son action en la matière résulte désormais d'un axe de développement prioritaire.

³ La Communauté d'Agglomération appelée « CAP Excellence » a été créée le 30 décembre 2008. Elle associe les communes de Pointe-à-Pitre, Les Abymes, et Baie-Mahault pour un peu plus de 102 000 habitants.

2.3 GOUVERNANCE ET MANAGEMENT

2.3.1 Évaluation de la gouvernance

Sur la période 2014-2016, le capital social était de 13 028 730 euros. Le capital était détenu par 36 actionnaires, dont 14 étaient des collectivités territoriales. Les actionnaires publics détenaient 76,28 % du capital. L'actionnaire principal était la région de Guadeloupe (34,15 % du capital) suivi du Conseil départemental (22,84 %).

Le premier actionnaire privé était la Caisse des dépôts avec la détention de 10,38 % du capital social.

La société a procédé, sur la période contrôlée, à une augmentation de capital. L'Assemblée Générale Mixte réunie le 24 juin 2015 avait initialement autorisée une augmentation de 9,2 millions d'euros par incorporation de réserves à hauteur de 601 326 euros et l'émission de 42 345 actions nouvelles d'une valeur unitaire de 204 euros, majorée d'une prime d'émission de 103 euros ; prime d'émission calculée sur la base des capitaux propres de la société à la clôture du bilan 2014.

L'augmentation de capital ne s'est pas déroulée dans les conditions initialement escomptées :

- le Conseil d'administration du 2 décembre 2015 a dû reporter la date limite de souscription au 30 juin 2016 ;
- l'actionnaire principal a fait savoir qu'il reportait sa participation à 2017.

En conséquence, l'Assemblée Générale Mixte du 15 juin 2016 a décidé de réduire l'augmentation de capital à l'émission de 29 316 actions nouvelles sans modifier les autres conditions.

L'Assemblée Générale Extraordinaire du 18 janvier 2017 a décidé de la clôture des souscriptions d'actions nouvelles à hauteur de :

- 14 789 actions par le Conseil départemental,
- 3 909 par la Ville d'Abymes,
- 3 094 par la CDC,
- 1 303 par la Caisse d'Épargne (CEPAC),

soit un total de 23 095 actions, représentant 78,8 % de l'objectif fixé par l'AGM de juin 2016, ou encore 54,5 % de l'objectif initial.

Cette dernière souscription de 4 711 380 euros a donc porté le capital social à 18 341 436 euros ; l'actionnariat public représentant dorénavant 77,48 % du capital, le Conseil départemental devenant, avec 33,42 %, l'actionnaire principal de la société et la Ville d'Abymes le troisième après la Région.

L'article 15 des statuts a fixé le nombre d'administrateurs à 16, dont 13 représentants des collectivités territoriales. Ces mêmes statuts prévoient (article 17) la possibilité de nommer un ou plusieurs censeurs, pris parmi les actionnaires ou en dehors d'eux ; leur participation aux réunions de conseil n'ayant que voix consultative.

Dans les faits, le conseil d'administration (CA) a procédé à la nomination de quatre censeurs, réduits à trois à compter de 2015, dont deux représentant une entreprise privée actionnaire (ICM et Velleyen), respectivement dans le secteur du BTP et de l'ingénierie.

Le Conseil d'administration est présidé depuis mai 2008 par Mme Josette BOREL-LINCERTIN (cf. annexe 7.1), à l'époque vice-présidente du Conseil régional, par la suite présidente de cette même collectivité et élue depuis 2015 à la présidence du Conseil départemental.

Sur la période 2014/2018, le conseil d'administration de la société a été réuni trois fois par an avec un taux de présentisme de ses membres de l'ordre de 70 %.

Bien que prévu statutairement (article 18) et ayant fait l'objet d'une délibération expresse à chaque renouvellement du conseil d'administration, le bureau du CA n'a pas de réalité opérationnelle.

Les instances de gouvernance sont complétées par une commission d'appel d'offres et deux instances spécifiques :

- l'une dédiée au recouvrement des créances détenues par la SEM sur différentes collectivités. Cette dernière, dénommée « comité de suivi des créances » a été créée en 2009 à la demande de la CDC, actionnaire de la SEM, afin d'assurer un contrôle semestriel sur l'apurement des créances des collectivités ;
- l'autre, mise en place dans le cadre du pacte d'actionnaires Région/Département/CDC visant à pré valider les opérations d'investissement soumises au conseil d'administration.

Les commissions d'attribution des logements sont territorialisées. Cette organisation permet d'y faire siéger des membres salariés, désignés par le conseil d'administration.

Depuis 2011, l'assemblée générale de la SEMAG a décidé d'attribuer des jetons de présence d'un montant unitaire de 200 € à ses administrateurs présents dans diverses instances sociales (assemblée générale, conseil d'administration, commission d'appel d'offres).

L'article 1524-5 du Code général des collectivités territoriales dispose que « *les élus locaux agissant en tant que mandataires des collectivités territoriales ou de leurs groupements au sein du conseil d'administration ou du conseil de surveillance des sociétés d'économie mixte locales .../... peuvent percevoir une rémunération ou des avantages particuliers à condition d'y être autorisés par une délibération expresse de l'assemblée qui les a désignés ; cette délibération fixe le montant maximum des rémunérations ou avantages susceptibles d'être perçus ainsi que la nature des fonctions qui les justifient.* ». Ces dispositions sont, par ailleurs, reprises à l'article 22 des statuts de la société.

La SEMAG n'a pas été en capacité de fournir à l'Agence les délibérations justifiant du défraiement des administrateurs représentant le Conseil Départemental, le Conseil Régional ou plusieurs communes siégeant dans les différentes instances sociales ; la SEMAG justifie qu'aucune des collectivités concernées n'a répondu au courrier du 1^{er} avril 2014 leur rappelant expressément cette condition formelle, indique que ce point sera présenté au conseil d'administration et que les collectivités seront de nouveau relancées.

Les sommes versées auprès des administrateurs concernés au titre des jetons de présence représentent sur la période de 2016 à 2018, 34 800 €. En l'absence de délibération des collectivités locales, ces sommes sont considérées comme indues et doivent être recouvrées par la SEMAG.

Plusieurs contrats conclus par la société n'ont pas respecté le formalisme des conventions réglementées, et n'ont pas été soumis à l'autorisation préalable du CA, en application des dispositions prévues à l'article L. 225-38 du Code de Commerce.

Prestations visant des réalisations artistiques

En avril 2015, à l'occasion des travaux de ravalement du programme locatif « Darbousier », la SEMAG a conjugué cette intervention avec la réalisation de trois fresques sur les façades de ces immeubles. Ces réalisations artistiques s'inscrivaient dans la dynamique culturelle suscitée par la présence voisine du Mémorial ACTe. Leur réalisation a été inspirée par trois œuvres acquises par la SEMAG auprès d'une artiste peintre, liée au directeur général pour 30 000 euros, les factures étant revêtues de la signature du directeur général de la SEMAG sous le « Bon à payer ».

La SEMAG s'est également portée acquéreur en mai 2017 de quatre autres tableaux de la même artiste pour un prix total de 10 000 euros. Après encadrement, ces quatre tableaux ont été fixés aux murs de la salle du Conseil d'administration de la SEMAG.

La société argue du caractère « courant » des deux opérations passées dans des conditions « normales » ; S'agissant d'œuvres artistiques qui n'entrent pas dans l'objet statutaire de la SEMAG (principalement s'agissant de l'acquisition de tableaux) et n'ont pas de caractère récurrent, ces contrats pour lesquels aucune mise en concurrence préalable ne peut être justifiée, peuvent difficilement être qualifiés de courants du point de vue de l'Agence, de telle sorte que le conseil d'administration aurait dû donner son accord préalable.

Prestations d'assistance et de conseil

Début 2017, la SEMAG a renouvelé pour trois ans la mission de conseil et d'assistance confiée précédemment à la SCET (Services, Conseil, Expertises et Territoires). La société a organisé, en conformité avec ses procédures internes, une consultation pour le renouvellement du marché avec avis d'appel à concurrence. Le marché était décomposé en deux lots aux fins d'assurer des prestations de conseil et d'assurances. La Commission d'appel d'offres, réunie le 17 janvier 2017, s'est étonnée qu'alors que dix dossiers aient été retirés, une seule offre ait été remise, à savoir celle de la SCET, précédent titulaire, associée au groupe Gras Savoye pour le second lot.

Le lot 1 a été valorisé à 120 000 euros annuels, à un montant inchangé par rapport au marché précédent (2013-2016). Dans sa proposition le prestataire a décomposé son offre en trois volets :

- la fourniture d'accès à un environnement professionnel d'échanges de références, d'expériences et de données mutualisées, pour un montant forfaitaire annuel de 65 000 euros ;
- l'assistance de la direction par un appui au management, pour un montant forfaitaire annuel de 15 000 euros ;
- des prestations de conseils en fonctionnement ou dans des domaines techniques, sur bons de commande et avec une facturation à prix unitaires ; ceci dans la limite d'un plafond annuel de 40 000 euros.

La SCET étant une filiale de premier rang de la CDC, détentrice de 11,16 % du capital de la SEMAG, le renouvellement de ce marché, signé le 2 février 2017, aurait dû respecter la procédure des conventions règlementées, ce qui aurait imposé :

- l'autorisation préalable du conseil d'administration, appelé, après discussion, à une véritable délibération qui, en cas de décision favorable, aurait dû motiver sa décision en justifiant de l'intérêt de la convention pour la société et en précisant notamment les conditions financières qui y sont attachées ;
- son signalement au commissaire aux comptes afin qu'il l'intègre dans son rapport spécial sur l'exercice 2017 ;

- son approbation en assemblée générale.

Les commissaires aux comptes dans leur rapport spécial 2017 ont considéré cette nouvelle convention comme déjà approuvée par une assemblée générale antérieure, indiquant cependant le montant facturé par le prestataire au titre du contrat de réseau sur la base de la nouvelle convention. Reconnaisant cette erreur, la direction générale de la société et les commissaires aux comptes se sont engagés à régulariser cette situation à l'occasion de la prochaine assemblée générale.

Il appartiendra au conseil d'administration de la SEMAG de motiver l'intérêt de la convention pour la société, notamment sur son volet le plus onéreux (accès à un environnement professionnel d'échanges de références).

Contrats de VEFA

Depuis 2014, une part principale du développement de la SEMAG est tributaire des opérations de défiscalisation qui lui sont proposées par les acteurs locaux de l'immobilier. Le contrôle a révélé que ce mode de production, devenu essentiel dans la stratégie de la société, a pour autre conséquence une forme de concentration de contrats VEFA sur quelques opérateurs. Parmi les opérations identifiées dans le fichier de la maîtrise d'ouvrage, l'un des promoteurs cumule, à lui seul, la réalisation d'un volume de 358 logements livrés ou en cours de travaux pour un montant approchant 53 millions d'euros.

Dans le panel des autres opérations recensées, deux contrats de VEFA signés avec les SCCV Dabru et Bruda, représentant un total de 174 logements pour un montant proche de 26 millions d'euros, impliquent directement l'un des trois censeurs de la société, membre du conseil d'administration.

La convention conclue entre un censeur et la société pourrait s'analyser comme une convention réglementée⁵ et à ce titre, être soumise à l'autorisation préalable du CA. Cette mesure de prudence, et de transparence, serait motivée d'autant plus que le censeur, promoteur des deux projets concernés, est également dirigeant de l'une des principales entreprises de bâtiment de l'île, par ailleurs titulaire de marchés de gros œuvre dans des opérations réalisées sous maîtrise d'ouvrage directe de la SEMAG. L'article L 225-38 du code de commerce ne cite toutefois pas explicitement les censeurs comme personnes intéressées relevant du dispositif des conventions réglementées, ces derniers ne disposant par ailleurs pas du droit de vote. Il appartient donc à la SEMAG d'évaluer le risque de cette situation et de décider du statut qu'elle entend donner à ce type de conventions, conformément à l'article L 225-38 du code de commerce.

De façon générale, la SEMAG est donc invitée à mieux maîtriser la prévention des risques de conflits d'intérêts.

2.3.2 Évaluation de l'organisation et du management

2.3.2.1 Situation du directeur général

Le Directeur général de la société est M. Laurent BOUSSIN. Il a été désigné une première fois à cette fonction par délibération du conseil d'administration du 13 février 2008. Son mandat a été renouvelé le 13 mai 2015 à la suite d'élections au Conseil Départemental.

L'historique de la situation de M. Boussin a évolué à plusieurs reprises depuis son arrivée.

Recruté fin 2007 sur un contrat de salarié en anticipation du départ de M. Jean-Luc Edwige, démissionnaire, M. Boussin a été désigné aux fonctions de directeur général en février 2008 ; le conseil d'administration fixant par là même les différentes modalités de sa rémunération, étant précisé que « *cette désignation met fin au contrat de travail initialement conclu avec monsieur Boussin qui devient ainsi mandataire social* ».

⁵ Analyse juridique menée en octobre 2011 par le cabinet Seban et associés - Fédération des entreprises publiques locales.

À la suite de l'adhésion de la SEMAG au réseau SCET, le Conseil d'administration du 25 novembre 2009 a été informé que M. Boussin allait intégrer ce réseau en qualité de salarié et être mis à la disposition de la SEMAG sur des fonctions de directeur technique. À cette occasion, la présidente a souhaité que M. Boussin « *continue d'assumer ses fonctions de directeur général ; dans ces conditions, M. Boussin va cumuler ses fonctions de directeur général et son contrat de travail avec la SCET en tant que directeur technique mis à disposition de la SEMAG* ».

Lors de cette même séance, le conseil d'administration, qui n'a pas été informé des conditions de refacturation de la mise à disposition de son directeur général, a décidé de fixer la rémunération annuelle versée par la SEMAG à son directeur général au titre de son mandat à 19 500 euros annuels, soit une indemnité de 1 500 euros mensuels sur 13 mois et d'abandonner l'indemnité de rupture de son contrat de travail passé avec la SEMAG prévue par la délibération de février 2008.

Le conseil d'administration du 7 juin 2011 décide, après quatre ans de mandat et constatant le résultat de l'entreprise, de porter l'indemnité de mandat du directeur général de la SEMAG à 4 534 euros mensuels sur 12 mois, multipliant par 2,8 l'indemnité précédente ; ceci « *afin de tenir compte de la réalité salariale des DG d'entreprise publique locale de cette taille* ».

Intégrant l'évolution de la réglementation sur la mise à disposition de personnel interdisant toute opération à but lucratif ayant pour objectif exclusif le prêt de main d'œuvre, la SCET a décidé d'opter pour le transfert de ses personnels mis à disposition dans une structure ad hoc, créée sous forme d'un groupement d'employeurs (SCET GE) regroupant, sous forme d'association, l'ensemble des structures anciennement bénéficiaires des mises à disposition de salariés, ceci en conformité avec les termes des articles L. 1253-1 du Code du travail et suivants.

Les statuts du groupement ainsi que son règlement intérieur ont été entérinés le 19 décembre 2012.

Après que la SEMAG eut adhéré au groupement d'employeurs, une convention de mise à disposition de M. Boussin comme directeur technique de la SEMAG a été signée par la présidente de la société et SCET GE le 6 mars 2013, précisant notamment :

- les conditions financières de la mise à disposition comprenant la cotisation forfaitaire annuelle à l'association ainsi que le remboursement de tous les coûts spécifiques afférents au salarié, la contribution aux charges générales du groupement et la TVA au taux en vigueur ;
- que le cumul d'une éventuelle fonction de mandataire social serait exercé à titre strictement personnel et, dans le cas d'une rémunération spécifique, cette dernière serait versée directement par la SEMAG ;
- les conditions de remplacement du salarié mis à disposition en cas de suspension du contrat de travail pour cause, entre autres, de maladie avec la possibilité de demander un remplacement temporaire qui relèverait d'une initiative expresse de la SEMAG.

La convention prévoit également que le salarié mis à disposition bénéficie, « *à l'occasion de ses congés payés en métropole, d'un remboursement assuré directement par la SEMAG, des billets d'avion en classe économique, pour lui et les membres de sa famille fiscalement à charge et vivant avec lui* ».

La fiche financière établie en annexe de la convention dresse un estimatif des coûts re facturables à 245 031 euros HT, dont :

- 126 563 euros de salaires chargés,
- 89 559 euros d'indemnités diverses,
- 26 939 euros de participation aux frais du groupement et d'adhésion à l'association d'employeurs.

Le contrôle opéré sur les facturations émises par le groupement au titre de l'exécution de cette convention sur l'exercice 2017 met en évidence les montants HT suivants :

- un coût salarial chargé, prime de performance incluse de 278 029 euros,
- une contribution aux charges du groupement de 43 429 euros,
- une part de TVA non récupérable de 17 496 euros.

Le dispositif de mise à disposition en place a donc majoré, sur cet exercice, le coût salarial refacturé de près de 22 % par rapport à la situation prévisionnelle initiale.

L'Agence tire les conclusions suivantes de ces faits.

Plusieurs conditions permettant de garantir la conformité juridique de la convention de mise à disposition passée avec SCET GE, actuellement en vigueur, ne sont pas remplies.

Les fonctions techniques exercées par le DG sont non dissociables de son mandat social

La convention de mise à disposition porte sur des fonctions techniques, distinctes du mandat social. Or aucune fiche de poste qui décrirait les fonctions exercées par le « directeur technique » mis à disposition n'a pu être communiquée, ce qui aurait pu justifier que le contrat de travail porte sur des fonctions distinctes de celles exercées au titre de son mandat social.

De plus, le lien de subordination à la gouvernance de la SEMAG qui devrait être celui du « directeur technique » n'a pu être établi à défaut de soumission du salarié à des instructions précises assorties de comptes-rendus ou, par exemple l'exercice d'un contrôle particulier sur son activité.

Pour justifier cette situation, la société fait référence à la convention collective du Syntec applicable aux salariés de BET, cabinets d'ingénierie ou sociétés de conseils et signalant que le directeur de mission reste soumis au pouvoir hiérarchique d'un directeur général, sans préciser s'il s'agit de la SCET ou de la SEMAG. Ceci ne change en rien la situation du directeur général de la SEMAG, au sein de la société où il n'exerce en réalité qu'un mandat social.

La convention de mise à disposition est intrinsèquement fragile juridiquement

De fait, la fonction technique telle que refacturée par le groupement d'employeur et le mandat social du DG se confondent donc et sont indissociables. Or, la rémunération du directeur général doit être déterminée par le conseil d'administration et ne peut être fixée par une convention conclue avec un tiers, peu importe à cet égard que cette convention ait été autorisée par le conseil d'administration.

Ainsi, la chambre commerciale de la Cour de cassation estime qu'une convention de prestation de services conclue entre une société anonyme et une société de prestation de services, par laquelle celle-ci s'engage à mettre à la disposition de la première son propre directeur général et à lui fournir un ensemble de prestations relevant des fonctions sociales, est nulle, comme dépourvue de cause⁶.

Selon le dernier alinéa de l'article L. 8241-1 du Code du travail, une opération de prêt de main d'œuvre ne poursuit pas de but lucratif lorsque l'entreprise prêteuse ne facture à l'entreprise utilisatrice, pendant la mise à disposition, que les salaires versés au salarié, les charges sociales afférentes et les frais professionnels remboursés à l'intéressé au titre de la mise à disposition. L'existence de frais identifiés comme « non individualisables » substantiels (43 429 euros en 2017), répartis en fonction de l'utilisation des services du groupement, sont susceptibles de correspondre à des frais de gestion puisqu'ils sont corrélés aux

⁶ Cass. com., 14 sept. 2010, n° 09-16.084, F-D, Sté Samo Gestion c/ Sté Sorepla Industrie : JurisData n° 2010-016027.

rémunérations facturées. Dans un tel cas de figure, la convention de mise à disposition serait à but lucratif et donc potentiellement illicite.

La SEMAG justifie le caractère non lucratif de la mise à disposition par les articles 7 et 9 des statuts de l'association du groupement d'employeurs SCET. Toutes les charges et provisions non individualisables sont, selon la réponse fournie, répartie entre les membres au prorata des rémunérations chargées facturées et ne recouvrent que des charges du groupement. Ce point doit donc être considéré comme un engagement en réponse de la SEMAG sur le caractère non lucratif de la convention de mise à disposition.

Le conseil d'administration n'exerce pas ses prérogatives, telles que prévues par les articles L. 225-47 et L. 225-53 du Code de commerce en matière de fixation de la rémunération de son directeur général.

Considérant l'absence de fonction technique, il doit être admis que l'ensemble de la rémunération du directeur général, et des avantages annexes subséquents, relèvent de son mandat social.

Si la convention de refacturation a effectivement été portée à sa connaissance, ainsi que sa valorisation annuelle communiquée au titre des conventions réglementées, le conseil d'administration ne dispose pas de la capacité à valider les différents éléments constitutifs de la rémunération (rémunération de base, primes, atteinte d'objectifs, avantages en nature, etc.), et de les modifier s'il le juge opportun.

À titre d'illustration, un des éléments constitutifs de la rémunération de M. Boussin comme directeur technique est une prime annuelle de performance. Elle est plafonnée à 15 % du salaire brut de l'année et est corrélée aux résultats financiers de la société et à la contribution personnelle du salarié dans l'atteinte des objectifs fixés.

Afin de fonder cette évaluation, le président du groupement d'employeurs adresse chaque année à la présidente de la SEMAG un courrier, indiquant le montant de la prime maximale, accompagné d'une fiche d'évaluation adossée à cinq critères devant permettre de fonder l'appréciation générale et le taux de la prime à verser au titre de la performance. Or cette prérogative est de la seule compétence du conseil d'administration, qui en l'occurrence ne s'est pas prononcé en la matière.

Le coût inhérent supporté par la SEMAG en 2017 a été de 332 437 euros, soit :

- 278 029 euros au titre de la convention de mise à disposition via les refacturations du groupement d'employeurs ;
- 54 408 euros au titre de son mandat social.

Comparée à la rémunération fixée par le Conseil d'administration de la SEMAG lors de l'entrée en fonction de M. Boussin comme Directeur général le 13 février 2008, soit une part fixe de 130 000 euros annuels majorés d'une part variable de 4 % du résultat courant avant impôts, celle versée en 2017 aura été multiplié par 2,5, le résultat courant de ce dernier exercice étant déficitaire. La société précise d'une part que son activité a enregistré une très forte croissance depuis 10 ans, et d'autre part que la rémunération du directeur général intègre les activités relevant du secteur agréé et non agréé.

Au titre de ce même exercice 2017, l'Agence relève toutefois que la grille des critères de performance permettant de justifier le montant de la prime versée n'a pas été renseignée. Alors même que le résultat d'exploitation consolidé de la SEMAG avait fléchi de plus de 3,4 millions d'euros par rapport à l'exercice précédent et dégageait un bénéfice symbolique de 26 999 euros, la présidente a accordé au directeur général, à l'instar des années précédentes, une prime de performance au taux maximum, soit 14 274 euros sans justification.

