



Lyon, le 10 octobre 2018

La présidente

N° D183030

Recommandée avec A.R.

Réf. : ma lettre n° D182683 du 4 septembre 2018

Monsieur le Président Directeur général,

Par lettre citée en référence, je vous ai communiqué le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes concernant la gestion de la société d'économie mixte de construction du département de l'Ain (SEMCODA) au cours des exercices 2013 à 2016. Celui-ci a également été communiqué aux ordonnateurs des collectivités territoriales membres du conseil d'administration ainsi que, pour ce qui les concerne, à vos prédécesseurs.

A l'issue du délai d'un mois fixé par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, je vous transmets à nouveau ce rapport, accompagné des réponses écrites parvenues à la chambre dans ce délai.

J'appelle votre attention sur le fait que je notifie par ailleurs à nouveau le rapport d'observations de la chambre accompagné des réponses écrites parvenues à la chambre dans le délai d'un mois aux ordonnateurs des collectivités membres du conseil d'administration, qui ont l'obligation de le communiquer à leurs assemblées délibérantes dès leur plus proche réunion. En application de l'article R. 243-16 du code des juridictions financières, ce rapport deviendra dès lors publiable et communicable à votre conseil d'administration ou à toute personne qui en ferait la demande.

En application de l'article R. 243-17 du code des juridictions financières, une copie du rapport d'observations est, en outre, communiquée au préfet et au directeur départemental des finances publiques de l'Ain.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président Directeur général, l'expression de ma considération la plus distinguée.

Marie-Christine Dokhélar

Monsieur Romain DAUBIE
Président Directeur général
SEMCODA
50 rue du Pavillon
CS 91007
01009 BOURG-EN-BRESSE Cedex



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SES TROIS REPONSES**

**SOCIETE D'ECONOMIE MIXTE DE
CONSTRUCTION DU DEPARTEMENT DE L'AIN
SEMCODA
(Département de l'Ain)**

Exercices 2013 à 2016

**Observations définitives
délibérées le 26 juillet 2018**

SOMMAIRE

SYNTHESE.....	4
RECOMMANDATIONS.....	5
1- PRESENTATION DE LA SEMCODA.....	7
2- LA GOUVERNANCE	9
2.1- La dispersion de l'actionnariat.....	9
2.2- Le rôle prépondérant du directeur historique	9
3- LE MODELE ECONOMIQUE	12
3.1- La typologie de l'activité	13
3.1.1- Une production de logements en croissance constante et soutenue.....	13
3.1.2- L'absence de stratégie de développement formalisée et cohérente avec les objectifs publics	15
3.2- Le choix des opérations	17
3.2.1- Un engagement décidé par la direction selon le critère d'équilibre économique	17
3.2.2- La transparence insuffisante des critères fondant le choix des opérations	18
3.2.3- Le choix de certaines opérations génératrices de conflits d'intérêts	20
3.3- Le recours aux augmentations de capital	22
3.3.1- Un mode de financement récurrent	22
3.3.2- Un processus biaisé par l'autofinancement des augmentations de capital et ses effets d'aubaine	23
3.3.3- Une optimisation des financements qui expose la SEMCODA à des risques juridiques	26
3.4- L'investissement dans la location-accession sociale à la propriété.....	27
3.5- L'investissement dans les EHPAD et résidences seniors en partenariat avec le groupe EMERA	28
4- LA GESTION FINANCIERE ET COMPTABLE.....	30
4.1- La transparence de l'information financière	30
4.1.1- L'absence de consolidation des comptes à l'échelle du groupe	30
4.1.2- Une comptabilité analytique opérationnelle mais simplifiable	31
4.2- Le pilotage budgétaire et financier	31
4.2.1- Une direction financière écartée du pilotage de la société et dépourvue d'outils de pilotage performants.....	31
4.2.2- Un pilotage financier des agences insuffisant	32
4.3- Le contrôle interne comptable.....	33
4.3.1- Une séparation des tâches de nature à minimiser les risques	33
4.3.2- Un usage des moyens de paiement correctement encadré.....	33
4.4- Le contrôle de gestion.....	34
4.4.1- L'absence de démarche de contrôle de gestion	34
4.4.2- La mise en œuvre progressive d'un dispositif de prévention de la corruption	35
5- LES ACHATS	36
5.1- L'organisation du processus achat.....	36
5.1.1- La réglementation applicable.....	36
5.1.2- Les règles internes à la société et l'organisation du processus achat	37
5.1.3- Le contrôle du processus achat.....	40
5.1.4- Un manque de rigueur global dans le déroulement des procédures	43
5.2- L'examen d'un panel de marchés	44
5.2.1- Les marchés de maîtrise d'œuvre	44
5.2.2- Les marchés de travaux	45
5.2.3- Les marchés d'entretien et de maintenance.....	47
5.3- Exemples de réalisation des risques	50
5.3.1- Les marchés de travaux : le cas de la société X.....	50
5.3.2- Les marchés d'entretien : le cas de trois sociétés	50

6-	LES RESSOURCES HUMAINES.....	52
6.1-	Le pilotage de la masse salariale.....	53
6.1.1-	L'évolution de la masse salariale.....	53
6.1.2-	L'évolution des effectifs.....	55
6.1.3-	Le recours à la rupture conventionnelle	56
6.2-	Les conditions d'emploi au sein de la SEMCODA	57
6.2.1-	Les avantages sociaux et avantages connexes	57
6.2.2-	Les frais de déplacement et de réception.....	59
6.2.3-	La formation	62
6.3-	La situation des administrateurs de la société.....	64
6.3.1-	Des jetons de présence versés uniquement aux administrateurs présents en commission d'appel d'offres	64
6.3.2-	Les remboursements de frais des administrateurs : les règles applicables et les montants versés	64
7-	LA SITUATION FINANCIERE	65
7.1-	La solidité du bilan	65
7.1.1-	Des fonds propres consolidés mais pour partie artificiellement	65
7.1.2-	Un endettement en croissance continue.....	66
7.1.3-	Une trésorerie confortable	68
7.1.4-	Le provisionnement partiel des risques	69
7.2-	Le cycle d'exploitation.....	69
7.2.1-	Des ratios en dégradation	69
7.2.2-	Un chiffre d'affaires porté par la promotion immobilière	70
7.2.3-	Une croissance des charges d'exploitation peu maîtrisée.....	71
7.2.4-	Un résultat net dépendant des ventes de patrimoine.....	72
7.2.5-	La fragilité de l'autofinancement	73

SYNTHESE

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la société d'économie mixte de construction du département de l'Ain (SEMCODA) pour les exercices 2013 à 2016.

La SEMCODA participe activement à la construction immobilière en région Auvergne-Rhône-Alpes, dont elle est le premier bailleur social, avec près de 700 salariés et 292 M€ de chiffre d'affaires. Entre 2013 et 2016, elle a construit 9 513 logements dont 6 864 ont été mis en location (principalement HLM) et 2 649 ont été vendus. Elle possédait fin 2016 un parc de 30 968 logements répartis pour moitié dans le département de l'Ain et pour moitié dans les départements limitrophes (Rhône, Saône-et-Loire, Jura, Haute-Savoie, Savoie, Isère). Son développement dynamique traduit sa capacité à répondre aux besoins des collectivités sur un territoire qui connaît une croissance économique et démographique.

Pour encadrer ce développement, le précédent rapport de la chambre avait préconisé la définition d'une stratégie patrimoniale et territoriale associant davantage le conseil d'administration, afin d'inscrire la SEM dans les objectifs des politiques publiques du logement social. Or, la SEMCODA n'a pas mis en œuvre ces recommandations. Elle a par exemple continué de privilégier la construction de logements peu sociaux et accentué sa diversification, notamment dans la promotion immobilière.

De plus, la gestion interne demeure insuffisamment professionnalisée au regard de la taille de la société : absence de critères transparents pour engager les opérations, carence des fonctions de pilotage (finances, achats, ressources humaines, commercialisation, gestion locative, construction, réseau des agences), obsolescence des systèmes d'information, inexistence du contrôle de gestion.

Pour soutenir son rythme exponentiel de développement, la SEMCODA a négligé la maîtrise de ses charges de gestion et financé son activité en s'appuyant sur un modèle économique fondé sur la mobilisation de ressources extérieures. Pour ce faire, elle a financé ses propres augmentations de capital, grâce à un montage complexe impliquant les communes, et lui permettant d'exercer un effet de levier sur les autres actionnaires. Ce mécanisme, proscrit par le code de commerce, place la société dans une fuite en avant dès lors que le maintien de sa capacité d'investissement est tributaire de la poursuite de son développement. L'intégralité de la capacité de financement des opérations dégagée entre 2013 et 2016 résulte en effet de ce mécanisme, soit par les apports des actionnaires (34 M€) soit par l'autofinancement économisé (23 M€).

De plus, ce mécanisme a permis à la SEMCODA de préserver sa solvabilité et de conserver la confiance de ses créanciers, pour mobiliser les emprunts nécessaires à sa croissance rapide et développer son activité de promotion immobilière. Or, l'endettement qu'elle supporte apparaît désormais peu soutenable dès lors qu'il consomme l'essentiel de son autofinancement.

Les actionnaires publics, qui détiennent la majorité du capital et garantissent deux tiers de la dette, sont en conséquence les premiers exposés au risque de fragilisation financière de la SEMCODA. La chambre les appelle donc, et en premier lieu le département de l'Ain, à réinvestir la gouvernance de la société pour réorienter son modèle économique, consolider sa situation financière et professionnaliser sa gestion interne. Le président du département de l'Ain a pris cet engagement devant la chambre, et le président-directeur général de la société a indiqué avoir d'ores et déjà renforcé la collégialité et la transparence du processus de décision.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Cesser de financer ses propres augmentations de capital par l'intermédiaire de communes, en leur acquérant des terrains à des prix surévalués.

Recommandation n° 2 : Soumettre au conseil d'administration une stratégie patrimoniale, financière et territoriale cohérente avec le plan départemental de l'habitat de l'Ain et les programmes locaux de l'habitat.

Recommandation n° 3 : Renforcer le pilotage de la société et ses outils, notamment logiciels, s'agissant des fonctions finances, achats, ressources humaines, construction, gestion locative, commercialisation, ainsi que le suivi des agences.

Recommandation n° 4 : Établir des règles précises pour les divers avantages accordés aux salariés ainsi que pour le remboursement des frais de mission et en contrôler l'application.

Recommandation n° 5 : Recenser annuellement les besoins d'achat à l'échelle de la société pour s'assurer du respect de la réglementation en matière de commande publique et mettre en place une politique achat.

Recommandation n° 6 : Instaurer un contrôle de gestion.

Recommandation n° 7 : Soumettre les bilans financiers prévisionnels des opérations à l'approbation d'un comité d'engagement.

Recommandation n° 8 : Définir des critères financiers transparents pour engager les opérations, approuvés par le conseil d'administration et suivis par le contrôle de gestion.

Recommandation n° 9 : Présenter chaque année au conseil administration un bilan financier des opérations achevées.

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et de la gestion de la société d'économie mixte de construction du département de l'Ain (SEMCODA) pour les exercices 2013 à 2016.

Le contrôle a été engagé par lettre du 27 janvier 2017, adressée à M. Jean DEGUERRY, président-directeur général d'avril 2015 à septembre 2017. Son prédécesseur sur la période contrôlée, M. Serge FONDRAZ, a également été informé par lettre du même jour.

Les investigations ont porté plus particulièrement sur les points suivants :

- ♦ la gouvernance ;
- ♦ le modèle économique ;
- ♦ la gestion financière et comptable ;
- ♦ les achats ;
- ♦ la gestion des ressources humaines ;
- ♦ la situation financière.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 al.2 du code des juridictions financières a eu lieu le 24 janvier 2018 avec M. Jean DEGUERRY, le 26 janvier 2018 avec M. Romain DAUBIE, président-directeur général en fonction depuis septembre 2017, et le 29 janvier 2018 avec M. Serge FONDRAZ.

