



CHAMBRES REGIONALES DES COMPTES DE GUADELOUPE, GUYANE, MARTINIQUE
CHAMBRES TERRITORIALES DES COMPTES DE SAINT-BARTHELEMY, SAINT-MARTIN

SYNTHESE

des contrôles de la Cour des comptes,

de la Chambre régionale des comptes de Guadeloupe

**et de la Mission interministérielle d'inspection du logement
social (MILOS)**

sur le logement social en GUADELOUPE (2009-2011)

SOMMAIRE

1. LE CADRE DE L'ENQUETE	3
2. UNE FORTE DEMANDE DE LOGEMENT SOCIAL.....	4
3 DES SITUATIONS FINANCIERES CONTRASTEES	7
3-1. DES SITUATIONS PLUTOT SAINES, MAIS COMPORTANT DES FACTEURS DE FRAGILITE	7
3-2. DES SOCIETES SOUS PLAN D' AIDE DE LA CGLLS	9
3-2-1. <i>La SCP d'HLM</i>	9
3-2-2 <i>SIKOA</i>	11
4. METTRE EN PLACE DES ORGANISATIONS STABLES ET PERENNES ..	13
4-1. LA GESTION PREVISIONNELLE DES COMPETENCES	14
4-1-1. <i>Des enjeux de professionnalisation</i>	14
4-1-2. <i>Les accords d'intéressement</i>	15
4-1-3. <i>Le coût des indemnités transactionnelles</i>	16
4-2. UN CONTROLE INTERNE A CONFORTER	16
4-3. LES RELATIONS AVEC LES PRESTATAIRES	18
4-3-1. <i>Un suivi des prestataires à renforcer</i>	18
4-3-2. <i>Des prestations de service coûteuses</i>	18
4-3-3. <i>Des situations porteuses de conflits d'intérêts</i>	19
4-3-4. <i>Des entorses aux règles de mise en concurrence</i>	19
4-3-5. <i>Mode d'organisation partagée et cohérence interne</i>	20
4-4. GARANTIR L' INFORMATION DU CONSEIL D' ADMINISTRATION	20
5. CONFORTER ET PRESERVER L'ACTIVITE DE PRODUCTION	21
5-1. FONCTION LOCATIVE ET STRATEGIE GLOBALE.....	21
5-1-1. <i>Fonction locative et aménagement</i>	21
5-1-2. <i>Une diversification aventureuse</i>	22
5-1-3. <i>Gestion locative et accession à la propriété</i>	23
5-1-4. <i>Parc locatif social et patrimoine intermédiaire</i>	24
5-2. ACTIVITE DE PRODUCTION ET SITUATION FINANCIERE.....	24
5-3. DES DELAIS ET DES COUTS DE PRODUCTION A CONTENIR.....	27
5-4. LA NECESSAIRE VALORISATION DES PLANS STRATEGIQUES DE PATRIMOINE.....	30
6. OPTIMISER LA GESTION LOCATIVE	31
6-1. AMELIORER LA CONNAISSANCE DE LA DEMANDE	31
6-2. UN SUIVI INCERTAIN DES CONTINGENTS DE RESERVATION	32
6-3. GARANTIR LA REGULARITE DES ATTRIBUTIONS DE LOGEMENT.....	32
6-4. PREVENTION DES IMPAYES ET GESTION DE PROXIMITE	33
6-5. PREVENIR LA VACANCE DES LOGEMENTS	35
6-6. DEVELOPPER LA CONCERTATION LOCATIVE	35

1. LE CADRE DE L'ENQUETE

La Cour des comptes, la Chambre régionale des comptes de Guadeloupe et la Mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS) ont récemment réalisé, dans le cadre de leurs compétences respectives en matière de logement social, le contrôle de plusieurs bailleurs sociaux. La Cour des comptes a réalisé les contrôles de la SIG et de SIKOA. La Chambre régionale des comptes de Guadeloupe a effectué les contrôles de la SEMAG et de la société coopérative pointoise (SCP) d'HLM. La SEMSAMAR, pour sa part, a fait l'objet d'une inspection de la MILOS.

Il a paru utile de faire ressortir les principaux constats et enseignements découlant de ces contrôles. Tel est l'objet du présent rapport.

* * *

Cinq opérateurs sociaux interviennent en Guadeloupe : la SIG, SIKOA, la SEMSAMAR, la SCP d'HLM et la SEMAG.

La Société immobilière de la Guadeloupe (SIG), premier bailleur social de Guadeloupe, créée sous forme de société d'Etat en 1950, est devenue société anonyme d'économie mixte en 1971. Son actionnaire principal est l'Etat, représenté par l'Agence française de développement.

SIKOA résulte de la transformation en 1967 de la société coopérative HLM de la Guadeloupe, créée en 1953, en société anonyme, la SA d'HLM de la Guadeloupe, alors détenue majoritairement par le département. Le comité interprofessionnel du logement de Guadeloupe (CILG), collecteur du 1% logement, est devenu courant 2005 l'actionnaire majoritaire de la société, désormais dénommée SIKOA.

La Société d'économie mixte de St Martin (SEMSAMAR), créée en 1985, et la SEMAG sont des sociétés d'économie mixte d'aménagement qui interviennent, en particulier, dans les opérations de résorption de l'habitat insalubre. La SEMAG, créée en 1987, a constitué son parc à mesure des opérations d'aménagement correspondantes.

La Société coopérative pointoise d'HLM de la Guadeloupe, créée en 1952 sous le statut de société coopérative de location attribution, a été transformée en société anonyme coopérative de production en 1978. La société, qui s'inscrivait, historiquement, dans le champ de l'accession sociale a, à compter des années 1990, réorienté son activité vers la gestion locative.

La Société d'aménagement intercommunale pour le développement de l'est de la Guadeloupe (SAMIDEG) a été dissoute en 2009 et son patrimoine repris par la SEMSAMAR.

Répartition du patrimoine locatif par bailleur

organismes	statut	Actionnaires principaux	Nombre de logements ¹	En % du total
SIG	Société anonyme d'économie mixte	Etat, représenté par l'AFD, 51,29% Département, 36,66%	15 454	51,96
SIKOA	Société anonyme à conseil de surveillance et directoire	CILG, 56,07% Département, 38,15%	6 494	21,83
SEMSAMAR	Société d'économie mixte	Collectivité de St Martin, 51% Région, 14,47%	4 993 ²	16,78
SPHLM	Société anonyme coopérative de production	Pointe à Pitre, 28,9% Abymes, 17,37%	1 412	4,74
SEMAG	Société d'économie mixte	Département, 33,76% Région, 9,26% ³	1 104	3,71
SAMIDEG			281	0,94
total			29 738	

2. UNE FORTE DEMANDE DE LOGEMENT SOCIAL

Selon le rapport d'information du Sénat sur la situation des départements d'outre-mer⁴ : « *En Guadeloupe, la demande de logements locatifs sociaux est évaluée à 12 250 pour un parc existant de 30 900 et une production annuelle comprise entre 1 200 et 1 500 logements locatifs sociaux (LLS) ou très sociaux (LLTS) ces dernières années. 72,7% des demandeurs de logement locatif social disposent de moins d'un Smic mensuel et 13% sont sans ressources. Les besoins dans le domaine du logement social restent considérables et l'obligation de construction de logements, résultant de la loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable (Dalo), rend la résorption de ce déficit encore plus urgente. Le logement insalubre concerne près de 60 000 habitants, soit plus de 13% de la population, et 18 000 logements, soit 10% du parc de logements guadeloupéens* ».

¹ Au 1^{er} janvier 2009, source DDE.

² Hors logements St Martin et Guyane.

³ Au terme de l'augmentation de capital, le département et la région détiendront, chacun, 27,17% du capital.

⁴ Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information sur la situation des départements d'outre-mer n°519 (juillet 2009).

La croissance démographique, conjuguée avec le phénomène de décohabitation, alimente la demande de logements sociaux.

Ce rapport met, également, en évidence les contraintes auxquelles sont soumis les opérateurs sociaux. Le risque sismique, volcanique et climatique nécessite une application stricte des normes de sécurité. Un contexte de disponibilité foncière contrainte, le coût des matières premières, l'impact de la défiscalisation, la concurrence entre bailleurs sociaux et, de manière générale, des coûts élevés de construction, doivent, également, être pris en considération.

Situation du logement social en Guadeloupe

	Guadeloupe		Moyenne nationale	
Ménages ressortissant du logement social	80 %		65 %	
Part du logement social dans le parc locatif	32 100 sur 52 000	62 %	5M sur 11,7M	43 %
Part du logement social dans le parc de résidences principales	32 100 sur 165 000	20 %	5M sur 28M	18 %

Source : Cour des comptes d'après les données DDE Guadeloupe 2009 et Ministère du logement (Compte du logement 2010)

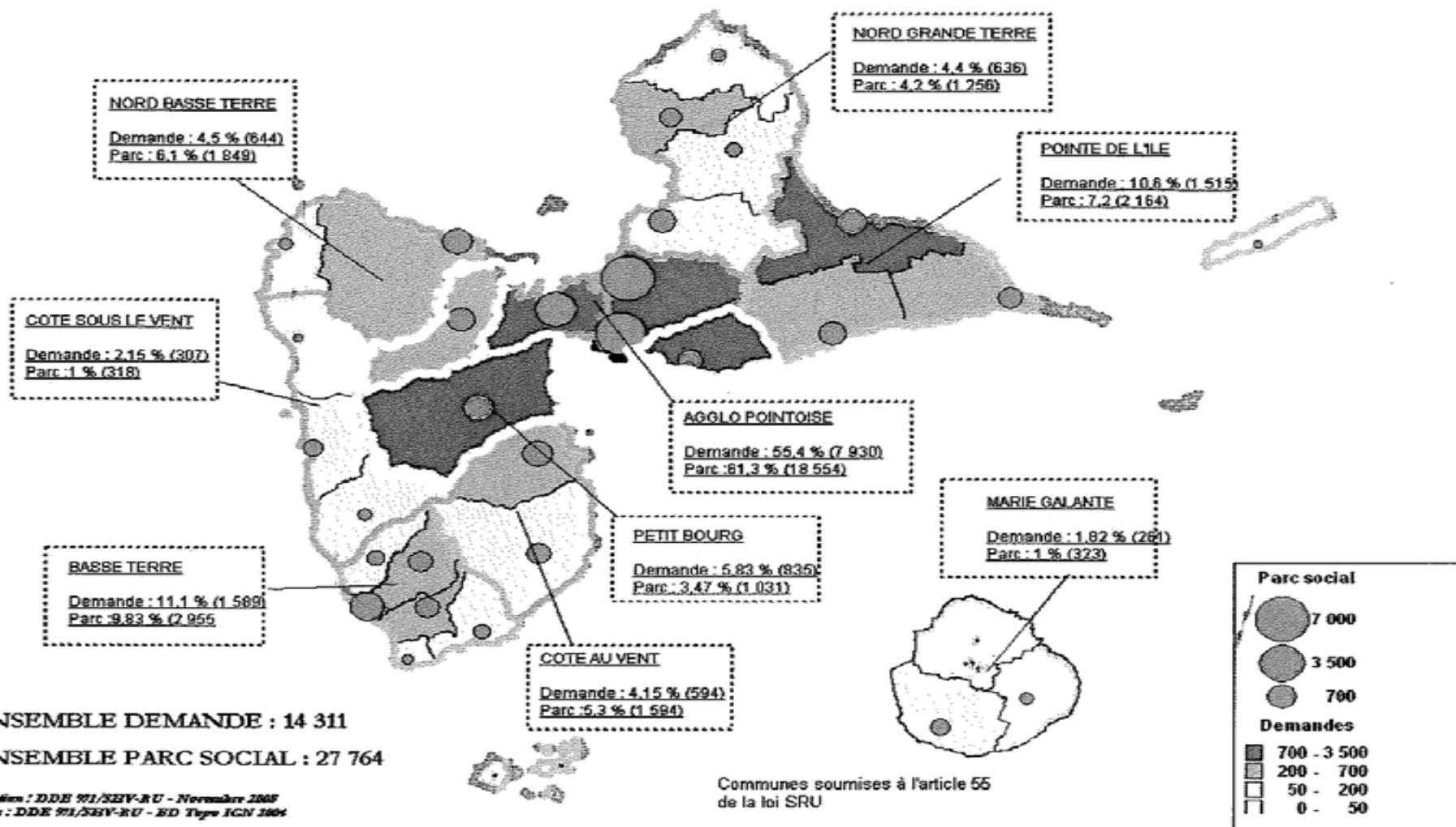
L'IEDOM⁵ note qu' « entre 1999 et 2005, les efforts financiers de l'Etat ont permis un accroissement du parc de logements sociaux dans les Dom de 15% en moyenne. Toutefois, relativement à la production totale de logements, la part des logements sociaux a décru, passant de près de 30% en 2000 à environ 13% en 2006 pour l'ensemble des DOM⁶ ».