Par ailleurs l'Agence constate que les conditions d'exécution de la convention de mise à disposition n'ont pas toujours été respectées.

- La SEMAG a pris en charge sur les années 2016 à 2018 des frais de transports aériens au bénéfice de M. Boussin et de sa famille proche ne respectant pas les dispositions contractuelles prévues, s'agissant de la destination (métropole), ou ne correspondant pas à la classe économique stipulée dans la convention. Aucun dispositif de contrôle interne n'a pu être justifié par la société sur la vérification de ce type de dépenses concernant le directeur général. Dans sa séance de juillet 2019, le conseil d'administration a délibéré pour autoriser a posteriori ce type de prise en charge.
- La SEMAG, lors d'un arrêt de travail de M. Boussin de plus de deux mois début 2018, n'a pas demandé alors que les clauses contractuelles le prévoyaient expressément, son remplacement sachant que sur la période la société continuait à payer à la SCET GE les charges inhérentes au salarié mis à disposition. La société justifie cette absence de demande par le caractère peu opérationnel d'un dispositif de remplacement pour une durée de ce type.

2.3.2.2 Situation de l'ancien directeur général adjoint

Dans son rapport de 2012, la Chambre Régionale des Comptes s'interrogeait sur le montage juridique mis en place par la SCET pour le portage du contrat de travail du directeur administratif et financier de l'époque, ainsi que sur l'intérêt économique des surcoûts engendrés.

La SEMAG avait recruté en avril 2008 un directeur administratif et financier (DAF) salarié sur un contrat à durée indéterminée. De manière symétrique à celle de son directeur général, sa situation a évolué dès juillet 2008 avec l'adhésion de la SEMAG au contrat de réseau de la SCET, renchérissant de 20 % le coût du salarié mis à disposition au titre des frais d'intervention et de gestion du réseau et assujettissant les montants refacturés à une TVA à 8,5 %.

Au motif de « *l'amplification du développement des activités de la société* », le DAF a été nommé au poste de directeur général adjoint (DGA) par le conseil d'administration dans sa réunion du 1^{er} juin 2011. Ce même conseil a cadré les fonctions confiées au nouveau DGA, en les limitant à de simples délégations de signatures et une délégation de pouvoir sur les engagements financiers inférieurs à 100 000 euros ; l'évolution de ses fonctions justifiant, selon le conseil, qu'elles soient dissociées du contrat de travail et que la nomination du salarié comme mandataire social méritait une indemnité de mandat que le conseil a fixé, dans un premier temps, à 900 euros mensuels. Elle a été portée en mai 2014, avec un modeste élargissement de son périmètre de délégation⁷, à 2 000 euros mensuels.

Lors de son départ de la société, ayant été recruté par une autre SEM en Métropole sur un emploi de DAF, le DGA a obtenu du conseil d'administration du 2 décembre 2015, au titre de sa fin de mandat, une indemnité exceptionnelle de 20 000 euros, par analogie avec l'indemnité de départ versée en 2007 à l'ancien Directeur général.

L'Agence relève tout d'abord que si les statuts de la société prévoient à l'article 21-3 la possibilité que le conseil d'administration nomme un ou plusieurs directeurs généraux délégués, ils restent muets sur la désignation d'un directeur général adjoint. La réalité de la fonction de DGA, qui constitue l'assise juridique du mandat social et qui a justifié l'indemnité de mandat apparaît mal établie.

Le coût refacturé par le groupement d'employeur au titre de la mise à disposition de sa fonction salariée dépassait, sur cette dernière année, les 250 000 euros, dont près de 220 000 au titre des frais salariaux chargés, incluant une prime annuelle de performance 25 410 euros et une indemnité de fonction de 20 238 euros.

⁷ Élargissement du périmètre à la signature des contrats de salariés en CDD.

La préservation des intérêts de la SEMAG par le conseil d'administration, s'agissant du mandat confié à l'ancien DGA n'apparaît en conclusion pas établie.

Par la suite, la SEMAG a conclu le 23 novembre 2018 un marché de prestations de services avec le cabinet Oridela portant entre autres, sur des missions d'assistance générale en matière administrative ou financière, de pilotage de projets transversaux ou encore l'assistance et l'accompagnement des contrôles réalisés par les organismes de tutelle. Le marché portait sur une rémunération de 1 100 euros HT par jour d'intervention (hors débours) ; dans les faits, il s'est avéré que cette mission est assurée par l'ancien DGA.

A l'occasion de ce marché, la SEMAG n'a pas respecté la réglementation relative à la commande publique (cf. § 2.3.5).

2.3.3 Organisation et évolution des effectifs

2.3.3.1 Un turn-over important et un recours significatif aux prestataires externes

L'organigramme est structuré autour de quatre directions et d'un secrétariat général (cf. annexe 7.2) : une direction des filiales dont l'une est dédiée à la gestion du jardin botanique de Deshaies complète l'organisation.

La direction du développement (DD) est en charge des opérations d'aménagement, de la construction des programmes immobiliers locatifs et de prestations pour la réalisation d'équipements publics sous la forme juridique de mandats ou d'assistance à maîtrise d'ouvrage. Elle assume également la responsabilité hiérarchique de l'agence située en Martinique, dont les missions se partagent entre le suivi des projets techniques pour le compte de la DD, et la gestion locative du parc martiniquais.

La direction de la gestion locative et du développement social (DGLDS) pilote le processus d'attribution et la gestion du risque d'impayés. Elle comprenait, jusqu'en 2017, les pôles proximité et la maintenance du patrimoine, désormais rattachés à la direction du développement durable et du patrimoine (DDDP).

La direction des ressources humaines (DRH) constitue une entité distincte du secrétariat général (SG) qui est structuré autour d'un pôle marché et d'une direction administrative et financière comprenant la comptabilité, un service financier, le contrôle de gestion et l'informatique.

Au cours de cinq derniers exercices, la société a connu une stabilité de ses effectifs salariés aux environs de 91 ETP. L'effectif est caractérisé par :

- un taux d'encadrement important, approchant les 55 % ;
- des rémunérations élevées avec un salaire brut moyen 2018 de 51 000 euros portés à 127 000 euros pour les dix salariés les mieux payés ;
- un taux de rotation des personnels relativement important avec 41 départs en cinq ans, dont 4 démissions, 8 licenciements et 12 ruptures conventionnelles.

La SEMAG doit faire face à un turn-over important en particulier s'agissant de ses cadres. La préservation des intérêts de la société à l'occasion des départs récents apparaît mal démontrée, le niveau de certaines indemnités conventionnelles apparaissant élevé au regard de l'ancienneté des intéressés.

Ainsi sur les cinq derniers exercices, il a été constaté 12 ruptures conventionnelles, dont 3 ont concerné des cadres de direction :

- la directrice de la gestion locative, recrutée en juin 2017, a exercé cette fonction jusqu'à son départ fin octobre 2018 et a été remplacée depuis lors par un salarié, recruté en août 2018 comme responsable de la gestion locative, encadré par un prestataire. À son départ, elle a obtenu une indemnité de rupture

conventionnelle de 27 000 euros, correspondant à 2,7 fois l'indemnité minimale de rupture calculée sur la base de l'article L. 1237-13 du Code du travail. L'Agence a relevé (cf. § 4.1) des dysfonctionnements majeurs au sein de l'activité de gestion locative ;

- le directeur administratif et financier, recruté en septembre 2017 a exercé ses fonctions jusqu'à son départ en juillet 2018 et était non remplacé au moment de la mission de contrôle sur place. À son départ, il a obtenu une indemnité de rupture conventionnelle de 60 000 euros, correspondant à 7,4 fois l'indemnité minimale ;
- la directrice de la gestion locative et de la proximité, recrutée en janvier 2008 comme chef de secteur à la DD avant sa promotion en novembre 2013, a exercé ses fonctions jusqu'à fin mai 2017. À son départ, elle a obtenu une indemnité conventionnelle de rupture de 84 237 euros, correspondant à l'indemnité minimale de rupture, soit 10 mois de salaire.

La SEMAG n'est pas en situation de produire une analyse étayée, justifiant d'avoir recours à la procédure de rupture conventionnelle plutôt qu'au licenciement dans les différents cas ci-dessus au regard du risque prudhommal, mais considère avoir respecté ses intérêts.

S'agissant du dernier cas (ancienne directrice de la gestion locative et de la proximité), la société a ensuite confié à la S.A.R.L « Caraïbes Structures », dont l'intéressée est gérante, deux prestations. La première concerne l'élaboration de la prochaine convention d'utilité sociale (CUS), représentant 24 030 euros HT versés entre septembre 2017 et janvier 2018 ; la deuxième concernant une mission d'assistance à la maîtrise d'ouvrage, en cours au moment du contrôle, pour un montant total cumulé de 206 044 euros HT. Cette dernière mission a été initiée en juillet 2017 et est rémunérée en journée de présence de l'intéressée (trois jours par semaine). Aux fins de comparaison, ramené à un temps plein, le coût employeur reconstitué de cette dernière prestation est évalué à environ 208 000 euros annuels soit près de 2,7 fois le salaire moyen « chargé » d'un conducteur d'opération salarié de la SEMAG. Au vu de ses éléments, il ressort donc que la SEMAG aurait eu intérêt à internaliser la mission, plutôt qu'à l'externaliser auprès d'un ancien salarié dont le départ a été consenti de surcroît par les deux parties.

Les deux marchés ont été notifiés à « Caraïbes Structures » le 13 septembre 2017.

De façon plus générale, la SEMAG fait le choix de recourir de manière régulière à des prestataires divers soit à titre d'appui temporaire, de diagnostic spécifique, d'expertise sur des sujets particuliers ou encore pour des missions de management de transition. Mais les conditions d'intervention de ces prestataires révèlent des irrégularités en matière de respect des règles de la commande publique (cf. § 2.3.5).

2.3.3.2 Évolution de la masse salariale et du coût de gestion affectés sur le secteur agréé

La SEMAG a mis en place, à compter de 2015, les dispositions issues du règlement n° 2015-04 de l'ANC imposant, notamment, d'identifier le résultat annuel dégagé par l'activité agréée. Cette contrainte a rendu nécessaire la mise en œuvre d'une méthode d'affectation des coûts fixes entre le secteur locatif social et l'activité non agréée.

Dans les faits, la société met en œuvre depuis plusieurs années une méthodologie de ventilation analytique de ses charges qui a permis d'assurer en 2015 les dispositions définies par le nouveau règlement comptable.

Si ce processus n'appelle pas d'observation particulière, l'affectation des coûts semi directs ou indirects demeure, par construction, très corrélée au niveau d'activité annuel de chaque secteur. L'activité d'aménageur ou de constructeur étant plus cyclique que celle de bailleur social, le niveau d'imputation des coûts fixes sur ce secteur est donc très déterminant dans le résultat annuel dégagé par l'activité locative sociale.

Les travaux réalisés en cours de contrôle sur l'identification des coûts de gestion imputables au secteur agréé sur la période récente ont, en effet, révélé un écart important entre les exercices 2016 et 2017 ; ces derniers

passant de 3,6 millions d'euros à 6,6 millions d'euros, du seul fait de la charge de personnel affectée à cette activité.

Ventilation des coûts de gestion secteur agréé/non agréé			
		2016	2017
Salaires chargés	Secteur agréé (a)	3 738 717	5 351 181
	Secteur non agréé	3 422 212	2 393 204
	Masse salariale totale	7 160 929	7 744 385
Nombre salariés ETP	Secteur agréé	56,3	66,9
	Secteur non agréé	43,7	30,8
	Effectif total	100,0	97,7
<i>pm</i>	Valorisation coûts internes immobilisés (b)	1 972 121	1 352 280
	Masse salariale résiduelle secteur agréé (a-b)	1 766 596	3 998 901
	Frais de personnel affecté secteur agréé/lgt géré	636	1 259
	Nombre d'ETP intégrés en coûts de gestion*	-26,2	-10,3
<i>pm</i>	Nombre logements gérés au 31/12	2 779	3 175
* Ratio de branche Fédération OPH 2016 : 19 ETP par tranche de 1 000 logements gérés.			
Source : données transmises par les services financiers de la société.			

Avec un effectif total quasi constant de près de 100 ETP, la masse salariale a augmenté de 8 % en 2017 par rapport à l'exercice précédent.

L'affectation des personnels sur le secteur agréé a, quant à elle, été majorée sur la même période de plus de 10 ETP, passant optiquement de 56,3 à 66,9 salariés. Cette augmentation correspond en fait à la réaffectation d'une fraction du temps passé d'une partie importante des effectifs émargeant aux deux activités (services supports, direction, etc.).

Après déduction d'une partie des coûts salariaux en coûts internes immobilisés, ce sont encore 50,0 ETP dont la charge restait affectable aux coûts de gestion 2017, contre seulement 26,6 ETP sur l'exercice précédent. Le ratio des frais de personnel imputés au secteur agréé, rapporté au nombre de logements sociaux gérés en fin d'exercice est donc passé de 636 euros en 2016 à 1 259 euros sur l'exercice suivant, évoluant ainsi du 1^{er} quartile des ESH⁸ au dernier décile de cette famille d'organismes. Traduit en ETP, l'effectif affecté au secteur agréé, net des personnels valorisés dans les coûts internes immobilisés, demeure inférieur aux références professionnelles⁹. Néanmoins, le niveau moyen des charges de personnel approchant les 80 000 euros annuels¹⁰ par salarié, « l'effet prix » fait plus que compenser « l'effet masse », expliquant ainsi le ratio de frais de personnel élevé rapporté au parc locatif géré.

Tableau de synthèse des coûts de gestion imputables au secteur agréé			
(en euros)	2015	2016	2017
Frais généraux (a)	2 025 612	1 808 994	1 508 083
Impôts hors TFPB et taxes sur salaires (b)	222 258	209 734	122 080
Charges de personnel affectables au secteur agréé	3 974 259	3 595 084	6 359 513
Part de la charge salariale imputée aux opérations locatives en coûts internes	-512 401	-1 972 121	-1 352 280
Charges de personnel nette des coûts internes ©	3 461 858	1 622 963	5 007 233
Coûts de gestion hors entretien courant (a+b+c)	5 709 728	3 641 691	6 637 396
Nombre logements locatifs gérés au 31/12	2 247	2 779	3 175
Coûts de gestion rapportés au logement géré	2 541	1 310	2 091

Source : données transmises par les services financiers de la société.

⁸ Ratio Boléro B17 ESH France entière – chiffres 2016.

⁹ Soit 19 ETP par tranche de 1 000 logements gérés – source rapport de branche 2016 – Fédération des OPH.

¹⁰ En coût total employeur.

L'activité de développement, propre au secteur agréé, est également déterminante dans le coût de gestion résiduel imputable au parc locatif géré selon le niveau de sa part valorisable dans les coûts internes. Ainsi en 2015, alors que la masse salariale affectable au secteur agréé, identifiée après ventilation analytique atteignait près de 4 millions d'euros, soit un niveau assez proche de celui de l'exercice suivant, leur faible valorisation sur les opérations locatives en cours, s'est traduit par un ratio de coût de gestion notablement élevé.

Les frais généraux constitutifs des coûts de gestion ont, quant à eux, sensiblement fléchi sur la période 2015-2017, passant de 2 millions d'euros en 2015 à 1,5 million sur 2017. Cette inflexion s'explique, entre autres, par une réduction sensible sur les postes d'honoraires et de charges d'assurance, atténuée en 2017 par la non-récupération de près de 300 000 euros de charges récupérables non quittancées sur les logements vacants.

Sur les trois exercices étudiés, l'année 2016 fait exception par la conjonction de :

- la répartition de la masse salariale globale limitée à hauteur de 52 % sur le secteur agréé, contre 75 % sur l'exercice suivant ;
- la valorisation de près de 2 millions de coûts internes immobilisés affectés au secteur locatif, contre à peine plus de 500 000 euros sur l'exercice précédent.

Sur cet exercice, le ratio des coûts de gestion locatifs rapportés au logement géré a été évalué à 1 310 euros, soit très proche de la référence médiane des ESH¹¹, alors qu'il dépassait sensiblement les 2 000 euros sur les années 2015 et 2017.

Les résultats issus des comptes 2018 permettront de compléter l'analyse et de confirmer ou d'infirmer le caractère singulier de l'exercice 2016, ce qui devrait interroger la société sur la structure de ses effectifs. La société est confrontée au double objectif de renforcer les équipes dédiées au service d'une gestion locative défaillante (cf. § 4.4.1), et de préserver les grands équilibres d'exploitation nécessaires, notamment sur le secteur agréé afin de maintenir à moyen terme l'attractivité technico-commerciale du parc locatif.

Enfin la société est appelée à clarifier le paramétrage des coûts de gestion intégrés aux simulations financières visant à éclairer les décisions d'engagement de ses programmes locatifs, sur une estimation plus conforme à celle issue des comptes annuels retraités (cf. § 5.3.1).

2.3.4 Gouvernance financière

Les comptes annuels sociaux et consolidés sont régulièrement présentés et arrêtés par le conseil d'administration, puis approuvés en Assemblée générale.

Les comptes annuels des exercices 2014 à 2017 ont été certifiés sans réserve par les co-commissaires aux comptes, attestant de la sincérité et de leur concordance avec les informations données dans le rapport annuel de gestion sur la situation financière de la société et du groupe.

Le rapport de gestion annuel apparaît peu explicite dans l'analyse des différentes composantes du compte de résultat : l'explication des évolutions constatées d'un exercice sur l'autre ne tire aucune conclusion sur l'appréciation des différents soldes constitutifs des résultats d'exploitation, financier ou exceptionnel, pas plus qu'il ne met en regard la situation financière de la SEMAG avec celle d'un groupe de référence. Simplement présentée comme conjoncturelle, l'impact de la forte augmentation des risques locatifs au cours des derniers exercices a été notoirement sous-évalué et les causes de ces derniers, mal appréhendées.

¹¹ Base Boléro – ratio B6 ESH France entière = 1 340 euros.

Le conseil d'administration ne s'est notamment pas saisi du problème de la nette dégradation des indicateurs d'exploitation du secteur agréé en 2017 (cf. § 6.2.2).

L'utilité du soin particulier qui devrait être apporté au volet financier du rapport annuel de gestion est accrue par la complexité d'une structure qui doit isoler, entre autres, dans ses comptes, les résultats issus de son activité agréée et consolider les entités ad-hoc assurant le portage temporaire des programmes locatifs en défiscalisation.

En outre, sur le volet du rapport de gestion décrivant les activités de l'exercice, le contrôle a révélé des erreurs significatives dans les indicateurs de gestion locative, particulièrement sur les taux de vacance 2015 et 2017 ainsi que sur les taux de rotation 2016 et 2017 avec, à la lecture de ces derniers, une sous-estimation des risques locatifs sous-jacents.

La société n'a pas déclaré les honoraires qu'elle a versés conformément aux dispositions de l'article 240 du Code général des impôts (CGI). Le CGI prévoit que toutes les entreprises, qu'il s'agisse de personnes physiques ou de personnes morales, sont tenues de procéder chaque année à la déclaration des honoraires ou commissions (DAS 2), qu'elles ont versés à des tiers dans l'exercice de leur profession, dès lors que les montants excèdent 1 200 euros par bénéficiaire¹².

Sur la période 2014–2018, la société n'a pas été en mesure de produire la justification des déclarations répondant à cette obligation, reconnaissant méconnaître cette disposition. Le défaut répété de déclaration auprès des services fiscaux est passible d'une amende pouvant être égale à 50 % des sommes qui n'ont pas été déclarées.

La société s'est engagée à rectifier cette situation auprès de l'administration fiscale.

2.3.5 Commande publique

Le cadre de passation des marchés de la SEMAG a été, sur la période du contrôle, régulièrement actualisé. En particulier, le CA du 10 mai 2017 a redéfini la composition de la commission d'appel d'offres et intégré les nouvelles dispositions de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 et du décret du 25 mars 2016 relatifs aux marchés publics.

La SEMAG n'a pas respecté la réglementation relative à la commande publique régie par l'ordonnance n° 2015-899 et ses décrets d'application, et sa propre procédure d'achat, actualisée en conseil d'administration du 10 mai 2017.

Ce manquement a été constaté à plusieurs reprises pour des contrats de prestations passés entre 2017 et 2019, qui n'ont fait l'objet d'aucune mise en concurrence préalable :

- d'assistance à la Direction générale avec un marché d'un an conclu fin 2018 avec ORIDELA (cf. § 2.3.2.2) sur la base d'une proposition présentée par le prestataire le 3 octobre 2018 pour une rémunération de 1 100 euros HT par jour d'intervention (hors débours) ; le seuil de 25 000 euros sera franchi au-delà de 23 jours d'intervention, sachant qu'entre le 15 octobre et le 24 novembre 2018, le prestataire avait déjà facturé 16 journées de travail. La prestation n'était pas achevée au moment du contrôle.
- d'assistance à la maîtrise d'ouvrage et d'élaboration de la CUS. Les deux marchés ont été notifiés à « Caraïbes Structures » le 13 septembre 2017 (cf. 2.3.3). Le marché relatif à l'assistance à la maîtrise d'ouvrage, a été établi pour une durée initiale de 8 mois pour un coût total de 80 896 euros HT. Il a fait l'objet d'un avenant

¹² Bofip-Impôts n° BOI-BIC-DECLA-30-70-20 relatif à la déclaration des commissions versées aux intermédiaires.

signé le 11 mai 2018 pour proroger la durée du contrat de 12 mois supplémentaires. Le coût total de la mission est ainsi porté à 206 044 euros HT. Cet avenant, qui bouleverse l'économie du marché, est irrégulier.

- d'expertise ou d'assistance aux métiers de gestion locative, avec :
 - o le renouvellement, en janvier 2019 de la mission d'accompagnement des responsables de la direction de la gestion locative et du développement social, tant en termes d'outils (loyers, attributions...) que de management d'équipe ; la mission annuelle a été valorisée sur un estimatif de 38 000 euros HT, frais de déplacement inclus ;
 - o la mission de management de transition confiée, en novembre 2018, à un cabinet CQFD, co-auteur du diagnostic sur les risques locatifs dressé trois mois auparavant ; cette nouvelle mission visant à l'encadrement du responsable du service de gestion locative, récemment recruté, à l'amélioration des processus d'attribution et de recouvrement ou encore à la mise en place d'une nouvelle organisation de la proximité avec, notamment, un renforcement du rôle des gardiens. La mission, conclue pour deux ans, est valorisée pour 2019 sur la base d'un coût prévisionnel de 108 000 euros HT, hors frais de débours, pour 144 jours d'intervention.
- d'expertise ou d'assistance dans les domaines comptable et financier avec, notamment :
 - o la mission d'expertise comptable sur les comptes annuels, confiée initialement au cabinet ORCOM pour un budget d'honoraires annuels de 73 000 euros HT, hors frais de débours. La mission est dorénavant assurée par le cabinet ZAC Conseil, représenté par M. Gérard Jolly, jusqu'à la clôture des comptes 2016, co-commissaire aux comptes de la société. La mission d'assistance de gestion sur les comptes sociaux 2017, reconduite en 2018, a été valorisée à 15 000 euros, les frais de déplacement étant à la charge de la SEMAG ;
 - o la mission d'assistance sur les comptes consolidés, confiées initialement au cabinet SMTH Consulting pour un budget annuel de 19 500 euros HT, mission dorénavant confiée comme la précédente à partir de la clôture des comptes 2017 au cabinet ZAC Conseil, sur la base d'un budget annuel de 7 000 euros HT.