Lors de sa séance du 27 février 2018, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 11 avril 2018 à M. Romain DAUBIE, président-directeur général, à ses prédécesseurs MM. Jean DEGUERRY et Serge FONDRAZ, ainsi qu'à M. Jean DEGUERRY en sa qualité de président du conseil départemental de l'Ain et, pour celles les concernant, aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

Après avoir examiné les réponses écrites et procédé aux auditions demandées, la chambre, lors de sa séance du 26 juillet 2018, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

1- PRESENTATION DE LA SEMCODA

La société d'économie mixte de construction du département de l'Ain (SEMCODA) a été créée en 1959 par le département de l'Ain. Elle a pour objet social de « *procéder à l'étude et à la construction ou à l'aménagement d'immeubles collectifs ou individuels à usage principal d'habitation, et principalement d'immeubles bénéficiant de financements aidés par l'Etat, ainsi que la construction et l'aménagement des équipements d'accompagnement, de louer ou vendre des immeubles, de gérer, entretenir et mettre en valeur par tous moyens les immeubles construits et les équipements réalisés* ». Ses statuts ne limitant pas son champ d'intervention géographique, elle déploie son activité principalement dans l'Ain mais aussi dans les départements limitrophes du Jura, de la Saône-et-Loire, du Rhône, de l'Isère, de la Savoie et de la Haute-Savoie.

En 2016, elle a dégagé un chiffre d'affaires de 292 M€ et possède un actif d'une valeur de près de 3,27 Md€. Elle emploie 680 collaborateurs répartis entre le siège social à Bourg-en-Bresse et neuf agences situées à Bourg-en-Bresse, Oyonnax, Saint-Genis-Pouilly, Rillieux-la-Pape (Rhône), Villeurbanne (Rhône), Bourgoin-Jallieu (Isère), Annecy (Haute-Savoie), Saint-Rémy (Saône-et-Loire) et Trévoux (Ain). Elle se classe ainsi au quatrième rang des sociétés d'économie mixte françaises intervenant dans la construction et le logement, et comme le principal opérateur hors Ile-de-France.

Fin 2016, la SEMCODA gère un parc de 30 968 logements locatifs dont 25 139 logements sociaux et 3 977 logements en foyers ou résidences seniors.

Tableau 1 : Patrimoine de la SEMCODA fin 2016

Logements locatifs sociaux	25 139
Logements en foyers et résidences seniors	3 977
Autres (locatif libre, commerces, etc.)	1 852
TOTAL	30 968

Source : comptes sociaux

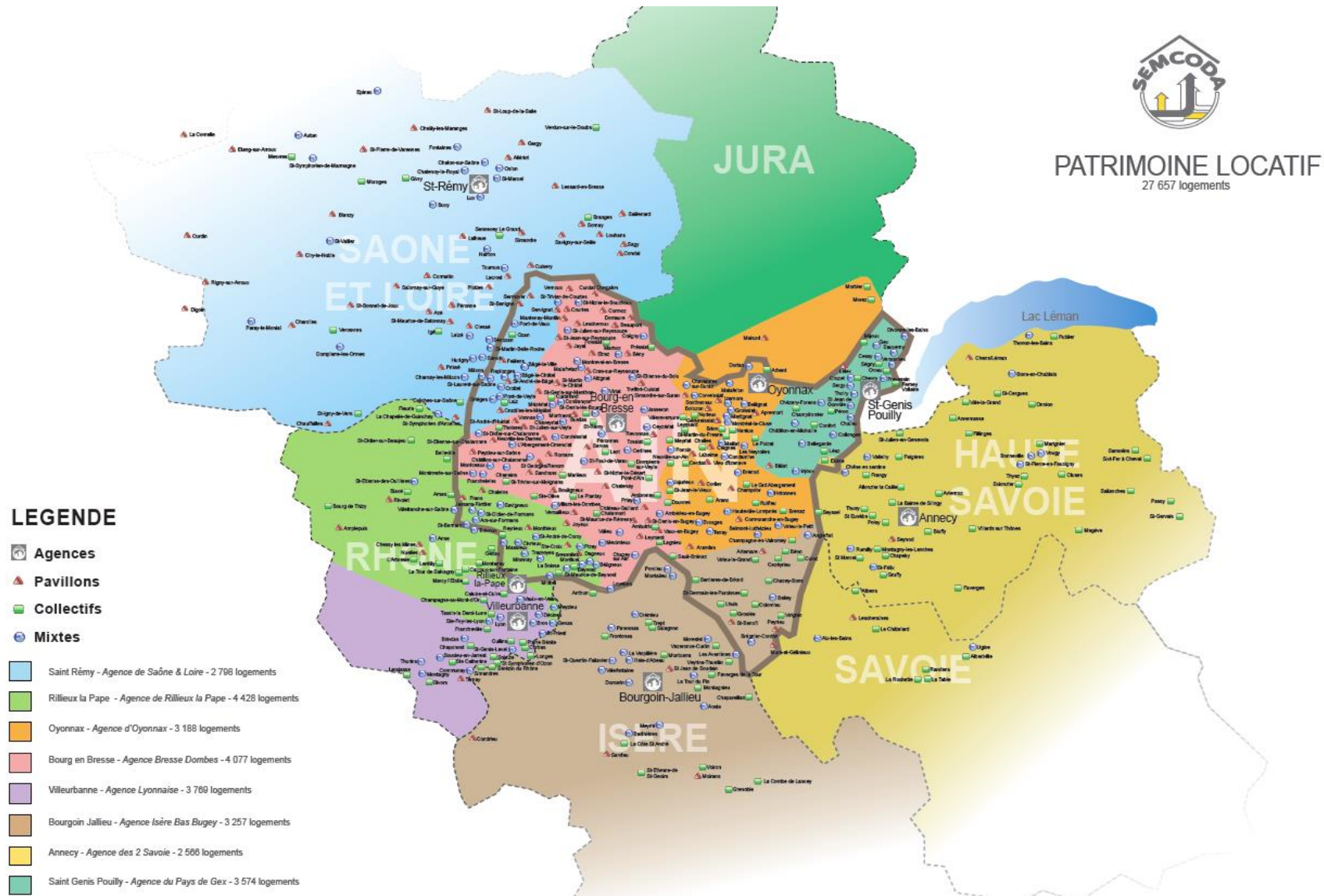
Elle a également développé une activité de promotion immobilière (accession sociale et libre) au titre de laquelle elle a commercialisé 7 770 logements depuis sa création. A titre accessoire, elle gère des concessions d'aménagement (7 fin 2016) et conduit des missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour l'Etat et les collectivités locales (7 achevées en 2016 et 13 en cours).

Pour déployer son activité, la SEMCODA détient des participations dans sept autres sociétés qui concourent à la réalisation de son objet social : NOVADE, ancienne société d'équipement du département de l'Ain (100 %) ; la Coopérative HLM Alpes Habitat (65,55 %) ; la Coopérative HLM Rhône Saône Habitat (30,72 %) ; la société d'économie mixte de Crémieu (15,33 %) ; la Sacicap de l'Ain (12,59 %) ; la société d'économie mixte SARA Développement (10 %) et la société d'économie mixte des 4 Vallées (2,98 %).

Depuis 2013, trois présidents-directeurs généraux se sont succédé à sa tête :

- ♦ M. Serge FONDRAZ, conseiller départemental de Pont d'Ain, jusqu'en avril 2015 ;
- ♦ M. Jean DEGUERRY, maire de Montréal-la-Cluse, président de la communauté de communes du Haut-Bugey et conseiller départemental de Nantua, entre avril 2015 et septembre 2017 ;
- ♦ M. Romain DAUBIE, maire de Montluel et conseiller départemental de Meximieux, représentant légal depuis septembre 2017, après que M. DEGUERRY a pris la présidence du département de l'Ain.

Figure 1 : Le territoire d'intervention de la SEMCODA (données 2015)



2- LA GOUVERNANCE

Dans son rapport publié le 27 août 2014 portant sur les exercices 2008 à 2012, la chambre avait émis des observations relatives à la gouvernance de la SEMCODA. Le présent chapitre a pour objet d'en assurer le suivi et d'actualiser les constats.

2.1- La dispersion de l'actionnariat

Le précédent rapport de la chambre soulignait que la répartition du capital entre un grand nombre d'actionnaires compliquait le contrôle effectif de la société, aucun acteur public n'assumant de rôle prééminent. Elle relevait également que, si la SEMCODA avait été initialement conçue comme un « outil » du département de l'Ain, elle s'en était désormais autonomisée et réalisait la moitié de son chiffre d'affaires hors du département.

Entre 2012 et 2016, le département et les actionnaires privés ont légèrement réduit leur participation au capital, au profit des communes et intercommunalités dont la part a progressé de quatre points et dont le nombre a augmenté de 84. Elles sont les principaux souscripteurs des augmentations de capital réalisées depuis 2012. Le département de l'Ain s'est toutefois efforcé de conserver une minorité de blocage qui lui assure la présidence de la société.

Tableau 2 : Composition de l'actionnariat de la SEMCODA

		Précédent rapport (2012)	2013	2016
Département de l'Ain		34,47 %	34,71 %	33,41 %
Communes et EPCI	Nombre	124	136	208
	Part du capital	27,39 %	27,43 %	31,12 %
Actionnaires privés	Nombre	33	33	33
	Part du capital	38,14 %	37,86 %	35,47 %

Source : rapport CRC ; SEMCODA

L'actionnariat reste approximativement réparti en trois tiers : le département de l'Ain, les communes et intercommunalités, et les actionnaires privés (Caisse des dépôts et consignations, Action Logement, Dynacité, Ain Habitat, Caisses d'Epargne, SFIL, Chambre de commerce et d'industrie, association ALFA3A principalement). Les équilibres institutionnels mis en évidence dans le dernier rapport de la chambre perdurent donc, et la dispersion de l'actionnariat public s'est même accentuée.

Par ailleurs, l'actionnariat apparaît de plus en plus en décalage avec la répartition des compétences en matière de logement social. Sur les 208 collectivités communales actionnaires fin 2016, 200 étaient des communes et huit des intercommunalités. Si la plupart des communes interviennent auprès de la SEMCODA pour lui faciliter l'accès au foncier et garantir ses emprunts, elles ne sont plus compétentes depuis 2004 pour élaborer et mettre en œuvre le programme local de l'habitat (PLH), dispositif central de la politique du logement au niveau local et dont la responsabilité incombe aux intercommunalités¹. Acteurs de référence du développement du logement social, celles-ci ne participent donc pas à la gouvernance de la société, l'assemblée spéciale des communes n'ayant jamais désigné de représentant d'une intercommunalité pour siéger au conseil d'administration.

2.2- Le rôle prépondérant du directeur historique

Le précédent rapport de la chambre soulignait la centralisation d'une très large part des pouvoirs au sein de la société par le directeur salarié, qui exerçait en pratique les fonctions de

¹ Article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation.

directeur général alors qu'il n'était pas mandataire social. Cette centralisation prenait la forme d'un effacement du président-directeur général et d'un organigramme décalé de l'organisation en départements, nombre de chefs de service rendant directement compte au directeur au même titre que les directeurs de département. La chambre concluait qu'une telle organisation n'était pas satisfaisante.

Les sociétés commerciales sont dirigées par un conseil d'administration auquel il appartient de « *déterminer les orientations de l'activité de la société et veiller à leur mise en œuvre* »². Celles-ci sont mises en œuvre par un directeur général nommé par le conseil d'administration, qui peut également exercer les fonctions de président de celui-ci comme c'est le cas au sein de la SEMCODA³.

Or, les dysfonctionnements soulignés par la chambre en 2014 ont persisté.

En premier lieu, le conseil d'administration n'a pas pesé sur les orientations stratégiques de la société et a avalisé sans réel débat les projets de la direction. Il n'a jamais interrogé le modèle économique de la société, son rythme de développement ou la diversification croissante de ses activités. Il n'a pas davantage joué son rôle de contrôle de l'action et des décisions de la direction.

De même, les deux présidents-directeurs généraux qui se sont succédé ont continué d'accorder au directeur salarié une très large délégation de pouvoirs, couvrant l'essentiel des décisions de gestion de la société. Le directeur a ainsi conservé des fonctions similaires à celles d'un directeur général, sans pour autant être désigné mandataire social par le conseil d'administration ni en assumer les responsabilités.

Ce processus de décision au sein de la SEMCODA apparaît en décalage avec la répartition des pouvoirs de direction au sein des sociétés anonymes, prévue par le code de commerce qui confère mandat aux administrateurs, au directeur général et le cas échéant à son délégué. En l'espèce, le directeur salarié exerce en pratique les fonctions de directeur général sans en assumer la responsabilité.