Selon les données du dispositif GUIDES, le nombre de demandes déposées s'établit à 12 425 en janvier 2010. Près de 55% de la demande est recensée sur l'agglomération pointoise.

⁵ IEDOM, les notes de l'institut d'émission, février 2010 : l'habitat dans les outre-mer français : progrès, enjeux, disparités.

⁶ La part de logements locatifs sociaux dans le total des nouveaux logements autorisés a représenté, sur la période 2000-2005, 27% en Guadeloupe, au lieu de 15% en Martinique et à la Réunion.

DEMANDE LOCATIVE ET PARC SOCIAL EN GUADELOUPE AU 1ER NOVEMBRE 2008



Il est noté, dans le rapport au conseil départemental de l'habitat du 15 octobre 2009 : « *dans ce contexte, on estime au total, outre les opérations de renouvellement urbain et de résorption de l'habitat insalubre, à environ 20 000 le nombre de logements aidés supplémentaires (locatif social et diversification) à construire afin de promouvoir un parcours résidentiel et un rééquilibrage de l'offre en logement très social, social et intermédiaire* ».

La réalisation annuelle moyenne⁷ s'établit à 1 400 pour le logement locatif, 70 pour l'accession sociale et 590 pour l'amélioration de l'habitat.

La demande de logement social en Guadeloupe demeure très importante. Elle est évaluée à environ 12 000 logements pour un parc existant de 30 000 logements. Cinq opérateurs sociaux interviennent en Guadeloupe et la production annuelle moyenne est de l'ordre de 1 400 logements. Une disponibilité foncière limitée et des coûts élevés de construction contraignent le développement de l'offre.

3 DES SITUATIONS FINANCIERES CONTRASTEES

3-1. DES SITUATIONS PLUTOT SAINES, MAIS COMPORTANT DES FACTEURS DE FRAGILITE

Le contrôle de la SIG fait ressortir une situation bilantielle très saine et de bons indicateurs d'exploitation. Le capital a été augmenté, à deux reprises, en 2007 et 2008, par incorporation de réserves. Les capitaux permanents ont augmenté de 39%, de 2003 à 2007, et représentent, à fin 2007, près de 24% du passif.

La plupart des indicateurs d'exploitation traduisent des résultats positifs. Il est noté, toutefois, sur la période la plus récente, une diminution de la capacité d'autofinancement et une forte hausse des charges financières. Celles-ci évoluent de 40% de 2006 à 2007.

L'autofinancement représente, en 2009, 16,97% du chiffre d'affaires, pour une moyenne de 15,10%, au lieu de 13,21% en 2008. Toutefois, l'excédent brut d'exploitation est en retrait de 3 points.

Selon le rapport au conseil d'administration, « *la marge sur locatif (-7,35%) étant impactée très défavorablement par le gel des loyers et par une production stagnante. La croissance constante des impôts, taxes et versements assimilés, environ +15% annuel, est le 2^{ème} facteur défavorable qui tire la valeur ajoutée vers le bas* ».

Le taux d'impayés représente 1,6% du quittance, au lieu de 0,82% en 2008.

Une étude réalisée en 2007 fait ressortir que 30% du parc présente une vulnérabilité au risque sismique de forte à extrême. Les travaux, qui pourraient s'étaler sur 15 ans, représentent un engagement financier de 204 M€

⁷ Note DDE, octobre 2009.

Dans le cadre du plan séisme 2009/2010, la SIG a programmé 11 opérations (751 logements) de confortement parasismique, pour un budget global de 7,5 M€, financées à hauteur de 54% par l'Etat et 46% sur fonds propres.

Le contrôle de la SEMSAMAR par la MILOS fait apparaître sur la période contrôlée (2003-2008) une dégradation de l'autofinancement locatif, à compter de 2004, qui trouve son explication dans la hausse du coût de gestion et des annuités. Il est relevé qu'aucune ressource propre n'est affectée au financement des opérations. La sortie prochaine du champ des exonérations de TFPB et la nécessité d'entretien d'un parc vieillissant impacteront défavorablement cet indicateur. L'analyse financière prévisionnelle opérée par la mission d'inspection confirme cette tendance qui s'explique principalement par la hausse des dépenses d'entretien du patrimoine et par l'impact des opérations de swap.

L'impact des sorties d'exonération de TFPB est évalué, en montant cumulé sur les exercices 2009 à 2013, à 1,4 M€, soit 4,5% du quittance.

L'analyse financière de la SEMAG fait ressortir une situation bilantielle correcte, conforme aux ratios moyens, malgré une très nette diminution du fonds de roulement en 2008. La trésorerie apparaît, cependant, largement dépendante des opérations d'aménagement. Elle est affectée, de surcroît, sur la période examinée, par l'exploitation déficitaire du site touristique de Beauport. L'autofinancement révèle, en revanche, une fragilité certaine. Il est relevé une forte croissance des annuités locatives et des charges de fonctionnement très supérieures à la moyenne. Cette situation doit être mise en perspective avec la montée en charge des dépenses de maintenance et la sortie d'exonération de TFPB.

Les annuités locatives représentent, en 2008, 63,2% des loyers, pour une moyenne régionale de 50,3%. Par ailleurs, les charges d'exploitation non récupérables représentent 58,9% des produits d'exploitation, pour une moyenne régionale de 29,6%.

La SEMAG, qui doit finaliser une augmentation de capital, recourt à ses actionnaire publics pour un montant de 6 M€

La chambre s'interroge, à cet égard, sur la démarche et les modalités de détermination de l'augmentation en question. Le questionnement porte, en particulier, sur la définition de la stratégie financière de la société et les arbitrages rendus entre les différents modes de financement que constituent l'emprunt, l'autofinancement et l'augmentation de capital.

La chambre note que le recours aux actionnaires publics, en particulier, ne saurait éluder le processus vertueux d'abondement du capital social par dégagement d'autofinancement et incorporation de réserves, et la responsabilité propre de la société dans la maîtrise de son développement.

Il ressort, en résumé, que ces trois sociétés disposent d'une situation financière globalement saine, mais non exempte de risques. Ceux-ci sont liés, notamment, aux contraintes qui pèsent sur l'autofinancement et, en particulier, aux sorties d'exonération de TFPB et à la montée en charge des dépenses d'entretien. Le poids des annuités et les charges de fonctionnement apparaissent, également, comme des facteurs de pression sur l'autofinancement. La SIG est confrontée, de plus, à un besoin important de financement du confortement parasismique.

3-2. DES SOCIÉTÉS SOUS PLAN D'AIDE DE LA CGLLS

3-2-1. La SCP d'HLM

La société, placée sous administration provisoire de la Fédération des sociétés coopératives d'HLM de mai 2008 à mai 2009, fait l'objet d'un plan de rétablissement de l'équilibre, signé en avril 2009, portant sur la période 2008-2013. Ce protocole fait suite au rapport de révision coopérative, intervenu en 2006, qui a mis en évidence, en particulier, les difficultés financières de la société.

Le volume global des aides des collectivités locales et de la CGLLS, sur la durée du plan, s'élève respectivement à 2,3 et 2,674M€

La société a fait l'objet d'un premier plan de redressement, signé le 22 décembre 1993, portant sur la période 1993-1997. Celui-ci avait pour objectif de reconstituer les fonds propres de la société et de consolider, à fin 1997, sa situation financière.

Un déséquilibre financier structurel

Le rapport de révision coopérative fait ressortir « *des fonds propres entièrement consommés et une trésorerie exsangue* ».

Le potentiel financier, avant provision pour gros entretien, s'établit, au 31 décembre 2008, à -5,3 M€, pour une moyenne de 1,9 M€. La trésorerie ressort à 0,9 M€ pour une moyenne du double. Celle-ci, qui ne repose que sur des ressources court terme, apparaît, de surcroît, particulièrement fragile.

L'analyse du bilan met en évidence l'affectation de ressources court terme, liées aux opérations préliminaires, au financement des immobilisations locatives. La société recourt, par ailleurs, de façon significative, au crédit fournisseur et mobilise la trésorerie des sociétés civiles coopératives de construction dont elle assure la gérance.

Le déséquilibre structurel du bilan résulte d'une consommation démesurée de fonds propres, liée, elle-même, à la dérive du coût des opérations. Ainsi, alors que les prévisions initiales de financement des opérations terminées et soldées font ressortir un surfinancement, au demeurant critiquable, de 1,5 M€, les prévisions actualisées font état d'une participation sur fonds propres de 5,8 M€. Le rapport de révision coopérative note, à cet égard, que le besoin de financement des immobilisations locatives représente trois fois le montant des fonds propres, pour une moyenne de 16% pour les coopératives les plus dynamiques en termes de construction.

Selon le diagnostic du plan d'aide, l'exploitation se caractérise par les éléments suivants :

- des loyers qui, bien qu'inférieurs aux plafonds, ne laissent qu'une faible marge de manœuvre, compte tenu des capacités des locataires ;
- des risques locatifs non maîtrisés, tant en termes de vacance, que d'impayés ;
- un endettement très élevé, soit 67 % des loyers, pour des moyennes inférieures à 50 % ;
- une imposition de TFPB qui pèsera sur l'autofinancement à compter de l'exercice 2008 ;

- un niveau de maintenance et des coûts de fonctionnement conformes aux valeurs moyennes, sous réserve des dépenses de gestion, particulièrement élevées. Ces dernières représentent une valeur de 444 € par logement pour une moyenne des entreprises sociales de l'habitat des DOM de 260 €

La simulation fil de l'eau fait ressortir une perte cumulée d'autofinancement, sur la période 2008-2013, de 1,061 M€ Le potentiel financier se dégrade sous l'effet de l'évolution défavorable de l'autofinancement et atteint -6,337 M€ fin 2013.

Un protocole de redressement tardif

Le diagnostic de la fédération met en lumière, en effet, dès le début des années 2000, une situation fragile et, à compter de 2005, alarmante.

Par ailleurs, alors que la procédure de rétablissement de l'équilibre a été déclenchée en janvier 2007, le plan d'aide n'a été signé qu'en avril 2009.