Il a été également constaté l'absence de consultation conforme à son cadre réglementaire pour la passation des contrats individuels de location de véhicules. La valorisation des 14 contrats en vigueur souscrits sur la durée de location est de 456 744,614 € TTC et aurait justifié la mise en œuvre d'une procédure formalisée. Par ailleurs, la société devra se montrer plus rigoureuse dans la formalisation et la justification des décisions d'attribution des marchés de travaux ainsi que dans les modalités de passation des avenants (cf. § 5.3.3).

La SEMAG indique procéder actuellement aux consultations pour renouveler sa flotte automobile et avoir mis en place des contrats pour la gestion du parc immobilier conformément à son actuel règlement intérieur (cf. § 4.6.1).

Elle s'engage par ailleurs à réexaminer les modalités de son règlement intérieur (cadre de passation des marchés), et de le faire valider par son conseil d'administration.

2.3.6 Contrôle interne

La SEMAG ne dispose pas de contrôle interne structuré. Compte tenu de sa forte activité et des enjeux financiers sous-jacents, cette carence constitue une défaillance de gestion.

Dans son contrôle de 2009 (cf. § 1) la chambre régionale des comptes préconisait la mise en place d'un pilotage stratégique comprenant notamment l'élaboration d'une analyse financière par activité, la mise en place d'un dispositif de contrôle interne ou encore la sélection des projets en fonction de leur niveau de risque.

Aucun dispositif de contrôle interne global adapté aux enjeux n'a été mis en place depuis lors. L'Agence a été confrontée à l'incohérence des informations disponibles pendant le contrôle, dans la plupart des domaines d'activités : gestion locative, état du patrimoine, informations financières.

Cette carence ne permet pas un pilotage stratégique de l'activité dans de bonnes conditions.

Elle emporte également des conséquences juridiques, puisque la société ne remplit pas ses obligations réglementaires. Cela a été constaté sur le volet fiscal (cf. § 2.3.4 ; absence de déclaration des honoraires), ainsi que sur le volet déclaratif des différentes données auquel est tenu un opérateur en charge du logement social : les enquêtes d'occupation du parc social (2014 et 2016) n'ont pu être communiquées (cf. § 4.2), les enquêtes sur la situation du parc social (RPLS) comportent des erreurs très importantes sur des indicateurs clés tels que la vacance (cf. § 4.5), la rotation dans le parc, et ce sur plusieurs années successives.

Seul le fichier établi au titre du 1^{er} janvier 2017 a pu être fourni. Son exploitation montre de nombreuses aberrations ou erreurs grossières de renseignement. À titre d'illustration, il faisait état d'un parc de 3 041 logements pour dont seulement 2 461 occupés et 529 non occupés dans l'attente de gros travaux, de vente ou de démolition, aucun logement n'étant déclaré en vacance commerciale. Par ailleurs, le fichier ne distingue pas les logements collectifs et individuels, tous sont identifiés comme logements étudiants ; 794 logements sont identifiés livrés en 2016, tous construits par la société. Aucun financement LLS n'est répertorié tandis que 2 534 sont mentionnés en LLTS ou PLAI et 456 dans autre financement. Dans les faits, le parc comptait 2 779 logements¹³ à fin 2016 dont 2 175 LLS et 339 LLTS. Seulement 532 logements ont été livrés au cours cette même année 2016 dont 264 en VEFA ; le nombre de logements vacants était de 376 fin 2016.

La SEMAG distingue le contrôle interne relatif au secteur non agréé, qu'elle considère comme globalement satisfaisant, de celui relatif à l'activité non agréée, où elle admet un retard important dans la mise en œuvre en raison de difficultés organisationnelles.

Outre la mise en place de nouveaux indicateurs et tableaux de bord de gestion, qu'elle fournit en justification, et d'un nouvel outil IMMO BOARD tant pour le secteur agréé que non agréé, la SEMAG indique être en phase de mise en place d'un contrôle interne sur le secteur agréé, en s'appuyant sur le recrutement d'une nouvelle collaboratrice dédiée qui aura pour mission de le déployer, avec un objectif d'opérationnalité au cours de l'année 2020.

3. PATRIMOINE

3.1 CARACTERISTIQUES DU PATRIMOINE

3.1.1 Description et localisation du parc

Au 31 décembre 2018, la société est propriétaire de 3 620 logements familiaux. Le patrimoine est extrêmement récent, d'une moyenne d'âge de 7,5 ans ; le programme le plus ancien, « Bois d'Inde » a été mis en service en novembre 1996 sur la commune des Abymes. Le parc est pour l'essentiel implanté sur le département de la Guadeloupe, soit 3 129 logements dont 1 653 localisés sur le territoire de Cap Excellence. Un peu moins du tiers du patrimoine est localisé sur Basse-Terre.

Suite à de nouvelles orientations stratégiques, la société s'est également développée en Martinique ; elle y possède 491 logements tous mis en service à compter de 2015.

¹³ La résidence de 51 logements « Les Flamboyants » n'est pas intégrée dans le dénombrement car inoccupée et sortie de la base en 2018.

Bien que collectif à plus de 95 %, le parc se caractérise par une présence plus limitée sur les quartiers prioritaires de la ville (QPV) que les bailleurs « historiques » de l'île ; moins d'un logement sur cinq est concerné, contre 40 % pour la SIG et plus de 45% pour la SIKOA.

La SEMAG est également propriétaire de 2 structures collectives d'hébergement, l'une étant un EHPAD de 63 lits, et l'autre, une résidence étudiante de 130 lots donnée en gestion au CROUS. Le Foyer de jeunes travailleurs de 51 places « Les Flamboyants » isolé du parc est géré dans l'attente d'une vente en bloc.

La société est également propriétaire de 91 locaux essentiellement commerciaux avec un faible taux d'occupation. Pour les 70 commerces identifiés en situation d'être loués, seuls 24 d'entre eux étaient titulaires d'un locataire occupant.

3.2 ACCESSIBILITE ECONOMIQUE DU PARC

3.2.1 Loyers

3.2.1.1 Approche commerciale

De manière assez classique en Outre-Mer, les loyers de la SEMAG sont très sensiblement supérieurs à la médiane métropolitaine positionnée à 358 euros. Ainsi en 2018, le loyer mensuel médian pratiqué par la SEMAG s'élève à 464 euros par logement pour une surface habitable médiane de 71 m², soit 6,60 € par m² de surface habitable. Cette situation s'explique notamment par des surfaces plus importantes, de l'ordre de 12 % par logement et des niveaux de loyers plus élevés.

Analyse de la distribution des loyers				
Rubriques	Nombre de logements	Loyer mensuel en euros par m ² de surface habitable		
		1 ^{er} quartile	Médiane	3 ^e quartile
Parc total de la SEMAG	3 620	6,00	6,60	6,80
- Parc guadeloupéen de la SEMAG	3 129	6,00	6,50	6,70
- Parc martiniquais de la SEMAG	491	6,90	7,40	9,30
Parc social de la Guadeloupe	/	5,50	5,80	6,25
Parc social de la Martinique	/	5,35	5,50	5,80
Références France métropole	4 232 803	4,80	5,60	6,45

Source : base de données RPLS 2017 / données transmises par l'organisme 2018.

Les loyers de la société sont également 10 % plus chers que ceux pratiqués par les autres bailleurs sociaux du département, le caractère très récent du parc expliquant principalement cette situation. En effet, a contrario de la plupart des bailleurs de l'île, la société ne dispose pas de programmes anciens amortis. Bien que positionné à 90% du plafond réglementaire recalculé, le loyer médian de la résidence la plus ancienne du parc « Bois d'Inde » est pourtant légèrement supérieur au niveau médian du parc guadeloupéen. Seuls les logements très sociaux financés en LLTS constituent une alternative financièrement accessible pour les locataires à bas revenus ; leur loyer se situant 25% moins cher que ceux des financements LLS, soit 4,87 euros le m² de SH. Cependant, ils ne représentent que 10 % du parc total de la SEMAG.

Le niveau des loyers proposés reste en deçà des loyers du prix du marché privé guadeloupéen qui se situaient, fin 2012, dans une fourchette moyenne comprise entre 8,60 euros le m² de SH à Basse-Terre et 9,60 euros à Pointe-à-Pitre¹⁴.

Sur le seul département de la Martinique, le niveau des loyers pratiqués par la SEMAG s'avère encore davantage supérieur aux références locales du patrimoine social, le parc de la SEMAG étant constitué à près de 45 % par des logements financés en PLS.

¹⁴ Étude du ministère des Outre-Mer sur les niveaux de loyer dans le parc locatif privé de 11 agglomérations des DOM – février 2013.

L'analyse détaillée de la distribution des loyers par typologie et financement est présentée en annexe 7.3.

3.2.1.2 Approche réglementaire

Le conseil d'administration n'a pas l'obligation d'arrêter une politique des loyers, les dispositions de l'article R. 421-16 du CCH n'étant pas applicables aux SEM. Il serait néanmoins de bonne gouvernance, compte tenu de l'enjeu que recouvre désormais l'activité agréée pour la SEMAG, que le conseil d'administration soit sollicité sur cette question.

Les diligences menées en cours de contrôle n'ont pas permis d'établir les hausses annuelles de loyer mises en œuvre entre janvier 2014 et décembre 2018. L'examen des PV de CA et des rapports de gestion n'ont pas permis de reconstituer a posteriori cette information ; seul le rapport de gestion de l'année 2014 fait état d'une augmentation de 0,91 % en janvier 2014 sans plus de détail. La société a reconnu ne pas être en mesure ni de communiquer cette information ni d'adosser les augmentations à une décision du CA.

L'examen des quittancements fournis sur cette période de référence attestent de l'application d'augmentations de loyer, sans pourtant qu'il n'ait été possible d'en établir avec certitude les niveaux, le manque de fiabilité des informations du quittancement ne le permettant pas (cf. § 3.2.4). Les dispositions applicables aux SEM d'outre-mer, prévues par l'article L. 472-1-3 du CCH, modifié par ordonnance n° 2012-576 du 26 avril 2012 art. 5, ne sont pas connues de la société. La prise de conscience du processus décisionnel défaillant et de la méconnaissance des taux plafonds actualisés, a par prudence amené la société à n'appliquer aucune hausse au 1^{er} janvier 2019.

En effet, la société n'a pas intégré dans son progiciel, la gestion des loyers plafonds applicables à chaque groupe d'habitations. Pour seule base, elle dispose d'un fichier des données conventionnelles établi par un prestataire extérieur en mai 2018 (cf. § 2.3.3.1). Ce tableau a été reconstitué à partir du dossier de financement des opérations, le montant initial du loyer plafond, la date de valeur et la nature des financements de chaque programme. Ce travail a également permis d'actualiser les loyers plafonds après conversion du loyer défini à la surface financée en loyer applicable à la surface habitable.

Cette prestation a mis en évidence de multiples distorsions entre les informations figurant dans les fiches financières d'opération et celles utilisées par le bailleur pour la gestion locative de ses logements. En particulier, le prestataire a identifié des erreurs dans l'affectation des financements des logements et des dépassements de loyers sur seize programmes. Pour autant, des écarts ont été observés dans l'actualisation des loyers, le prestataire ayant fondé son calcul à partir de l'évolution indiciaire globale depuis la date d'agrément de l'opération et non sur une actualisation annuelle.

L'Agence ne peut donc pas exclure le risque d'une application non totalement réglementaire des loyers, et demande à la SEMAG de sécuriser son dispositif de contrôle.

3.2.2 Supplément de loyer de solidarité

La société n'a pas été en mesure de justifier les conditions d'application du SLS sur la période du contrôle. À la demande de communication des enquêtes SLS sur la période du contrôle, la société n'a transmis qu'un fichier daté de 2014 identifiant une liste de 250 locataires, sans plus de précision.

Les quittancements de janvier transmis sur la période 2014-2018 révèlent l'absence d'application du SLS en janvier 2014, 2015 et 2016 tandis que celui de 2017 identifie 35 locataires assujettis pour un montant total de 5 860 € soit 167,44 € en moyenne sans que l'assujettissement ne soit justifié. Le quittancement de janvier 2018 reprend des conditions identiques à celles de janvier 2017, alors que le quittancement de décembre 2018 n'en fait plus état.

En l'état, l'Agence considère donc que la société a failli dans l'application de la réglementation relative au SLS entre 2014 et 2018.

Au titre de l'année 2019, l'enquête « ressources » a été engagée en septembre 2018. En raison de la migration effective du progiciel de gestion intégré en décembre 2018 et la modification du module de suivi de ces enquêtes annuelles, la saisie des réponses a débuté en janvier 2019. Les mises en demeure pour absence de réponse n'ont été envoyées aux locataires qu'en février 2019, ce qui n'a pas permis de démarrer la mise en place effective du SLS au début de l'année 2019.

Après avoir revu sa procédure, la SEMAG atteste avoir engagé l'enquête pour l'année 2020 et pris les mesures pour engager le quittance aux ménages concernés par un dépassement ou absence de réponse dès le mois de février 2020. Après enquête auprès des ménages concernés, 323 mises en demeure ont ainsi été notifiées le 20 novembre 2019.

3.2.3 Charges locatives

La SEMAG doit reconsidérer l'ensemble de sa politique de provisionnement pour mieux en ajuster l'acompte mensuel.

Le contrôle des charges récupérables a porté sur l'exercice 2017. La détermination des provisions est assurée par la gestion locative tandis que l'imputation des charges et leur régularisation est effectuée par le service comptable. Le montant moyen des charges constatées est de l'ordre de 8 euros par m² de surface habitable.

Les critères de répartition des charges collectives n'appellent pas de remarque. La régularisation des charges des locataires partis est réalisée et adressée à la dernière adresse connue. Le contrôle d'un échantillon de 9 locataires ayant quitté leur logement n'appelle pas d'observation autre qu'une régularisation beaucoup trop tardive, plus d'un an après le départ effectif.

A contrario, l'ajustement des provisions au regard des charges réelles constatées n'est pas satisfaisant et se traduit pour l'ensemble du parc par un sous provisionnement important de l'ordre de 30 %. Seuls six programmes affichent un montant de provision supérieur à la réalité des charges constatées en 2017.

Pour quinze programmes représentant 663 logements, le montant annuel de la provision couvre moins de la moitié des charges récupérables. Pour deux résidences cette politique se traduit par des appels complémentaires de régularisation de plus de 600 euros en moyenne par locataire. Cette situation résulte d'une baisse importante du montant des provisions à compter de l'exercice 2017 ; la provision annuelle moyenne par logement qui s'élevait à 562 euros en 2016, ne représente plus que 108 euros en 2017. La société n'a pas été en capacité de justifier et motiver l'origine de cette décision, de nature à mettre en difficulté les locataires à l'occasion de la régularisation des charges.

Par ailleurs, la société devra se montrer attentive au niveau important de charges de quelques résidences dont les coûts excèdent 13 euros par m² de SH, seuil considéré comme important en l'absence de charges de chauffage (résidence Mireille Mimi à Pointe-à-Pitre par exemple). Sur plusieurs programmes, des difficultés objectives ont été observées complexifiant la gestion de la facturation par le service comptable et nécessitant des actions en régularisation. Il peut s'agir de fuites d'eau mal décelées et prises en charge tardivement ou des réceptions très décalées dans le temps d'avis de taxes d'enlèvement des ordures ménagères qui in fine peuvent se cumuler sur une même année.

Enfin, la société devra également se montrer plus rigoureuse dans le suivi de l'exécution de certaines prestations telles que la gestion des espaces verts. La rencontre de plusieurs locataires au cours des visites de patrimoine a confirmé des écarts entre la fréquence des prestations facturées et la réalité des interventions

(résidence Kaakil Talaba par exemple). Ces constats révèlent un défaut de contrôle qualité des prestations qu'il conviendra de corriger.

A l'issue de l'exercice 2018, la SEMAG précise avoir initié une évaluation des ajustements à opérer et des modifications de paramétrage à engager. La société précise que le quittance des charges de janvier 2020 a été mis en recouvrement sur ces bases nouvelles.

3.2.4 Organisation du quittance

Le quittance est réalisé à terme à échoir. Ce choix, pratiqué par la plupart des bailleurs sociaux en outre-mer, est à l'origine de multiples opérations de régularisation en créant un décalage entre la facturation anticipée du loyer et la réalité des opérations de gestion locative susceptibles d'intervenir au cours de ce même mois. C'est notamment le cas pour la prise en compte des entrées sorties de locataires et sur la comptabilisation de l'allocation logement qui intervient à terme échu. En outre, au-delà des inconvénients précités, les retards fréquents observés dans la gestion administrative des états des lieux et des résiliations de baux, suite à une décision judiciaire, peuvent conduire à maintenir un quittance fictif au-delà du départ du locataire ou du passage en indemnité d'occupation. Là encore, les décalages obligent le bailleur à rembourser les loyers indûment quittancés ou à reverser à la caisse d'allocations familiales (CAF) les indus d'allocation logement. Démultipliées chaque mois sur une fraction du parc, ces opérations dites *rétroquit* sont assimilées à des procédures de gestion courante qui fragilisent la fiabilité du quittance. Elles sont comptablement subordonnées à la reprise en charge des situations individuelles par la gestion locative. Leur impact est d'autant plus important qu'elles peuvent intervenir plusieurs mois après la date concernée. Si la traçabilité de ces opérations est comptablement assurée, la reconstitution des événements du dossier locatif peut s'avérer plus délicate, les modalités d'enregistrement dans le progiciel pouvant varier d'une chargée de gestion locative à l'autre.

Les nombreux mouvements venant minorer ou majorer le loyer appliqué ont rendu peu exploitables les fichiers de quittance communiqués par la société.

4. POLITIQUE SOCIALE ET GESTION LOCATIVE

4.1 ORGANISATION DU SERVICE GESTION LOCATIVE

Le rapport de la Chambre Régionale des Comptes évoquait dans sa synthèse que « la société fortement marquée par le tropisme aménagement », pâtissait d'un déficit d'identité de bailleur social justifiant la nécessité d'affirmer une plus grande professionnalisation.

Force est de constater que près de dix ans plus tard, la gestion locative, gravement lacunaire, apparaît toujours insuffisamment structurée au sein de la société. L'absence de culture interne en la matière demeure un constat patent et généralement partagé, y compris par les salariés. La traditionnelle culture d'aménageur prend encore le pas sur les missions de bailleur social de la société et ses objectifs de développement priment sur les impératifs de gestion locative.

Le plan d'actions visant à réorganiser l'activité locative devra aboutir dans des délais rapides et ses résultats devront être régulièrement évalués.

La rotation importante de l'encadrement au cours des cinq dernières années, cumulée à un défaut de compétence professionnelle des responsables en place jusqu'à récemment, ont fortement altéré la capacité de

la société à maîtriser les différents processus de la gestion locative. La prise en considération à sa juste dimension des carences observées de longue date ne s'est imposée qu'à l'évidence des pertes financières provoquées par la forte augmentation de la vacance et des impayés. Cette situation a amené le directeur général à diligenter un audit pour évaluer les insuffisances internes et poser les bases d'une nouvelle organisation. Le diagnostic a débouché sur le recrutement de l'un des deux prestataires pour occuper la fonction de directeur à partir de janvier 2019 épaulé par un chef de service en poste depuis le 20 août 2018. Le nouvel encadrement prend progressivement la mesure des dysfonctionnements et a déjà mis en place un premier plan d'actions avec un rendu compte auprès du directeur général et un suivi avec les salariés.

Les actions doivent notamment concerner le décloisonnement de la direction de la gestion locative, le renforcement de ses compétences collectives, la mise en place de procédures, ainsi que d'outils de gestion et de suivi.

Parmi les nombreuses anomalies constatées, la société ne remplit pas pleinement ses obligations déclaratives (cf. § 2.3.6) :

- les enquêtes OPS 2014 et 2016 n'ont pu être communiquées ou de manière très partielle ;
- les enquêtes RPLS produisent des résultats manifestement erronés ;
- les enquêtes ressources ne sont pas exploitées ou de manière trop tardive pour permettre l'application réglementaire du SLS.

La société a revu depuis son organisation, traduite en particulier dans un nouvel organigramme, illustrée par :

- La nomination d'un nouveau manager de transition de la DGLP depuis juin 2019, le précédent titulaire ayant occupé une mission de management de novembre 2018 jusqu'à juin 2019 ;
- Le service de la proximité (remise en état des logements, entretien courant et traitement des réclamations) retrouve son positionnement qui était celui en place jusqu'en 2017 sous l'autorité du DGLP alors qu'il était rattaché à la direction de la valorisation du patrimoine lors du contrôle sur place.

La SEMAG motive cette nouvelle organisation par la nécessité de permettre une plus grande fluidité de l'information notamment dans le processus de relocation et fait valoir les premiers résultats obtenus en transmettant plusieurs tableaux de bord portant notamment sur la commercialisation des logements, les entrées et sorties de locataires, la vacance et le recouvrement des créances (cf. § 4.5 et 4.7).

4.2 CARACTERISTIQUES DES POPULATIONS LOGEES

La société n'a pas été en mesure de communiquer les résultats exhaustifs des enquêtes OPS 2014 et 2016, en application de l'article L. 442-5 du Code de la construction et de l'habitation.

Les éléments communiqués à l'Agence n'ont pas permis une exploitation exhaustive des résultats de l'enquête OPS 2016 ; quant à l'enquête de 2014, il n'a pas été démontré qu'elle ait été réalisée, même si la SEMAG en atteste. Les données partielles de l'enquête 2016 ont été fournies en format papier par commune d'implantation sans la synthèse agréant les valeurs d'ensemble de l'opérateur.