Cette situation pourrait conduire à le qualifier de dirigeant de fait, c'est-à-dire exposant sa responsabilité civile et pénale personnelle au titre des actes de gestion commis dans l'exercice de ses fonctions. Le nombre et la nature des prérogatives qu'il exerce sans en référer au président-directeur général tendent à l'établir : pouvoir exclusif de décision en matière de fixation de la stratégie d'entreprise, d'engagement des opérations, d'approbation des montages financiers, de signature des chèques et des ordres de virement, d'affirmation des comptes, de représentation extérieure de la société, de recrutement, de signature des emprunts, etc. Le président-directeur général, dirigeant de droit, a renoncé à exercer les pouvoirs de contrôle, d'approbation et d'évocation qu'il conserve même en ayant consenti une large délégation de pouvoir. Son rôle, tel qu'il l'a décrit en réponse aux observations provisoires, s'apparente d'ailleurs à celui d'un président davantage que d'un directeur général.

En second lieu, l'organigramme en vigueur traduit la persistance du rôle central du directeur, qui s'est même renforcé depuis 2013. Alors que le directeur supervisait directement quatre directions et neufs services en 2013, leur nombre était passé à sept directions et onze services fin 2016, sans que la chambre ait pu apprécier la pertinence des critères retenus pour justifier une telle structure. Une nouvelle direction a même été créée fin 2016 pour gérer les résidences seniors.

² Art. L. 225-35 du code de commerce.

³ Art. L. 225-56 du code de commerce.

Les fonctions structurantes – ressources, construction, gestion locative, commercialisation – sont éclatées et ne font pas l'objet d'un pilotage pour les articuler, hormis par la direction. Les services supports sont par exemple répartis en trois directions (moyens généraux et juridique ; ressources humaines ; comptabilité) et quatre services (recouvrement contentieux ; paie ; informatique ; finances), alors que certains d'entre eux interagissent dans une mesure qui justifierait leur rapprochement (comptabilité et finances, paie et ressources humaines). Le processus de construction est également morcelé entre le développement, le foncier, la maîtrise d'ouvrage en propre et la promotion immobilière. Il en va de même pour la gestion locative entre la gestion patrimoniale, la maintenance et la réhabilitation, le suivi des agences, le contentieux, les EHPAD et résidences seniors, et la gestion locative au sens du suivi des locataires.

La structure des services, mouvante depuis 2013, apparaît davantage dictée par la personnalité des responsables que par la rationalité de l'organisation. Le directeur historique de la société a quitté ses fonctions le 1^{er} juillet 2014 et a été remplacé par le directeur du développement et de l'habitat. Il est toutefois demeuré parmi les cadres de la société en conservant les fonctions de directeur du foncier et de la promotion immobilière. Il est également resté président de NOVADE et directeur général de la coopérative HLM Alpes Habitat, les deux principales filiales de la SEMCODA. Il a finalement retrouvé ses fonctions de directeur de la société le 5 décembre 2016, son successeur ayant démissionné pour « raisons personnelles ».

Ainsi, le service du foncier composait avec le service de la maîtrise d'ouvrage en propre, la direction du développement et de l'habitat jusque fin 2013. Entre 2014 et 2016, il a été accolé aux services de la promotion immobilière et des ventes de patrimoine, sous la responsabilité du directeur historique, pour former une direction cohérente maîtrisant l'ensemble du processus de construction et de commercialisation de logements. Ces services opérationnels ont été de nouveau dispersés et placés sous l'autorité directe du directeur lorsque le directeur historique a retrouvé ses fonctions⁴.

De même, le service financier a été considéré comme une direction tant que l'épouse du directeur en était en charge. Il ne relève plus que de la responsabilité d'un chef de service, ancien adjoint de la directrice, depuis le départ en retraite de celle-ci fin 2016. Ainsi organisé, et séparé de la fonction comptable, le pilotage financier de la société a connu des carences (cf. chapitre 4.2).

En tant que directeur de la société ou responsable de la direction la plus stratégique, et en tant que représentant continu de la SEMCODA au sein de ses principales filiales, le directeur historique a été et est resté le principal décideur de fait au sein de la SEMCODA depuis 2013 et jusqu'à son départ le 31 mars 2018. Il a par exemple validé de façon continue les études de faisabilité, préalables à l'engagement de chaque opération.

Peu hiérarchisée, cette organisation confère au seul directeur une vision globale de l'entreprise, ne comporte aucune collégialité ni gestion de projet et segmente le positionnement des cadres supérieurs, dont aucun ne compte plus de 50 employés sous sa responsabilité. Elle complique l'appropriation par ceux-ci de la gestion de la société et accentue sa personnalisation.

Jusqu'en 2018, la SEMCODA n'avait donc pas tenu compte des observations formulées par la chambre en 2014 et avait même accentué les risques de gestion alors soulignés. En réponse aux observations provisoires et lors de son audition, le président-directeur général a indiqué avoir instauré en mai 2018 trois instances collégiales :

⁴ Développement, promotion immobilière, maîtrise d'ouvrage en propre, foncier, ventes de patrimoine et gestion patrimoniale.

- ♦ un comité d'engagement ayant pour vocation de valider le lancement des opérations ;
- ♦ un comité stratégique, ayant pour vocation de définir les orientations et les choix structurants, composé du Président-directeur général, d'un administrateur et de l'encadrement ;
- ♦ un comité de direction composé des différents directeurs afin d'assurer une transversalité et une information partagée dans un cadre institué.

Le président-directeur général et le président du conseil départemental de l'Ain se sont engagés à sécuriser le recrutement du nouveau directeur par la constitution d'un jury et l'audition des candidats.

La chambre recommande à la SEMCODA de poursuivre en ce sens afin de renforcer le rôle du comité de direction et le pilotage des fonctions structurantes (finances, achats, ressources humaines, construction, gestion locative et commercialisation).

Depuis 2014, la SEMCODA n'a pas pallié les deux lacunes de gouvernance que la chambre l'avait invitée à corriger dans son dernier rapport : l'exclusivité du directeur dans la conduite stratégique de la société aux dépens du président directeur général et du conseil d'administration, et l'effacement des collectivités publiques à la faveur d'une dispersion de l'actionnariat.

La chambre réitère donc ses observations et ses recommandations avec d'autant plus d'insistance que la société a accentué les dysfonctionnements constatés en 2014 et que le directeur historique a quitté ses fonctions le 31 mars 2018. En réponse et lors de leurs auditions, le président-directeur général et le président du département de l'Ain ont annoncé la création d'un comité stratégique, d'un comité d'engagement et d'un comité de direction pour renforcer la concertation des cadres dirigeants.

Il appartiendra par ailleurs aux administrateurs et aux actionnaires de se réappropriier la conduite d'une société dont la chambre rappelle qu'elle exerce une mission d'intérêt général pour le compte des collectivités territoriales actionnaires. Le président du conseil départemental département de l'Ain s'y est engagé.

3- LE MODELE ECONOMIQUE

La SEMCODA est un organisme de logement social agréé par l'Etat, avec lequel elle a conclu une convention d'utilité sociale, en application de l'article L. 481-1 du code de la construction et de l'habitation. À ce titre, elle peut bénéficier des financements préférentiels, appelés « aides à la pierre », pour réaliser des logements destinés à être loués ou vendus à des ménages aux revenus modestes.

Ces incitations prennent plusieurs formes : subventions directes, prêts à taux bonifiés accordés par la Caisse des dépôts et consignations, garanties d'emprunts accordées par les collectivités locales, exonérations fiscales (droits de mutation, impôt sur les sociétés, TVA à taux réduit, taxe foncières pendant 25 ans et taxe d'aménagement pour les logements les plus sociaux)⁵. Des dispositifs existent également pour favoriser l'accession sociale à la propriété.

⁵ Articles R. 331-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation ; articles 1049 et 1594 G du code général des impôts ; article 207-1-4° du code général des impôts ; articles 278 sexies, 278 sexies A et 279-0-bis du code général des impôts ; articles 1384 A, C et D du code général des impôts ; article L. 331-7-2° du code de l'urbanisme.

Pour les subventions et les prêts conventionnés, des quotas régionaux sont déterminés chaque année par l'Etat puis attribués aux opérateurs au niveau départemental, soit par les services de l'Etat soit par les collectivités locales auxquelles a été déléguée cette compétence. Sur le territoire d'intervention de la SEMCODA, le département de l'Ain est notamment délégataire des aides à la pierre⁶.

Les prêts conventionnés, qui représentent en volume le principal mode de financement du logement social, sont répartis en trois catégories selon le type de logements qu'ils financent :

- le prêt locatif aidé d'intégration (PLAI), au taux d'intérêt du Livret A - 0,20 %, pour financer des logements destinés aux ménages les plus en difficulté ;
- le prêt locatif à usage social (PLUS), au taux d'intérêt du Livret A + 0,60 %, produit le plus fréquemment utilisé et prenant en compte un objectif de mixité sociale ;
- le prêt locatif social (PLS), au taux du Livret A + 1,11 %, pour financer des logements destinés à la classe moyenne ou des résidences pour personnes âgées ou handicapées.

L'attribution d'un prêt tient compte des difficultés sociales et financières des ménages ciblés. Elle est conditionnée à l'engagement de l'opérateur à loger dans le programme immobilier ainsi financé des ménages dont les revenus sont plafonnés, pour un loyer également plafonné⁷. Ces plafonds sont d'autant plus bas que les conditions du prêt sont avantageuses.

Tous les prêts peuvent être accordés pour une durée de 20 ans pour les travaux de réhabilitation, de 40 ans pour les travaux de construction et de 50 à 60 ans pour l'achat du foncier. Seuls les PLAI et les PLUS peuvent être assortis de subventions directes.

La SEMCODA a également diversifié son activité dans la construction et la gestion immobilières non réglementées, c'est-à-dire financées sur fonds privés et destinées à tous types de clientèles, ainsi que dans les concessions d'aménagement et l'assistance à maîtrise d'ouvrage. La chambre a concentré son analyse sur l'activité immobilière.

3.1- La typologie de l'activité

3.1.1- Une production de logements en croissance constante et soutenue

La SEMCODA a fortement accru son activité entre 2013 et 2016, période au cours de laquelle elle a construit 6 864 logements locatifs, soit près du quart de son parc actuel, et 2 649 logements destinés à la vente. Elle a ainsi multiplié sa production annuelle de logements par 2,5. Elle constitue désormais le premier bailleur social de la région Auvergne-Rhône-Alpes, où elle a produit 15% des logements sociaux en 2016 et 11% en 2017, et possède un logement social sur deux dans le département de l'Ain.

⁶ Ainsi que les métropoles de Lyon et Grenoble, et les communautés d'agglomération de Voiron, Clermont-Ferrand, Chambéry et Annemasse.

⁷ Article R. 331-12 du code de la construction et de l'habitation.

Tableau 3 : Logements construits ou acquis

en nombre de logements	2013	2014	2015	2016	TOTAL	Évolution
Locatif social	941	1 180	1 554	1 659	5 334	76 %
<i>dont PLAI</i>	197	277	251	211	936	7 %
<i>dont PLUS</i>	593	485	629	476	2 183	- 20 %
<i>dont PLS</i>	56	100	368	661	1 185	1080%
<i>dont foyers et résidences</i>	121	410	477	581	1 549	380%
Locatif libre	288	216	300	726	1 530	152 %
Logements locatifs	1 229	1 396	1 854	2 385	6 864	94 %
Accession sociale à la propriété (PSLA)	243	462	455	864	2 024	256 %
Accession libre à la propriété	1	179	135	310	625	30900 %
Promotion immobilière	244	641	590	1 174	2 649	381 %
TOTAL	1 473	2 037	2 444	3 559	9 513	142 %

Source : comptes sociaux

La SEMCODA a atteint et même largement dépassé les objectifs que lui avait assignés la convention d'utilité sociale conclue avec l'État pour la période 2011-2016, en application de l'article L. 445-1 du code de la construction et de l'habitation. Elle a produit deux fois plus de logements locatifs sociaux et de places d'hébergement⁸ que prévu. Il en résulte que le parc immobilier de la société présente une moyenne d'âge de 18,5 ans contre 25,2 ans en moyenne pour les bailleurs sociaux au niveau national.