La CGLLS a, pour sa part, apporté la réponse suivante : *« les délais sont donc liés à la nature même de la procédure de mise en garde, à l'impossibilité de conclure avec l'ancienne direction de la société un plan d'aide au rétablissement de l'équilibre fiable et pérenne, à la mise en place de l'administration provisoire, à la fiabilisation des données financières et à la négociation auprès des collectivités locales et autres partenaires d'apports financiers complémentaires nécessaires à la mise en place d'un protocole CGLLS. Ils sont enfin liés à l'instruction proprement dite du plan [...] ».*

La chambre note, en définitive, que les constats issus du rapport de la MIILOS, des diagnostics de la fédération dans le cadre du dispositif d'autocontrôle et de la révision coopérative ont trouvé leur aboutissement tardivement, en considération de la gravité de la situation de la société.

La mise en œuvre du plan d'aide

Les résultats de l'exercice 2009 traduisent, globalement, la réalisation des objectifs du plan de rétablissement de l'équilibre. Toutefois, les objectifs concernant la maintenance et la maîtrise des frais de gestion doivent être confirmés. Par ailleurs, la situation en matière d'impayés demeure préoccupante.

La chambre note que les contraintes en termes de revalorisation des loyers sont susceptibles d'affecter l'équilibre général du plan de redressement⁸. Elle recommande que les orientations envisagées en termes d'évolution des loyers et de gestion de la dette fassent l'objet de simulations précises permettant d'évaluer leur impact sur l'équilibre financier global du plan d'aide.

⁸ Augmentation de 1% en 2010, au lieu de 2,75% selon le plan d'aide.

La nécessaire consolidation des activités

Les contraintes internes et d'environnement qui pèsent sur la société et, tout particulièrement, l'étroitesse des marges de manœuvre dont elle dispose pour conforter son organisation et son activité, au regard de son assise patrimoniale et du cadre d'objectifs du plan d'aide, ont conduit la chambre à préconiser son rapprochement avec un opérateur disposant d'une surface patrimoniale et financière conséquente.

La chambre a relevé, en substance, l'insuffisante capacité de développement et de financement de la société pour porter et développer des programmes de logements importants.

Elle a noté, au demeurant, que l'implication des collectivités locales dans le soutien aux organismes de logement social représente un engagement significatif qui doit nécessairement être maîtrisé.

3-2-2 SIKOA

Des difficultés anciennes

La SIKOA connaît des difficultés financières depuis sa création en 1967. Elle a été placée sous administration provisoire à deux reprises, sur les périodes 1981-1982 et 1990-1992. Un premier protocole de redressement est intervenu en 1990.

Le plan de redressement 2000-2005 mobilise des apports financiers des collectivités locales et de la CGLLS à hauteur de 21 M€ Ce plan n'a connu qu'une exécution partielle et la recapitalisation de la société a été limitée.

La société a satisfait à la plupart de ses engagements. Elle n'a pas maîtrisé, toutefois, ses frais de gestion, même si la dérive est en partie imputable à la réorganisation et à la reconstitution d'une équipe dirigeante. Plusieurs collectivités locales, en revanche, dont les communes de Pointe-à-Pitre, des Abymes et de Petit-Bourg, ne sont pas à jour de leurs engagements, pour un montant total de 3,4 M€ représentant, pour l'essentiel, des cessions de terrains.

La Cour considère « *qu'il est vital pour la société que [ces collectivités] tiennent [leurs engagements] et ce, d'autant plus que le développement de SIKOA est étroitement lié à la mise à disposition de foncier* ».

L'accompagnement du plan stratégique de patrimoine

Le plan de retour à l'équilibre 2009-2013 est adossé au plan stratégique de patrimoine. Ce dernier correspond, jusqu'en 2016, à un engagement de 247 M€, dont 129 M€ au titre du renouvellement urbain. Les simulations financières prévisionnelles font état d'un impact positif des constructions nouvelles et des réhabilitations compte tenu des hausses de loyers et du moindre assujettissement à la TFPB.

L'intervention de la CGLLS permet de pallier l'insuffisance de l'autofinancement pour financer les opérations patrimoniales issues des projets ANRU et du PSP. Les besoins d'accompagnement sont évalués à 39 M€, dont 3,6 M€ du conseil général, 7,8 M€ des communes de Pointe-à-Pitre et des Abymes et 28,8 M€ pris en charge à parité par le 1% logement et la CGLLS.

Le conseil d'administration d'Action Logement s'est prononcé favorablement, en mai 2010, sous réserve que la participation de la CGLLS soit fixée à 17,2 M€⁹.

Le poids exorbitant de la TFPB

La situation de SIKOA en matière d'assujettissement à la TFPB se révèle emblématique, tant des conséquences défavorables de l'absence de renouvellement des classes d'âge du parc, que des errements de gestion passés.

Les impôts et taxes représentent plus du cinquième des charges d'exploitation, pour une moyenne nationale des ESH de 9%. La TFPB en représente 80%.

Dix-neuf pour-cent seulement du patrimoine est âgé de moins de 20 ans, pour une médiane régionale de 52%, et l'âge moyen des immeubles est de 24 ans, au lieu de 18 ans pour la région. Il en résulte que 80% du parc est assujetti à la TFPB.

La MIILOS et un audit externe, en 2008, ont révélé de graves dysfonctionnement dans la gestion de cette taxe et la situation s'est encore aggravée : « *aucun contrôle des bases d'imposition n'est effectué* », ni « *aucune vérification concernant la correcte et systématique application des exonérations dont elle pourrait bénéficier* ». La société s'est attaché le concours d'un prestataire extérieur pour l'accompagner en ce domaine.

La Cour note, en conclusion, que « *pour dégager des marges de manœuvre d'exploitation, SIKOA doit de toute urgence s'assurer de la situation fiscale de l'ensemble de ses logements et ensuite en construire de nouveaux qui seront à leur tour exonérés de la TFPB* ».

Le nécessaire développement du parc

Les produits de la SIKOA sont contraints, à la fois, par un montant élevé d'impayés et par une vacance que la société peine à maîtriser. Les charges sont caractérisées par une annuité locative faible, qui traduit la faiblesse de l'activité de construction, par une imposition à la TFPB exorbitante et par des coûts de fonctionnement, rapportés à un nombre de logements insuffisant, qui croissent fortement.

Alors que l'annuité locative devrait croître avec la mise en œuvre du plan stratégique de patrimoine, la viabilité de l'entreprise repose sur la maîtrise des risques locatifs, impayés et vacance, de l'assujettissement à la TFPB et sur l'augmentation de son activité à coût constant.

En définitive, le résultat d'exploitation est toujours faible et seul le résultat exceptionnel permet d'obtenir, en fin de période, un meilleur résultat de l'exercice. La persistance d'un niveau exceptionnellement élevé de TFPB et la forte augmentation du coût du fonctionnement locatif ne garantissent pas le maintien d'un excédent d'exploitation, en dépit d'un meilleur recouvrement des loyers et des charges.

L'autofinancement courant reste très en deçà de la médiane régionale, l'exercice 2008 traduisant, cependant, le redressement en cours.

⁹ 1 M€ au titre de la compensation du gel des loyers et 1,8 M€ pour la construction à Pointe-à-Pitre d'une maison de l'habitat.

De nouveaux programmes locatifs permettront à la société de disposer d'un nouveau patrimoine exonéré de taxe foncière et de rapporter ses coûts de structure à une base plus large.

La Cour note, en conclusion, que la comparaison du potentiel financier et du fonds de roulement à long terme de la société avec les ratios des autres bailleurs sociaux d'outre-mer se révèle défavorable et que le développement de la société nécessite la poursuite de l'amélioration de sa rentabilité et sa recapitalisation.

La Cour relève, par ailleurs, que les difficultés de recrutement de cadres supérieurs ont fragilisé SIKOA.

La SIG et la SEMAG connaissent des situations financières globalement saines. Les sorties d'exonération de TFPB, la montée en charge des dépenses d'entretien, l'accroissement des charges d'annuité et de fonctionnement constituent, toutefois, des facteurs de risques.

Le poids de la TFPB, particulièrement symptomatique pour SIKOA, met en évidence l'insuffisant renouvellement du parc et le déséquilibre des classes d'âge.

La SCP d'HLM et SIKOA, sous plan d'aide de la CGLLS, sont confrontées à des enjeux de rentabilité et de développement qui ont conduit la chambre, pour la première, à recommander son rapprochement avec un opérateur social disposant d'une réelle surface patrimoniale et financière.

Les plans de rétablissement de l'équilibre se traduisent par des engagements financiers importants pour les collectivités locales, dont la situation financière demeure fragile.

Enfin, si la SEMSAMAR dispose d'une structure bilantielle correcte, elle connaît en revanche une situation financière dégradée de son exploitation sous le double effet de la hausse des dépenses d'entretien de son parc et de l'incidence des opérations de swap conclues entre 2005 et 2008 selon des modalités peu maîtrisées.

4. METTRE EN PLACE DES ORGANISATIONS STABLES ET PERENNES

L'histoire récente de plusieurs organismes de logement social est marquée par des ruptures de gouvernance et de management à la suite de périodes de graves dysfonctionnements. L'importance des difficultés recensées, qui a pu conduire à la mise sous plan d'aide de la société, handicape durablement l'organisation et la gestion de l'organisme.

Selon les conclusions de l'audit réalisé en 2007 sur la situation financière de la SEMAG, les comptes 2006 présentent de graves lacunes d'analyse et de normalisation et leur lecture rend tout travail de prospective très délicat car ils ne font pas l'objet d'analyses réelles et sérieuses. Par ailleurs, le système d'information est quasi inexistant et, en l'absence d'outils communs,

les informations traitées par un service ne sont pas diffusées aux autres départements. La SEMAG ne dispose pas, sous réserve des créances publiques, d'analyse des créances par âge. Enfin, en l'absence de données disponibles, la réalisation d'un compte de résultat prévisionnel à 5 ans n'a pas été possible.

Prenant acte de ce constat, la nouvelle direction générale a engagé, fin 2007, un projet de service portant, en particulier, sur l'organisation interne, les outils et les méthodes.

La situation de la SCP d'HLM, telle qu'elle ressort des rapports de la MILOS et de la fédération et qui a conduit à la dissolution du conseil d'administration et au plan de rétablissement de l'équilibre, est marquée par un déséquilibre structurel du bilan et de réelles carences de gestion.

La Cour note, à propos de SIKOA que l'état de la société en 2005, résultant de la gestion des années antérieures était très préoccupant : la société ne connaissait pas les contours exacts de son parc immobilier, les difficultés financières s'étaient accumulées, avec notamment des impayés concernant, depuis l'origine, des programmes d'immeubles entiers ; la MILOS, en 2003, soulignait le manque de fiabilité dans la tenue des comptes ; des carences graves étaient relevées dans la gestion locative.

L'opération « vérité des comptes » menée par la nouvelle direction a conduit à évaluer à 11 M€ les immobilisations en cours constitutives d'immeubles en ruine, justifiant une diminution du poste d'actif correspondant. SIKOA a commencé à analyser méthodiquement ses créances avec la nouvelle équipe mise en place à l'été 2005.

Il apparaît primordial, en conséquence, de mettre en place des organisations stables et pérennes de nature à prévenir de telles difficultés.