L'Agence a mené sa propre analyse des résultats 2016. Un premier travail de consolidation a permis d'établir le taux de réponse à 60 % contre 69 % pour l'ensemble de la Guadeloupe et 84 % en France métropolitaine. Sur cette base, 55 % des ménages disposeraient de ressources très modestes (inférieures à 20 % des plafonds PLUS) et 84% seraient éligibles aux logements très sociaux. Sous ces mêmes réserves, ces résultats s'avèrent cohérents avec ceux observés sur l'ensemble du parc social guadeloupéen, les valeurs étant établies

respectivement à 43,4 % et 70,25 % des réponses. Les proportions des personnes seules (31 %) et des familles monoparentales (29 %) sont également proches des données guadeloupéennes qui ressortent à 32 % et 23 %.

Bien que ces données présentent une incertitude forte, elles mettent toutefois en évidence le caractère social de l'occupation, confirmant l'inadéquation des loyers pratiqués par la SEMAG au regard des ressources de ses occupants.

L'Agence rappelle que l'enquête sur l'occupation du parc social instaurée par l'article L. 442-5 du Code de la construction et de l'habitation s'impose aux organismes bailleurs qui sont tenus, outre de se donner les moyens de sa mise en œuvre auprès des locataires, de transmettre les résultats aux services locaux de l'État.

Les locataires sont tenus de répondre dans un délai d'un mois, sous peine de se voir appliquer une pénalité de 7,62 €, majorée de 7,62 € par mois entier de retard. Or, la société n'a procédé à aucune relance des locataires et n'a pas mis en œuvre les moyens adaptés pour que les locataires puissent s'acquitter de cette obligation.

La part de bénéficiaires de l'allocation logement (AL) est élevée. Selon les données fournies par la société, 2 214 ménages étaient allocataires en février 2019 représentant près de 70 % des logements occupés, avec un montant moyen de 294 € par bénéficiaire. L'AL assure une ressource proche globale de 45 % des loyers quittancés (loyer moyen de 460 € pour l'ensemble des locataires présents) portée à 65 % de couverture pour les bénéficiaires. En Martinique, le taux d'allocataires est très sensiblement plus faible, établi à 42 % des logements loués. Malgré un contexte de loyers plus élevés qu'en Guadeloupe, environ 100 euros supplémentaires par logement, le montant moyen d'allocation versé est plus faible de cinquantaine euros, soit 250 euros par ménage contre 297 euros sur le seul territoire guadeloupéen. L'AL ne représente qu'un peu plus de 47 % des loyers des allocataires.

La SEMAG précise que l'enquête 2020 est en cours, et affiche un taux de réponse de 68 %.

4.3 CONNAISSANCE DE LA DEMANDE

Le fichier du Système Nationale d'Enregistrement (SNE) pour l'enregistrement des demandes de logement social compte environ 11 500 demandeurs en janvier 2019 en Guadeloupe.

Les données de l'année 2018 montrent un nombre d'inscription nouvelles important, de l'ordre de 10 500, très largement compensé par près de 9 700 radiations observées sur la période dont 7 400 au motif de non-renouvellement de l'inscription. Ce flux interroge sur la réalité du besoin compte tenu de la volatilité de la demande. Les demandes de mutation représentent un peu plus de 22 % du stock contre environ un tiers au plan national.

Près de la moitié des demandes sont localisées sur la communauté d'agglomération de Cap Excellence dont 29 % au motif d'une mutation ; la part des logements attribués sur ce même périmètre représente 47 % du total.

En 2018, 2 219 attributions ont été prononcées par les bailleurs sociaux guadeloupéens, dont 25 % au titre d'un ménage déjà logé dans le parc HLM. Ainsi, ramené au stock constaté en janvier 2018, le taux de satisfaction est de 20 % comparable à celui observé à l'échelle nationale établi à 22 %. L'ancienneté moyenne de satisfaction est d'environ 7 mois soit un délai d'attente très en deçà de la moyenne nationale tant pour la demande externe (12 mois) qu'interne (15 mois).

À la demande de l'Agence, une extraction du fichier SNE a été communiquée en date du 22 janvier 2019 comportant 11 464 demandeurs d'une ancienneté moyenne de dix mois ; seules 2 178 demandes relèvent d'un

renouvellement de dossier, soit 19 % du stock. L'analyse du fichier relève plusieurs anomalies de nature à réduire le nombre de demandeurs faute de radiations :

- 182 renouvellements de demandes et 528 inscriptions non renouvelées sont maintenus dans le fichier, bien que leur ancienneté soit supérieure à un an, en méconnaissance de l'article R. 441-2-7 du CCH ;
- 223 demandeurs sont inscrits deux fois sous deux numéros d'enregistrement différents.

Ainsi après une première approche, le fichier devrait être ainsi apuré de 933 dossiers ramenant le nombre de candidats à 10 531.

Ce manque de fiabilité du fichier SNE pénalise la bonne connaissance de la demande en Guadeloupe. Au cas particulier, la SEMAG ne procède effectivement pas systématiquement aux radiations, en infraction avec l'article R. 441-2-8 du CCH. Le rapprochement du fichier SNE avec les attributions prononcées par la SEMAG au cours de l'année 2017 font ressortir 52 demandes non radiées, après signature du bail, par le demandeur.

La SEMAG évoque les difficultés techniques rencontrées par l'ensemble des bailleurs sociaux de Guadeloupe qui a nécessité de nombreux échanges avec les services de la DEAL, en particulier en raison d'un interfaçage défaillant entre les systèmes d'information, qui a généré des doubles saisies sources d'erreurs. Elle précise que les dysfonctionnements sont désormais résolus, et que les radiations sont bien réalisées systématiquement à la signature des baux.

Les services de la SEMAG ont par ailleurs un recours très limité aux fonctionnalités offertes par le SNE lors de la recherche de candidats, alors même que l'enjeu de lutte contre la vacance est prégnant. Cette faible sollicitation de l'outil s'explique par :

- un interfaçage Prem / serveur SNE non optimisé ne permettant pas notamment de remonter les candidats ayant exprimé leur choix par quartier sur des communes extrêmement vastes ;
- une maîtrise insuffisante de l'outil par les chargées de commercialisation qui en conséquence de quoi exploitent prioritairement le fichier interne des demandeurs qui se sont manifestés directement auprès de la société.

La résolution des dysfonctionnements que met en avant la SEMAG doit lui permettre d'utiliser plus activement le SNE à l'avenir.

4.4 PROCESSUS D'ATTRIBUTION

4.4.1 Cadre d'intervention

Les modalités d'organisation de la commission d'attribution de logements (CAL) ont été modifiées à plusieurs reprises au cours des cinq dernières années par décision du conseil d'administration. Ainsi, le CA du 21 mai 2014 a reconsidéré le processus d'attribution en instituant une commission supplémentaire circonscrite à la Martinique complétant les deux CAL préexistantes, l'une sur le secteur de Grande Terre et l'autre sur celui de Basse-Terre. Cette évolution répondait à la logique de développement patrimonial sur le territoire martiniquais.

À la suite du renouvellement des administrateurs, le CA du 13 mai 2015 a décidé de regrouper les deux CAL guadeloupéennes en une seule. Cette organisation fut confortée à l'occasion de la séance du 10 mai 2017 qui en a actualisé la liste des membres.

Si le règlement n'appelle pas de remarque, la composition de la commission s'avère non réglementaire, dans la mesure où le représentant des locataires n'était pas nominativement désigné par le CA. Par ailleurs, le

directeur général y apparaissait comme l'un des membres titulaires depuis 2014 alors même qu'il n'y a jamais assisté ; il ne figure d'ailleurs pas non plus dans la liste des excusés. Ce point a été corrigé par le conseil d'administration du 19 décembre 2018 qui a approuvé un nouveau règlement intérieur, et la composition de la CAL (dénommée CALEOL).

Le règlement intérieur de la CAL qui entérinait ces différentes évolutions s'accompagnait d'une charte d'attribution reprenant les éléments législatifs et réglementaires s'imposant à la société, sans introduire de spécificités particulières.

La société n'a rendu public son règlement intérieur de la CAL et sa politique en matière d'attributions que le 7 janvier 2019, en application des dispositions de l'article R. 441-9 du CCH modifié par le décret n°2015-522 du 12 mai 2015, art. 14, suite à la décision prise par le conseil d'administration du 19 décembre 2018.

Sur la période du contrôle, les bilans de la CAL ont été présentés dans le rapport annuel de gestion de la société. Bien que faiblement développés, ils établissent un rappel statistique de l'activité annuelle dont certaines données affichent toutefois une faible crédibilité. En particulier, les taux de vacance et de rotation indiqués pour l'année 2017 sont erronés (cf. § 4.5) et le nombre d'attributions n'a pu être corroboré, tant à partir du fichier des attributions que celui de la balance des entrées/sorties.

À la demande de communication des PV de CAL, la société n'a pu fournir, pour la Guadeloupe, que les ordres du jour comprenant la liste des participants et des excusés ainsi que la liste des logements présentés. Il n'a donc pas été possible de contrôler les conditions formelles d'attribution des logements prononcés sur cette période. Seuls les PV de la CAL de la Martinique se sont avérés complets, accompagnés des tableaux de synthèse retraçant le nombre de ménages présentés, les caractéristiques de leur profil et le classement des candidats.

Les éléments fournis permettent de constater que 3 candidats ne sont pas systématiquement présentés à chaque logement examiné ce qui n'est pas conforme aux dispositions de l'article R. 441-3 du CCH, sauf à pouvoir démontrer l'insuffisance de candidatures. D'autre part le fichier communiqué des entrées dans les lieux sur la période 2015-2018 manque de fiabilité. Il faisait état de 2 246 attributions identifiées, parmi lesquelles 259 ne disposaient d'aucune information sur les ressources de référence, et 242 ne mentionnaient que les revenus de l'année N-1. Par ailleurs, 302 attributions étaient identifiées au moins deux fois, seule la date d'inscription de la demande différenciant les deux enregistrements.

Dans le cas de la CAL martiniquaise, les logements étudiés relèvent pour l'essentiel de programmes neufs, au sein desquels il a été effectivement constaté une vacance forte. Toutefois, le choix de ne pas classer certains candidats n'est ni explicité ni motivé¹⁵ ce qui contrevient à l'article R. 441-2-17 du CCH qui prévoit que « le demandeur a accès à la décision de la CAL qui doit être motivée ».

La SEMAG précise que de nombreux documents de travail dont un tableau de présentation des candidats à la CAL ont été produits depuis 2018, afin de permettre de fiabiliser davantage le dispositif d'attributions et améliorer la traçabilité des décisions. La société prend d'autre part l'engagement de proposer trois candidatures lorsque la demande le permet.

La gestion des réservataires est lacunaire ; la société active des réservations sur la base d'un contingent mal identifié dans la base. Le fichier remis en début de contrôle identifiait 778 logements réservés, dont 216 au titre du contingent préfectoral, 104 au bénéfice du Conseil Départemental de Guadeloupe, 32 pour le Conseil Régional de Guadeloupe, 18 pour celui de Martinique, 162 pour les communes ; Action logement (le

¹⁵ La notion de motivation s'entend comme une explicitation de la décision par des arguments objectifs.

collecteur de la participation des employeurs à l'effort de construction) ne dispose que de 5 logements contingentés, et 239 logements sont réservés à des partenaires divers non identifiés pour la plupart car non nommés dans la base.

La SEMAG précise qu'un travail de reconstitution et de fiabilisation du stock a été réalisé. La difficulté d'obtenir des propositions de leur part dans un délai raisonnable de la part des réservataires demeure toutefois, le délai conventionnel étant fixé à 3 mois.

La gestion du contingent préfectoral destiné à l'accueil des publics prioritaires est déléguée aux organismes sur la base de critères peu contraignants. La convention signée le 31 mai 2014 ne prévoit pas d'objectif à atteindre par bailleur. Un projet de convention 2019-2022 était en cours d'élaboration au moment du contrôle.

Pour les réservations relevant de la contrepartie aux garanties d'emprunt prises en charge par les collectivités, le contrôle de trois programmes a confirmé le caractère aléatoire des contingents identifiés, soit par défaut de convention, soit par incohérence entre les termes de la convention et les logements réservés.

La première CALEOL, réunie le 15 janvier 2019 a enfin révélé quelques insuffisances liées à cette première expérience :

- méconnaissance du nouveau cadre réglementaire par les représentants des collectivités ;
- convocation reçue tardivement par les participants extérieurs ne leur permettant pas une bonne préparation des dossiers ;
- un ordre du jour perturbé par des dossiers retirés faute d'instruction suffisante.

Outre ces difficultés d'ordre matériel,

- la politique d'attribution repose encore sur des critères trop généraux qu'il conviendrait d'adapter à la réalité du contexte local et de l'occupation actuelle des immeubles ;
- la prise en compte de la capacité économique des ménages s'est avérée insuffisamment prise en compte lors de l'examen des situations,
- l'anonymisation s'est révélée préjudiciable à la bonne connaissance de la situation individuelle des ménages notamment du point de vue des représentants des collectivités ;
- le rôle des réservataires n'est toujours pas suffisamment clarifié et formalisé.

La société est invitée à prendre en compte ces différents points dans l'ajustement de son processus d'attribution.

Le contrôle a mis en évidence des attributions irrégulières ; L'examen des attributions prononcées entre 2015 et 2018 montre que 637 logements ont été attribués en l'absence de numéro unique ce qui constitue une infraction au titre de l'article L. 441-2-1 du CCH.

Sur la base des informations disponibles et exploitables sur cette période, le contrôle détaillé de régularité des attributions de logements s'est opéré après une présélection ciblée de 36 dossiers locataires. Il a révélé 6 situations en dépassement de plafond de ressources (cf. annexe 7.4).

4.4.2 Processus de commercialisation

Le circuit interne de relocation des logements, depuis l'enregistrement d'un congé jusqu'à la réalisation de l'EDL entrant connaît divers dysfonctionnements.

Ce circuit mobilise les chargées de clientèle (qui enregistrent notamment le départ et déclenchent la visite-conseil), les gardiens (qui réalisent la visite-conseil et l'état des lieux (EDL) entrant), les chargées

d'attribution (qui commercialisent le logement et présentent les dossiers en CAL) et les gestionnaires de maintenance (qui réalisent l'EDL sortant et commandent les travaux de remise en état).

L'audit de l'organisation et des performances de la gestion des impayés et de la vacance dont le rapport fut remis en août 2018 avait pointé de nombreux dysfonctionnements qui pénalisaient le circuit interne de relocation des logements. À ce titre, était pointée une multitude d'incidents expliquant une partie des difficultés (synthèse en annexe 7.5).

L'Agence a mesuré sur la période 2014-2017, le délai entre la date du début de vacance des logements libérés au cours d'une même année et celle de leur nouvelle occupation. Le parti pris a retenu de limiter le calcul au 31 décembre de l'année N+1 à compter de la date de disponibilité de chaque logement, et de déterminer à ce terme le taux de relocation ayant abouti à la signature d'un nouveau bail.

Ainsi pour 758 logements libérés entre 2014 et 2017, seuls 501 avaient été reloués au 31 décembre de l'année suivant la date de leur libération, soit un taux moyen de 65 % et un délai de relocation de 168 jours.

Analyse des délais moyens de relocation				
	2014	2015	2016	2017
Nombre de logements libérés	160	179	182	237
Nombre de relocations effectives au 31/12 N+1	84	109	136	172
% de relocations effectives au 31/12 N+1	52%	61%	75%	73%
Délai moyen de relocations (jours) au 31/12 N+1	188	145	184	194

Source : balance des mouvements de locataires.

Ces résultats sont très médiocres et résultent pour partie de défaillances en matière d'organisation, illustrées par les constats suivants :

- une articulation imparfaite entre les services du patrimoine et de la commercialisation après remise en état des logements ;
- un stock de logements vacants non fiabilisé en raison d'une mauvaise gestion des états dans PREM ;
- une absence de gestion priorisée du stock de logements à commercialiser ;
- une équipe sous dimensionnée ;
- un engorgement du processus accentué par le nombre important de logements neufs à commercialiser ;
- une demande accrue pour des produits récents au détriment des logements déjà en service.

Plus précisément, le dispositif de mise en location des logements neufs est défaillant. Parmi les logements déclarés vacants au 31 décembre 2018, figuraient 159 logements en primo-commercialisation, dont certains livrés depuis plus de dix-huit mois.

Les résultats¹⁶ pour les opérations livrées au cours de l'année 2017 font état :

- d'un délai de commercialisation de 124 jours moyens ;
- d'un taux de commercialisation constaté à fin 2018 d'un peu moins de 90 %, 31 logements n'ayant toujours pas trouvé preneur.

Pour les programmes 2018, si l'on excepte les 107 logements de la résidence « Hauts de Mansarde » livrés en décembre de l'année, le taux de commercialisation relevé au 31 décembre était de 93 % avec un délai moyen de 51 jours. Les difficultés les plus marquées concernent le patrimoine martiniquais, pénalisé par des loyers

¹⁶ L'indication fournie par les différents tableaux extraits de la base s'est révélée erronée, puisqu'adossée à une date théorique de livraison ne prenant pas en compte les retards dans la mise en location. La date a donc été reconstituée résidence par résidence après prise en considération des retards de raccordements aux réseaux, explication fréquemment avancée par la société.

élevés. Ainsi, le loyer médian est de 518 euros soit 7,38 euros par m² de SH contre 5,50 euros pour le parc social de l'île, soit un différentiel de près de 35 % qui explique grandement le taux très élevé de vacance (cf. § 4.5).

Les difficultés relevées dans le processus de commercialisation des logements neufs sont de plusieurs ordres :

- une absence d'anticipation des logements à commercialiser en raison d'une insuffisante communication avec les services du développement ; les difficultés avérées dans la gestion des raccordements aux réseaux ne permettent pas de caler avec précision les dates de disponibilité effective des logements ;
- des logements qui demeurent « orphelins » faute de réelle action commerciale, après que le logement n'a pu être loué au bout de deux ou trois CAL ;
- des résidences parfois excentrées des principaux centres urbains ou situées sur des sites commercialement peu attractifs ;
- une inadéquation économique des produits PLS avec le profil des candidats rendant leur commercialisation très difficile avec des loyers pouvant dépasser 10 euros le m² proches de ceux du marché privé.

La SEMAG détaille les différentes mesures prises en termes de processus pour améliorer sa performance, notamment :

- Le processus de remise en état des logements a été revu pour améliorer la maîtrise de la vacance « technique » des logements au cours de la phase de relocation tant par une plus grande maîtrise des délais de travaux qu'une meilleure coordination entre les services de la gestion locative et de la proximité. La société indique que stock est désormais limité à 6 logements (hors sinistres) contre 117 en octobre 2017 ;
- La mise en place de tablettes numériques et l'utilisation d'un module état des lieux sont en cours de déploiement ;
- Concernant la mise en location des programmes neufs, l'instauration de nouveaux modes opératoires internes entre la direction du développement et celle de la gestion locative, et l'écriture en cours d'une procédure, doivent permettre de mieux maîtriser les délais. L'augmentation de la fréquence de la CALEOL a également amélioré les délais en fluidifiant le stock des logements vacants. La société illustre en détaillant les résultats obtenus pour la mise en service de deux programmes neufs attestant des améliorations apportées ;
- Pour réduire les délais inhérents aux délais d'intervention des concessionnaires, la société a identifié un collaborateur unique en charge de centraliser toutes les relations avec ces derniers et d'assurer un reporting mensuel en interne.

Ces différentes actions devront être poursuivies et évaluées.

4.5 VACANCE ET ROTATION

Compte-tenu de la qualité intrinsèque du parc locatif (cf. § 4.6), le niveau de la vacance de logements, en forte augmentation, est anormalement élevé et sur des durées moyenne qui s'allongent. Les données prises communément en référence par la SEMAG dans ses publications et ses analyses, apparaissaient erronées et sous évaluées. La SEMAG ne dispose pas d'un contrôle de gestion lui permettant de fournir des données exactes (cf. § 2.3.5).

La confrontation des valeurs retraitées par l'Agence avec celles affichées par la société pour l'exercice 2017 ont montré des écarts importants. Ainsi, à partir d'une balance des mouvements de locataires sur cette même année, 237 départs ont été enregistrés au cours de l'année représentant un taux de rotation de 8,5 % ; le dénombrement des logements non loués en fin d'année a été arrêté à 342 logements, soit un taux de vacance

de 10,6 %. Pour sa part, le rapport de gestion 2017 indiquait un taux de rotation de 2,76 %, celui de la vacance était donné pour 8,71 %.

Sur la base de cette méthodologie, la rotation et la vacance ont été reconstituées par l'Agence au 31 décembre de chaque année sur la période 2014-2018 :

Évolution de la rotation et de la vacance					
Au 31 décembre	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre de locataires sortants	160	179	182	237	281
Taux de rotation*	9,9%	9,5%	8,1%	8,5%	8,9%
Nombre de logements vacants	159	199	376	342	437
Taux de vacance	7,9%	8,7%	13,3%	10,6%	12,1%

* Taux de rotation calculé sur les locataires sortants.

Source : données recalculées par l'ANCOLS / tableaux de bord de la société.

Si les nombreux dysfonctionnements constatés dans la relocation des logements expliquent la forte dégradation de la vacance sur la période, le niveau particulièrement élevé pointé fin 2016 s'explique aussi par la mise en service de 325 logements neufs au cours du dernier trimestre de l'année. Malgré une légère amélioration en 2017, l'année 2018 confirme le caractère structurel de la vacance, d'autant que depuis cette année le décompte du nombre de logements vacants n'intègre plus les 51 logements du foyer « Les Flamboyants » non loués et destinés à être vendus en bloc.

En outre, les rapprochements des fichiers du quittancement et du patrimoine avec celui de la vacance ont mis en évidence d'autres écarts portant la vacance totale en janvier 2019 à 454 logements, contre 438 dans la base¹⁷, portant le taux réel de vacance à 12,5 %.

L'essentiel du stock est classé en vacance commerciale, seuls 20 logements sont non loués pour raison technique.

La vacance de plus de trois mois est très importante et concerne 391 des 454 logements soit un taux de près de 8,5 %. Ces deux caractéristiques distinguent défavorablement la SEMAG des autres bailleurs sociaux locaux. En effet, si le taux de vacance du parc social guadeloupéen est de 10,1 %, la vacance commerciale ne représente qu'environ un quart du total et la vacance de plus de trois mois se limite à moins de 2 %.

Les difficultés rencontrées sont particulièrement exacerbées en Martinique où le taux de vacance approche 15%¹⁸, 39 des 57 logements non loués étant financés en PLS.

Le niveau important de la vacance se traduit par des pertes locatives très élevées. Calculées sur les seuls 454 logements toujours vacants fin janvier 2019 et pour une durée moyenne d'inoccupation de 318 jours, les pertes locatives peuvent être estimées à 2,2 millions d'euros portées à 2,5 millions d'euros en intégrant les charges non récupérées :

- 594 000 euros pour 163 logements en primo commercialisation (moyenne 180 jours) ;
- 1,9 million d'euros pour 291 logements en relocation (moyenne 395 jours) ;

Pour la Martinique, les pertes locatives sont de 560 000 euros soit pour les 152 logements vacants, une durée moyenne d'inoccupation de 184 jours.