Dans le détail, son effort a porté sur les logements peu sociaux (PLS). Elle en a engagé la construction de 3 091 entre 2013 et 2016 alors que la convention lui prescrivait de n'en réaliser aucun, afin d'infléchir une tendance nationale récemment soulignée par la Cour des comptes dans un rapport du 22 février 2017. La SEMCODA a pourtant accru cette tendance alors que l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS) lui avait demandé de l'inverser dans un rapport d'avril 2015. Cette tendance doit toutefois être nuancée par l'incidence de la forte croissance de la construction de places en résidences seniors et en foyers, elles aussi financées en PLS.

De même, la production de logements très sociaux (PLAI) a stagné et n'a représenté que 14% des logements locatifs construits entre 2013 et 2016, loin de l'objectif de 35 % qu'avait fixé le département de l'Ain dans le contrat territorial de développement du logement social 2012-2015.

Par ailleurs, le poids de la promotion immobilière dans l'activité de la SEMCODA a fortement augmenté depuis 2013. Elle représentait 33 % des nouveaux logements en 2016 contre 17 % en 2013. Au total sur la période, 72 % des nouveaux logements ont été mis en location et 28 % ont été vendus. Dans le cadre de son activité de promotion, la société disposait fin 2016 de 1 074 logements en stock et avait engagé la construction ou l'acquisition de 1 800 nouveaux lots, principalement en accession sociale à la propriété.

En résumé, la SEMCODA a continué de privilégier la construction de logements locatifs peu sociaux (PLS) et libres ainsi que la promotion immobilière, aux dépens de la construction de logements plus sociaux, et ce en dépit d'un effort sur ces derniers.

Le doublement de la production de logements locatifs s'est également traduit par une évolution des modes de réalisation de ces logements. La construction et la réhabilitation directes, historiquement privilégiées par la SEMCODA, ne représentaient plus que 41 % des logements produits en 2016 contre 61 % en 2013. L'effort d'accroissement de la production a porté sur le

⁸ Comprend les EHPAD, les résidences étudiantes et les foyers.

recours croissant à l'acquisition sur plans auprès de promoteurs immobiliers et au rachat d'immeubles déjà mis en location. Cela résulte notamment du rythme de ce développement, supérieur aux capacités de la société à construire des logements en maîtrise d'ouvrage propre. L'acquisition en état futur d'achèvement constitue également, selon la SEMCODA, une clé d'entrée sur des territoires tendus à charges foncières élevées.

Tableau 4 : Mode de réalisation des logements locatifs

en nombre de logements	2013	2014	2015	2016	TOTAL	Évolution
Construction à neuf	701	977	938	905	3 521	29 %
Réhabilitation	52	106	51	65	274	25 %
Construction propre	753	1083	989	970	3 795	29 %
Acquisition en état futur d'achèvement	304	195	579	851	1 929	180 %
Autres	172	118	286	564	1 140	228 %
Acquisitions	476	313	865	1415	3 069	197 %
TOTAL	1 229	1 396	1 854	2 385	6 864	94 %

Source : comptes sociaux

La société a également poursuivi son investissement dans la construction et la gestion d'établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) et de résidences seniors et de maisons de santé, et a acquis de nombreux locaux professionnels (commerces et bureaux).

Tableau 5 : Évolution du patrimoine spécialisé

	2013	2014	2015	2016	Évolution
Foyers et résidences	64	62	65	70	9 %
dont EHPAD et seniors	38	37	39	41	8 %
Commerces et bureaux	234	310	442	535	129 %
Autres	7	8	8	9	29 %

Source : comptes sociaux

La SEMCODA demeure un bailleur social à titre principal mais a accéléré la diversification de son activité : depuis 2013, elle a construit ou acquis un quart de logements non sociaux ainsi que 300 locaux commerciaux.

3.1.2- L'absence de stratégie de développement formalisée et cohérente avec les objectifs publics

Le précédent rapport de la chambre soulignait l'absence de stratégie patrimoniale, financière et territoriale, alors même que la dynamique de croissance de la société requérait que les administrateurs déterminent ses perspectives de développement. Les trois recommandations formulées visaient d'ailleurs à mieux associer le conseil d'administration, c'est-à-dire en premier lieu les représentants des collectivités locales, à l'élaboration des différents aspects de la stratégie de développement de la société. La SEMCODA n'a pas tenu compte des observations de la chambre ni mis en œuvre ses recommandations.

Contrairement à ce qui lui était recommandé, la SEMCODA n'a pas adopté de stratégie d'entreprise inscrite dans les objectifs publics relatifs à l'habitat et à l'aménagement du territoire. Au-delà des objectifs quantitatifs qui lui ont été assignés par la convention d'utilité sociale (CUS) conclue avec l'État, elle n'a pas cherché à traduire les orientations du plan départemental de l'habitat (2011-2016) élaboré par le département de l'Ain, alors qu'elle constitue le premier opérateur de logement social du département.

De même, l'évaluation préalable au contrat territorial de développement du logement social, conclu par le département de l'Ain avec la SEMCODA pour la période 2012-2015 afin de mettre en œuvre sa politique de financement du logement social, soulignait l'insuffisante concertation de l'opérateur avec les collectivités territoriales compétentes en matière de politique du logement. La collectivité départementale n'a cependant pas formalisé le suivi de cet objectif alors que le contrat le prévoyait, et les parties n'ont plus contractualisé leurs engagements après 2015. Or, le décalage a continué de s'accroître avec la montée au capital d'un nombre croissant de communes concernées par les opérations de construction, aux dépens des intercommunalités compétentes pour élaborer et mettre en œuvre les programmes locaux de l'habitat (PLH).

Pour seul document stratégique, la SEMCODA a produit une note de deux pages signée du président-directeur général, rédigée à l'occasion du contrôle. La stratégie d'entreprise y est exprimée en termes très généraux, succincts et pour certains peu intelligibles : *« La stratégie de développement de l'entreprise s'inscrit dans un cadre de prudence économique s'exerçant sur un territoire où les besoins sont importants et durables (...) et dans le cadre de projets programmés par les collectivités locales sur des territoires porteurs, dans le cadre d'un impact économique en cohérence avec les moyens dégagés par SEMCODA »*. Ce document rappelle les modalités de gouvernance de la société et le rôle du conseil d'administration, lequel approuve *« un projet de plan à 5 ans économique-financier qui propose les éléments de développement de l'entreprise en volume de logements à produire »* pour chaque catégorie (locatif social ou libre, accession sociale ou libre, ventes de patrimoine, autres opérations).

A fortiori en sa qualité de bailleur social, la SEMCODA doit adopter un plan stratégique de patrimoine en application de l'article L. 481-1 du code de la construction et de l'habitation. L'article L. 411-9 du même code dispose que le plan stratégique de patrimoine *« 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 »*.

La société a mis en œuvre deux plans au cours de la période contrôlée, pour les années 2009-2013 et 2014-2018. Ils prennent la forme de deux documents : un compte de résultat prévisionnel et un plan d'entretien et de maintenance du patrimoine. Le premier est fondé sur des hypothèses générales de production de logement, d'évolution des loyers, des taux de vacance, des impayés et des index financiers. La seule donnée bilancielle y figurant, qui constitue l'agrégat de référence pour la direction, est le fonds de roulement à fin d'opération. Le second planifie les opérations de réhabilitation, d'entretien et de maintenance du parc, ainsi que leur coût ; il permet à la société de constituer ses provisions pour gros entretien et ses budgets de maintenance. Le plan stratégique de patrimoine comporte donc principalement des éléments financiers mais est dépourvu d'axes stratégiques argumentés, d'approche économique par études de marché, d'analyses de la qualité et de l'attractivité du patrimoine, qui doivent justifier les hypothèses et les orientations financières retenues. Il apparaît donc lacunaire au vu des exigences législatives comme de la qualité attendue de l'information délivrée au conseil d'administration.

La programmation détaillée des opérations est d'ailleurs présentée d'une année sur l'autre comme un fait accompli au conseil d'administration, sans éléments financiers. Celui-ci ne le débat, ne l'amende ni ne le rapproche de la programmation pluriannuelle. Surtout, il n'a pas été amené à se prononcer sur la stratégie de diversification de la société, qui s'est traduite par une forte progression de l'activité non réglementée (hors logement social) et en particulier de la promotion immobilière.

En pratique, la stratégie de la SEMCODA repose seulement sur une dimension quantitative : sa capacité financière à construire des programmes immobiliers, dépourvue d'objectifs d'intérêt général déterminés et suivis par le conseil d'administration. Si elle répond ainsi aux besoins individuels de nombreuses communes, elle ne s'inscrit pas dans la politique d'aménagement du territoire du département de l'Ain et des intercommunalités, en l'absence de pilotage par les collectivités actionnaires. Son intervention désormais déployée à l'échelle interrégionale s'y trouve affranchie du contrôle des collectivités territoriales responsables du logement social et de l'aménagement du territoire dans les autres départements, celles-ci ne participant pas au capital ni donc à la gouvernance.

En réponse aux observations provisoires et lors de son audition, le président du département de l'Ain a annoncé son intention de « *définir une stratégie patrimoniale et territoriale plus précise* », selon trois axes :

- « *réaffirmation de l'objet de la société devant se recentrer sur la politique publique de développement du logement social, et notamment du plan départemental de l'habitat élaboré par le département de l'Ain et l'État ;*
- *définition des opérations à mener en fonction de critères objectifs et transparents et collégialement débattues, notamment dans le cadre du comité d'engagement ;*
- *association étroite du conseil d'administration et du Président Directeur Général quant au choix des opérations à mener. »*

Alors qu'un nouveau plan stratégique de patrimoine a été adopté par le conseil d'administration le 12 décembre 2017, l'élaboration de la nouvelle convention d'utilité sociale, dont le président-directeur général a indiqué qu'elle était en cours, constituera une opportunité de mettre en œuvre ces orientations.

3.2- Le choix des opérations

3.2.1- Un engagement décidé par la direction selon le critère d'équilibre économique

La SEMCODA engage des opérations soit à l'initiative de collectivités locales qui la sollicitent, soit à son initiative propre. Elle s'appuie pour ce faire sur une équipe de cinq développeurs qui répondent aux demandes des élus locaux, démarchent les collectivités et le cas échéant les promoteurs immobiliers, et recensent leurs besoins. Le directeur historique de la société a joué à ce stade un rôle prépondérant. La société fidélise ainsi les donneurs d'ordres locaux ce qui lui permet de devenir leur interlocuteur privilégié et ainsi de disposer d'une visibilité sur son carnet de commandes.

Lorsqu'une opération potentielle est identifiée, les développeurs et le service foncier réalisent, en lien avec le service de la maîtrise d'ouvrage en propre (coût de construction) et le service financier (financements possibles) une étude de faisabilité et un dossier d'engagement comportant un plan de financement et s'assurant de la compatibilité du projet avec les règles d'urbanisme. Le service financier vérifie leur cohérence et sollicite les financements (agrément, prêts, subventions). La direction de la promotion immobilière est associée pour réaliser une étude de marché et une pré-commercialisation lorsque l'opération comporte un volet d'accession à la propriété.

Les modèles d'études de faisabilité et de plans de financement élaborés et utilisés au sein de la SEMCODA sont standardisés, précis et complets, ce qui illustre le souci de la société de maîtriser financièrement ses projets. Y figurent le calendrier prévisionnel de l'opération, ses caractéristiques détaillées notamment la nature des logements, la décomposition du prix de revient (charge foncière, construction et honoraires), le calcul des coûts internes, le plan de financement et le cas échéant le calcul du rendement prévisionnel. Le prix de revient est estimé sur la base de référentiels techniques précis mais sans référentiel des coûts de construction. Ces derniers sont évalués au cas par cas au vu des coûts des opérations précédemment réalisées à proximité, puis affinés après désignation du maître d'œuvre. La charge foncière est estimée après que des négociations avancées aient été conduites avec le propriétaire, généralement la commune-hôte.

La décision finale de retenir un projet, éventuellement de l'ajuster, puis de l'engager relève de la compétence exclusive de la direction. Sa décision se fonde principalement sur un critère d'équilibre financier. Elle peut être amenée à modifier la nature des logements prévus ou le montage juridique, en lien avec la collectivité concernée, pour satisfaire ces critères.