4-1. LA GESTION PREVISIONNELLE DES COMPETENCES

4-1-1. Des enjeux de professionnalisation

La SEMAG s'est attaché les services d'un cabinet extérieur pour l'assistance à la clôture des comptes. Cette prestation est renouvelée, en 2009, pour la troisième année consécutive. La mission correspond à une durée de 59 jours et à un montant de 64 200 €

Il convient que cette démarche se traduise par un réel transfert de savoir faire et de compétences au bénéfice des personnels de la société. La SEMAG devra se doter, en interne, des ressources permettant la capitalisation et la valorisation de cet appui.

La chambre relève, d'une manière générale, l'absence de démarche de formation prospective de cette société.

La chambre acte, à propos de la SCP d'HLM, la mise en place d'une démarche de formation à compter de l'exercice 2007. Les personnels n'ont bénéficié d'aucune formation sur les deux exercices précédents.

L'absence de politique de formation, sur la période considérée, affecte directement et gravement les performances de l'organisation et le service rendu aux usagers. Elle constitue une faute manifeste de management de la part de la gouvernance.

La mise en place d'une véritable politique de formation constitue un enjeu majeur pour la société. La nécessaire maîtrise des outils, la préparation de la convention d'utilité sociale et, d'une manière générale, le besoin accru de professionnalisation des pratiques imposent un réel effort de formation de l'ensemble du personnel et la mise en place, de façon prioritaire, d'un plan de formation pluriannuel. La société a indiqué avoir initié cette démarche début 2010.

Le développement annoncé de l'activité d'accession à la propriété et l'évolution des métiers qui en découle justifient, par ailleurs, dès à présent, une réflexion en termes de gestion prévisionnelle des compétences.

La Cour souligne, s'agissant de SIKOA, la mise en place, à compter de 2006, d'une politique de formation active visant à promouvoir les évolutions internes. L'objectif, à l'arrivée de la nouvelle équipe, était de former au moins une fois tous les agents par de larges actions collectives. L'effort a été amplifié en 2007, année où tous les salariés ont pu bénéficier d'une formation pour un coût de 3,80% de la masse salariale, en référence à l'obligation légale de 1,6%. Les priorités pour 2010 portent, en particulier, sur l'établissement d'un projet de service centré sur le décloisonnement du travail entre les différents services, ainsi qu'entre le siège et les agences. L'encouragement à la mobilité interne doit permettre, par ailleurs, de remédier aux pesanteurs qui demeurent. Une démarche de validation des acquis de l'expérience a, également, été proposée aux salariés.

La Cour relève, au titre des bonnes pratiques, l'importance particulière accordée à la formation par la SIG, avec des moyens croissants, l'élaboration, non obligatoire, de bilans sociaux et la progression du niveau professionnel.

La part de la masse salariale consacrée à la formation, qui était de 3,34% en 2003, est passée de 3,5% en 2006 à 4% en 2007.

4-1-2. Les accords d'intéressement

Différentes observations sont formulées concernant les accords d'intéressement.

La chambre note, s'agissant de la SCP d'HLM, qu'un accord de ce type peut constituer un outil de management fort pertinent au service des objectifs stratégiques de la société. Il convient, à cet effet, que les modalités de calcul et de répartition de l'intéressement reposent sur des critères objectifs en relation directe avec les performances de la société.

Le contrôle de la SIG a mis en évidence l'intérêt d'une meilleure valorisation des indicateurs de performance retenus au titre de l'intéressement auprès du personnel et du conseil d'administration. La société s'est engagée à annexer ces derniers aux comptes financiers.

La MILOS constate que l'accord d'intéressement de la SEMSAMAR exclut, sans base légale, 20% des salariés et réserve le bénéfice de l'intéressement aux seuls salariés en contrat à durée indéterminée avec une ancienneté minimum d'un an ; ces deux critères contreviennent aux dispositions du code du travail. Par ailleurs, la répartition se révèle déséquilibrée dans la mesure où 50% de l'enveloppe globale sont affectés au directeur général.

4-1-3. Le coût des indemnités transactionnelles

Le versement d'indemnités transactionnelles, pour des montants significatifs, est relevé dans plusieurs sociétés.

Le départ de plusieurs cadres de la SEMAG, dont les précédents directeur général, en 2007, et directeur administratif et financier, en 2008, impactent fortement les exercices considérés. Le premier a bénéficié d'une indemnité de départ, non conventionnelle, de 60 000 €, le second, d'une indemnité transactionnelle de 61 000 € en complément de l'indemnité de licenciement de 105 465,28 €

L'ancien directeur de la SCP d'HLM, licencié en mai 2008, a bénéficié d'une indemnité transactionnelle de 99 705 €. Ce licenciement fait suite au rapport de révision coopérative, mettant en exergue de nombreux dysfonctionnements dans la conduite de la société, et à la dissolution du conseil d'administration par le ministre du logement.

La MIILOS relève le versement, non fondé, d'une indemnité transactionnelle de 22 567 € à un directeur général adjoint de la SEMSAMAR, alors que la société était protégée, de par le statut de l'intéressé, de toute éventuelle contestation ; elle note, in fine, que le montant alloué apparaît disproportionné au regard de sa durée de fonction et de son statut.

4-2. UN CONTROLE INTERNE A CONFORTER

Le renforcement, voire la mise en place d'un contrôle interne, est une observation formulée pour l'ensemble des organismes.

Le contrôle de la SEMAG met en évidence la nécessité d'une analyse financière par activité, de la mise en place d'indicateurs financiers et d'une valorisation des données du dispositif d'autocontrôle auprès du conseil d'administration.

La chambre considère que « la diversité des activités exercées par la SEMAG nécessite qu'une analyse financière et de rentabilité soit réalisée par nature d'opérations. Les états financiers de la société contiennent une présentation du bilan et du compte de résultat par activité. Toutefois, à défaut de comptabilité analytique, les charges générales ne sont pas exactement ventilées au sein de chaque activité. Ces dernières ne font pas l'objet, de surcroît, à proprement parler, d'analyse financière. La notion d'autofinancement, en particulier, n'est pas valorisée.

Les données issues du dispositif d'autocontrôle de la fédération constituent une ressource particulièrement utile en termes d'analyse et de positionnement, justifiant pleinement une meilleure valorisation, en particulier auprès du conseil d'administration. L'exploitation de ces données ne saurait, pour autant, dispenser la société de disposer, elle-même, en temps réel, des principaux indicateurs financiers indispensables à son pilotage.

La société doit nécessairement développer sa propre analyse financière, au regard, notamment, des notions d'autofinancement et de rentabilité. Cette démarche doit se traduire en termes d'indicateurs et de tableaux de bord et comporter une dimension prospective.

Des outils similaires doivent être mis en place pour chaque fonction, permettant une analyse fine et en temps réel du secteur considéré.

Par ailleurs, les indicateurs disponibles doivent être valorisés et exploités en termes d'objectifs et de plans d'action. Cette observation trouvera sa pleine mesure, notamment, en matière d'impayés ».

Le contrôle révèle, par ailleurs, un défaut manifeste de culture de pilotage et de contrôle interne, des outils dédiés très insuffisants, des procédures non formalisées et un cloisonnement des services. La direction générale a pris acte de ces constats et a décidé de renforcer le contrôle interne

La MIILOS relève, concernant la SEMSAMAR, le mode de management très directif, le cloisonnement des services et la segmentation de l'information. Elle souligne le besoin de renforcer la cohérence d'ensemble en développant les systèmes d'information nécessaires à une bonne coordination des services.

La mission fait le constat d'une organisation morcelée de l'activité financière et comptable, faisant obstacle à une vision globale en la matière. Elle relève l'absence de clôture des opérations et le défaut d'information du conseil d'administration qui en résulte, ainsi que l'absence de suivi des immobilisations et de calcul du fonds de roulement à terminaison.

La mission note, par ailleurs, que la notion d'autofinancement est peu développée, recommande le calcul d'une capacité d'autofinancement sectorielle et souligne l'intérêt de la réalisation d'une analyse prévisionnelle.

La chambre relève, s'agissant de la SCP d'HLM, le défaut d'indicateurs et de procédures jusqu'à la période la plus récente. Elle acte la démarche initiée en ce domaine par la nouvelle gouvernance.

La SIG devra, pour sa part, formaliser davantage certaines procédures.

La Cour note que la gravité de la situation de SIKOA, au milieu des années 2000, tenait, en particulier, au grand désordre de sa gestion et au défaut de procédures et que le redressement de la situation n'était pas assuré en 2008. Il existe, à ce jour, un manuel de procédures et la société a recruté un contrôleur de gestion.

La Cour invite SIKOA à formaliser davantage ses procédures, particulièrement en matière d'impayés où les enjeux de réactivité sont déterminants. La mutualisation des expériences menées par les agences doit, à cet égard, être valorisée.

Il est pris acte que ces procédures sont en cours de rédaction ou de validation.

D'une manière générale, la Cour souligne la fragilité du dispositif comptable et financier lié à l'absence de directeur financier depuis plusieurs mois et à la faiblesse des effectifs de cette direction.

4-3. LES RELATIONS AVEC LES PRESTATAIRES

4-3-1. Un suivi des prestataires à renforcer

La SEMSAMAR sous-traite à des prestataires extérieurs la majorité de ses activités, dont les missions de maîtrise d'ouvrage ou de conduite des opérations immobilières, ainsi que la gestion locative et patrimoniale.

La MIILOS note que sur chacune des missions confiées aux prestataires des dysfonctionnements ont été relevés : maîtrise insuffisante des délais de commercialisation des logements, réactivité et proximité insuffisantes en matière de gestion des impayés. Elle considère que la performance du prestataire, en matière de gestion locative, n'est pas avérée.

4-3-2. Des prestations de service coûteuses

Au cours de la période précédant l'administration provisoire, la SCP d'HLM a eu recours à différentes prestations extérieures. Ces prestations portent, en particulier, sur l'organisation, l'établissement des comptes, le recouvrement des créances, les ressources humaines et l'informatique.

L'ensemble des prestations représente un montant de 117 625 €. La chambre note que si ces prestations ont pu contribuer à résoudre certaines difficultés ponctuelles, elles n'ont pas apporté de réponse de fond aux problématiques majeures auxquelles était confrontée la société et, plus particulièrement, son besoin de recapitalisation et d'apport de ressources externes.

La nomination en tant que directeur général adjoint de la SEMSAMAR, sur une brève période, de l'expert comptable en activité dans la société appelle des observations de la part de la MIILOS. Cette nomination n'a pas fait l'objet, en premier lieu, d'une information du conseil d'administration. Elle s'est traduite, par ailleurs, par un cumul d'activités incompatibles (expertise comptable et direction générale adjointe de la société) et par une procédure de paiement irrégulière (règlement à la société comptable sans procédure formalisée sur la teneur de la mission). Il est noté, enfin, que la démarche s'est révélée coûteuse, sans que la consistance de la prestation ait pu être appréhendée.

Le directeur administratif et financier de la SEMAG a été recruté par contrat à durée indéterminée en avril 2008. A la suite de l'adhésion de la société au réseau de la SCET, l'intéressé a mis fin à son contrat avec la SEMAG et a été recruté par cette seconde société. La mise à disposition de l'intéressé par la SCET se traduit par un surcoût de 20%, hors TVA, pour la société. Ce surcoût se révèle d'autant moins justifié que le prestataire n'a pas procédé à la recherche de candidats, contrairement aux dispositions du contrat. De plus, le recrutement du directeur administratif et financier, qui intervient à la suite d'une restructuration de la direction générale de la société, a vocation à s'inscrire dans la durée.