¹⁷ 16 logements n'étaient plus identifiés disponibles dans les extractions, suite à une mauvaise codification dans la base du progiciel.

¹⁸ Déduction faite de la vacance inhérente au programme de 107 logements « Hauts de Mansarde » livré en décembre 2018.

La prise de conscience par la société de cette forte dégradation apparaît tardive et a été pour le moins sous-évaluée ; l'audit commandité pour en établir une cartographie des causes n'a été engagé qu'en mai 2018 (cf. § 4.4.2) alors que la gravité de la problématique est établie depuis 2016.

Suite à la modification de son organisation et de son processus de commercialisation (cf. § 4.4.2), la SEMAG fait valoir les premiers résultats obtenus, en fournissant de nouveaux tableaux de bord détaillant les entrées et les sorties « locataires », et en fournissant le bilan des attributions de la CAL par territoire. Sous réserve de sa fiabilité, le taux de vacance qui était de 12,10 % en 2018 s'élèverait à 3,81 % au 19 décembre 2019, révélant donc une très nette amélioration à confirmer dans la durée.

4.6 QUALITE DU SERVICE RENDU AUX LOCATAIRES

4.6.1 Gestion de proximité

La gestion de proximité constitue l'une des deux activités de la DDDP (cf. § 2.3.3) qui à ce titre est en charge de l'entretien des parties communes et de la gestion courante de l'immeuble, de la veille des bâtiments ainsi que des pré-état des lieux et états des lieux.

Sous l'impulsion de la nouvelle responsable du pôle proximité, une nouvelle organisation a été mise en place donnant aux six gardiens un périmètre élargi et davantage de responsabilités dans la relation avec les locataires. Ils étaient préalablement affectés sur un seul site mais sur des fonctions mal définies et sans véritable pilotage de leurs actions.

La gestion de proximité s'articule autour de trois missions principales :

Le traitement des réclamations

À son arrivée en 2017, le directeur de la DDDP a fait le constat d'une insuffisante gestion des réclamations avec pour effet une augmentation très sensible des demandes en instance ; le service avait enregistré 2 232 réclamations dans l'année. Un suivi du stock a été mis en place à compter de mars 2018, permettant d'identifier le nombre de réclamations par année d'enregistrement. Les différents tableaux de bord dissocient les demandes relevant de la simple réclamation technique de celles liées à la garantie de parfaitement achèvement (GPA). L'évolution observée entre mars et septembre 2018 met en évidence une diminution sensible du stock notamment des demandes les plus anciennes. Le traitement des réclamations relevant de la GPA apparaît plus difficile, leur nombre demeurant assez stable du fait du volume important des nouvelles livraisons. Ce constat a justifié la mise en place d'une revue de contrôle des nouvelles opérations avec la DD (cf. § 2.3.3) et l'instauration d'un bordereau de remise des documents techniques ; le formalisme est apparu nécessaire pour une bonne prise en charge des programmes neufs et une meilleure assurance des actions relevant de la GPA.

Si le dispositif de suivi de stock des réclamations constitue une amélioration par rapport à la situation antérieure, son actualisation devra néanmoins être assurée avec une fréquence plus régulière, l'analyse des trois derniers mois de 2018 n'était toujours pas disponible en janvier 2019.

La société justifie désormais d'un suivi précis de la situation à travers un tableau de bord. Entre septembre 2017 et novembre 2019, la SEMAG avance notamment une diminution du stock de réclamation technique non traitée de 68 % et une baisse sensible des réclamations liées à la garantie de parfait achèvement (959 à 573 entre mars et novembre 2019).

La gestion courante

Le service assure le suivi et l'évaluation des différentes prestations d'entretien et de maintenance courante des résidences. Si quelques contrats ont été conclus après mise en concurrence, la plupart des interventions techniques d'entretien courant et de remises en état des logements n'est pas adossée à un marché. La société, avec l'appui d'un prestataire était, au moment du contrôle, en cours de finalisation d'un accord cadre qui devrait garantir le respect des dispositions de la commande publique.

Les états des lieux et la remise en état de logements (REL)

Les visites et les états des lieux entrants sont opérés par les gardiens. Lors du départ d'un locataire un état des lieux est effectué par le gestionnaire de maintenance ou l'assistant technique. Les différentes investigations menées à l'occasion du contrôle et des visites de patrimoine ont confirmé des pratiques insuffisamment harmonisées avec la gestion commerciale et le défaut d'outils fiables permettant une bonne circulation des informations en particulier sur les dates de fin de travaux. Des actions ont été engagées depuis le dernier trimestre 2018 pour en améliorer le fonctionnement et les performances.

Les visites de patrimoine ont porté sur l'essentiel du parc ; elles ont mis en évidence une implication des équipes de proximité et un bon niveau d'entretien des immeubles et des parties communes, sur un patrimoine certes récent. Les logements disponibles à la relocation présentaient tous une bonne qualité d'usage témoignant d'un niveau très satisfaisant de remise en état des logements.

4.6.2 Rapports locatifs

La société ne satisfait pas à ses obligations réglementaires en matière de traçabilité de la concertation locative et de réalisation d'enquêtes de satisfaction telle que prévue dans la convention d'utilité sociale (CUS).

La loi SRU du 12 janvier 2000 a rendu obligatoire la création de Conseils de Concertation Locative (CCL) et l'élaboration d'un Plan de Concertation Locative (PCL), afin d'assurer l'organisation et le déroulement de la concertation avec les habitants et leurs associations sur les questions liées au service rendu par les organismes et à la gestion immobilière des ensembles d'habitations.

Le conseil d'administration, qui définit les modalités pratiques de la concertation, instaure un ou plusieurs conseils de concertation sur le patrimoine du bailleur. La loi du 23 décembre 1986 oblige les conseils de concertation locative à se réunir au moins une fois par an mais dans la pratique les organismes les réunissent souvent deux à trois fois par an.

Si la SEMAG réunit le conseil de concertation une fois par an pour examiner la régularisation des charges, elle n'a pas été en mesure de communiquer les procès-verbaux qui en retracent le contenu et les échanges. Les documents adossant la composition et le fonctionnement du CCL, pas plus que le plan de concertation, n'ont pu être fournis. La SEMAG confirme la mise en place formalisée au cours de l'année 2019 d'un conseil de concertation locative et d'un plan associé pour la période 2019-2022, le tout approuvé lors du conseil d'administration du 19 décembre 2019.

Par ailleurs, les engagements de la CUS sur la qualité du service rendu au locataire prévoyaient la réalisation et l'exploitation d'une enquête de satisfaction auprès des locataires. La SEMAG ne satisfait pas à l'obligation à laquelle elle s'était engagée en signant la CUS. L'unique enquête menée auprès des locataires en 2014 n'y répond pas n'a pas été renouvelée depuis lors. La SEMAG précise avoir pris l'engagement de s'y conformer dorénavant dans le cadre de la CUS 2019-2024.

Le formalisme des baux qui contractualisent la relation entre le bailleur et ses locataires présentent par ailleurs des anomalies réglementaires :

- le bail est établi pour une durée fixée à 6 ans sans mentionner le principe de maintien dans les lieux applicable au logement social ;
- le contrat mentionne de manière manuscrite que le dépôt de garantie n'est pas restitué dans sa totalité (réfaction de 80 %), au motif des dispositions de la loi ALUR qui ne s'appliquent pas au cas d'espèce ;
- la SEMAG ne porte pas sur la quittance de loyer de chaque locataire le montant du loyer maximal applicable à son logement (non conforme à l'article R. 445-13 du CCH).

Enfin, les baux sont signés par les responsables de la gestion locative en l'absence de toute délégation du directeur général.

La SEMAG indique avoir engagé un travail de révision de son bail type avec la perspective d'une mise en application au plus tard à la fin du premier semestre 2020. Le processus de mise en location a été ajusté avec la mise en place d'une délégation de signature au responsable de la gestion locative.

4.7 TRAITEMENT DES IMPAYES

La prise de conscience d'une dégradation accentuée des risques locatifs, tant sur le volet de la commercialisation des logements que sur celui du recouvrement des loyers, a justifié entre autres décisions, celle de la commande d'un audit de l'organisation et de la mesure des performances du service de la gestion locative tant sur les processus que les résultats obtenus dans les domaines de la commercialisation et du recouvrement (cf. § 4.1).

Le diagnostic posé a été très défavorable, constatant une dégradation marquée du recouvrement avec une concentration des impayés sur 30 résidences ; programmes connaissant par ailleurs d'autres dysfonctionnement tels que des troubles de tranquillité, un niveau élevé de réclamations techniques ayant pour conséquence de dégrader l'attractivité commerciale des immeubles concernés (cf. annexe 7.5).

La direction générale de la société a pris diverses mesures de réorganisation, principalement en changeant la direction de la gestion locative (cf. § 2.3.3), en recentrant les activités des chargées de clientèle (séparation des fonctions de commercialisation de celles de recouvrement ; ciblage sur le recouvrement des locataires présents pour mieux traiter le cas des primo-débiteurs).

Le présent contrôle de l'Agence s'est donc déroulé pendant la réorganisation, et il n'a pas été possible de mesurer l'impact des dernières décisions prises tant dans le domaine organisationnel que dans celui de la structuration de la procédure de gestion des impayés.

La créance locative concernant les locataires présents est en très forte augmentation. La société doit améliorer son taux de recouvrement.

L'Agence partage les conclusions de l'audit quant à l'importante dégradation du recouvrement sur la période récente.

Tableau de ventilation des impayés locatifs sur la période 2015-2018

	2015				2016				2017				2018 (*)			
	nb situations	créances cumulées	impayé moyen	part présent / parti	nb situations	créances cumulées	impayé moyen	part présent / parti	nb situations	créances cumulées	impayé moyen	part présent / parti	nb situations	créances cumulées	impayé moyen	part présent / parti
Locataires présents	695	536 705	772	51,1%	1 149	838 815	730	60,9%	1 438	1 513 249	1 052	67,5%	1 988	2 315 156	1 165	78,6%
Part locataires présents dans locataires débiteurs	33,9%				47,8%				50,8%				62,5%			
Locataires partis	666	1 394 046	2 093	48,9%	738	1 701 186	2 305	39,1%	691	1 964 152	2 842	32,5%	542	1 727 249	3 187	21,4%
Débiteurs totaux	1 361	1 930 751			1 887	1 930 751			2 129	3 477 401			2 530	4 042 405		
																(*) impayés > 5 euros

Source : données transmises par les services financiers de la société.

En trois ans, le nombre de locataires présents débiteurs a quasiment été multiplié par trois, passant de moins de 700 à près de 2 000 ; soit, rapporté au nombre de logements loués au 31 décembre de l'exercice concerné, un locataire présent sur trois fin 2015 pour près de deux locataires sur trois fin 2018. L'impayé moyen a augmenté sur la même période de 50 %.

La créance locative totale dépassait les quatre millions d'euros fin 2018, dont 60 % concernait les seuls locataires présents. Le rapport était de 30 % à la clôture des comptes 2015, pour une créance totale de moins de deux millions d'euros. Avec un résiduel moyen de 246 euros, l'impayé sur locataires présents fin 2018 représentait 4,7 termes.

D'autre part, sur les quatre exercices considérés la société a admis en non-valeur plus d'1,2 million d'euros de créances jugées irrécouvrables.

La société indique que les créances cumulées totales dépasseraient les 4,7 millions d'euros fin 2019, poursuivant leur progression.

Le taux de recouvrement¹⁹ moyen calculé au cours des trois derniers exercices a été de 93,4 % pour une valeur de référence²⁰ proche de 99,3 % dans le secteur du logement social. Ce taux serait toutefois en amélioration, bien qu'inférieur aux médianes du secteur, et s'élèverait à 96 % en 2019.

L'Agence a par ailleurs mené une analyse sur les primo débiteurs identifiés au cours de l'année 2018, et conclut au fait que le taux d'incident était 2,3 fois plus élevé pour les locataires entrés dans les lieux en cours d'année que chez les locataires plus anciens et qui étaient à jour de leurs loyers au 31 décembre 2017. Une approche plus affinée de ce risque locatif, par une cotation du portefeuille des locataires présents en impayés, visant à la fois à préciser le diagnostic posé et permettre aux services financiers, a été réalisée en lien avec les commissaires aux comptes. Elle permet d'apprécier la perte de valeur sous-jacente à chacune des strates de risque et de déprécier les créances inscrites au bilan à due conséquence.

5. STRATEGIE PATRIMONIALE

5.1 ANALYSE DE LA POLITIQUE PATRIMONIALE

La convention d'utilité sociale (CUS), signée le 30 mai 2011, est basée sur un plan stratégique de patrimoine (PSP) approuvé par le CA du 2 juin 2010. Elle prévoit sur la période 2011-2016, une montée en puissance de la

¹⁹ (Créances N-1 + quittance N – créances N – créances admises en non-valeur N) / quittance N.

²⁰ Données Harmonia retraitées ESH France entière.

production, avec la livraison de 1 231 logements sur six ans (dont 318 LLTS) et des interventions sur le patrimoine existant à hauteur de 7,5 millions d'euros soit 1,25 million d'euros annuels représentant un effort de maintenance de 540 euros par an et par logement.

Le PSP élaboré par la SCET approuvé en 2010, est désormais ancien. Il se limite par ailleurs à la simple définition d'un programme prévisionnel de travaux ; il ne comporte donc pas de volet stratégique de développement tant sur les objectifs en volume que sur les secteurs d'implantation.

L'orientation implicite portée jusqu'à lors par le conseil d'administration, mais non formalisée dans un document stratégique, a consisté à porter le parc à 4 000 logements, seuil considéré comme le point mort d'équilibre de l'activité locative.

Les orientations contemporaines affichées par la société lors de son conseil d'administration du 4 mai 2019 s'appuient sur un objectif actualisé à 6 000 logements à horizon 2022–2023, sans fondement précis sur la réalité de la demande à satisfaire, ni sur ses caractéristiques ainsi que sur sa propre capacité financière à en assumer la soutenabilité financière (cf. § 6.3).

Pour sa part, le programme de travaux comporte une évaluation des travaux à réaliser sur vingt groupes immobiliers représentant 1 197 logements. Le PSP a été complété en octobre 2011 de fiches de type « carnets de santé » déclinées sur 28 résidences ; elles établissent un descriptif du programme et un rappel des actions engagées. Le PSP ne prend toutefois pas en compte les autres aspects d'un diagnostic stratégique (sociaux, services rendus, financiers, urbains). Assimilable à un simple plan technique d'entretien du parc, il a été actualisé en mars 2015 puis en décembre 2017.

La SEMAG indique qu'un PSP complet est en cours d'élaboration pour une restitution attendue à la fin du premier semestre 2020.

5.2 ÉVOLUTION DU PATRIMOINE

5.2.1 Offre nouvelle

Sur la période 2010-2018, la SEMAG a livré 2 308 logements familiaux, soit un niveau de production annuelle de 280 logements bien supérieur à celui indiqué dans la CUS à savoir 200 logements par an. Cette forte progression, d'un peu moins de 200 % en 9 ans, a permis la quasi-atteinte de l'objectif de 4 000 logements que s'était défini le conseil d'administration à cette fin de période.

L'année 2014 a marqué un point d'accélération de la politique de développement avec une forte augmentation de la production passant d'un rythme annuel de 112 logements livrés entre 2010 et 2013 à 388 entre 2014 et 2018. Cette augmentation très marquée du développement s'explique notamment par une forte diminution de l'activité des autres bailleurs guadeloupéens confrontés à diverses difficultés remettant en cause leur capacité à produire.

Évolution du patrimoine 2010-2018											
Années	Parc au 1 ^{er} janvier	total des Livraisons	Mise en service gestion locative	Nombre de logements	% produit en VEFA	Financements (construction)				Parc au 31 décembre	Évolution
						LLTS	LLS	PLS	Libre		
2010	1 234	78	78	0	0%	33	45			1 312	6,3%
2011	1 312	149	149	0	0%	17	132			1 461	11,4%
2012	1 461	138	138	0	0%	10	128			1 599	9,4%
2013	1 599	83	81	0	0%	28	53		2	1 682	5,2%
2014	1 682	271	271	8	3%	42	211	10	8	1 953	16,1%
2015	1 953	294	294	140	48%	15	219	60		2 247	15,1%
2016	2 247	532	532	264	50%	33	416	83		2 779	23,7%
2017	2 779	396	276	290	73%	3	303	90		3 175	14,2%
2018	3 175	445	365	437	98%	26	347	68	4*	3 620	14,0%
Total		2 386	2 184	1 139	3	207	1 854	311	10		193,4%
Source : base de données retraillée											
*Conventionnés avec l'ANAH											

Source : base de données retraitée.

*Conventionnés avec l'ANAH

Ce quasi doublement du rythme de la construction s'est également traduit par une évolution du mode de réalisation des opérations, leur localisation, leur importance et la nature des financements :

- le recours à la VEFA qui, en trois années, est passé d'un volume de logements anecdotique à un niveau représentant la moitié, puis les trois quarts de la production avant de concerner la presque totalité de la production nouvelle ;
- les opérations livrées entre 2014 et 2018 sont, pour 90 % d'entre elles, portées par des structures de défiscalisation ;
- la mise en service de nouveaux programmes en Martinique avec un volume de livraison qui est passé de huit logements en 2014 à 187 en 2018, représentant au final 491 logements en cinq ans ;
- la taille moyenne des opérations, qui était comprise entre 20 et 30 logements entre 2010 et 2014, est désormais de l'ordre de 40 logements voire proche de 50 en 2018 ;
- le recours au financement de logements en PLS alors que la CUS ne le prévoyait pas ; 311 logements ont ainsi été financés dont 70 % sur le seul territoire martiniquais ;
- la gestion de 10 logements non agréés suite à rachat de patrimoine et de 4 autres bénéficiant d'une convention ANAH ; 12 d'entre eux sont également situés en Martinique .

Les prévisions de livraisons sur les quatre prochaines années confirment l'ambition de la société à maintenir un niveau élevé de la production ainsi que ses caractéristiques. Les projets communiqués par cette dernière, pour l'essentiel réalisés en VEFA, font état de 1 373 logements à réceptionner entre 2019 et 2022 dont 264 en Martinique. La taille moyenne des opérations en cours est d'environ 55 logements, 11 des 26 résidences guadeloupéennes atteignant le seuil de 60 logements. Les financements PLS devraient être néanmoins moins sollicités, seuls 89 logements sont d'ores et déjà financés dans cette catégorie dont 57 en Martinique. Les financements très sociaux représenteraient moins de 20 % des logements livrés, soit à un niveau encore très faible au regard de la typologie des loyers actuellement proposés par la société (cf. § 3.2.1).

Les perspectives de dépôts de dossiers de financement LBU pour l'année 2019 corroborent l'hypothèse de la poursuite d'une forte activité, la société envisageant, pour la seule Guadeloupe, l'instruction de 12 opérations représentant 603 logements dont deux d'entre elles sont constituées de 120 logements chacune. En Martinique, la société prévoit la demande de financement de 6 opérations, soit 220 logements dont 30 en LLTS et le reste en LLS.

Le recours à la VEFA demeure un moyen de production privilégié ; seuls 20 % des dossiers qui devraient être déposés auprès des services de l'État au titre de la programmation 2019 sont réalisés en maîtrise d'ouvrage interne.

5.2.2 Interventions sur le parc

En raison de l'âge du parc, la société n'a encore engagé aucune opération de réhabilitation de ses immeubles. Un plan prévisionnel d'entretien a été élaboré en 2018. Il identifie les travaux programmés comprenant l'amélioration et le renouvellement de composants ainsi que le gros entretien à réaliser sur la période 2019-2028. Sur les dix années concernées, le plan prévoit ainsi l'engagement de 10,7 millions d'euros d'interventions se partageant pour moitié sur les deux postes budgétaires précités. La société devra néanmoins se montrer plus précise dans la définition des travaux programmés. À titre d'exemple, le plan prévoit des travaux de gros entretien à hauteur de 101 000 euros de gros entretien et de 162 000 euros d'investissement pour le programme « Les Flamboyants » alors que ce dernier est inoccupé depuis plusieurs années et que sa mise en vente est probable.

D'un point de vue financier, les orientations du plan s'avèrent donc ambitieuses au regard des montants consacrés jusqu'à présent.

Les différentes visites de patrimoine ont confirmé le bon état général et technique des résidences qui pour la plupart sont récentes. Cependant, la société affiche la volonté de maintenir attractive l'image de ses immeubles : les ravalements sont programmés sur un rythme ambitieux de 7 ans ; l'Agence a pu observer le bon état des façades des immeubles les moins récents. Par ailleurs, certaines opérations de ravalement s'accompagneront de programme de résidentialisation ; c'est le cas des immeubles situés dans le quartier sensible de la Boucan sur la commune de Sainte Rose.

Outre les interventions relevant du plan d'entretien, la SEMAG a engagé les études pour le lancement de deux opérations de confortement parasismique qui s'inscrivent dans des programmes d'aides publiques dédiées. Les projets concernent la résidence *Gâtine* pour un montant approchant 1,5 millions d'euros TTC et la résidence *Bois d'Inde* pour 2,7 millions d'euros. Pour cette dernière, l'opération de confortement parasismique d'ordre purement technique s'est complétée d'un projet de réhabilitation, le constat partagé avec les services de l'État ayant conclu à la nécessité d'une intervention élargie avec la prise en compte du fonctionnement du quartier. En effet, cette résidence, construite en 1996, est la plus ancienne du parc locatif de la SEMAG. Située sur la commune des ABYMES, elle est composée de 6 bâtiments comprenant 52 logements et de 6 locaux commerciaux en pied d'immeuble. L'occupation y est très précarisée. Le taux de vacance est très important, supérieur à 10 % malgré sa localisation favorable. Le bâtiment est assez dégradé.

Le coût global est de l'ordre de 4,7 millions d'euros dont un peu moins de 1,9 million d'euros de subventions ; malgré cette participation de l'ordre de 40 % du total, la société devrait mobiliser environ 2 millions d'euros de fonds propres complétés d'un emprunt de près de 800 000 euros.

L'analyse du montage de cette opération a mis en évidence une première approche segmentée des différentes questions. Faute d'une réelle expérience en matière de réhabilitation, la société a montré une difficulté à inscrire rapidement le projet dans une opération d'ensemble dépassant le simple cadre technique de l'objectif initial.

Le principe de réhabilitation et de résidentialisation présenté à l'équipe de contrôle apparaît de bonne facture et en capacité de répondre aux différentes problématiques de cet ensemble.