La décision n'est pas soumise à un comité d'engagement ou de direction, ni *a fortiori* au conseil d'administration. Celui-ci n'approuve individuellement une opération que lorsque la direction propose d'acheter un terrain à un prix supérieur à celui estimé par les Domaines de l'Etat. Il valide une fois par an une liste d'opérations sans qu'aucune donnée financière ne lui soit communiquée et n'a connaissance ni du prix de revient, ni du plan de financement, ni des ratios d'équilibre qui ont conduit la direction à juger l'opération rentable.

De même, les bilans financiers sont validés par la direction mais ne sont pas communiqués aux administrateurs alors qu'ils leur permettraient d'éclairer leurs décisions sur les activités à développer ou à réorienter, au vu de leur rentabilité⁹.

En réponse aux observations de la chambre, le président-directeur général et le président du département de l'Ain ont annoncé la mise en place en mai 2018 d'un comité d'engagement chargé de valider le lancement de chaque opération. La chambre invite à soumettre la création de ce comité à l'approbation du conseil d'administration.

3.2.2- La transparence insuffisante des critères fondant le choix des opérations

Au vu des études de faisabilité¹⁰, la décision d'engager une opération se fonde principalement sur un critère d'équilibre financier, que la société doit évaluer le plus sincèrement possible afin de s'assurer de la soutenabilité voire de la rentabilité du projet.

L'étude de faisabilité soumise à la direction estime pour ce faire trois types de données :

- le prix de revient qui comprend la charge foncière, les prestations intellectuelles et les coûts de construction ;
- les financements auxquels le projet est éligible, conditionnés par la nature du projet (locatif très social, social ou libre ; accession à la propriété sociale ou libre ; mixte) et par la ventilation des charges (foncier, construction, prestations intellectuelles) ;
- les tarifs (loyers ou prix de vente) qui seront appliqués aux futurs clients.

La rentabilité prévisionnelle peut être calculée à partir de ces données et figure dans l'étude de faisabilité. Elle repose sur un double critère : l'apport en autofinancement par logement et la durée nécessaire pour dégager un résultat d'exploitation positif.

⁹ L'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS) avait formulé la même observation dans son dernier rapport d'avril 2015.

¹⁰ La chambre en a consulté plus d'une centaine.

Le premier critère consiste à fixer un plafond calculé à partir de la capacité de financement à fin d'opération¹¹ dégagée par la société au cours de l'exercice précédent, rapportée au nombre de logements dont la construction est programmée pour l'exercice en cours. L'autofinancement par logement investi dans l'opération étudiée ne doit en principe pas excéder ce plafond, lequel a mécaniquement varié chaque année, et a donc diminué entre 2013 et 2016, proportionnellement à la contraction de la capacité de financement à fin d'opération.

Le second critère est invariable. La SEMCODA se fixe pour objectif de ne réaliser un programme de logements locatifs que si son exploitation dégage un résultat d'exploitation bénéficiaire supérieur à 3 000 € au bout de vingt ans.

La détermination et la mise en œuvre de ces critères d'équilibre financier appellent trois observations.

En premier lieu, le critère d'apport en autofinancement apparaît fondé sur une hypothèse pertinente : la capacité financière à fin d'opération réellement dégagée par la SEMCODA. En revanche, la direction n'a pas été en mesure de présenter les hypothèses justifiant l'objectif de résultat d'exploitation.

En deuxième lieu, les critères sont peu transparents et ne constituent donc pas de réels indicateurs de pilotage. Ils sont fixés par la direction sans validation par le président-directeur général ni par le conseil d'administration, et ne sont pas davantage diffusés en interne au-delà du service développement et de la direction des finances. Celle-ci tient un tableau de bord où figure l'apport en autofinancement par logement mais ne suit pas l'objectif de résultat d'exploitation.

En troisième lieu, le critère de l'autofinancement n'est pas toujours respecté. De manière globale, la SEMCODA s'est montrée performante dans la mesure où elle a investi en moyenne moins d'autofinancement par logement que le plafond annuel fixé par la direction. Elle a même réduit cet apport de 41 % en quatre ans.

Tableau 6 : Autofinancement investi par logement

en € / logement	2013	2014	2015	2016	Évolution
Plafond fixé par la direction	15 000	14 000	12 000	8 000	- 47 %
Autofinancement moyen effectivement apporté	8 892	7 277	6 098	5 273	- 41 %

Source : SEMCODA ; calculs CRC

Toutefois, 28 % des logements construits ou acquis depuis 2013 présentent un apport en autofinancement supérieur au plafond de l'année. 10 % ont même présenté un apport supérieur à 20 000 €.

¹¹ Cette capacité est calculée de la façon suivante : CAF nette + ventes de patrimoine + augmentations de capital – gros entretien.

Tableau 7 : Logements construits ou acquis au-delà du plafond d'autofinancement¹²

nombre de logements	< 8 000 €	entre 8 000 et 12 000 €	entre 12 000 et 14 000 €	entre 14 000 et 15 000 €	entre 15 000 et 20 000 €	> 20 000 €
2013	1 063	44	66	6	145	124
2014	917	148	84	11	86	116
2015	1 119	294	84	70	159	146
2016	1 436	542	46	27	161	303
Sous-total	4 535	1 028	280	114	551	689
TOTAL	7 197					
	dont inférieur au plafond	<i>part du total</i>		dont supérieur au plafond	<i>part du total</i>	
	5 177	72 %		2 020	28 %	

Source : SEMCODA ; calculs CRC

Les opérations les plus rentables compensent donc les opérations les moins rentables. Cette « péréquation » est décidée par la seule direction, sans intervention du président-directeur général ni du conseil d'administration. La direction a indiqué retenir des motifs d'intérêt général pour engager une opération au-delà du plafond d'autofinancement mais n'a pas été en mesure de les étayer par des critères objectifs et rationnels.

En l'absence de critères objectifs fixés et contrôlés par les instances de gouvernance, la stratégie financière qui préside à l'engagement des opérations est déterminée par la direction. Celle-ci, dès lors que la société ne mobilise pas son autofinancement total au-delà d'un seuil qu'elle fixe seule, se réserve la plus grande latitude pour décider d'engager une opération selon des critères qui lui sont propres.

3.2.3- Le choix de certaines opérations génératrices de conflits d'intérêts

L'absence de procédure transparente de choix des opérations accroît le risque de conflits d'intérêt dans l'activité de la SEMCODA. Or, ce risque s'est réalisé à au moins deux reprises, la société ayant acquis fin 2015 et début 2016 des biens appartenant à deux anciens dirigeants, peu après qu'ils aient quitté leurs fonctions, dans des conditions peu transparentes et favorables aux vendeurs.

Le 18 décembre 2015, la SEMCODA a acquis une maison d'habitation située à Oyonnax auprès d'une société civile immobilière gérée par un ancien président-directeur général, resté administrateur de la SEMCODA jusqu'en avril 2015.

Le 31 mars 2016, la SEMCODA a acquis à une autre société civile immobilière deux ensembles immobiliers : l'un situé à Péronnas composé de deux locaux commerciaux, de bureaux et de sept logements ; l'autre situé à Certines, composé de quatre logements et de quatre garages. La SCI était gérée par le président-directeur général de la SEMCODA en fonction jusqu'en avril 2015.

Dans les deux cas, les gérants rencontraient des difficultés à vendre leurs biens à leurs conditions. Lors de leur audition devant la chambre, ils ont indiqué s'être adressés directement et exclusivement à la SEMCODA, du fait de leur connaissance de la société.

¹² Le critère de comptabilisation des logements par année est la date du dossier de financement. 2 926 logements n'ont pu être inclus dans le tableau car la date d'obtention de ce dossier n'était pas renseignée dans le tableau de suivi de la SEMCODA. La tendance apparaît toutefois similaire pour ces logements.

Les opérations ont été formellement engagées alors que les deux anciens dirigeants concernés avaient quitté leurs fonctions à la tête de la SEMCODA, respectivement les 20 avril et 10 septembre 2015. Elles n'avaient dès lors pas à faire l'objet d'une convention réglementée soumise au conseil d'administration, en application de l'article L. 225-38 du code de commerce. Au vu de la date à laquelle les intéressés ont quitté leurs fonctions, ils ont pu être en capacité d'exercer une influence sur les prémices des opérations et sur la décision de la SEMCODA de s'y engager.

Par la suite, la direction de la SEMCODA a signé des compromis de vente sans conditionner la finalisation des opérations à l'approbation du conseil d'administration¹³. Celui-ci a donné son accord *a posteriori* et sans que l'identité des gérants des deux SCI lui soit précisée.

Surtout, le prix payé par la SEMCODA apparaît favorable aux vendeurs. Dans les deux cas, le compromis de vente prévoyait que le prix d'acquisition devait être validé par le service des Domaines de l'Etat pour que la vente soit finalisée. Or, la direction puis le conseil d'administration sont passés outre et ont retenu un prix nettement supérieur aux estimations réalisées : 350 000 € pour l'opération d'Oyonnax contre une évaluation à 230 000 € (soit + 52 %), et 1 037 040 € pour les opérations de Certines et Péronnas contre une évaluation à 774 000 € (soit + 34 %). Si les intéressés ont contesté devant la chambre l'estimation des Domaines, ils n'ont pas apporté d'éléments probants justifiant du prix convenu dès l'origine avec la SEMCODA.

La décision du conseil d'administration est motivée par l'accord des parties sur le prix supérieur et par l'équilibre financier des opérations. Aucun élément financier établissant cet équilibre ne lui a toutefois été présenté. Or, il apparaît que les deux opérations ne remplissent pas le critère de rentabilité que la SEMCODA s'était fixé en 2015, soit un maximum de 12 000 € d'autofinancement par logement. Ce dernier a atteint 27 687 € pour l'opération d'Oyonnax, 20 589 € par logement et 26 951 € par commerce pour l'opération de Péronnas, et 12 880 € pour l'opération de Certines. Les informations communiquées par la direction au conseil d'administration étaient donc inexactes.

Dans les deux cas, l'autofinancement total mobilisé est proche du supplément de prix consenti aux gérants des deux sociétés : 110 749 € pour l'opération d'Oyonnax et 276 000 € pour les opérations de Certines et Péronnas. En d'autres termes, les opérations auraient rempli le critère de rentabilité si les biens avaient été achetés au prix estimé par les Domaines.

La SEMCODA a donc réalisé, de façon peu transparente et hors de ses critères d'équilibre financier, deux opérations à l'avantage personnel de deux de ses anciens administrateurs et présidents-directeurs généraux, en méconnaissance des règles déontologiques et de prévention des conflits d'intérêts applicables aux élus locaux¹⁴ et aux dirigeants des sociétés publiques.

Le comité d'engagement des opérations, dont le président-directeur général a annoncé la création en mai 2018, devra se montrer vigilant quant aux conflits d'intérêts que pourrait susciter l'acquisition de biens à des personnes en relation avec la SEMCODA. Cette zone de risque gagnerait à être circonvenue par le dispositif de prévention de la corruption que la société met en œuvre en application de l'article 17 de la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (dite Sapin II).

¹³ Oyonnax : compromis du 20 août 2015 et décision du conseil d'administration du 27 octobre 2015.

Certines et Péronnas : compromis du 1^{er} février 2016 et décision du conseil d'administration du 11 mars 2016.

¹⁴ Voir la charte de l'élu local, à l'article L. 1111-1-1 du code général des collectivités territoriales.

Une telle vigilance s'impose d'autant plus que la SEMCODA a réalisé d'autres opérations discutables sur le plan déontologique. En 2016, elle a ainsi acquis à un député de l'Ain les murs de son ancien cabinet d'expertise comptable, dont il ne parvenait pas à se séparer depuis sa retraite. À sa demande, elle a maintenu dans les murs ses anciens associés, compromettant le projet affiché de reconverter les locaux en logements sociaux.

3.3- Le recours aux augmentations de capital

3.3.1- Un mode de financement récurrent

La SEMCODA procède à des augmentations de capital récurrentes depuis 2007 pour financer son développement. La contribution des actionnaires lui a permis de moins recourir à l'autofinancement et de préserver sa solvabilité pour lever davantage d'emprunt. Depuis 2007, la société a multiplié la valeur de son capital (capital social et primes d'émission) par près de cinq soit une augmentation de 44 M€. La tendance s'est accélérée au cours des dernières années puisqu'elle a levé 34 M€ entre 2013 et 2016.