La chambre note, en définitive, que la souplesse qui peut s'attacher à ce mode de recrutement ne justifie pas, dans le cas présent, le coût de ce dernier.

4-3-3. Des situations porteuses de conflits d'intérêts

Le contrôle de la SEMSAMAR et de la SCP d'HLM révèlent, en cours de période sous revue, des situations porteuses de conflits d'intérêt.

La SCP d'HLM a eu recours, pendant la période d'administration provisoire, à un prestataire, appelé à prendre, au terme de cette période, la direction de la société. L'intéressé est à nouveau intervenu, après le recrutement d'un directeur, en tant que prestataire de service. Il apparaît ainsi que l'intéressé a assuré, de façon successive, de mai 2008 à fin 2009, des missions de prestations de service, la direction de la société, puis, à nouveau, une mission de prestataire. L'intéressé a participé, par ailleurs, au titre de directeur régional de la Caisse des dépôts et consignations, en amont de l'administration provisoire, à différentes réunions de travail concernant la situation de la société.

Le contrôle de la SEMSAMAR a mis en évidence un cheminement parallèle, sur la même période, auprès de cette société. L'intéressé, après avoir été administrateur de la société, en sa qualité de directeur régional de la caisse des dépôts et consignations, a assuré une activité de prestataire de services, puis a été nommé directeur général adjoint, fonctions auxquelles il a renoncé.

La mission note, en particulier, que l'intéressé, qui intervient directement et régulièrement en lieu et place de la société auprès de ses partenaires, sur tous ses champs d'intervention et dans toutes ses composantes, joue, de fait, un rôle de conseiller auprès du directeur général.

La MILOS considère que cette situation n'est pas de nature à assurer le recul et l'indépendance qui prévalent, pour tout consultant, dans sa relation avec son client. Elle note, in fine, que l'étroite imbrication entre la société conseil et la SEMSAMAR a conduit à un résultat contrasté et couteux économiquement et « *que le recours à un intervenant qui, sur quatre ans (2004-2009), est successivement administrateur de la SEM, prestataire de services de la SEM et enfin nommé par le CA pour être cadre de cette même SEM fait obstacle à une réelle indépendance tant dans les propositions que dans le positionnement de l'intéressé [...] ».*

4-3-4. Des entorses aux règles de mise en concurrence

L'examen des marchés de nettoyage et d'entretien de la SCP d'HLM justifie plusieurs observations portant, en particulier, sur l'absence de registre d'enregistrement des offres, le non respect du délai de réception des offres et l'absence de motivation du choix des candidats retenus. Les différentes pièces de la consultation font ressortir, par ailleurs, des incohérences quant à la période d'exécution des marchés.

Ces différents éléments témoignent d'un défaut d'application, sur plusieurs points, des dispositions réglementaires et dénotent une improvisation certaine dans la préparation des marchés. La chambre souligne, à cette occasion, l'intérêt d'un strict respect des principes de mise en concurrence et de transparence en matière d'attribution.

La fédération a précisé, « *que l'ancienne direction avait résilié tous les marchés de nettoyage et d'entretien des espaces verts, les entreprises travaillaient de fait sans cadre juridique en mai 2008 et certaines avaient décidé de stopper toutes prestations avec des conséquences catastrophiques pour les résidences. Dans ce contexte, il a semblé à l'administrateur provisoire qu'il fallait aller vite pour la mise en place de nouveaux marchés, ce qui explique le délai réduit pour la remise des offres* ».

D'une manière plus générale, la chambre recommande une différenciation des fonctions opérationnelles de celles concernant la gestion des marchés.

4-3-5. Mode d'organisation partagée et cohérence interne

La MIILOS relève, à propos de la SEMSAMAR, que le mode d'organisation partagée entre les services propres et les prestataires extérieurs, parfois successifs, ne facilite pas la communication interne, déjà complexe du fait de l'éclatement géographique, et que la cohésion entre les personnels des différents sites est peu perceptible.

La gestion de proximité de SIKOA repose, à la fois, sur le personnel des agences de proximité et sur les gardiens.

Ces derniers sont une vingtaine, dont cinq salariés de SIKOA, les autres étant mis à disposition de celle-ci par des prestataires.

Le recours à la sous-traitance présente différents inconvénients liés, notamment, à l'insuffisance de formation des gardiens et aux difficultés d'organisation du travail. Cette question est d'importance dès lors que ces derniers sont les premiers interlocuteurs des locataires.

4-4. GARANTIR L'INFORMATION DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Les insuffisances constatées en matière de contrôle interne se traduisent par un déficit d'information du conseil d'administration.

La MIILOS relève, s'agissant de la SEMSAMAR, que l'absence d'analyse sectorielle, d'indicateurs financiers et de suivi du financement des opérations ne garantissent pas une bonne information du conseil d'administration.

Les contrôles réalisés par la chambre conduisent au même constat, sous réserve des évolutions les plus récentes.

La MIILOS souligne, plus précisément, l'information trop générale du conseil d'administration de la SEMSAMAR sur l'engagement d'opérations à risques.

La mission note que les opérations de swap conclues entre 2005 et 2008, selon des modalités peu maîtrisées, font peser un risque certain sur la société. Au demeurant, ce risque, évalué entre 14 et 20 M€ n'a pas fait l'objet de provisions.

La démarche retenue conduit la MIILOS à formuler des observations sur le plan administratif, comptable et financier.

La mission note, en premier lieu, que le conseil d'administration a bénéficié d'une information trop générale et que la société ne disposait pas, à l'initialisation du processus, des compétences suffisantes pour qualifier elle-même les opérations de couverture (projection de scénarii), suivre le risque et le résultat de ces opérations.

Elle relève, d'un point de vue comptable, qu'aucune information détaillée, faisant état, notamment, de gains ou de pertes, n'est présentée dans les états financiers.

La mission considère, enfin, sur le plan financier, que « *si les caractéristiques initiales du swap pouvaient paraître intéressantes au moment de sa signature, l'évolution ultérieure des taux a conduit à dégrader l'attractivité de ce produit et que les restructurations successives dénotent une stratégie de court terme* ».

La MILOS a pris note, in fine, de la décision de la société de se faire accompagner par un cabinet spécialisé.

Les dossiers individuels de situation (DIS) constituent, par leur dimension comparative, une base de discussion utile pour les administrateurs et de délibération de leurs choix. Une meilleure valorisation de ces derniers apparaît, en ce sens, de nature à renforcer l'information financière du conseil d'administration.

Les contrôles mettent en évidence de réels enjeux de professionnalisation qui conduisent à la recommandation de mise en place de plans de formation pluriannuels. Des engagements significatifs et des pratiques vertueuses sont, toutefois, relevés en ce domaine.

Des axes de progrès importants sont mis en avant en matière de contrôle interne, de mise en place d'indicateurs et de procédures. Les éléments d'analyse financière devront être confortés et davantage valorisés, en particulier auprès du conseil d'administration.

Des prestations de services sont considérées comme onéreuses et mettent à jour des situations porteuses de conflits d'intérêts. Enfin, il convient de veiller à ce que le mode d'organisation partagée entre services internes et prestataires extérieurs préserve la cohérence d'action et la cohésion des équipes.

5. CONFORTER ET PRESERVER L'ACTIVITE DE PRODUCTION

5-1. FONCTION LOCATIVE ET STRATEGIE GLOBALE

5-1-1. Fonction locative et aménagement

L'intervention de la SEMAG en matière de logement social repose, historiquement, sur son métier d'aménageur et sur ses opérations de résorption de l'habitat insalubre (RHI). La SEMAG entend, aujourd'hui, développer son activité de bailleur social en réalisant des opérations hors RHI.

La stratégie de la SEMAG repose sur la complémentarité et l'interdépendance de ces deux activités. L'activité d'aménageur constitue, en effet, une porte d'accès privilégiée au foncier et celle de bailleur social permet de dégager les disponibilités nécessaires au préfinancement des opérations d'aménagement.

L'analyse financière de la société fait ressortir la prégnance de cette première activité sur la seconde. Sa situation de trésorerie se révèle, en effet, largement dépendante des opérations d'aménagement. La gestion locative contribue, pour sa part, positivement, sur l'ensemble de la période examinée, à la formation de trésorerie.

Evolution de la trésorerie par activité de 2004 à 2008

En milliers d'euros	2004	2005	2006	2007	2008
fonctionnement	2 579	3 778	2 312	2 393	1 122
Opérations propres	-24	-1 350	701	-1 305	-1 812
Gestion locative	1 876	2 722	1 788	4 052	2 087
concessions	3 369	-1 449	-3 854	-7 236	11 076
mandats	4 017	2 769	5 492	4 079	1 771
total	5 080	6 470	6 441	1 983	14 245

Source : SEMAG, états financiers

Ces données doivent être retraitées pour tenir compte des lignes de trésorerie relatives aux opérations d'aménagement. Celles-ci accentuent le déséquilibre de trésorerie de ces opérations, sur les exercices 2006 et 2007, et minorent les disponibilités réelles en 2008.

Evolution du solde des comptes financiers de 2006 à 2008

En milliers d'euros	2006	2007	2008
actif	6 441	1 983	14 245
passif	1 018	3 340	5 272
solde	5 423	-1 356	8 972

5-1-2. Une diversification aventureuse

Par convention du 5 janvier 2004, le Conseil général de la Guadeloupe a confié l'animation et l'exploitation du site de Beauport à la SEMAG. La chambre relève que cette activité de gestion de sites touristiques ne correspond pas à sa vocation traditionnelle et à son cœur de métier d'aménageur et d'opérateur de logement social.

Elle considère que les contraintes de gestion auxquelles est confrontée la SEMAG et les objectifs de rentabilité financière et de réponse aux besoins sociaux qui sont les siens appellent une rationalisation et une concentration de l'ensemble de ses ressources.

La chambre, surtout, met en évidence le résultat déficitaire de cette exploitation. Celle-ci, après prise en compte du solde d'équilibre du département, présente un résultat déficitaire, sur chaque exercice, à compter de 2005.

Le déficit cumulé du site de Beauport, au 31 décembre 2008, soit 915 000 €, qui peut être rapproché du résultat de la SEMAG, soit 16 479 €, représente 16% des produits de gestion locative.

Evolution du résultat du site de Beauport de 2004 à 2008

	2004	2005	2006	2007	2008	2008 cumulé ¹⁰
Comptes rendus d'activité	-	-61	-153	-319	-593	-915
Résultats corrigés (octobre 2008)	-	-	-286	-536	-	-

La chambre a pris acte de l'orientation retenue par le conseil d'administration de la SEMAG de création d'une entité juridique propre, dédiée à la gestion des sites touristiques, et des termes de la nouvelle délégation.

Elle considère, toutefois, que le risque financier s'attache, intrinsèquement, à l'activité en question et que l'évolution du montage juridique ne paraît pas de nature à le prévenir.

Elle note, par ailleurs, que cette activité répond à la commande d'un actionnaire ne détenant qu'une partie minoritaire du capital social et que cette commande politique doit être assumée par son donneur d'ordre.

5-1-3. Gestion locative et accession à la propriété

La nouvelle stratégie de la SCP d'HLM repose sur la complémentarité des activités d'accession à la propriété et de gestion locative. Les premières doivent permettre de dégager des fonds propres destinés à assurer le financement des opérations locatives ; les secondes, de garantir des ressources stables, en considération du caractère cyclique de l'activité d'accession.

Le plan d'aide au rétablissement de l'équilibre encadre très précisément l'activité d'accession à la propriété.