Une première tranche de travaux a été initiée pour requalifier les escaliers situés en parties communes. La procédure adaptée mise en œuvre à cette occasion méconnaît toutefois les règles de la commande publique. En effet, pour la détermination du seuil et donc de la procédure de passation, les montants des travaux techniquement différents mais réalisés sur un même site, dans un délai similaire et portant sur un même projet, doivent être cumulés²¹.

5.3 EXERCICE DE LA FONCTION MAITRISE D'OUVRAGE

5.3.1 Engagement des opérations

Les projets d'opération de construction neuve de logements locatifs sociaux sont présentés au comité d'engagement avant validation en CA avec, entre autres, les résultats d'une prévisionnelle financière projetée jusqu'au terme d'utilisation du programme, soit 50 ans.

La projection est calée sur la base du prix de revient et des modalités de financement prévisionnels de l'opération et paramétrée sur un certain nombre d'hypothèses liées à l'exploitation du programme sur la période concernée. Si les indices macro-économiques retenus paraissent prudents, d'autres apparaissent

²¹ L'article 21-I-1 du décret 2016-360 du 25 mars 2016 rappelle que la valeur estimée du besoin pour les marchés publics de travaux est déterminée, "quel que soit le nombre d'opérateurs économiques auquel il est fait appel et le nombre de marchés publics à passer" en prenant en compte la valeur totale des travaux se rapportant à une opération ainsi que la valeur totale estimée des fournitures et des services mis à la disposition du titulaire par l'acheteur lorsqu'ils sont nécessaires à l'exécution des travaux ».

totallement déconnectés des constats dressés lors du contrôle, que se soient le niveau des coûts de gestion ou celui des risques locatifs liés à la vacance ou à l'impayé. Ainsi, les simulations sont paramétrées sur la base :

- d'un coût de gestion annuel au logement de 750 euros, porté à 990 euros après intégration de la part d'entretien courant excédant les références habituelles ; ceci alors que, ce même coût de gestion locatif a été estimé à une moyenne de près de 2 000 euros sur les exercices 2015 à 2017 ;
- d'un taux de vacance à 1,5 % sur les programmes guadeloupéens et à 2,5 % sur les opérations martiniquaises, alors même qu'ils sont respectivement de l'ordre de 12 % et 15 % en janvier 2019 ;
- d'un taux d'impayés de 2,5 % en Guadeloupe et 3,5 % en Martinique, alors même que l'évolution de la créance locative sur locataires présents rapportée aux loyers quittancés a augmenté de près de 5 % par an sur les derniers exercices.

Aux fins de comparaison, l'Agence a examiné les simulations financières de deux opérations engagées récemment²² en modifiant le paramétrage des coûts de gestion :

- sur le programme guadeloupéen, le résultat prévisionnel cumulé au terme des 50 années d'exploitation serait divisé par trois avec des coûts de gestion annuels portés à 2 000 euros²³ au logement, tout en demeurant positif ; ce même résultat serait réduit de plus d'un tiers dans la projection intégrant un coût de gestion annuel de 1 600 euros par logement ;
- sur le programme martiniquais, l'impact d'un coût de gestion annuel porté à 1 600 euros²⁴ fait passer le résultat cumulé au terme de la projection d'un bénéfice prévisionnel de près de 3 millions d'euros à un déficit estimé de l'ordre de 600 000 euros.

Cette analyse confirme la sensibilité au coût de gestion retenu pour apprécier l'opportunité de réaliser une opération en projection prévisionnelle. L'enjeu prioritaire pour la SEMAG est de mesurer l'impact des opérations au regard de la projection de son exploitation dans sa globalité, particulièrement au niveau du secteur agréé. Compte tenu de la situation de tension à laquelle est confrontée la société (cf. § 6.2), une vigilance particulière est de mise afin d'assurer que les nouvelles opérations engagées ne dégradent pas davantage une exploitation assez fragile. Il apparaît, quoiqu'il en soit, nécessaire que la société éclaire la décision d'engagement de ses opérations locatives sur la base de critères internes bien définis.

Outre les conditions financières d'engagement des opérations nouvelles, la société gagnerait à se montrer plus sélective dans le choix de ses nouveaux projets immobiliers, d'autant qu'ils sont essentiellement réalisés en VEFA. Elle doit notamment être attentive à la localisation des sites et à la proximité des équipements et services, à la qualité des accès et des réseaux, à la typologie et aux surfaces des logements, à l'organisation urbaine et architecturale de la résidence, à l'ordonnancement des stationnements et des équipements collectifs. Confrontées à la grille de ces critères, plusieurs résidences livrées au cours des cinq dernières années notamment en Martinique, n'auraient probablement ni été acquises ni financées.

5.3.2 Suivi des opérations

Au sein de la direction du développement, la conduite des opérations de logement social est assurée par le service de la promotion immobilière et construction. Sous l'autorité d'un responsable en cours de recrutement, l'équipe est composée d'une douzaine de personnes dont la moitié dédiée à des fonctions de manager de projets ou de chargés d'opérations. Une cellule de quatre personnes ressources, directement rattachée au directeur, assure un appui opérationnel à l'ensemble des services, y compris l'agence de Martinique, tant sur des missions de construction que d'aménagement.

²² Programmes Villeneuve sur la commune du Lamentin et Morne Calebasse 2 sur la commune de Fort-de-France.

²³ Cf. § 2.3.3.2 : le coût de gestion 2017 a été estimé par l'Agence à 2 091 euros/logement géré (secteur agréé).

²⁴ L'entretien courant non récupérable étant, quant à lui réduit à 250 euros/lgt/an.

La SEMAG bénéficie d'une forte identité opérationnelle et de compétences techniques qui garantissent le bon exercice de ses prérogatives de maîtrise d'ouvrage. Les opérations de construction font l'objet d'une gestion suivie qu'elles soient assumées en interne ou qu'elles relèvent de programmes acquis en VEFA.

Les visites de terrain ont attesté d'une bonne qualité de construction des projets qui ont été livrés sur la période du contrôle.

Néanmoins, la problématique des raccordements des opérations nouvelles aux réseaux apparaît comme une question de plus en plus récurrente. Les retards engendrés pénalisent fortement la société notamment pour organiser le planning de commercialisation des logements générant des pertes financières incidentes. L'opération VEFA de 90 logements « les Hauts de Bougainville » est particulièrement illustrative de cette situation. Alors que l'OS de début de travaux a été lancé le 19 août 2013 avec une fin de chantier en 2015, la résidence n'a pu être commercialisée qu'en juillet 2018 après de multiples vicissitudes.

5.3.3 Analyse d'opérations

L'Agence a procédé à l'analyse des coûts de 35 opérations en Guadeloupe représentant 2 365 logements et de 14 programmes et de 20 autres programmes en Martinique pour un total de 758 logements. Sur la période 2014-2018, les prix de revient ramenés au m² de surface habitable sont respectivement de 1 922 euros et de 2 065 euros pour un coût au logement de 141 250 euros et 143 300 euros. Les opérations qu'elles soient réalisées en maîtrise d'ouvrage interne ou en VEFA présentent des coûts moyens assez similaires.

Les opérations en cours, livrables entre 2019 et 2021 affichent des prix plus élevés de l'ordre de 2 200 euros le m² de SH en Guadeloupe ; les projets en VEFA s'avérant moins coûteux, 2 185 euros contre 2 270 euros en maîtrise d'ouvrage interne, l'écart pouvant potentiellement s'expliquer par le caractère prudentiel de l'estimation interne.

La plupart des opérations engagées, tant sur la Guadeloupe qu'en Martinique, bénéficie du dispositif de défiscalisation dont les effets se cumulent aux subventions LBU. De ce fait, les montages financiers se révèlent particulièrement favorables pour la société puisque ne nécessitant pas la mise de fonds propres sauf de manière exceptionnelle et in fine pour un montant très marginal. Ainsi, le bailleur bénéficie d'une aide globale de l'ordre de 40 % du prix global des opérations pour un emprunt avoisinant les 60 % du coût total. Si les subventionnements LBU s'avèrent plus favorables en Guadeloupe (16,6 % contre 10,2 % en Martinique), l'avantage rétrocedé lié à la défiscalisation se révèle plus avantageux en Martinique se traduisant par un taux d'aides publiques équivalent sur les deux territoires.

L'analyse de dossiers n'a pas révélé de manquements manifestes dans le déroulé des procédures. La plupart des maîtres d'œuvre sont retenus via un accord cadre. La société devra néanmoins satisfaire à une plus grande motivation des choix et des décisions. D'une manière générale :

- le formalisme des procès-verbaux doit être renforcé notamment lorsqu'il s'agit de motiver les décisions résultant de procédures de négociation ;
- les avenants sont passés beaucoup trop tardivement, parfois à l'issue des opérations de réception ;
- les dossiers de réception sont insuffisamment bien tenus dans l'ensemble et la gestion des délais de levées de réserves parfois beaucoup trop élastique au regard des engagements écrits.

5.4 EXPLOITATION DU PARC

5.4.1 Exploitation du patrimoine

5.4.1.1 Diagnostic de performance énergétique et lutte contre le saturnisme

L'obligation de réalisation des DPE n'est pas applicable dans les DOM, de même que l'article 5 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'Environnement. Au vu des dates de construction de ses immeubles, la SEMAG n'est pas concernée par l'obligation de réalisation de Constats de Risque d'Exposition au Plomb (CREP).

5.2.4.2 Obligations liées à la recherche et la présence d'amiante

La société ne peut justifier du respect des obligations réglementaires concernant la réalisation de repérages des matériaux et produits contenant de l'amiante en parties communes (diagnostics techniques amiantes-DTA), ainsi que des DAPP (diagnostics Amiante pour les Parties Privatives), pour la résidence *Bois d'Inde*.

La réglementation amiante s'impose aux propriétaires d'immeubles bâtis dont le permis de construire a été délivré avant le 1^{er} juillet 1997, conformément aux articles R. 1334-16 et suivants du Code de la santé publique. De manière évidente, le programme « Bois d'Inde » est concerné par cette obligation. La SEMAG atteste de la réalisation d'un diagnostic amiante sur la résidence Bois d'Inde en 2006 par un cabinet extérieur mettant en évidence l'absence d'amiante, tout en reconnaissant l'absence de preuve écrite de ce diagnostic. Ce résultat aurait été confirmé par un repérage avant travaux réalisé en février 2019.

Trois autres groupes livrés avant la mi-2000, sont susceptibles d'être également concernés ; ils représentent 148 logements en sus des 58 logements de *Bois d'Inde*.

Il appartient à la SEMAG de se conformer à la réglementation en justifiant l'effectivité de ces diagnostics.

5.4.2 Sécurité dans le parc

Le parc de la société ne comprend que 5 ascenseurs ; leur suivi est assuré par un contrat d'entretien de type complet. Pour deux d'entre eux, les contrats souscrits en septembre 2013 d'une durée de 72 mois n'ont pas formellement été renouvelés.

La société ne procède pas à la vérification semestrielle des dispositifs automatiques d'ouverture tels que le prévoient l'article R. 125-5 du CCH et l'arrêté du 12 novembre 1990 relatif à l'entretien des portes de garages des bâtiments d'habitation.

La société devra s'attacher à lever les deux anomalies constatées et décrites ci-dessus.

Une mission « sécurité » en cours et confiée à un prestataire extérieur pour procéder à un état des lieux « à la cage d'escalier » de chaque résidence du parc devrait contribuer à la détection des carences réglementaires. La mise en place des fiches mensuelles de surveillance des résidences renseignées par les gardiens devrait contribuer à renforcer le dispositif de veille technique du parc. Il importera néanmoins de mettre en place un suivi régulier pour en garantir son effectivité et par conséquent son efficacité.

5.5 VENTES DE PATRIMOINE A L'UNITE

La SEMAG n'a pas prévu de s'engager dans un processus de vente de son patrimoine dans le cadre de la CUS, et n'en a réalisé aucune sur la période contrôlée.

6. TENUE DE LA COMPTABILITE ET ANALYSE FINANCIERE

6.1 TENUE DE LA COMPTABILITE

L'absence de directeur financier pendant tout le temps de la mission, combinée à une culture comptable insuffisamment partagée et un environnement complexe, ont rendu délicate la réalisation de diligences classiques chez la plupart des opérateurs et qui, dans le cas présent, se sont avérées souvent difficiles voire parfois infructueuses.

Compte tenu des écarts révélés entre les conditions d'engagement des opérations locatives et le diagnostic portant sur les risques locatifs liés à la vacance commerciale et le recouvrement des loyers, ainsi que sur l'importance des coûts de gestion imputés au secteur locatif, le contrôle a été axé sur :

- la bonne appréhension des risques et charges d'exploitation sur les différentes activités développées par la société ;
- la sécurisation du calcul du niveau de rentabilité de l'exploitation du secteur agréé sur les exercices 2015 à 2017 ;
- le niveau de représentativité de l'exercice 2017 dans les différentes composantes de son résultat ;
- l'impact des résultats annuels tirés du secteur non agréé dans les comptes sociaux ;
- la soutenabilité à moyen terme du modèle économique développé par la SEMAG, notamment dans sa capacité à dégager un niveau de fonds propres suffisant pour garantir durablement la valeur économique de son parc locatif.

Le mandat des co-auditeurs légaux des comptes a été renouvelé pour six ans au printemps 2017 après une mise en concurrence organisée via un appel d'offre ouvert. La société n'a reçu qu'une seule offre, à savoir celle des titulaires du marché précédent, offre retenue par la commission d'appel d'offres dans sa réunion du 17 mai 2017.

Comme indiqué précédemment (§ 2.3.3.1), l'un des cosignataires du marché, par ailleurs ancien directeur des prestations financières à la SCET, est actuellement sous contrat avec la SEMAG sur une mission d'expertise comptable préalable à la clôture des comptes sociaux.

Hormis quelques points mineurs qui devraient être corrigés dans les opérations de clôture des comptes 2018, les vérifications menées n'ont pas révélé d'anomalie particulière dans la tenue des comptes sociaux.

L'attention de la société est néanmoins attirée sur plusieurs points, notamment :

1) sur le secteur agréé :

- a. en application des dispositions issues du règlement ANC n° 2015-04, la méthode retenue depuis 2016, visant à déprécier les créances locatives de moins d'un an sur la base de taux issus de statistiques nationales, apparaît déconnectée de la réalité de ce risque locatif analysé sur la période récente et contemporaine (cf. § 4.7). La segmentation des locataires débiteurs par niveau de risque, telle qu'initiée par le service de la gestion locative devra être menée à son terme, permettant ainsi aux services financiers de mieux estimer la perte de valeur sous-jacente des créances selon leur niveau de risque de non-recouvrement ;
- b. la société adosse, depuis 2016, sa provision pour gros entretien (PGE) à un plan de travaux précisément identifiés dans le plan à moyen terme suivi par la direction du patrimoine. Ce plan prévisionnel à dix ans détaille, par programme et nature de travaux (gros entretien, renouvellement de composants, travaux

de remise en état des logements), les dépenses annuelles prévues au plan d'entretien sur la base d'une fréquence d'intervention théorique. La société a fait le choix d'exclure de ces travaux prévisionnels les dépenses liées au ravalement de ses immeubles locatifs, ceci au motif qu'un composant « ravalement avec amélioration » a été identifié à l'actif, dissocié de la structure des immeubles et amorti sur une durée de 15 ans. Des contrôles menés sur l'incidence de cette option sur la période 2019-2028, il s'est avéré que :

- le coût prévisionnel cumulé des dépenses de ravalement inscrites au plan de travaux représentait le double de la valeur brute des composants inscrits à l'actif (4,3 millions d'euros contre 2,1 millions) ;
- la valeur nette comptable résiduelle qui devrait être sortie de l'actif sur l'année d'intervention représenterait un montant cumulé de près de 600 000 euros.

L'option retenue par la société apparaît donc imprudente, le rythme d'intervention prévisionnel sur cette nature de travaux étant sensiblement inférieur à la durée d'amortissement du composant et, de plus, faute de pouvoir dissocier de manière précise la part spécifique d'amélioration apportée par ce type d'intervention, la société peut être amenée à immobiliser des travaux relevant, par nature, de dépenses de gros entretien qui, dans le cas d'espèce, n'auraient pas été provisionnées.

2) sur le secteur non agréé :

Outre deux contentieux lourds sur des opérations de concessions, l'un avec la SIG, et le second avec la commune de Baillif, les comptes de la SEMAG enregistrent, depuis plusieurs années, des créances sur collectivités locales d'un niveau totalement inhabituel. Leur montant cumulé approchait en janvier 2019 les 41 millions d'euros, dont près de 30 millions étaient exigibles depuis plus d'un an. Les créances sont essentiellement liées à des traités de concession d'aménagement ou des opérations de mandat dans lesquelles les collectivités contractantes sont notoirement défaillantes. Sous pression de la Caisse des dépôts, la SEMAG a mis en place un suivi rigoureux de ces créances non dévalorisables comptablement, avec un reporting mensuel à la direction générale et une présentation régulière dans une instance spécifique créée pour l'occasion et dénommée « Comité des créances », commission composée d'administrateurs de la société. La société a mis en œuvre un certain nombre de mesures spécifiques, négociées ou plus contraintes (du plan d'apurement transactionnel à la saisine de la CRC pour obtenir un mandatement d'office) visant à recouvrer ce type de créances. L'Agence encourage la SEMAG à maintenir une pression déterminée sur le sujet afin de résorber progressivement le niveau de ce type de créances qui impacte très significativement sa trésorerie disponible.

6.2 ANALYSE FINANCIERE

6.2.1 Gestion de la dette

Tableau de ventilation de l'annuité locative du secteur agréé 2015/2017				
		2015	2016	2017
propre	intérêts	942 206	743 729	684 742
	amortissements	3 259 702	3 406 224	3 422 317
	<i>dont amortissements anticipés</i>	0	0	0
défiscalisation	intérêts	792 924	1 213 214	1 554 101
	amortissements	896 295	9 219 764	3 883 458
	<i>dont amortissements anticipés</i>		7 500 000	1 153 459
annuité locative secteur agréé (hors RA)		5 891 127	7 082 931	8 391 159
annuité locative en % des loyers		52,8%	52,1%	52,8%

Source : données transmises par les services financiers de la société.

L'annuité locative 2015-2017 a augmenté de 2,5 millions d'euros, la part de la dette adossée aux opérations de logements sociaux en défiscalisation dépassant sur le dernier exercice 50 % du service de la dette relevant du secteur agréé.

Le poids de l'annuité locative rapportée aux loyers et charges quittancés est demeuré stable sur les trois exercices. Au-delà du 3^e quartile des ESH à près de 53 %, ce ratio peut paraître élevé ; il est toutefois cohérent avec l'âge du patrimoine locatif de la SEMAG et les modalités de financement de ses opérations locatives.

Au-delà de l'annuité locative, la société a également remboursé, au titre du secteur non agréé et, de manière marginale pour ses bâtiments administratifs, près de 28 millions d'euros au cours de la même période.

La société a, par ailleurs, opéré un remboursement anticipé de 7,5 millions d'euros en décembre 2016 pour un emprunt adossé à une acquisition foncière et pour près de 2,5 millions d'euros sur divers emprunts locatifs au cours des exercices 2017 et 2018.

Le niveau de la capacité d'autofinancement (CAF) du secteur agréé apparaît aujourd'hui insuffisant pour garantir le remboursement de la dette financière à moyen et long terme. L'encours de la dette financière inscrite atteignait, à la clôture des comptes 2018, 344,2 millions d'euros, dont 290,1 millions de ressources adossées aux opérations locatives relevant du secteur agréé.

Plus de 97 % de la dette financière locative était indexée sur Livret A et pour les 7,4 millions restants, l'index est un taux fixe s'élevant en moyenne à 2,46 %.

La durée résiduelle moyenne pondérée des emprunts locatifs est contractuellement de 29,6 ans.

En rapportant le capital restant dû au titre de l'activité agréée²⁵ à la CAF moyenne dégagée sur la période 2015/2017²⁶, la durée²⁷ de désendettement serait de près de 49 ans, largement au-dessus de la durée résiduelle d'amortissement des immobilisations locatives qui était, fin 2017, de 44,2 ans.

Il convient de relever la grande sensibilité de ce calcul économique à la valeur de la CAF, dont les variations sont très importantes au cours de la période (cf. § 6.2.2), exposées notamment aux fluctuations du coût de gestion imputé sur l'activité agréée.

L'Agence conclut, en raisonnant sur les équilibres économiques du secteur agréé, que le niveau de la CAF apparaît aujourd'hui insuffisant pour garantir le remboursement de la dette à moyen et long terme. La SEMAG partage ce constat, et évoque un redressement des indicateurs de gestion (baisse de la vacance, augmentation du taux de recouvrement), qui permettra effectivement d'améliorer la CAF.

Elle n'avance toutefois aucun chiffre, ni diagnostic financier, pour évaluer le niveau de l'impact effectif de ces améliorations de gestion sur sa capacité de remboursement.

²⁵ 283 722 574 euros.

²⁶ 5 925 636 euros.

²⁷ Cet indicateur [endettement/CAF] permet de mesurer la durée théorique de désendettement si la totalité de la CAF y était consacrée.

6.2.2 Analyse de l'exploitation

6.2.2.1 Analyse de l'exploitation du secteur agréé²⁸

Évolution de la marge brute totale 2015-2017			
	Montants en milliers d'euros		
	2015	2016	2017
Loyers	9 951	11 982	14 343
+ Production immob.- Immeubles de rapport (frais financ. externes)	512	1 972	1 352
+ Subventions d'exploitation diverses	52	-	-
+ Quote-part des subv. d'investiss. virées au résultat de l'exercice	983	1 114	1 647
+ Récupération des charges locatives	1 205	1 605	1 558
- Charges récupérables	1 201	1 457	1 836
- Crédit Bail sur opérations défiscalisation	1 629	3 217	5 110
- Dotat. aux amort. des constructions, VRD et travaux amélioration	2 968	3 080	3 067
- Intérêts sur opér. locatives hors int. compensateurs	2 024	3 033	3 241
= MARGE SUR LOCATIF	4 881	5 886	5 647
+ Autres prestations de services VEFA	3 921	2 266	1 502
= MARGE BRUTE TOTALE	8 802	8 152	7 149

Sources : comptes annuels - annexes réglementaires.

Les loyers quittancés ont augmenté de 4,4 millions d'euros au cours des exercices 2015-2017. La marge locative annuelle est demeurée relativement stable, approchant les 5,5 millions d'euros. Ce chiffre est à rapprocher de la perte cumulée sur les logements vacants en janvier 2019 (hors charges non récupérées) évaluée par l'Agence à 2,2 millions (cf. § 4.5).

D'une moyenne de 8 millions d'euros, la marge annuelle brute dégagée par le secteur agréé fléchit sensiblement sur le dernier exercice, du fait de la nette inflexion des prestations refacturées dans le cadre du suivi des opérations immobilières portées par les structures de défiscalisation²⁹.