Ce mode de financement a été facilité par le département de l'Ain, principal actionnaire de la société. Par délibération du 26 mars 2007, il a approuvé la possibilité pour les bailleurs sociaux de convertir les subventions attribuées pour chaque logement construit en apport en capital social, afin de « *procurer un effet levier* » en incitant les autres actionnaires « *à participer à due concurrence de leur part dans le capital* ». En pratique, ce dispositif a été créé sur mesure pour la SEMCODA, seul bailleur du territoire constitué sous forme de société d'économie mixte et principal acteur du logement social¹⁵. L'exemple donné dans la délibération du département est d'ailleurs précisément celui de la SEMCODA : « *à titre indicatif, dans certains cas de figure, compte tenu du poids du département de l'Ain dans le capital social, cela aboutirait à un triplement des fonds versés que l'opérateur pourrait affecter à la production de nouveaux logements sociaux* ». Entre 2013 et 2016, la SEMCODA a converti l'intégralité des subventions attribuées par le département en participation à son capital, pour un montant total de 6,2 M€.

Ce dispositif incite la SEMCODA à accroître son activité : plus elle construit de logements éligibles aux subventions du département de l'Ain, plus ce dernier peut contribuer aux augmentations de capital et ainsi débloquent la participation des autres actionnaires volontaires. La collectivité départementale s'attache en effet à préserver l'équilibre de l'actionnariat et à conserver sa courte minorité de blocage¹⁶. Les actionnaires privés ont également souscrit afin de conserver leur position et de préserver leurs intérêts : la Caisse des dépôts et les banques car elles sont créancières de la société ; la fédération du bâtiment et les chambres consulaires de l'Ain car elles représentent les intérêts des entreprises du département dont nombre travaillent avec la SEMCODA.

La SEMCODA a ainsi procédé à trois augmentations de capital entre 2013 et 2016. L'assemblée générale en a systématiquement délégué la mise en œuvre au conseil d'administration, en application de l'article L. 225-129 du code de commerce. Celui-ci a régulièrement prorogé la période de souscription pour atteindre le plancher légal de capitaux à lever¹⁷. Puis l'assemblée générale extraordinaire a été sollicitée pour ouvrir une nouvelle procédure dès la clôture de la précédente.

¹⁵ La SEMCODA a obtenu la moitié des agréments délivrés par le département de l'Ain entre 2013 à 2016.

¹⁶ Fin 2016, le département de l'Ain détenait 33,4 % du capital.

¹⁷ Aux termes de l'article L. 225-134 du code de commerce : « *en aucun cas, le montant de l'augmentation de capital ne peut être inférieur aux trois quarts de l'augmentation décidée* ».

Tableau 8 : Calendrier des augmentations de capital

Ouverture par l'assemblée générale extraordinaire	Fixation des modalités par le conseil d'administration	Prorogation 1	Prorogation 2	Prorogation 3	Clôture
24-juin-11	27-oct-11	15-nov-12	-	-	14-mars-13
28-juin-13	11-oct-13	29-avr-14	13-mai-14	27-juin-14	13-nov-14
12-mars-15	26-juin-15	11-mars-16	08-juin-16	08-nov-16	20-déc-16

Source : PV des conseils d'administration

À l'ouverture de chaque augmentation de capital, la société a fixé un objectif de capitaux à lever fondé sur le besoin de financement estimé par la direction et présenté en assemblée générale. Les actionnaires ont toutefois été sollicités sur le fondement d'arguments très généraux se limitant à un besoin général en fonds propres. Les administrateurs, pourtant représentants des principaux actionnaires, n'ont jamais interrogé la direction sur le modèle économique et la stratégie de développement qui fondaient ce besoin permanent en fonds propres, ni sur les alternatives envisageables telles que l'amélioration de la performance de la gestion interne pour accroître l'autofinancement déagagé.

La SEMCODA a ainsi maintenu ouvert un processus permanent d'augmentation de son capital pour être en mesure de solliciter ses actionnaires au fur et à mesure que les opportunités et les besoins se présentaient.

Les actionnaires ont néanmoins témoigné de réticences croissantes à contribuer aux augmentations de capital. En 2016, la SEMCODA a pour la première fois dû consentir à distribuer des dividendes afin de les convaincre de participer au tour de table. La Caisse des dépôts a pour sa part privilégié l'attribution d'un « prêt de haut de bilan » assortie d'une convention pluriannuelle d'objectifs.

Les augmentations récurrentes de capital, limitées par la capacité de contribution du département de l'Ain, ont été stimulées par la SEMCODA selon un mécanisme dont elle n'a pas informé ses actionnaires.

3.3.2- L'autofinancement des augmentations de capital et ses effets d'aubaine

A défaut de stratégie globale, la direction de la SEMCODA raisonne opération par opération. Avant d'engager une opération de construction ou d'achat de logements sociaux, elle élabore un plan de financement pour s'assurer de son équilibre. Elle y évalue le prix de revient et identifie les financements qui le couvriront. Ce plan, communiqué aux financeurs à l'appui des demandes de financement, est prévu par le code de la construction et de l'habitation, et composé de la façon suivante¹⁸ :

Tableau 9

Prix de revient	Financement
Charge foncière (prix du terrain et viabilisation)	Emprunts
Prestations intellectuelles	Subventions
Travaux	Autofinancement

Compte tenu des conditions d'emprunt préférentielles dont elle bénéficie en sa qualité de bailleur social, la soutenabilité des opérations qu'elle engage dépend principalement du niveau d'autofinancement qu'elle doit mobiliser pour les financer. Le principal objectif de la société à ce stade est donc de minorer le recours à l'autofinancement en recherchant des financements externes, c'est-à-dire d'accentuer l'effet de levier.

¹⁸ Le plan de financement type figure au code de la construction et de l'habitation (art. R. 331-9).

Or, pour 100 opérations achevées entre 2013 et 2016 portant sur 814 logements d'un prix de revient total de 150 M€, la SEMCODA a optimisé son plan de financement selon un procédé qu'elle a systématisé, et que la chambre estime illégal. Elle a délibérément surévalué le prix du terrain qu'elle a acheté à la commune concernée ou que celle-ci lui a mis à disposition dans le cadre d'un bail emphytéotique. En contrepartie, la commune lui a reversé le surplus sous la forme d'une prise de participation au capital.

La SEMCODA a systématisé ce montage malgré l'intervention des Domaines de l'Etat, obligatoirement sollicités pour évaluer le prix des terrains en application de l'article L. 451-5 du code de la construction et de l'habitation. La direction départementale des finances publiques de l'Ain avait identifié le mécanisme dès le 22 juin 2012 et demandé à la SEMCODA d'y mettre fin mais celle-ci est passée outre son avertissement. Par la suite, les services des Domaines des départements concernés n'ont décelé la surévaluation foncière que dans 20 % des cas et n'ont donc pas été en mesure d'identifier son caractère systématique. Au demeurant, les avis sont souvent rendus sur le fondement de dossiers incomplets, n'intégrant pas la surévaluation ou les modalités du montage juridique et financier. La SEMCODA n'a jamais suivi les avis négatifs.

Le caractère systématique du montage apparaît à l'examen des dossiers d'opérations conservés en interne par la société. Des éléments établissant explicitement que la prise de participation constitue une contrepartie d'une survalorisation du foncier, figurent dans 71 des 100 dossiers examinés par la chambre¹⁹. A titre d'exemple, la commune de Lucenay (Rhône) a acquis un terrain le 22 décembre 2016 auprès de l'Établissement public foncier de l'Ouest Rhône-Alpes (EPORA), au prix de 743 k€, puis l'a immédiatement revendu à la SEMCODA au prix de 960 k€, la différence (217 k€) étant reversée à la société sous forme d'une prise de participation à son capital. De même, la commune de Champagne-en-Valromey (Ain) a acquis un ancien bar-restaurant le 30 avril 2014 au prix de 100 k€ puis l'a revendu le 22 mai 2014 à la SEMCODA au prix de 224 k€, reversant une participation au capital de 105 k€.

Deux éléments corroborent l'analyse : l'identité quasi-systématique entre le montant de la surévaluation du prix du terrain et le montant de la participation prise par la commune ; la circonstance qu'à l'inverse, la SEMCODA négocie à la baisse le prix du foncier avec les communes lorsqu'elle réalise des opérations en financement libre.

De plus, la direction indique aux communes concernées que le conseil d'administration « a accepté que certaines aides allouées aux opérations de construction de logements émanant des communes ou collectivités locales puissent prendre la forme d'une participation au capital ». Le conseil d'administration, auquel la direction ne communique pas les plans de financement, n'est toutefois pas informé que ces prises de participations sont en réalité autofinancées par la SEMCODA.

Ce mécanisme est financièrement neutre pour la SEMCODA comme pour les communes, même si ces dernières se retrouvent en possession d'actifs peu liquides, mais présente le double intérêt d'augmenter artificiellement les fonds propres de la société et d'exercer un effet levier sur les autres financements.

En premier lieu, la SEMCODA a ainsi indirectement autofinancé ses augmentations de capital à hauteur de 15 058 319€ entre 2013 et 2016, soit 45 % du total des capitaux levés sur la période.

¹⁹ Compromis de vente qui prévoit la prise de participation comme condition suspensive à la réalisation de la vente (55 cas) ; bail emphytéotique et avenants (12 cas) ; avis des Domaines divergent ou conforme mais non respecté par la SEMCODA (20 cas) ; documents internes ou échanges préliminaires entre les parties mentionnant expressément le montage (10 cas) ; délibération de la commune (6 cas) ; comparaison des différentes versions de l'étude de faisabilité financière, d'où ressort une augmentation du prix du terrain (19 cas).

En second lieu, la SEMCODA a déclenché l'attribution de financements supplémentaires qui ont réduit l'autofinancement qu'elle devait mobiliser pour équilibrer ses opérations.

D'une part, la montée au capital de nouvelles communes crée un effet de levier sur les autres actionnaires notamment privés, incités à contribuer pour préserver l'équilibre de l'actionariat. La SEMCODA prévoit dans ses plans de financement une participation des actionnaires privés en miroir de la participation autofinancée. Ceux-ci ne sont toutefois pas informés du mécanisme et la direction négocie avec eux la répartition de l'enveloppe globale de capitaux privés qu'il convient de lever pour préserver l'équilibre entre les actionnaires. La participation du département de l'Ain étant fonction du nombre de logements construits, la société adapte la durée de ses augmentations de capital au rythme de production des logements, donc d'autofinancement des prises de participations. La volonté de la collectivité départementale de conserver sa minorité de blocage, laquelle s'est réduite entre 2013 et 2016, a limité l'ampleur du phénomène.

D'autre part, la surévaluation de la charge foncière permet à la SEMCODA de mobiliser davantage de financements bonifiés. La charge foncière constituant en effet un poste de dépense important pour les bailleurs sociaux, les dispositifs publics d'aide à la construction de logements sociaux sont notamment ciblés sur la prise en charge du foncier²⁰. Le remboursement des prêts réglementés accordés pour financer la quote-part foncière du prix de revient est étalé sur 50 ans, contre 40 ans pour les prêts « travaux », et au même taux d'intérêt, et l'Etat octroie des subventions spécifiques pour surcharge foncière lorsque le prix du terrain excède une valeur de référence fixée par arrêté conjoint des ministres compétents. La SEMCODA élargit donc l'assiette de calcul des subventions publiques et des prêts réglementés auxquels elle est éligible.

Tableau 10 : Exemple d'impact de la surévaluation foncière sur le financement d'une opération

Avant surévaluation foncière				Après surévaluation foncière			
Prix de revient		Financements		Prix de revient		Financements	
Charge foncière	200	Prêt foncier	200	Charge foncière	400	Apport au capital commune	200
Études	100	Prêt travaux	400	Études	100	Apport au capital actionnaires privés	150
Travaux	700	Subventions	50	Travaux	700	Apport au capital département 01	50
		Apport au capital département 01	50			Subventions	50
		Autofinancement	300			Prêt foncier	300
						Prêt travaux	400
						Autofinancement	50
TOTAL	1 000	TOTAL	1 000	TOTAL	1 200	TOTAL	1 200

Source : études de faisabilité SEMCODA

La SEMCODA n'a pas systématiquement sollicité ou obtenu l'intégralité des financements supplémentaires auxquels elle pouvait ainsi prétendre. Elle a raisonné opération par opération, selon ses besoins, et a principalement activé le levier des prêts réglementés. La chambre estime qu'elle a mobilisé pour 7,8 M€ de crédits à 50 ans supplémentaires auprès du Fonds d'épargne pour le logement social. Une partie d'entre eux correspond à des financements nouveaux, une autre à la conversion de prêts « travaux » en prêts « fonciers ». Accessoirement, la société a obtenu de l'Etat le versement de 264 000 € supplémentaires au titre des subventions pour surcharge foncière.