La société s'engage à procéder à l'individualisation comptable des activités en mettant en place une comptabilité analytique. Les activités d'accession et d'aménagement devront rester des activités annexes à l'activité locative, sur la durée du plan. Les opérations devront être pré-commercialisées en totalité avant le début des travaux. Cette pré-commercialisation devra être attestée par l'offre de prêt faite aux accédants.

¹⁰ Après participation du département.

Les opérations devront intégrer l'ensemble des coûts correspondants, dont la quote-part du terrain d'assiette, dégager une marge positive et ne pas consommer de fonds propres.

Pour les opérations non prévues au plan d'aide, l'accord préalable de la fédération et de la CGLLS sera sollicité.

La chambre souligne le risque inhérent à cette activité quant à la garantie d'affectation du financement locatif.

5-1-4. Parc locatif social et patrimoine intermédiaire

La SIG s'est constitué, en marge de son parc locatif social, un patrimoine intermédiaire à vocation commerciale, destiné à favoriser les parcours résidentiel. Ainsi, près de 400 logements destinés à répondre aux besoins d'une clientèle disposant de ressources supérieures aux plafonds des logements sociaux figurent au patrimoine de la SIG.

Ce patrimoine fait ressortir des taux d'impayés, de rotation et de vacance très supérieurs à la moyenne de la société.

La Cour, en considération de ces éléments, s'est interrogée sur la pertinence de la diversification de l'activité de la SIG dans un secteur concurrentiel, potentiellement risqué.

La société a fait état, en réponse, d'un cantonnement de cette activité et d'une amélioration des indicateurs financiers, malgré un taux de rotation qui reste deux fois supérieur à la norme.

La diversité des activités réalisées constitue un risque pour la garantie d'affectation du financement locatif. Il convient, en conséquence, que ces activités fassent l'objet d'une véritable individualisation comptable afin de garantir une exacte information des instances délibérantes et des organismes de contrôle. Le risque financier avéré lié à une commande d'un actionnaire minoritaire, hors champ traditionnel d'activité de la société, doit être assumé par son donneur d'ordre.

5-2. ACTIVITE DE PRODUCTION ET SITUATION FINANCIERE

La SIG et la SEMSAMAR contribuent, sur les 5 derniers exercices, à environ 80% de la production annuelle moyenne de logements sociaux. Cette activité, identique en volume, représente un taux de 3,1% pour la SIG et de 9,7% pour la SEMSAMAR.

La SEMAG a livré 98 logements en moyenne annuelle, soit un taux de 8,8%.

Les difficultés financières de SIKOA et de la SCP d'HLM ont pesé sur leur activité de production. Celles-ci ont livré, en moyenne annuelle, respectivement, 79 et 17 logements, soit un taux de 1,2%.

Alors que le plan stratégique de patrimoine de la SIG prévoyait la livraison de 900 à 950 logements, puis 1 100 logements par an, celle-ci a produit, sur les 5 derniers exercices, environ 500 logements par an.

Evolution du nombre de logements livrés de 2005 à 2008

	2005	2006	2007	2008	2009	Moyenne	En pourcentage du parc
SIG	402	474	794	544	197 ¹¹	482	3,1
SEMSAMAR	374	532	563	462	517	489	9,7
SIKOA ¹²	34	69	192	70	33	79	1,2
SEMAG	269	70	66	-	88 ¹³	98	8,8
SCP	-	64	-	24	-	17	1,2
total	1 079	1 209	1 615	1 100	835		

Au cours de la décennie 2000, SIKOA a réhabilité une partie de son patrimoine, mais a très peu construit : une soixantaine de logements en moyenne par an, soit un taux de 1%.

Le plan stratégique de patrimoine 2007-2016 prévoit un objectif de 250 à 300 logements par an, soit un taux de l'ordre de 4%. La Cour note que cette activité est également nécessaire pour équilibrer l'exploitation de la société en réduisant le poids de la taxe foncière et le coût du fonctionnement locatif.

SIKOA est engagée dans le projet de rénovation urbaine de Pointe-à-Pitre, sur le quartier de Lauricisque où elle détient 1 700 logements. Le projet ANRU prévoit la démolition de 500 logements, pour un coût de 25,5 M€ et la construction de 758 logements, pour un coût de 102 M€. Un différend avec l'ANRU, correspondant aux pertes d'exploitation des tours Gabarre, porte sur un montant de 3,6 M€

La Cour note, d'une manière plus générale, le risque pour SIKOA, en phase de consolidation, lié à l'ampleur du projet et au retard pris dans la définition des équilibres financiers.

Le nombre très limité de réalisations, sur la période examinée, marque un net décalage avec les objectifs annoncés par la SCP d'HLM.

Le rapport d'activité 2004 évoque la perspective de 2 000 logements à fin 2006. Le rapport d'activité 2005 fait état de 872 ouvertures de chantier sur la période 2006-2008. Enfin, le doublement du parc locatif, à l'échéance de 3 à 5 ans, est envisagé à l'occasion du compte rendu 2006.

¹¹ Dont 13 en rénovation urbaine.

¹² Livraisons et acquisitions.

¹³ 195 logements supplémentaires ont été réceptionnés.

Le recensement des opérations préliminaires, figurant aux fiches de situation financière et comptable, formalise ces objectifs, sous réserve d'opérations non quantifiées en termes de logements.

Récapitulatif des opérations préliminaires de 2004 à 2008.

2004	2005	2006	2007	2008
788	724	672	672	640

Le stock des opérations préliminaires, relativement constant de 2004 à 2008, est constitué, pour l'essentiel, des mêmes opérations.

En définitive, seules deux opérations parmi celles recensées en 2004 ont été effectivement réalisées au 31 décembre 2008.

Des différés de réalisation coûteux

Lors de l'assemblée générale du 14 mai 2009 de la SCP d'HLM, il est fait état de trois opérations locatives qui sont « *d'ores et déjà identifiées et seront lancées dans les trois ans* ». Il s'agit des opérations de Wonche (152 logements) et de Mondong (100 logements), à Baie-Mahault, et de l'opération de Crane (120 logements), au Lamentin. La livraison de l'opération de Wonche est prévue en septembre 2010, celle de Crane en 2011.

Selon les précisions apportées par la fédération, l'opération de Wonche est en cours de réalisation, le chantier ayant démarré en octobre 2009, et le permis de construire de la seconde a été déposé fin avril 2010. La troisième opération, au Lamentin, doit être intégrée dans une ZAC en cours de mise en place.

Les trois opérations figurent, dès 2004, parmi les opérations en cours recensées en annexe au compte financier. Les documents produits par la société permettent, par ailleurs, pour deux d'entre elles, d'identifier des dépenses de maîtrise d'œuvre très en amont.

Opérations (en cours au 31 décembre 2004)	Factures de maîtrise d'œuvre	Prévisions de livraison
Mondong (252 logements)	22 décembre 2003	
Wonche (176 logements)	5 avril 2001	Septembre 2010
Crane (200 logements)	17 décembre 2002	2011

Ainsi, des opérations initiées entre 2001 et 2003 ne seront livrées, au mieux, qu'à compter de 2010. Par ailleurs, selon les précisions apportées par la société, alors que les études initiales réalisées pour les deux premières opérations ont pu être reprises, il n'en est pas de même pour le projet de Crane. Un montant de 949 870 € figure au compte financier 2008, au titre des frais d'honoraires relatifs à cette opération. Cette somme devra être intégrée au compte d'exploitation de l'opération et pèsera, conséquemment, sur les loyers d'équilibre.

La fédération a indiqué que, dans la mesure du possible, les études anciennes étaient valorisées dans les nouveaux projets.

5-3. DES DELAIS ET DES COUTS DE PRODUCTION A CONTENIR

Le rapprochement des bilans de clôture des bilans prévisionnels fait ressortir, pour la quasi-totalité des opérations examinées, s'agissant de la SEMAG, des dérives significatives de coût. Ainsi, l'opération SONIS, aux Abymes, se traduit par une augmentation de 32%. La société ne réalise pas d'analyse d'ensemble des bilans de clôture des opérations. Elle se prive, ainsi, d'éléments utiles de réflexion sur les dépassements de coûts constatés.

La chambre relève, par ailleurs, un délai moyen de 32 mois entre la date de la dernière présentation au conseil d'administration et la mise en service. Pour deux opérations, ce délai excède 3 ans. Concernant la construction de 32 logements à Gosier, il s'est écoulé 6 ans entre la première délibération et la mise en service.

S'agissant de la SCP d'HLM, le délai entre la date d'obtention du permis de construire et la date d'achèvement des travaux est supérieur à 4 ans pour deux opérations sur les 5 dernières mises en service. Alors que les premières études concernant l'opération La limonaderie, à Pointe-à-Pitre, interviennent fin 2003, le programme n'est mis en service qu'en mai 2008.

Les 6 dernières opérations soldées font ressortir des révisions de prix de 1,7 M€ soit 5,7% du coût cumulé des opérations. Pour le programme L'habitation II, les révisions de prix représentent 10,2% du coût de l'opération.

La chambre note, par ailleurs, des pertes à hauteur de 0,145 M€ liées à l'abandon de projets.

La Cour acte que SIKOA semble parvenir à réduire les délais de réalisation : de six ans, entre 2003 et 2009, pour la résidence Les Lauriers à Pointe à Pitre, à deux ans, entre 2006 et 2008, pour les résidences Mahogany à Port Louis et Petit Canal à Sainte Amélie.

Les opérations lancées en 2007 sont annoncées, toutefois, avec un délai de trois ans et l'opération Darboussier à Pointe-à-Pitre, initiée en 2005, ne sera pas livrée avant 2011. SIKOA justifie ce délai par les exigences de l'architecte des bâtiments de France et par le désengagement du FRAFU¹⁴.

La Cour relève que certaines opérations de réhabilitation ont été conduites avec une grande lenteur, soit neuf ans pour la résidence Boisneuf à Pointe à Pitre. Elle note, in fine, que l'importance des délais de plusieurs opérations montre la nécessité d'une action coordonnée et résolue de tous les partenaires, actionnaire, Etat et collectivités locales.

¹⁴ Fonds régional d'aménagement foncier urbain.

La situation caractéristique de la SCP : du surfinancement à l'atrophie des fonds propres

Les plans de financement prévisionnels mettent en évidence, pour 4 des 5 dernières opérations, un montant de fonds propres négatif, soit un surfinancement. Celui-ci varie de 2,4 % à 4,6 %.

Cette pratique, contestable, revient à affecter du financement long terme à du fonctionnement courant.

Le rapprochement des prévisions actualisées des prévisions initiales, pour les 4 dernières opérations mises en service, met en évidence des évolutions très significatives du coût de l'investissement. Celles-ci atteignent 13,3 % pour la résidence l'Arche et 34,2 % pour la résidence Hanne. La dérive des coûts représente un montant moyen de 6 400 € par logement et de 16 400 € pour la résidence Hanne.

Pour l'ensemble de ces opérations, les prévisions actualisées de consommation de fonds propres sont supérieures aux prévisions initiales.