Évolution de l'EBE 2015-2017			
	Montants en milliers d'euros		
	2015	2016	2017
MARGE BRUTE TOTALE	8 802	8 152	7 149
+ Subventions d'exploitation	-	595	237
- Gros entretien sur biens immobiliers	55	82	107
- Grosses réparations sur biens immobiliers	286	16	310
- Achats stockés d'approvisionnements	-	720	11
- Achats non stockés de matières et fournitures	77	59	104
- Travaux relatifs à l'exploitation	83	46	146
- Autres travaux d'entretien	83	22	63
- Loyers des baux à long terme	78	49	87
- Autres charges externes	1 664	574	722
- Taxes foncières	392	392	587
- Autres impôts, taxes et versements assimilés	222	210	122
- Impôts et taxes sur rémunérations	-	192	359
- Salaires et traitements	3 744	3 760	5 642
= EXCEDENT BRUT D'EXPLOITATION	2 119	2 624	- 875

Source : comptes annuels - annexes réglementaires.

²⁸ Retraite de l'incidence des opérations locatives portée par des sociétés ad hoc.

²⁹ La SEMAG refacture ses missions d'AMO aux sociétés « ad hoc », constituées pour assurer le portage juridique des opérations locatives financées dans le cadre de la loi de défiscalisation. Le produit de cette prestation s'amenuise au fur et à mesure de la montée en puissance du nouveau dispositif de défiscalisation (CIDOM) ; ce produit est donc en voie d'extinction progressive.

Le cumul de l'ensemble des charges externes et des coûts salariaux affectés au secteur locatif, qui était de l'ordre de 6 millions d'euros sur les exercices 2015 et 2016, a dépassé les 8 millions d'euros sur le dernier exercice amenant à une insuffisance brute d'exploitation de l'ordre de 875 000 euros (cf. § 2.3.3.2), alors même que l'activité locative a dégagé un excédent brut d'exploitation (EBE) de plus de 2 millions d'euros sur les deux exercices précédents.

Évolution de l'autofinancement 2015-2017			
	Montants en milliers d'euros		
	2015	2016	2017
EXCEDENT BRUT D'EXPLOITATION (EBE)	2 119	2 624	-875
+ Dotations aux amortissements des immob. locatives et baux à L.T. (C/6811 partiel) ⁽¹⁾	4 597	6 297	8 177
- Quote-part des subventions d'investissement virées au résultat de l'exercice (C/777)	983	1 113	1 647
+ Autres transferts de charges d'exploitation (C/791)	324	0	0
- Pertes sur créances irrécouvrables (C/654)	243	287	130
- Redevances et charges diverses de gestion courante (C/651 et 658)	15	7	8
+/- Quote-part de résultat sur opérations faites en commun	-11	-36	-20
+ Produits financiers	513		
- Charges financières	248	198	79
= CAPACITÉ D'AUTOFINANCEMENT	6 053	7 280	5 418
- REMBOURSEMENTS D'EMPRUNTS LOCATIFS (financements définitifs hors remboursements)	4 156	5 126	6 152
= AUTOFINANCEMENT COURANT HLM	1 896	2 153	-734
- Charges exceptionnelles sur opérations de gestion (C/671)	218	203	80
- Autres charges exceptionnelles (C/678)	1	0	126
- Participation des salariés aux résultats de l'entreprise	106	0	239
= AUTOFINANCEMENT NET HLM	1 571	1 951	-1 179
<i>pm. chiffre d'affaires</i>	<i>11 155</i>	<i>13 586</i>	<i>15 901</i>
<i>Autofinancement net en % du CA</i>	<i>14,08%</i>	<i>14,36%</i>	<i>-7,42%</i>

⁽¹⁾ y compris redevances de crédit-bail sur opérations en défiscalisation (c/612)

Source : comptes annuels - annexes réglementaires.

Le contrôle a été l'occasion d'estimer le niveau de capacité d'autofinancement dégagée par l'activité locative de la SEMAG, ainsi que le ratio d'autofinancement net, tel que calculé dans le secteur HLM, rapporté aux loyers et charges quittancés dans l'exercice.

Divers retraitements ont été opérés à partir de l'EBE en déduisant ou réintégrant des produits ou charges calculés ou exceptionnels. La capacité d'autofinancement ainsi calculée est réduite du remboursement en capital opéré sur les emprunts locatifs. D'autre part, les crédits-vendeurs consentis par la SEMAG aux structures de portage des opérations de défiscalisation, comptabilisés en produits financiers, ont été neutralisés dans le calcul de la CAF, sauf pour la fraction correspondant en 2015 au rattrapage de la rémunération due au titre de la mise à disposition des fonds auprès des structures de portage.

Si l'autofinancement net dégagé par les exercices 2015 et 2016 a dépassé les 14 %, plaçant la SEMAG au niveau du 3^e quartile des ESH³⁰, sa chute a été extrêmement importante sur 2017 avec une perte de plus de 21 points, suivant en cela la tendance identique à l'EBE et à la CAF, avec une amplification liée à l'augmentation du remboursement des emprunts locatifs (+1 million d'euros par rapport à 2016).

Le conseil d'administration ne s'est pourtant pas saisi de ce problème, aucune explication des causes de cette situation et les éventuelles mesures internes à mettre en œuvre pour redresser la situation financière de la société de manière pérenne n'ayant été débattues.

³⁰ Boléro 2016 – ratio B1 – ESH France entière.

Évolution de l'autofinancement 2015-2017			
	Montants en milliers d'euros		
	2015	2016	2017
EXCEDENT BRUT D'EXPLOITATION	2 119	2 624	- 875
+ Reprises sur provisions d'exploitation (hors grosses réparations)	1 258	-	2 064
+ Transferts de charges d'exploitation (hors grosses réparations)	324 345	-	-
+ Reprise sur provisions	46	367	95
- Dotations aux provisions	1 799	561	2 663
- Pertes sur créances irrécouvrables	243	287	130
- Charges diverses de gestion courante	15	7	8
= RESULTAT D'EXPLOITATION	1 690	2 136	- 1 517
- Quote-part de résultat sur opérations faites en commun (Charges)	11	36	20
+ Produits financiers sur prêts hors accession	1 131	898	1 703
- Intérêts des autres opérations	241	194	79
- Charges nettes sur cession de VMP	7	4	-
= RESULTAT COURANT	2 562	2 800	88
+ Produits des cessions d'éléments d'actif	255	340	14 239
- Charges exceptionnelles sur opérations de gestion	218	203	80
- Valeur comptable des éléments d'actif cédés	392	296	14 155
- Autres charges exceptionnelles	1	-	126
- Participation des salariés aux fruits de l'expansion	106	0	239
RESULTAT DE L'EXERCICE	2 101	2 641	- 273

Source : comptes annuels - annexes réglementaires.

Les bénéfices nets comptables dégagés par les exercices 2015 et 2016 ont été très proches de leur EBE, le résultat financier neutralisant le solde net entre les dotations et reprises sur provisions d'exploitation et le résultat exceptionnel.

Alors que les comptes sociaux 2017 ont été arrêtés avec un bénéfice net pour le secteur agréé de 2 448 136 euros, ces derniers ont été retraités en appliquant les dispositions issues du nouveau règlement de l'Autorité de Normes Comptables (ANC) adopté le 12 octobre 2018 revenant sur le principe de la comptabilisation immédiate du crédit d'impôt pour investissement dans un DOM (CIDOM). Les 2 776 453 euros qui avaient été comptabilisés au vu du règlement précédent ANC n° 2015-04 comme un produit exceptionnel de l'exercice ont été reclassés sous forme d'une subvention d'investissement et reprise sur l'exercice à hauteur d'1/50^e, soit au rythme d'amortissement du composant « structure » des immeubles ainsi subventionnés.

Ce retraitement a donc réduit le produit exceptionnel comptabilisé en 2017 de plus de 2,7 millions d'euros, soit le montant de la subvention transférée réduit d'1/50^{ième} correspondant au montant annuel transféré au résultat 2017).

Sur ce dernier exercice, l'insuffisance brute d'exploitation a été dégradée par le jeu des dotations aux provisions pour obtenir un déficit d'exploitation dépassant 1,5 million d'euros. Le résultat courant est redressé par les produits financiers perçus des sociétés ad-hoc, porteuses des programmes immobiliers montés dans le cadre des dispositifs de défiscalisation. Le résultat exceptionnel enregistre le transfert d'immobilisations financières à immobilisations corporelles des programmes sortant du dispositif de défiscalisation ainsi que la participation des salariés.

Le résultat net comptable recalculé de l'exercice 2017 est donc, pour le secteur agréé, déficitaire de près de 300 000 euros.

6.2.2.2 Résultats comptables sociaux ventilés par activité

Evolution du résultat net comptable 2015/2017				
	Montants en milliers d'euros			
	2015	2016	2017 (*)	cumul exercices 2015 à 2017
RÉSULTAT NET SECTEUR AGRÉÉ (a)	2 101	2 641	- 273	4 469
Balance brute Aménagement	-	-	-	-
+ Balance brute Mandat	-	-	-	-
+ Balance brute Promotion	2 577	2 373	1 844	6 794
+ Balance brute "Sites"	-	- 519	-	519
+ Balance fonctionnement secteur non agréé	- 1 282	- 1 156	- 2 283	4 721
= RÉSULTAT NET SECTEUR NON AGRÉÉ (b)	1 295	698	- 439	1 554
RÉSULTAT NET COMPTABLE SEMAG (a+b)	3 396	3 339	- 712	6 023

(*) comptes 2017 retraités du CIDOM
Source : comptes annuels - annexes réglementaires.

Les résultats tirés du secteur agréé sont complétés de ceux issus des activités d'autre nature, relevant essentiellement de la promotion immobilière. Le résultat annuel brut de ces activités est impacté par les coûts de fonctionnement qui leur sont imputables selon l'affectation analytique décrite au § 2.3.3.2.

Le fléchissement du résultat net du secteur non agréé depuis 2015 s'accompagne d'un résultat net négatif pour les deux secteurs en 2017.

L'activité de promotion a singulièrement fléchi au cours des trois derniers exercices, son résultat net passant d'un bénéfice de près de 1,3 million d'euros en 2015 à un déficit de plus de 400 000 euros en 2017.

Les bénéfices cumulés tirés de la promotion immobilière n'ont représenté que 25 % des bénéfices comptables enregistrés au cours des trois exercices. Le rapport lui serait encore plus défavorable avec une comparaison portée sur un rétrospectif à cinq ans (2013/2017) : le résultat net cumulé par le secteur non agréé étant déficitaire de plus de 3 millions d'euros alors que celui tiré de l'activité locative est bénéficiaire de plus de 10 millions.

La SEMAG ne conteste pas ce diagnostic et admet être dans un cycle bas pour l'activité non agréée : l'aménagement public est dépendant de la commande publique, et l'activité promotion privée marquée par la fin de l'opération « La Providence ». Une relance de l'activité non agréée à partir de 2021, ainsi qu'une contraction des charges, apparaît donc indispensable dans l'organisation actuelle de la SEMAG, pour absorber les coûts internes qui n'ont pas vocation à être affectés excessivement sur l'activité agréée (cf. § 2.3.3.2).

6.2.3 Structure financière circonscrite au seul secteur agréé

Bilans fonctionnels 2015 à 2017			
	Montants en milliers d'euros		
Rubriques	2015	2016	2017
Report-à-nouveau	0	2 101	4 741
Résultat de l'exercice	2 101	2 641	-273
Subventions d'investissement nettes	66 940	80 380	97 015
Capitaux propres	69 041	85 122	101 483
Provisions pour gros entretien	1 281	1 160	1 239
Amortissements et provisions (actifs immobilisés)	27 124	29 491	32 282
Dettes financières (hors ICNE)	182 048	240 660	259 497
Dépôts et cautionnements reçus	1 033	1 271	1 427
Actif immobilisé brut	263 453	331 366	362 566
Fond de Roulement Net Global (FRNG)	17 073	26 339	33 884
Besoin (+) ou Ressources (-) en FR total	-614	8 603	16 514
Trésorerie nette	17 400	15 559	11 947

(1) Fonds de roulement net global à terminaison: mesure de l'excédent en fin d'exercice des ressources stables de l'organisme (capitaux propres, subventions d'investissement, emprunts...) sur ses emplois stables (immobilisations corporelles et financières essentiellement) y compris les amortissements courus non échus (ACNE) en se plaçant comme si les opérations engagées étaient terminées, toutes les dépenses étant réglées et toutes les recettes étant encaissées.

(2) La ressource ou le besoin en fonds de roulement résulte d'un décalage temporel entre les paiements et encaissements. Un montant en attente de paiement supérieur à celui des encaissements en attente crée une ressource, situation qui renforce la trésorerie de l'organisme. L'inverse crée un besoin en fonds de roulement, situation tendant à pénaliser le niveau de la trésorerie.

Sources : états réglementaires annuels.

Conformément au chapitre 6 du titre IV du règlement n° 2015-04 du 4 juin 2015, la SEMAG établit depuis 2015, outre un compte de résultat, un bilan isolant le résultat de l'activité agréée relevant du périmètre du Service d'Intérêt Économique Général (SIEG)³¹.

Ainsi à partir des comptes clos au 31 décembre 2015, la société a présenté au passif de son bilan, sans reconstitution des résultats antérieurs ni affectation d'une part du capital social, un report à nouveau et un résultat lié à son activité agréée.

Le contrôle a été l'occasion de reconstituer l'évolution de la structure du haut de bilan de la société entre 2015 et 2017 pour les emplois et ressources relevant du seul secteur agréé.

Les capitaux propres ont augmenté de plus de 32 millions d'euros, expliqués à près de 93 % par la comptabilisation des nouvelles subventions d'investissement notifiées sur la période³². Le fonds de roulement net global augmente de 16,8 millions d'euros sur la même période, notamment sous l'effet conjugué d'un accroissement significatif du poids de l'endettement (+ 77,4 millions d'euros), mobilisé au bénéfice d'emplois nouveaux (+ 99,1 millions d'euros d'actifs bruts immobilisés).

Réduit des provisions pour risques et charges et des dépôts locataires, les ressources propres longues disponibles aux fins d'investissements fin 2017 dépasseraient les 31 millions d'euros. Cette disponibilité est néanmoins sous-estimée car elle n'intègre pas :

- les ressources acquises avant 2015 et le confinement du secteur agréé ; ainsi 20,4 M€ de ressources sont étaient inscrites en situation nette dans les comptes sociaux de la SEMAG à la clôture de l'exercice 2014, et la SEMAG ;
- l'augmentation du capital social opérée depuis lors.

Porté à terminaison des opérations engagées, ces ressources disponibles dédiées au seul secteur agréé seraient, en revanche, réduites de près de 11 millions d'euros, du fait principal des coûts de réintégration des opérations locatives portées par les entités ad hoc, au terme du processus de défiscalisation.

³¹ Selon les modalités définies aux articles 171-1 à 173-3 du règlement visé.

³² Le résultat 2017 et le montant des subventions inscrites en c/13 ont été retraités en prenant en compte l'avis de l'ANC du 12 octobre 2018.

Les ressources nettes complémentaires dégagées par le bas de bilan en 2015 se sont traduites par un besoin en fonds de roulement qui a fortement augmenté au cours de deux exercices suivants, passant de 8,6 millions d'euros fin 2016, à plus de 16,5 millions d'euros à la clôture du dernier exercice ; cette variation s'expliquant totalement par l'évolution des subventions d'investissement notifiées restant à encaisser (+11,6 millions d'euros) ainsi que par le montant des créances détenues au titre du CIDOM (5,2 millions d'euros), avec un impact sur la trésorerie nette disponible qui demeure néanmoins positive fin 2017, à un niveau approchant les 12 millions d'euros.

6.3 ANALYSE PREVISIONNELLE SUR LE SECTEUR AGREE

La direction de la société a demandé au printemps 2017 au cabinet Primexis, à l'époque co-commissaire aux comptes, une mission complémentaire visant à la mise en place de l'outil prévisionnel Visial. Cette projection, calée sur les données issues des comptes définitifs 2015, après sécurisation de la base patrimoniale, devait être confrontée à la réalité constatée dans les comptes de l'exercice suivant ; ceci afin de garantir la fiabilité des données intégrées dans l'outil et les hypothèses de projection. Les difficultés rencontrées par le prestataire ont justifié que la mission soit prolongée via un avenant signé en mars 2018. La livraison définitive des travaux prévue par cet avenant à l'été 2018 n'était pas effective lors des travaux de contrôle sur place menés par l'Agence début 2019.

Néanmoins, les différents travaux menés en relation avec le co-commissaire aux comptes et le prestataire désigné par la direction de la société (cf. § 2.2.3.2) ont permis de stabiliser suffisamment d'éléments pour ébaucher une prévisionnelle financière sur le secteur agréé, calée sur les comptes 2017 et projetée sur les exercices 2018/2023, qui a pu être évaluée par l'Agence.

		Autofinancements prévisionnels 2018-2023					
(en milliers d'euros)		2018	2019	2020	2021	2022	2023
évolution du parc locatif	livraisons		291	347	522	469	150
	ventes HLM	-	-	-	-	-	-
	parc en propriété au 31/12	3 864	4 155	4 502	5 024	5 493	5 643
évolution des loyers	loyers parc de référence	11 543	11 705	11 869	12 035	12 204	12 374
	loyers op° nouvelles	7 902	9 253	10 908	13 325	16 838	18 426
	redevances foyers	251	255	259	262	266	269
	autres loyers	331	271	201	172	154	133
	pertes sur vacance	- 1 943	- 1 792	- 1 701	- 1 522	- 1 655	- 1 594
	loyers totaux	18 084	19 692	21 536	24 272	27 807	29 608
autres produits courants	production immobilisée	1 207	1 943	2 306	1 450	787	760
	produits financiers	2 711	2 644	2 506	1 290	1 007	304
	produits divers	568	154	109	-	-	-
	total autres produits	4 486	4 741	4 921	2 740	1 794	1 064
	produits totaux	22 570	24 433	26 457	27 012	29 601	30 672
annuités	annuités de référence	- 7 323	- 7 341	- 7 291	- 7 204	- 6 869	- 7 073
	annuités réha	-	- 91	- 91	- 91	- 91	- 91
	annuités op° nouvelles	- 2 518	- 4 169	- 5 019	- 5 939	- 7 038	- 7 717
	annuités totales	- 9 841	- 11 601	- 12 401	- 13 234	- 13 998	- 14 881
	TFPB	- 809	- 1 098	- 1 658	- 2 309	- 2 362	- 2 421
maintenance	EC/GE	- 1 000	- 1 295	- 1 406	- 1 244	- 1 765	- 1 826
coûts de gestion	frais de personnel	- 6 724	- 6 922	- 7 256	- 7 401	- 7 549	- 7 837
	frais de gestion	- 919	- 937	- 956	- 975	- 994	- 1 015
	cotisation Cgls	- 42	- 42	- 43	- 44	- 45	- 46
	autres charges financières	- 226	- 222	- 226	- 206	- 250	- 250
	écart récup° charges	- 388	- 358	- 340	- 304	- 331	- 319
	coûts de gestion	- 8 299	- 8 481	- 8 821	- 8 930	- 9 169	- 9 467
	ratio / lgt	2 148	2 041	1 959	1 777	1 669	1 678
	pertes sur créances locatives	- 418	- 471	- 509	- 564	- 636	- 673
AUTOFINANCEMENT NET HLM		2 203	1 487	1 662	731	1 671	1 404
en % des loyers		12,18%	7,55%	7,72%	3,01%	6,01%	4,74%

Source : projection VISIAL.

La soutenabilité financière du modèle retenu par la SEMAG repose sur des conditions d'amélioration drastiques de sa gestion et l'atteinte de résultats probants en matière de maîtrise des risques locatifs. Une actualisation précise des simulations, au moins deux fois par an, à porter à la connaissance du conseil d'administration, apparaît indispensable dans cette situation.

Les hypothèses macro-économiques retenues peuvent être considérées comme prudentes.

Néanmoins, certains paramètres appellent les commentaires suivants :

- les données issues des comptes 2018, non disponibles lors du contrôle mais arrêtées depuis lors, devront être confrontées aux résultats projetés afin de sécuriser le calage du modèle ;
- le rythme de développement envisagé est techniquement crédible au vu des prévisions de la société ;
- l'évolution des loyers quittancés repose sur une réduction très sensible de la vacance. Évaluée à plus de 12 % en 2018 (cf. § 4.5), elle tendrait vers 5 % en 2023 ; si cet objectif est pertinent sa mise en œuvre effective est directement liée à la capacité de la société à améliorer très sensiblement son processus de commercialisation des logements (cf. § 4.4). L'impact d'une réduction de la vacance locative de 7 points, ramenant cette dernière à un niveau plus habituel et mieux conforme à la qualité générale des logements proposés améliorerait l'équilibre d'exploitation en fin de période projetée de plus de 2,2 millions d'euros annuels. A contrario,

l'absence de résorption de cet écart conduirait à un autofinancement net largement négatif et remettrait en cause la trajectoire prévue ;

- le coût des impayés, faute de conclusion sur l'approche initiée lors du contrôle sur place sur la qualification de ce risque locatif a été limité au taux standard de 2 % du volume de loyers quittancés inscrits chaque année en créances irrécouvrables ;
- les coûts de gestion évolueraient à la hausse sous l'effet d'une augmentation continue des frais de personnels, soit environ +16 % entre 2018 et 2023. Combinée à l'accroissement du patrimoine, cela conduirait toutefois à améliorer sensiblement le ratio du coût de gestion au logement géré, qui passerait de 2 148 euros à 1 678 euros, soit une valeur proche de celle constatée chez les opérateurs de logement social en outre-mer.

Ce choix peut apparaître relativement prudent dans la mesure où il ne table pas sur un transfert des frais de personnel vers le secteur non agréé, mais sur une production immobilisée du secteur agréé qui reste importante, en corrélation avec l'activité d'investissement prévue. Cela suppose néanmoins une amélioration de la performance de l'activité de gestion locative conséquente, qui devra s'effectuer à moyens quasi-constants dans un contexte de forte croissance du parc locatif. L'inadéquation entre l'offre proposée, en termes de niveau de loyers, à la demande sociale constitue un handicap supplémentaire, malgré la qualité indéniable du patrimoine.

Sous réserve du respect de ces conditions très exigeantes, l'autofinancement net annuel dégagé par l'activité locative sociale demeurerait positif sur toute la période à une moyenne proche de 6 % sur les années 2019/2023.