²⁰ Voir par exemple le référé de la Cour des comptes en date du 23 janvier 2018, relatif au dispositif de décote du foncier public en faveur du logement social.

3.3.3- Une optimisation des financements qui expose la SEMCODA à des risques juridiques

Sur le plan financier, l'autofinancement des augmentations de capital par la surévaluation de la charge foncière et les effets d'aubaine qu'il crée, constitue pour la SEMCODA une optimisation de ses financements qui contribue à sa bonne situation financière. La société a pu lever davantage de fonds pour financer la construction de logements sociaux sur un territoire dont la dynamique démographique crée un fort besoin. Elle aurait ainsi économisé 23 M€ d'autofinancement entre 2013 et 2016, soit environ une année de résultat²¹.

Surtout, ce montage a permis à la SEMCODA de préserver sa solvabilité et de conserver une capacité à emprunter pour financer son développement, ce qui constitue la clé de son modèle économique selon son président-directeur général. L'effet levier sur les augmentations de capital s'est doublé d'un effet levier sur l'endettement. La société a pu continuer d'afficher des ratios bilanciels et notamment un ratio endettement / capitaux propres à peu près stables depuis 2013, alors même qu'elle a fortement recouru à l'emprunt. Elle a ainsi gardé la confiance de ses créanciers, et notamment des banques commerciales qu'elle a davantage sollicitées pour financer le développement de son activité de promotion immobilière²².

Sur le plan juridique, le mécanisme apparaît pourtant doublement illégal :

1. Le financement de ses propres augmentations de capital, même par l'intermédiaire d'un tiers, est pros crit pour les sociétés anonymes par l'article L. 225-216 du code de commerce qui dispose que « *une société ne peut avancer des fonds, accorder des prêts ou consentir une sûreté en vue de la souscription ou de l'achat de ses propres actions par un tiers* ». Le schéma mis en place par la SEMCODA peut être assimilé à une avance de fonds.
2. L'Etat et la Caisse des dépôts attribuent des financements bonifiés et réglementés auxquels la SEMCODA n'aurait pas droit si elle payait le foncier à son juste prix.

La SEMCODA a pu concevoir et reproduire ce modèle de financement, et le dissimuler à ses financeurs, en jouant sur l'absence de « contrôle territorial intégré », c'est-à-dire sur la segmentation et le cloisonnement des procédures et des contrôles : délibérations du conseil d'administration communiquées au préfet ; prix du foncier examiné par les Domaines de l'Etat sur le fondement de dossiers pas toujours complets ; version finale du plan de financement validée par les directions départementales des territoires ou leurs collectivités délégataires.

De plus, la circonstance que le montage facilitait la réalisation de programmes immobiliers sur des territoires connaissant un réel besoin a distrait la vigilance des acteurs publics du logement social, la SEMCODA dépassant ainsi ses objectifs de production de logements. C'est en particulier le cas du département de l'Ain, le plus à même de disposer d'une vision globale du modèle économique de la société. Pourtant, sur le plan économique, ce mécanisme peut agir à la hausse sur le prix moyen du foncier constaté dans le département, et générer un effet d'éviction des autres bailleurs sociaux en réduisant leur accès aux prêts réglementés de la Caisse des dépôts et en les privant d'opérations rentables.

Alors que la SEMCODA a continué en 2017 à recourir à l'autofinancement des augmentations de capital pour alimenter son développement, la chambre lui demande d'y mettre fin. Lors de son audition devant la chambre, le président-directeur général s'y est engagé.

²¹ Ce montant est obtenu à partir de la comparaison des plans de financement des 100 opérations, avant et après l'augmentation de la charge foncière.

²² La SEMCODA a par exemple négocié un emprunt de 80 M€ fin 2016 auprès de LCL pour financer l'achat de huit EHPAD et résidences seniors au groupe EMERA (cf. chapitre 3.5).

3.4- L'investissement dans la location-accession sociale à la propriété

Les établissements de crédit habilités accordent depuis 2004 aux opérateurs immobiliers des prêts bonifiés pour faciliter l'accès à la propriété des ménages modestes²³, dénommés Prêt social location accession (PSLA). A l'instar des autres prêts conventionnés, les fonds proviennent du Fonds d'épargne pour le logement social, le taux d'intérêt est indexé sur celui du Livret A et les collectivités concernées peuvent être appelées à se porter garantes.

Les opérateurs peuvent obtenir un PSLA, sur agrément préfectoral, pour financer une opération par laquelle ils s'engagent à loger des ménages dont les revenus sont inférieurs à un plafond de ressources. Ces ménages disposent alors d'un délai de 18 mois pour lever l'option d'achat, à un prix plafonné, et demander éventuellement le transfert du prêt obtenu par le constructeur. A défaut, le logement est vendu en promotion libre ou le plus souvent mis en location sociale et refinancé par des prêts réglementés dédiés au financement du logement locatif social (PLS).

La SEMCODA a beaucoup investi dans ce dispositif, conformément à l'orientation convenue avec le département de l'Ain dans le contrat de développement territorial du logement social²⁴. Entre 2013 et 2016, elle a ainsi obtenu 13 % des agréments PSLA au niveau national²⁵, construit 2 024 logements et vendu 740. Fin 2016, elle disposait toujours en stock de 907 logements et avait engagé la construction de 1 256 nouveaux lots.

Tableau 11 : L'activité de location-accession sociale à la propriété (PSLA)

	2013	2014	2015	2016	TOTAL	Évolution
Logements achevés	243	462	455	864	2 024	256 %
Logements vendus	101	144	170	325	740	222 %
Chiffre d'affaires (en €)	14 909 580	23 894 608	25 688 680	46 304 125	110 796 993	211 %
Prix de vente moyen (en €)	147 620	165 935	151 110	142 474	s. o.	- 3 %
Logements convertis en locatif	93	136	171	215	615	131 %
Taux de conversion					30 %	s. o.
Stock (au 31 décembre)	324	535	648	907	s. o.	180 %
Invendus vacants depuis plus d'un an	125	164	206	218		74 %

Source : rapports de gestion ; calculs CRC

La SEMCODA justifie ce choix d'investissement par son souhait de développer le parcours résidentiel de ses locataires, c'est-à-dire de leur permettre d'accéder à la propriété, et par la rentabilité qu'elle retire de ce type d'opération. Elle a pourtant dégagé de cette activité un résultat cumulé déficitaire de 2 M€ entre 2013 et 2016. Seul le doublement des ventes en 2016 a permis de dégager un résultat excédentaire de 450 k€ sur cet exercice. La baisse de 14 % du prix moyen de vente des logements entre 2014 et 2016, que la société explique par une adaptation aux capacités financières des candidats à l'accession, contribue à la précarité de l'équilibre financier de l'activité d'accession sociale.

Le recours massif au PSLA présente néanmoins deux avantages pour la SEMCODA.

²³ Articles R. 331-76-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation.

²⁴ En 2012, le département de l'Ain avait attribué à la SEMCODA la note de 18/20 pour l'objectif d'accession sociale et de vente de patrimoine.

²⁵ Données DREAL et CGEDD.

En premier lieu, les opérations de location-accession peuvent être financées sans apport. Entre 2009 et 2016, la société a investi 592 M€ dans la location-accession sociale, montant intégralement couvert par l'emprunt. La SEMCODA alimente ainsi sa dynamique d'endettement mais préserve son autofinancement.

En second lieu, la construction de logements en location-accession sociale est peu risquée pour la SEMCODA : soit elle vend le logement avec une marge moyenne qu'elle estime à 8 % et qui alimente son financement propre, soit elle le bascule dans son parc locatif et le met en location comme logement peu social (PLS). Or, 30 % des logements qu'elle a construits en PSLA entre 2013 et 2016 ont été mis en location faute d'acquéreur. Ce taux est très supérieur à la moyenne nationale des bailleurs sociaux, inférieure à 5 %, mais traduit un effet d'aubaine. Il permet au bailleur social d'obtenir automatiquement des agréments pour le financement de logements peu sociaux alors qu'elle ne devait en construire qu'un nombre très limité en application de sa convention d'utilité sociale²⁶. Entre 2013 et 2016, les PSLA convertis en locatif ont ainsi représenté 28 % du total des logements locatifs peu sociaux construits par la SEMCODA.

Deux circonstances corroborent le fait que la société s'inscrit dans cette logique d'aubaine :

- elle n'a réalisé aucune étude de marché pour évaluer l'intérêt et la capacité financière des ménages éligibles au prêt d'accèsion sociale, sur son territoire d'intervention ;
- elle a maintenu voire accéléré son rythme de construction sans tenir compte des invendus. Fin 2016, elle disposait de 907 logements en stock ou en construction, soit plus que le nombre de logements vendus au cours des quatre années précédentes, et le quart du stock était vacant depuis plus d'un an.

La SEMCODA indique avoir modifié sa politique de commercialisation depuis 2016, en impliquant davantage les agences pour assurer un suivi des locataires aspirant à accéder à la propriété, ce qui se traduirait depuis par une diminution du taux de mise en location.

3.5- L'investissement dans les EHPAD et résidences seniors en partenariat avec le groupe EMERA

La SEMCODA a investi 180 M€ depuis 2013 dans la construction et l'achat d'établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) et de résidences seniors. Elle explique cette diversification par les besoins sociaux nés du vieillissement de la population, qu'elle est en mesure de contribuer à satisfaire dès lors que la construction de ces établissements peut être éligible aux financements du logement social.

En particulier, la SEMCODA a tissé depuis 2015 un partenariat avec le groupe spécialisé EMERA. Dans un premier temps, elle lui a cédé en décembre 2015 l'EHPAD La Pergola, construit en 2005 et situé à Bourg-en-Bresse, au prix de 7,9 M€ soit une marge nette pour elle de 1,7 M€. Dans la foulée, elle a engagé un programme d'acquisition de huit EHPAD et résidences seniors haut de gamme à des filiales du groupe EMERA²⁷. L'investissement, intégralement financé par emprunt, représente un montant total de près de 84 M€, soit près de la moitié des investissements réalisés par la SEMCODA dans ce secteur d'activité depuis 2013²⁸.

²⁶ Pour rappel, les PLS sont la catégorie de logements sociaux que la SEMCODA construit le plus (2 215 entre 2013 et 2016).

²⁷ Les murs étaient détenus par la société Foncière Roy René, détenue par la société EMERA et présidée par son président. Les sociétés exploitantes étaient de même soit des filiales d'EMERA soit le groupe APlus Santé, lié à EMERA par une joint-venture.

²⁸ Les prix d'acquisitions, conformes aux avis des Domaines, n'appellent pas d'observation.

Parallèlement aux ventes, la SEMCODA a conclu avec le groupe EMERA des conventions de location-gestion d'une durée de neuf années tacitement reconductibles, par lesquelles elle a confié la gestion des établissements au même groupe EMERA, en contrepartie d'une redevance couvrant les frais de portage²⁹. Dans six cas sur huit, le gestionnaire s'y réserve le droit de racheter les biens à compter de la sixième année, à la valeur nette comptable majorée d'une indemnité représentant 5 % du prix de vente initial³⁰. La SEMCODA a donc racheté huit EHPAD et résidences seniors, construits ou en construction, sans volonté de les gérer ni de les développer.

Ainsi que le confirme le président-directeur général dans sa réponse aux observations provisoires, l'intérêt du partenariat pour la SEMCODA est donc essentiellement financier. Si elle demeure propriétaire des biens et continue d'en confier l'exploitation au groupe EMERA sans que celui-ci n'exerce son option d'achat, elle rentabilisera son investissement au bout de 20 ans et dégagera sur 30 ans un bénéfice cumulé de 6 M€, ce qui représente un taux de rentabilité de 10 %. Si EMERA lève les options d'achat, elle dégagera à court terme un bénéfice d'un montant de 1,1 à 2,1 M€.