Au total, la consommation de fonds propres s'élève à 1,182 M€ pour une prévision initiale de -0,704 M€, soit une différence de 1,89 M€

Ce montant peut être rapproché des fonds propres au 31 décembre 2008, soit 1,080 M€ et du potentiel financier, à cette même date, soit -5 357 M€

Evolution de la consommation de fonds propres

En milliers d'euros	Investissement Prévisions initiales	Investissement Prévisions actualisées	Evolution En %	Fonds propres Prévisions initiales	Fonds propres prévisions actualisées
Résidence Hanne (22 logements)	1 058	1 420	34,22	- 28	314
Résidence la Roseaie (106 logements)	7 203	7 425	3,08	- 335	- 112
Fond Sarail, Résidence l'Arche (102 logements)	6 505	7 372	13,33	- 223	643
Lamentin, l'Habitation II (64 logements)	4 780	5 235	9,52	- 118	337

Source : compte financier 2008

L'approche consolidée des opérations terminées et soldées, au 31 décembre 2008, fait ressortir une évolution de 9 % entre les prévisions initiales et les prévisions actualisées.

Ainsi, alors que les premières font état d'un surfinancement de 1,595 M€ les secondes font ressortir une participation sur fonds propres de 5,806 M€

Financement des opérations terminées et soldées

En milliers d'euros	Prévisions initiales	Prévisions actualisées	Evolution en volume	Evolution en pourcentage
Investissements	94 408	102 904	8 496	9 %
Emprunts principaux	86 434	87 078	644	0,75 %
Emprunts complémentaires	2 922	3 430	508	17,39 %
Subventions	6 646	6 589	- 57	- 0,86 %
Fonds propres	- 1 595	5 806	7 401	

Source : compte financier 2008

En définitive, alors que les plans de financement prévisionnels traduisent un surfinancement des opérations, les bilans actualisés révèlent une dérive des coûts et une consommation de fonds propres affectant gravement et durablement les comptes de la société. Cette situation a conduit au protocole de rétablissement de l'équilibre.

La charge du foncier

Les contrôles mettent en évidence, par ailleurs, l'incidence du foncier sur le prix de revient des opérations.

La MIILOS note, à propos de la SEMSAMAR, que le foncier est acquis, dans certains cas, à des prix supérieurs de 35 à 50% à l'estimation des domaines et que la société supporte une charge foncière moyenne, prenant en compte les frais d'acquisition et de VRD, supérieure de 10 à 20% à la charge des autres bailleurs sociaux. En revanche, les prix de revient totaux se situent en deçà de la moyenne des opérateurs sociaux.

L'acquisition du foncier de la résidence l'Arche, par la SCP d'HLM, auprès d'une société civile immobilière, ressort à près de 4,5 fois l'estimation des Domaines.

Les constats mettent en évidence, pour plusieurs organismes, la nécessité d'une meilleure maîtrise des délais et des coûts de réalisation, les premiers pesant, mécaniquement, sur les seconds.

La situation de la SCP d'HLM, ayant conduit au plan de rétablissement de l'équilibre, apparaît, à cet égard, emblématique. La dérive des coûts au regard des plans de financement prévisionnels se traduit par une consommation démesurée de fonds propres et un déséquilibre structurel du bilan.

Les contraintes exogènes auxquelles sont confrontés les bailleurs sociaux conduisent la Cour, à propos de SIKOA, à formuler la recommandation d'une action coordonnée et résolue de l'ensemble des partenaires, dont l'Etat et les collectivités locales. Cette préconisation peut être élargie à l'ensemble des organismes.

5-4. LA NECESSAIRE VALORISATION DES PLANS STRATEGIQUES DE PATRIMOINE

Aux termes des dispositions de l'article L. 411-9 du code de la construction et de l'habitation, « *les organismes d'habitations à loyer modéré élaborent un plan stratégique de patrimoine qui définit leur stratégie pour adapter leur offre de logements à la demande dans les différents secteurs géographiques où ils disposent d'un patrimoine, en tenant compte des orientations fixées par les programmes locaux de l'habitat. Le plan comprend une analyse du parc de logements existants selon sa qualité, son attractivité et son positionnement sur les marchés locaux de l'habitat. Il définit l'évolution à moyen et long termes des différentes composantes de ce parc, ainsi que les choix d'investissement et de gestion qui en résultent. Il présente les perspectives de développement du patrimoine de l'organisme* ».

L'article L. 445-1 de ce même code prévoit, par ailleurs, qu'avant le 31 décembre 2010, les organismes d'habitations à loyer modéré concluent avec l'Etat, sur la base du plan stratégique de patrimoine et en tenant compte des programmes locaux de l'habitat, une convention d'utilité sociale d'une durée de six ans renouvelable. Celle-ci comporte l'énoncé de la politique patrimoniale et d'investissement de l'organisme, les engagements sur la qualité du service rendu aux locataires, ainsi qu'un cahier des charges de gestion sociale. La convention d'utilité sociale définit des indicateurs permettant de mesurer si les objectifs fixés pour chaque aspect de la politique ont été atteints.

Le contrôle de la SEMAG met en évidence une absence de suivi, d'actualisation et d'évaluation des orientations générales retenues. Il n'a pas été vérifié, par ailleurs, qu'une corrélation ait été établie entre les prévisions de travaux et la provision pour gros entretien. Enfin, à défaut d'anticipation, l'exercice 2010 se situe hors schéma directeur.

La chambre s'est interrogée sur la portée du plan stratégique de patrimoine adopté en mars 2008 par la SCP d'HLM. Celui-ci ne contient pas de programmation personnalisée et le responsable des services techniques n'a pas été associé à son élaboration. Les prévisions du plan de redressement, en matière de maintenance, s'appuient sur une étude complémentaire réalisée par la société et la répartition des travaux par rubrique est différente de celle du plan stratégique de patrimoine.

La société a indiqué avoir actualisé le plan stratégique de patrimoine et élaboré des fiches actions par résidence.

La MIILOS note que la stratégie patrimoniale de la SEMSAMAR n'est pas clairement affichée, ni validée par le conseil d'administration, et que la production importante de logements sociaux n'est pas nécessairement corrélée aux besoins. Cette inadéquation a pu être constatée sur la commune de Goyave où des difficultés de commercialisation ont été observées en 2007 et 2008. Ces aspects ne sont pas appréhendés par le plan stratégique de patrimoine.

<p>Les plans stratégiques de patrimoine tiennent une place essentielle dans la conduite politique et opérationnelle des opérateurs sociaux. Il convient d'en garantir la portée effective en coordination avec la programmation départementale de logements sociaux.</p>

6. OPTIMISER LA GESTION LOCATIVE

6-1. AMELIORER LA CONNAISSANCE DE LA DEMANDE

Par protocole d'accord du 5 juin 2007, le Conseil Général de la Guadeloupe, l'Etat, la DDE, les collectivités locales et les bailleurs sociaux ont acté la modernisation de l'observatoire de la demande de logements sociaux. Les fonctions observation et numéro unique sont, à cette occasion, rapprochées. Le dispositif repose sur le progiciel GUIDES, « Gestion Unique Informatisée de la Demande Sociale ».

Le rôle des communes consiste, notamment, à établir le dossier de demande, à enregistrer celle-ci dans la base de données et à transmettre le dossier complet à l'ensemble des bailleurs présents sur le territoire de la commune concernée. Les bailleurs s'engagent, pour leur part, à renseigner le logiciel GUIDES, après attribution, en vue de l'information des partenaires et, notamment, des communes, et à effectuer, mensuellement, le transfert de leurs données dans GUIDES.

Aux termes de l'article 8 du protocole, l'observatoire de la demande permet d'obtenir : une connaissance globale, au niveau départemental, des caractéristiques des ménages, de leur solvabilité, de leurs itinéraires, des types d'activités et des logements demandés ; une aide à la définition des politiques locales de l'habitat, par le repérage et le traitement des situations des populations défavorisées ; le suivi des politiques d'attribution et des différents contingents ; des informations spécifiques aux partenaires. Les bailleurs sociaux, en particulier, peuvent visualiser leurs propres données et effectuer des traitements statistiques.

Les contrôles font ressortir, pour plusieurs organismes, une appréciation quantitative insatisfaisante de la demande locative. Cette lacune est liée, pour une part, à la comptabilisation des demandes non renouvelées. Il en résulte des différences très importantes avec les données du dispositif GUIDES. Ainsi, alors que les fichiers de la SEMAG et de la SCP d'HLM recensent, respectivement, 4 211 et 1 527 demandes, le dispositif GUIDES en comptabilise 1 097 et 701.

La SEMAG et la SCP d'HLM n'analysent pas la demande en instance et n'ont, par conséquent, pas de connaissance qualitative de celle-ci. Ces deux sociétés ne valorisent pas les données du dispositif GUIDES et le service gestion locative de la SCP d'HLM n'a pas, véritablement, connaissance de celui-ci.

Cette dernière société a indiqué que des évolutions techniques devraient permettre d'utiliser le logiciel GUIDES et qu'elle a mis en place des tableaux de bord permettant de connaître la typologie de la demande et des attributions.

La Cour relève la paupérisation d'une part croissante des locataires de SIKOA et les risques liés à leur concentration dans le parc de certaines sociétés. Ce constat pose la question de la mutualisation des demandes à l'échelle départementale.

6-2. UN SUIVI INCERTAIN DES CONTINGENTS DE RESERVATION

La gestion des contingents de réservation appelle, pour plusieurs organismes, certaines observations.

Les logements réservés, hors RHI, représentent 40% du parc de la SEMAG. Il n'apparaît pas, toutefois, qu'une différenciation soit clairement établie entre les logements RHI, dont le peuplement est contraint, et ceux à la disposition propre de la société.

La chambre émet des réserves, également, sur la gestion des contingents de réservation par la SCP d'HLM. Les conventions produites par la société ne corroborent pas, en effet, les données chiffrées. De plus, la durée de plusieurs conventions est expirée. La société a pris l'engagement de mettre en place un suivi des contingents.

La MILOS note, concernant la SEMSAMAR, que les logements des réservataires ne sont pas identifiés dans l'outil de gestion : *« le fait que, au cas par cas, la société réponde favorablement aux demandes des réservataires ne constitue pas, à proprement parler, une gestion des droits de réservation »*.

6-3. GARANTIR LA REGULARITE DES ATTRIBUTIONS DE LOGEMENT

Aux termes de l'article R. 441-9 IV du code de la construction et de l'habitation, *« le conseil d'administration ou de surveillance définit les orientations applicables à l'attribution des logements [...] »*. Ces dispositions sont inégalement appliquées.

Ainsi, la chambre relève que la SEMAG ne valorise pas la marge de manœuvre dont elle dispose. Elle n'a pas défini, à proprement parler, de politique de peuplement, alors même que les orientations du plan stratégique de patrimoine soulignent, à cet égard, l'intérêt d'une politique volontariste.

La perspective de développement et de diversification du parc locatif de la société conforte cet impératif.

La SEMAG a précisé que son *« objectif est d'atteindre un peuplement « choisi » au terme des opérations d'aménagement par le biais des départs et des relogements provisoires »*.

De la même façon, le conseil d'administration de la SCP d'HLM ne s'est pas prononcé, à ce jour, en ce domaine.

La chambre rappelle, concernant la SEMAG, en considération des dispositions du règlement intérieur de la commission d'attribution, la prérogative réglementaire de celle-ci en matière d'attribution des logements. Elle souligne, par ailleurs, dans un objectif de transparence, l'intérêt que les modalités d'attribution des logements figurent expressément au règlement intérieur de la commission, après validation du conseil d'administration.

Il apparaît que, dans un très grand nombre de cas, un seul logement est proposé à la commission, en vue d'attribution, et que celle-ci, dans la quasi-totalité des cas, entérine cette proposition ; cette situation affecte le rôle et l'autorité de la commission, qui se comporte, de fait, davantage comme une chambre d'enregistrement, que comme une instance d'orientation et de décision.