Évolution du potentiel financier prévisionnel 2018-2023							
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
potentiel financier au 1 ^{er} janvier		31 218	33 050	31 723	30 378	25 890	22 857
autofi net		2 203	1 487	1 662	731	1 671	1 404
affectation PGE		135	136	160	- 116	231	144
fonds propres affectés RC	-	2 901	- 2 685	- 1 820	- 822	- 885	- 900
fonds propres affectés dvpt	-	3 721	- 5 970	- 13 851	- 15 371	- 13 377	-
PHB		2 400	600				
ressources défiscalisation		2 331	718	487	-	-	-
frais réintégration fin défiscalisation	-	695	- 1 383	- 1 633	- 4 081	- 3 720	- 2 231
ressources CIDOM		3 626	5 970	13 850	15 371	13 377	-
autres FP sur structure	-	200	- 200	- 200	- 200	- 200	- 200
remboursement surfinancement CDC ou non locatifs	-	1 346				- 130	- 133
potentiel financier au 31/12	31 218	33 050	31 723	30 378	25 890	22 857	20 941
ratio/lgt	9 131	8 553	7 635	6 748	5 153	4 161	3 711

Sources : projection VISIAL

L'évolution des ressources longues disponibles aux fins d'investissement a été évaluée principalement en prenant en compte :

- les autofinancements prévisionnels dégagés par chaque exercice ;
- les fonds propres affectés à la maintenance du parc existant et des coûts de réintégration des opérations locatives portées par les entités ad-hoc au terme du processus de défiscalisation
- l'impact net des opérations de défiscalisation ;
- la mobilisation d'un prêt de haut de bilan financé par la CDC à hauteur de 3 millions d'euros.

Les enseignements à tirer de cette prévision apparaissent plus limités, car largement dépendants du niveau d'autofinancement net calculé ci-avant. En effet, compte tenu du dispositif de défiscalisation, les flux d'investissement sont assez largement compensés par des aides publiques, et aucun fond propre n'est mis dans les opérations de développement, sauf exception.

Sous l'effet d'environ 10 millions d'euros consacrés au parc existant, le fond de roulement fléchirait d'un tiers sur la période pour néanmoins se maintenir à près de 21 millions d'euros à la clôture des comptes 2023.

Cet exercice confirme donc que les ressources longues disponibles constitueraient tout de même une marge de manœuvre que la SEMAG pourrait mobiliser au bénéfice de son patrimoine existant sur la période.

6.4 CONCLUSION

La situation financière de la SEMAG apparaît tendue. Les causes en sont multiples : une sous-performance de gestion chronique, une activité du secteur non agréé devenue insuffisante, une mauvaise maîtrise des risques locatifs sur le secteur agréé. Les conditions de financement exceptionnelles de l'offre locative sociale dans les DROM permettent néanmoins d'assurer une pérennité à moyen terme de la société.

Structurellement, le modèle de la société repose sur un développement extrêmement rapide de l'offre locative, sans disposer d'un patrimoine amorti. Elle doit donc logiquement faire face à un poids de l'endettement très lourd durant cette phase de croissance quasi-exponentielle, dans un contexte où le niveau des aides publiques consenties dans les DROM permet toutefois parallèlement un accroissement des capitaux propres. Le cumul du capital social et des subventions d'investissement reprises aux comptes de résultat sur 2015-2017 dépasse les 30 millions d'euros, pour un niveau de réserves et de reports à nouveau de moins de 4 M€.

À ce jour la capacité d'autofinancement dégagée par le secteur agréé est irrégulière et, en tout état de cause, insuffisante pour faire face au poids de la dette. D'une part, le coût de gestion affecté sur le secteur agréé apparaît nettement trop élevé. D'autre part, l'équilibre d'exploitation du secteur agréé est remis en cause par des risques locatifs très mal maîtrisés, entraînant un taux de vacance beaucoup trop important et un taux de recouvrement insuffisant.

Le niveau d'activité du secteur non agréé ne permet pas à ce stade d'envisager une affectation moindre des charges sur l'activité réglementée, ce qui impose une reprise de l'activité non agréée dès 2021 dans la configuration organisationnelle actuelle. Par ailleurs les carences fortes constatées dans l'activité de gestion locative plaident au contraire pour un renforcement de l'organisation.

L'analyse prévisionnelle réalisée par la société confirme l'équation à laquelle est confrontée la SEMAG pour garantir sa pérennité à moyen terme. Le choix de poursuivre son développement rapide, lui permettant d'atteindre une taille critique aux fins de lisser ses coûts de gestion devra s'accompagner d'excellents résultats en matière de gestion locative, en absorbant la hausse de l'activité agréée sans quasiment aucune marge de manœuvre sur le coût de l'organisation actuelle. La SEMAG pourrait toutefois dans cette hypothèse mobiliser ses ressources longues disponibles de haut de bilan aux fins d'investissement sur le patrimoine existant durant cette période.

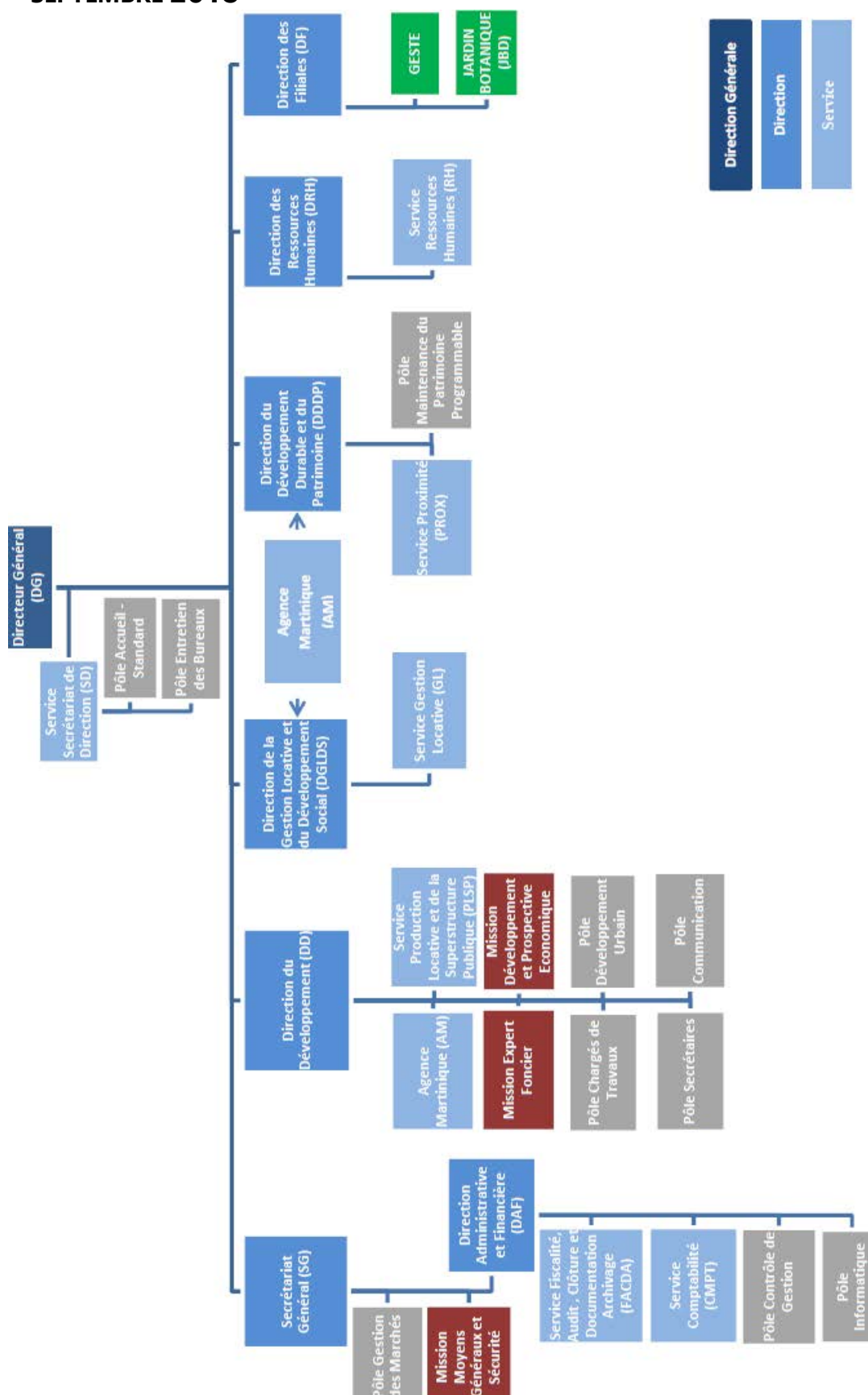
7. ANNEXES

7.1 COMPOSITION DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE LA SEMAG

Composition du conseil d'administration							
Nom de l'administrateur	Collège	Personne morale représentée	Date de première entrée en fonction	Profession et mandat électif	Fonction exercée au sein de la Commission du Bureau d'appel d'offres (*)		
					du CA	(*)	P
Josette BOREL-LINCERTIN			20/05/2008	Présidente du Conseil départemental	Président	P	P
Jenny MARC			10/05/2017	Maire de la commune de Deshaies et conseiller départemental			
Mayse ETZOL		CONSEIL DÉPARTEMENTAL	13/05/2013	Maire de la commune de Grand-Bourg de Marie-Galante, présidente de la communauté des communes de Marie-Galante et conseiller départemental	3 ^e Vice-président	T	
Aurélien ABAILLE			13/05/2015	Conseiller municipal et conseiller départemental			
Camille PELAGE			24/02/2016	Vice Président au conseil régional	5 ^e Vice-président	T	S
Dominique THÉOPHILE		CONSEIL RÉGIONAL	24/02/2016	Sénateur, adjoint au maire des Abyennes vice président à CAP EXCELLENCE, conseiller régional			S
Georges BREDENT	Public		24/02/2016	Conseiller régional et conseiller municipal	1 ^{er} Vice-président	T	T
Rosari RAUZOUËL		MAIRIE DES ABYMES	24/02/2016	Conseiller municipal et conseiller départemental			
Alix NABAJOÏTH			13/05/2015	Adjoint au maire des Abyennes	2 ^e Vice-président	T	T
Christian THENARD		MAIRIE DU GOSIER	21/05/2014	Conseiller municipal à la ville du Gosier	4 ^e Vice-président	T	T
Joëlyn SAPOTILLE		MAIRIE DU LAMENTIN	21/05/2014	Maire de la commune du Lamentin, président de la CANBT et Conseiller départemental			S
Juliana FENGAROL		MAIRIE DE POINTE-À-PITRE		Conseiller municipal à la ville de Pointe-à-Pitre			T
Luc DONNET		MAIRIE DE GOYAVE	21/05/2014	Adjoint au maire de la ville de Goyave	Secrétaire du bureau	T	S
Pascal HOFFMANN		Assemblée des Petites Communes	27/10/2017	Directeur régional Antilles-Guyane de la CDC			
François DESMERGERS	Privé	CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS (CDQ)	13/12/2013	Directeur du développement de l'économie régionale			
André SAADA		CAISSE D'ÉPARGNE PROVENCE-ALPES-CORSE (CEPAC)	23/06/2011	Chef d'entreprise			
Hugues VELLEZEN		DISTRIMO	23/06/2011	Chef d'entreprise	Censeur		
Daniel ERLONG	Censeur	Hugues Vellezen	17/04/2013	Chef d'entreprise	Censeur		
Direction Action Logement		Action Logement	23/06/2011	Directeur	Censeur		

* P pour président, T pour titulaire, S pour suppléant ou rien sinon

7.2 ORGANIGRAMME DRH DE LA SEMAG PAR DIRECTIONS & SERVICES AU 1^{er} SEPTEMBRE 2018



7.3 ANALYSE DE LA DISTRIBUTION DES LOYERS PAR TYPOLOGIE ET PAR FINANCEMENT

Parc total de la SEMAG			loyer mensuel en Euros					
type logement	nombre de logts	médiane SH	minimum	1 ^{er} quartile	médiane	3 ^e quartile	maximum	moyenne
< T2	79	33,61	163,16	185,86	214,74	254,02	329,35	218,03
T2	809	56,92	193,60	332,51	367,81	429,11	605,85	379,77
T3	1 848	70,95	249,28	419,60	474,00	503,62	1000,00	468,47
T4	872	86,21	304,45	472,66	538,99	586,85	1100,08	542,73
> T4	14	82,27	435,77	549,78	555,53	571,63	893,36	587,00
ensemble	3 622	70,92	163,16	398,08	464,09	522,62	1100,08	461,54

Parc total de la SEMAG			loyer mensuel en Euros				
type financement	nombre de logts	médiane SH	minimum	1 ^{er} quartile	médiane	3 ^e quartile	maximum
LLTS	381	70,07	193,60	325,59	349,52	390,49	701,03
LLS	2 673	70,94	163,16	414,05	466,47	516,67	1100,08
PLS	568	71,47	242,67	469,78	543,68	638,47	957,26
ensemble	3 622	70,92	163,16	398,08	464,09	522,62	1100,08

Parc de la Guadeloupe			loyer mensuel en Euros					
type logement	nombre de logts	médiane SH	minimum	1 ^{er} quartile	médiane	3 ^e quartile	maximum	moyenne
< T2	79	33,61	163,16	185,86	214,74	254,02	329,35	218,03
T2	632	56,45	193,60	325,00	350,78	406,59	448,76	357,57
T3	1 597	70,89	298,84	418,05	466,47	494,90	1000,00	455,51
T4	803	86,11	304,45	461,01	536,24	574,80	1100,08	531,38
> T4	13	82,27	435,77	549,78	561,28	574,53	893,36	597,28
ensemble	3 124	70,94	163,16	389,75	452,41	510,39	1100,08	449,78

Parc de la Guadeloupe			loyer mensuel au m ² de SH				
type financement	nombre de logts	médiane SH	minimum	1 ^{er} quartile	médiane	3 ^e quartile	maximum
LLTS	337	70,36	3,95	4,61	4,85	5,17	7,74
LLS	2 446	70,89	4,56	6,19	6,58	6,71	7,49
PLS	337	72,59	5,20	6,68	6,96	7,89	8,82
ensemble	3 124	70,94	3,95	5,99	6,54	6,71	8,82

Parc de la Martinique			loyer mensuel en Euros					
type logement	nombre de logts	médiane SH	minimum	1 ^{er} quartile	médiane	3 ^e quartile	maximum	moyenne
T2	184	58,15	252,33	429,15	476,49	516,49	605,85	457,54
T3	244	73,41	379,64	493,42	526,50	630,77	839,22	560,98
T4	62	93,19	535,49	581,77	692,00	798,64	957,26	692,68
ensemble	490	69,82	252,33	477,82	518,54	598,70	957,26	538,80

Parc de la Martinique			loyer mensuel en Euros				
type financement	nombre de logts	médiane SH	minimum	1 ^{er} quartile	médiane	3 ^e quartile	maximum
LLTS	38	62,12	312,52	331,94	351,60	419,51	424,10
LLS	225	72,03	371,19	435,72	493,42	526,50	693,02
PLS	215	65,50	477,82	543,68	598,70	679,25	957,26
Autre	12	46,69	252,33	324,46	523,90	675,02	675,02
ensemble	490	69,82	252,33	477,82	518,54	598,70	957,26

7.4 DOSSIERS EN DEPASSEMENT DE PLAFOND DE RESSOURCES

Dossiers en dépassement de plafond de ressources														
Dépassement de plafond et absence de numéro unique														
N° unique	Date dépôt initial	Date passage CAL	CAL-inscript. en mois	Date entrée dans les lieux	EDL-CAL Situa-tion en fami-liale jours	Nom demandeur	Prénom demandeur	Nbre occupants	Nbre en-fants	Cat. Mé-nage	Revenu annuel N-1	Revenu annuel N-2	Plafond / RFR N-2 / RFR N-1	% Plafond / RFR N-2 / RFR N-1
/	01/07/2016	01/07/2016	0	18/07/2016	17 concubin	M. ROCHEMONT	William	3	1	3	40 767	37 787	107,9%	107,9%
/	01/06/2017	28/07/2017	2	29/08/2017	32 célibataire	Mme GRAVA	Claudia	1	0	1	19 907	18 111	109,9%	109,9%
/	14/11/2017	05/06/2018	7	02/07/2018	27 célibataire	Mme PERIAC	Jocelyne	1	0	1	19 988	18 274	109,4%	109,4%
/	26/06/2015	29/07/2015	1	17/08/2015	19 célibataire	Mme PIERRE-JEAN-FLECHAU	Valérie	1	0	1	22 619	21 626	119,5%	119,5%
Dépassement de plafond														
N° unique	Date dépôt initial	Date passage CAL	CAL-enreg. en mois	Date entrée dans les lieux	EDL-CAL Situa-tion en fami-liale jours	Nom demandeur	Prénom demandeur	Nbre occupants	Nbre en-fants	Cat. Mé-nage	Revenu annuel N-1	Revenu annuel N-2	Plafond / RFR N-2 / RFR N-1	% Plafond / RFR N-2 / RFR N-1
9710915 0389031 1568	27/09/2015	14/10/2016	13	14/11/2016	31 célibataire	Mme CHONKEL	Aline-Murielle	1	0	1	21 760	21 429	18 100	118,4%
9711116 0479271 1568	18/11/2016	18/11/2016	0	14/12/2016	26 célibataire	M. DOUILLON	Christian-Serge	1	0	1	13 674	NC	13 575	/
9710517 0526361 1566	17/05/2017	28/07/2017	2	24/08/2017	27 célibataire	M. CHARLES	Eddy-Maurice	1	0	1	29 474	29 474	18 111	162,7%

7.5 SYNTHÈSE DES PRINCIPAUX CONSTATS DE L'AUDIT MENÉ PAR CQFD

Synthèse des principaux constats de l'audit mené par CQFD sur les domaines de la commercialisation des logements et du recouvrement	
Un circuit interne de relocation des logements fortement perturbé	
Une sous-utilisation de PREM ou une mauvaise utilisation conduisant à des dysfonctionnements : relocation de logements indiqués « disponibles » dont les travaux de REL ne sont pas terminés, ou à l'inverse, des logements indisponibles mais dont les travaux sont achevés ;	
Des clefs de logements régulièrement introuvables (notamment lors de la visite des locataires attributaires ou pour la réalisation des EDL), souvent conservées par les entreprises alors qu'elles devraient toujours être en loge ;	
Une rupture dans la démarche commerciale entre les chargées d'attribution qui présélectionnent les candidats, les prospectent, font signer les baux, et les gardiens qui effectuent les visites et les EDL entrants ;	
Des gardiens qui, par souci d'être réactifs pour effectuer les visites dont ils sont avertis par mél, se retrouvent parfois en situation d'informer les candidats qui sont attributaires des logements car ceux-ci n'ont pas reçu le courrier d'attribution de la DGLDS ;	
Des salariés qui conseillent aux candidats de ne pas signer le bail ou l'EDL entrant ou en pointant les problèmes du logement ou du quartier ;	
Des signatures de baux qui peuvent être bloquées pendant plusieurs jours (5 à 10) en période de quittance pour des raisons comptables ;	
Des postures hétérogènes des chargées d'attribution par rapport aux demandes de mutations, ce qui pose la question de l'accompagnement ou pas des locataires dans leur parcours résidentiel au sein du parc SEMAG ;	
Un manque de communication interne en sus de ce que l'outil PREM devrait gérer :	
Des gardiens qui n'informent pas la GL des départs constatés des locataires (cloche de bois) ou les gestionnaires de maintenance de travaux mal ou pas réalisés par les entreprises ;	
Des chargés d'attribution ou gardiens qui ne sont pas informés des travaux de REL commandés par les gestionnaires de maintenance et ne sont donc pas en mesure d'orienter les entreprises.	
Les principales causes identifiées comme génératrices d'impayés	
une inadéquation du niveau des loyers proposés aux ressources des locataires, pour l'essentiel fortement précarisés ;	
des ménages locataires très endettés, avec un budget logement identifié comme une variable d'ajustement et non une dépense prioritaire ;	
des carences dans le professionnalisme des services (omission de communiquer à la CAF fin 2017 les attestations de loyers, entraînant la suspension générale des droits, régularisation tardive des charges 2016, suivie de près de celle de 2017...) ;	
une défaillance des outils et insuffisance du pilotage du service (quittance tardif, accompagnement social insuffisant et mal structuré, absence de coopération avec la CAF, fonction contentieuse imparfaitement prise en charge).	

7.6 SIGLES UTILISES

AFL	Association foncière logement	MOUS	Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale
ANAH	Agence nationale de l'habitat	OPH	Office public de l'habitat
ANCOLS	Agence nationale de contrôle du logement social	ORU	Opération de renouvellement urbain
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine	PDALHPD	Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées
APL	Aide personnalisée au logement	PLAI	Prêt locatif aidé d'intégration
ASLL	Accompagnement social lié au logement	PLATS	Prêt locatif aidé très social
CAF	Capacité d'autofinancement	PLI	Prêt locatif intermédiaire
CAL	Commission d'attribution des logements	PLS	Prêt locatif social
CCAPEX	Commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives	PLUS	Prêt locatif à usage social
CCH	Code de la construction et de l'habitation	PSLA	Prêt social de location-accession
CDAPL	Commission départementale des aides publiques au logement	PSP	Plan stratégique de patrimoine
CDC	Caisse des dépôts et consignations	QPV	Quartier prioritaire de la politique de la ville
CGLLS	Caisse de garantie du logement locatif social	RSA	Revenu de solidarité active
CHRS	Centre d'hébergement et de réinsertion sociale	SA d'HLM	Société anonyme d'habitation à loyer modéré
CIL	Comité interprofessionnel du logement	SCI	Société civile immobilière
CMP	Code des marchés publics	SCIC	Société coopérative d'intérêt collectif
CUS	Convention d'utilité sociale	SCLA	Société coopérative de location-attribution
DALO	Droit au logement opposable	SCP	Société coopérative de production
DPE	Diagnostic de performance énergétique	SDAPL	Section départementale des aides publiques au logement
DTA	Dossier technique amiante	SIEM	Société immobilière d'économie mixte
EHPAD	Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes	SIEG	Service d'intérêt économique général
ESH	Entreprise sociale pour l'habitat	SIG	Soldes intermédiaires de gestion
FRNG	Fonds de roulement net global	SRU	Solidarité et renouvellement urbains (loi du 13 décembre 2000)
FSL	Fonds de solidarité pour le logement	TFPB	Taxe foncière sur les propriétés bâties
GIE	Groupement d'intérêt économique	USH	Union Sociale pour l'Habitat (union nationale des fédérations d'organismes HLM)
HLM	Habitation à loyer modéré	VEFA	Vente en état futur d'achèvement
LLS	Logement locatif social	ZUS	Zone urbaine sensible
LLTS	Logement locatif très social		

SIRET 130 020 464 00090 – APE 8411Z – Établissement public national à caractère administratif

ANCOLS La Grande Arche Paroi Sud 92 055 PARIS-LA DÉFENSE CEDEX