Une meilleure périodicité des commissions est également recommandée.

La chambre relève, s'agissant de la SCP d'HLM, que la commission d'attribution ne s'est pas réunie, sur la période examinée, conformément aux dispositions réglementaires fixant sa composition. De plus, à défaut de règlement intérieur, ses modalités d'organisation et de fonctionnement n'étaient pas définies. La société a indiqué avoir régularisé cette situation.

Il apparaît, par ailleurs, que différentes attributions de logements sont intervenues hors commission, en contrariété avec les dispositions de l'article R. 441-9, in fine, du code de la construction et de l'habitation, selon lesquelles « *les commissions d'attribution [...] procèdent à l'attribution des logements [...]* ».

Aux termes de ce même article « *la commission rend compte de son activité au conseil d'administration ou de surveillance au moins une fois par an* ».

Plusieurs organismes n'ont pas respecté cette disposition sur la période examinée.

6-4. PREVENTION DES IMPAYES ET GESTION DE PROXIMITE

Les impayés de la SEMAG s'inscrivent, sur la période examinée, dans une évolution défavorable. Le coût des impayés représente, en 2008, 4,8% du quittance, au lieu de 0,6% en 2007. Les créances supérieures à un mois représentent 37 jours de quittance, au lieu de 6,1 en 2007. La chambre considère que cette situation, qui affecte la constitution de l'autofinancement, justifie la réalisation d'une analyse approfondie et la mise en place d'une politique et d'un suivi rigoureux.

La chambre constate que la SEMAG, qui n'emploie que deux gardiens, ne respecte pas les prescriptions du code de la construction et de l'habitation. La société ne dispose pas, par ailleurs, de personnels sociaux affectés au suivi des locataires. Un agent devrait, toutefois, être affecté à cette mission.

Ces constats traduisent une gestion de proximité relativement limitée, en considération, notamment, de la typologie des quartiers concernés et des caractéristiques des populations accueillies.

La SCP d'HLM : une évolution préoccupante des impayés

La SCP d'HLM connaît une évolution préoccupante de ses impayés déjà mise en évidence lors des précédents rapports d'inspection. Ceux-ci représentent 1,6 M€ au 31 décembre 2008, soit 25% des loyers quittancés. Les créances de plus de 3 mois correspondent à 18,2% du quittance, pour une moyenne régionale des établissements publics locaux de 9,1%. Par ailleurs, alors que le plan d'aide au rétablissement de l'équilibre fixe à 3% des loyers totaux le plafond des impayés, ces derniers s'établissent à 5,5% en 2008 et 4,5% en 2009.

Plusieurs explications sont identifiées, dont l'absence de relations de proximité et un accompagnement social insuffisamment défini. Un défaut de coordination entre les services et de procédures précisément établies est, également, relevé. Enfin, il n'apparaît pas que les mesures de précontentieux et de contentieux aient été conduites et suivies de manière rigoureuse et systématique. Selon la fédération, la régularisation des charges effectuée fin 2006 s'est traduite par une augmentation de 50% des créances douteuses entre 2005 et 2006.

Ces constats ont amené la chambre à recommander une véritable politique d'ensemble. Cette stratégie globale reposera sur la mise en place d'indicateurs précis et pertinents, leur suivi et leur analyse réguliers, en lien étroit avec les services concernés, et la formalisation des procédures. Une importance particulière sera apportée à la prévention, le plus en amont possible. En ce sens, les relations avec l'ensemble des partenaires sociaux, dont le département, l'agence départementale d'insertion et la caisse d'allocations familiales devront être redéfinies. Une concertation régulière avec les huissiers devra, également, être menée.

La société a indiqué que les impayés ont connu une hausse de 7%, en 2009, liée, notamment, à la crise sociale. Elle a précisé avoir mis à jour ses procédures informatiques, défini des tableaux de bord concernant les procédures engagées et a confirmé la mise sur pied d'une organisation spécifique.

La SCP d'HLM ne dispose d'aucun personnel de gardiennage. La chambre considère que cette situation fragilise le lien et la concertation locative entre le bailleur et ses locataires et prive la société de la présence et du dialogue favorisant, en particulier, la prévention et le recouvrement des impayés. Le président du conseil d'administration a confirmé son intention de pourvoir la société en gardiens notamment sur les sites les plus sensibles. Il a indiqué : « [...] *Cependant, il convient, compte tenu des contraintes imposées par le plan en terme d'embauche, de procéder par étapes en effectuant une analyse fine des charges de fonctionnement récupérables auprès des locataires et à des discussions avec les associations de locataires [...]* ».

La société, qui ne dispose pas, en propre, de personnel social, est adhérente de l'association guadeloupéenne pour le logement social. La chambre s'interroge, en considération de l'importance des impayés, sur l'adéquation de cette prestation au besoin véritable d'accompagnement social des locataires.

La MIILOS constate que si le coût des impayés de la SEMSAMAR est conforme à la moyenne des SEM d'outre mer, celle-ci n'a pas adopté de démarche volontariste en la matière. La société ne mène pas, en Guadeloupe continentale, d'actions de proximité et de visites à domicile.

La MIILOS constate le caractère relativement limité de la gestion de proximité de la SEMSAMAR. Elle prend acte du dispositif d'accompagnement social confié à une association, mais relève que celle-ci n'a pas connu d'évolution de ses effectifs alors que, dans le même temps, le poids des familles monoparentales connaissant des difficultés socio-économiques a une croissance régulière depuis 2001.

La Cour relève que la gestion de SIKOA est handicapée par un montant élevé d'impayés, même si les efforts consentis se traduisent par des améliorations notables. La société a engagé la mise en place de procédures de prévention et de maîtrise des impayés, en particulier par des relations étroites avec les locataires et un contrôle de gestion coordonné entre la direction des

services à la clientèle et la direction financière. Force est de constater, cependant, que « *la situation en fin de période demeure toutefois non satisfaisante s'agissant des délais de paiement : les retards de paiement au 31 décembre représentent encore plus du tiers du quittancement contre de l'ordre de 10% pour la médiane outre-mer* ».

6-5. PREVENIR LA VACANCE DES LOGEMENTS

La durée moyenne de la vacance, pour la SCP d'HLM, en 2008, est de 60 jours et les pertes de loyers sur vacants de 1,3% du quittancement, pour une moyenne régionale de 1%. Les résultats 2009 traduisent un rapprochement avec cette dernière valeur.

Les délais moyens de commercialisation, pour les logements neufs, comme pour les remises en location, font ressortir des gains potentiels significatifs. Certains logements connaissent, de surcroît, des vacances particulièrement importantes. Ainsi, à titre d'exemple, un logement de la résidence Oasis est resté vacant 445 jours et un logement de la résidence Alouette, près de deux ans. La société a indiqué qu'elle s'est donné l'objectif de limiter le délai moyen de relocation à 10 jours, sauf cas particuliers. Elle a précisé, par ailleurs, que la résidence OASIS, située en ZUS, reste pénalisée par l'insécurité du quartier.

Pour la MILOS, le processus de commercialisation de la SEMSAMAR n'est pas performant. La mission note que le délai moyen est de 65 jours. Sur 9 opérations, 2 ont été commercialisées en moins de 2 semaines ; pour les autres, le délai moyen ressort à 51 jours, dans une fourchette variant de 33 à 84 jours, la localisation éloignée des pôles d'emploi pouvant, en partie, justifier ces résultats.

SIKOA peine toujours à maîtriser la vacance qui lui coûte environ 2 millions d'euros par an et franchit, sur l'ensemble de la période, le seuil de 6%.

Le taux de vacance particulièrement élevé en ZUS (10,7% en 2008) s'explique par l'évacuation des tours Gabarre, vouées à la démolition dans le cadre de la rénovation urbaine.

La société a rapproché la fréquence des commissions, qui se réunissent au moins une fois par mois, et décidé d'actions spécifiques selon les résidences, telles des réhabilitations ou des baisses de loyers.

La Cour note que l'une des difficultés majeures de l'entretien des logements réside dans le manque d'entreprises locales pour effectuer ces prestations et, qu'en conséquence, le délai de 10 jours pour remettre en état les logements vacants n'est pas tenu, accentuant la vacance. La MILOS préconise, à cet égard, la mise en place de marchés à bons de commande susceptibles de fidéliser les entreprises.

6-6. DEVELOPPER LA CONCERTATION LOCATIVE

La chambre relève, s'agissant de la SEMAG, que le conseil de concertation locative ne s'est réuni qu'une fois par an sur les 3 derniers exercices et souligne l'intérêt du respect de la périodicité des réunions de cette instance. Elle constate, par ailleurs, le défaut d'évaluation du plan précédent.

La chambre souligne la carence de la SCP d'HLM dans la mise en œuvre des dispositions légales. Elle prend acte, cependant, de l'élaboration récente du plan de concertation locative.

La Cour relève que si le climat de dialogue est rétabli entre SIKOA et les associations de locataires, celles-ci souhaiteraient être réunies plus souvent. Ainsi, certains sujets, d'ampleur parfois mineure mais importants pour la vie quotidienne des locataires, pourraient être aplanis.

Une gestion locative brouillée par le tropisme aménagement

L'intervention de la SEMAG en matière de logement social repose, historiquement, sur son métier d'aménageur et sur ses opérations de résorption de l'habitat insalubre. Cette prévalence de l'activité aménagement brouille son identité de bailleur social.

La chambre note que la société dispose d'une connaissance insuffisante de la demande en attente et qu'elle n'utilise pas l'outil commun mis à sa disposition ; la société ne valorise pas la marge de manœuvre dont elle dispose en matière d'attribution de logements et n'a pas défini, à proprement parler, de politique de peuplement ; la commission d'attribution se comporte davantage comme une chambre d'enregistrement, que comme une instance d'orientation et de décision ; le règlement d'attribution n'a jamais été actualisé et les modalités d'attribution des logements sont laissées à l'appréciation de la commission.

Ces constats ont conduit la chambre à recommander à la société, dans la perspective de développement et de diversification de son parc locatif, d'affirmer son identité fonctionnelle et professionnelle de bailleur social.

Une meilleure connaissance de la demande de logement social doit permettre la mise en place de stratégies de peuplement adaptées. Celles-ci devront s'attacher à garantir la mixité sociale et à prévenir les risques de paupérisation du parc. A cet effet, le dispositif départemental GUIDES sera utilement valorisé.

L'évolution préoccupante des impayés, pour plusieurs bailleurs, appelle le renforcement de la gestion de proximité. L'amélioration des délais de remise en location permettra, par ailleurs, de réduire le coût de la vacance.

Le travail en commun des bailleurs sociaux de la Guadeloupe, voir le rapprochement de certains d'entre eux, doit trouver particulièrement à s'exercer dans cette question centrale qui est celle du peuplement et de sa répartition entre les organismes.

GLOSSAIRE

- TFPB : taxe foncière sur les propriétés bâties
- FRAFU : fonds régional d'aménagement foncier urbain
- CILG : comité interprofessionnel du logement de Guadeloupe
- SCET : société centrale d'équipement du territoire
- ZUS : zone urbaine sensible
- ANRU : agence nationale de rénovation urbaine
- GUIDES : gestion unique informatisée de la demande sociale
- IEDOM institut d'émission des départements d'outre mer
- CGLLS caisse de garantie du logement locatif social
- ESH entreprise sociale de l'habitat
- DIS dossier individuel de situation