Dès lors, l'intérêt général du partenariat pour les collectivités territoriales actionnaires, dont la SEMCODA est l'opérateur, n'est pas évident.

En effet, les opérations réalisées par la SEMCODA sont difficilement rattachables aux compétences d'action sociale de ses actionnaires publics et se situent dans des régions éloignées du territoire de ceux-ci : Provence-Alpes-Côte d'Azur, Occitanie, Ile-de-France et Hauts-de-France. Si la SEMCODA a modifié ses statuts pour pouvoir intervenir sur l'ensemble du territoire national, la chambre rappelle que les sociétés d'économie mixte ne peuvent intervenir hors du périmètre géographique de leurs collectivités actionnaires que dans le cadre des compétences que la loi attribue à celles-ci³¹. Or, les opérations réalisées par la SEMCODA sont difficilement rattachables à la mission d'action sociale à destination des personnes âgées sur le territoire de ses actionnaires publics. Les résidences acquises à EMERA se situent en effet en haut de gamme, n'ont pas mobilisé de financements sociaux destinés aux EHPAD et leur gestion ne prévoit aucun dispositif au bénéfice des personnes âgées de l'Ain. Les administrateurs publics, pourtant informés, ne s'en sont pas étonnés.

De plus, la mission d'intérêt général de la société exclut qu'elle exerce une activité dans un but strictement lucratif³². Or, en l'espèce, la SEMCODA offre contre rémunération une prestation de portage financier pour le compte d'un groupe privé dont le modèle économique repose sur ce type de montage. En 2016, elle a ainsi acquis l'équivalent de 30 % de l'actif immobilisé de la société foncière du groupe EMERA et se positionne comme le partenaire privilégié de celui-ci pour soutenir son développement.

Enfin, la SEMCODA est intervenue sans avoir obtenu l'approbation préalable du conseil d'administration à une majorité qualifiée, ni l'accord des communes concernées par les opérations, en méconnaissance de l'article L. 1523-1 du code général des collectivités territoriales qui impose ces deux formalités lorsque le partenaire de la SEM est une société qui ne figure pas parmi les actionnaires et n'apporte pas préalablement, comme en l'espèce, la totalité du financement nécessaire.

²⁹ Les conventions ont été produites par EMERA en réponse aux observations provisoires.

³⁰ Sauf pour un EHPAD et une résidence seniors.

³¹ Article L. 1521-1 du code général des collectivités territoriales, éclairé par une décision du Conseil d'Etat du 30 décembre 2014, *Société Armor SNC*, n°355563.

³² Voir CE, 23 décembre 1994, *Commune de Clairvaux d'Aveyron*, n°97449 ; CAA Paris, 11 mai 2004, *Commune d'Ozair-la-Ferrière*, n°00PA0078.

Le partenariat avec EMERA constitue une illustration de la dispersion de l'activité de la SEMCODA, réalisée dans des conditions parfois illégales et qui a abouti à mettre les capacités financières de la société au service du développement d'une entreprise qui ne contribue pas à l'exercice de sa mission d'intérêt général.

La SEMCODA a fortement accru son activité de production de logements depuis 2013. Elle a ainsi répondu aux besoins des collectivités au-delà même des objectifs qui lui étaient assignés, en particulier dans des départements dont la croissance démographique crée un besoin de logements.

Elle y est toutefois parvenue de façon désordonnée, sans s'inscrire dans les objectifs publics de développement du logement social. La direction a engagé les opérations sur le fondement de critères financiers variables, à sa discrétion et pas toujours respectés, allant parfois jusqu'à créer des conflits d'intérêts. En réponse aux observations provisoires, le président du département de l'Ain s'est engagé à y remédier.

De plus, le rythme de croissance de la société a mis sa situation financière en tension. Elle a dès lors cherché à pallier la fragilité de son autofinancement en mobilisant des ressources extérieures pour consolider son bilan et lever davantage d'emprunt. Or, pour ce faire, elle a créé et exploité des effets d'aubaines dont certains apparaissent illégaux, et qui ne l'ont pas incitée à mettre en place une gestion interne plus vertueuse.

4- LA GESTION FINANCIERE ET COMPTABLE

4.1- La transparence de l'information financière

Les comptes annuels de la SEMCODA sont produits au tribunal de commerce de Bourg-en-Bresse pour publication. Conformément à l'article L. 225-218 du code de commerce, ils sont examinés par un commissaire aux comptes qui exprime une opinion sur la régularité, la sincérité et l'image fidèle des comptes annuels et consolidés, et procède à la vérification de la sincérité et de la concordance avec les comptes annuels des informations financières fournies à l'assemblée générale. Le commissaire a certifié sans réserves les comptes annuels 2013 à 2016.

4.1.1- L'absence de consolidation des comptes à l'échelle du groupe

La SEMCODA ne présente pas de comptes et de rapports de gestion consolidés avec ceux de ses filiales.

L'article L. 233-16 du code de commerce impose cette consolidation, sauf pour les groupes qui ne remplissent pas deux des trois critères suivants : un bilan supérieur à 15 M€, un chiffre d'affaires net supérieur à 30 M€ et un effectif permanent de 250 employés. Une autre dérogation est admise lorsque les filiales présentent un intérêt négligeable³³. La société mère doit alors en justifier en annexe de ses comptes annuels.

La SEMCODA possède deux filiales : la société NOVADE et la coopérative HLM Alpes Habitat. Si le groupe excède les trois seuils du code de commerce, la surface financière des filiales est peu significative, la société mère représentant 96 % du montant total du bilan du groupe, 99 % de son chiffre d'affaires et 98 % de ses effectifs. La SEMCODA peut donc se prévaloir de la dérogation du code de commerce à l'obligation de consolidation.

³³ Articles L. 233-17 et R. 233-16.

Une présentation consolidée des comptes constituerait néanmoins une pratique de bonne gestion pour l'information éclairée du conseil d'administration et des actionnaires.

4.1.2- Une comptabilité analytique opérationnelle mais simplifiable

La SEMCODA dispose d'une comptabilité analytique par nature d'activité configurée dans son logiciel comptable. Celle-ci lui permet de distinguer son activité réglementée de son activité libre, obligation prévue par l'article L. 481-1 du code de la construction et de l'habitation pour des raisons notamment fiscales. Elle ouvre également la faculté de décomposer le résultat par nature d'activité (locatif, accession à la propriété, promotion immobilière, etc.).

De plus, le service foncier attribue un numéro pilote à chaque opération dont l'étude de faisabilité a été validée par la direction. Ce numéro est paramétré dans les logiciels métier et comptable. Il identifie l'opération tout au long de sa vie, permet de la suivre et d'isoler les flux financiers qui s'y rapportent. Toutefois, une opération peut comprendre plusieurs programmes dès lors qu'elle comporte plusieurs catégories de logements. Une opération mixte peut par exemple être identifiée par trois numéros pilotes : un pour les logements locatifs sociaux, un pour les logements locatifs libres et un pour les logements en accession sociale à la propriété. La SEMCODA gagnerait à mieux définir la notion d'opération pour attribuer à chacune un numéro unique. L'acquisition d'un logiciel comptable plus ergonomique constituerait une occasion opportune.

4.2- Le pilotage budgétaire et financier

4.2.1- Une direction financière écartée du pilotage de la société et dépourvue d'outils de pilotage performants

La direction des finances n'assure pas de pilotage global des finances de la SEMCODA, qui relève directement du directeur. En matière budgétaire, elle n'assure aucun suivi de l'exécution du budget de fonctionnement de la société (masse salariale, achats courants, etc.), n'intervient qu'à la marge dans son élaboration et ne dispose d'aucun tableau de pilotage. Elle élabore le budget quinquennal à partir des demandes des services opérationnels arbitrées par la direction. Seule la direction comptable ajuste le budget de l'année à venir au mois d'octobre de l'année en cours, au vu des réalisations. Elle assure également un suivi mensuel de la facturation des loyers, des ventes de patrimoine et des marges sur les opérations de promotion immobilière.

Les principales missions de la direction des finances consistent à gérer la trésorerie et la dette au quotidien, à obtenir des financements (subventions, prêts) et à suivre les plans de financement des opérations de leur conception à leur livraison. Après l'émission par le service opérationnel compétent du décompte général définitif qui clôt une opération, la direction des finances produit un dossier de fin d'opération qui comprend un bilan financier et un compte d'exploitation prévisionnel actualisé. Cependant, ce bilan ne confronte pas le montant des marchés passés et des dépenses effectivement payées et comptabilisées.

Les outils de suivi et de pilotage financier sont en effet insuffisamment performants. Les tableaux de bord de la direction demeurent au format Excel et saisis manuellement par la responsable du service. Le système d'information est morcelé et pour partie cloisonné. La société ne s'est pas dotée d'un logiciel financier intégré, interfacé avec les logiciels des services opérationnels pour suivre les engagements, et avec le logiciel comptable pour suivre la facturation et les décaissements.

La chambre recommande à la SEMCODA de professionnaliser sa gestion budgétaire et financière. Au-delà du renforcement de l'encadrement, la société doit moderniser et intégrer davantage son système d'information financière.

4.2.2- Un pilotage financier des agences insuffisant

La SEMCODA dispose de neuf agences réparties sur son territoire qui assurent la gestion quotidienne du parc locatif. Elles sont situées à Bourg-en-Bresse, Oyonnax, Saint-Genis-Pouilly, Rillieux-la-Pape, Villeurbanne, Bourgoin-Jallieu, Annecy, Trévoux et Saint-Rémy.

Les agences gèrent les relations avec les locataires, organisent l'attribution des logements, réalisent les travaux d'entretien courant du parc immobilier et entretiennent les relations institutionnelles avec les acteurs locaux, notamment les communes. Une direction centrale des agences leur apporte un support en matière de gestion locative et gère en direct le parc tertiaire (gendarmeries, commerces, etc.).

Chaque directeur d'agence est responsable de la gestion des crédits qui lui sont affectés chaque année. Toutefois, cette responsabilité ne se traduit pas par l'attribution, l'exécution et le suivi d'un budget global par agence. Les directeurs d'agence ne disposent pas d'un document budgétaire de synthèse leur permettant d'appréhender l'ensemble des dépenses qu'ils ont compétence pour engager.

En conséquence, le suivi et le contrôle de l'exécution de leurs budgets sont répartis entre six services centraux :

- le service de la gestion patrimoniale pour l'entretien courant du parc et les menues dépenses de rafraîchissement des logements à l'occasion des mutations ;
- le service maintenance et réhabilitation pour les travaux de rénovation ;
- le service de la gestion locative pour les charges récupérables auprès des locataires ;
- le service de la paie pour la masse salariale ;
- la direction des ressources humaines pour les autres dépenses de personnel ;
- le service des moyens généraux pour les dépenses courantes.

La direction des agences apporte un support métier aux agences mais n'en assure pas le pilotage. En l'absence d'indicateur de gestion centralisé (dépenses d'entretien, de mutation par logement, etc.), elle ne suit que les statistiques de vacances et participe aux points budgétaires mensuels assurés par le service de la gestion patrimoniale. Celui-ci a quant à lui mis en œuvre en 2017 un indicateur de pilotage de l'activité des agences, qui demeure le seul : le taux de couverture de leurs dépenses par des bons tirés sur les marchés globaux conclus par la société.

Le pilotage des agences apparaît donc morcelé et cloisonné par activité, en décalage avec l'autonomie juridiquement confiée aux directeurs d'agence pour la gestion de leurs entités.

De plus, les logiciels de gestion interne ne sont pas configurés pour bloquer les dépenses que les responsables d'agences engageraient au-delà de l'enveloppe annuelle qui leur a été allouée. Seul le service gestion patrimoniale, s'agissant des dépenses d'entretien et de mutation, effectue un point mensuel et alerte les agences en cas de dépassement des crédits. De même, ni le logiciel métier ni le logiciel comptable n'exigent qu'une dépense soit rattachée à une référence d'engagement, par exemple à un numéro de marché. Un responsable d'agence peut donc aisément conclure et mettre en paiement des prestations sollicitées hors des marchés à bons de commande et des accords-cadres conclus par les services centraux. Le nouveau logiciel expérimenté depuis 2017 par l'agence de Rillieux-la-Pape ne résout pas cette difficulté.

4.3- Le contrôle interne comptable

Depuis le dernier rapport de la chambre, la SEMCODA a parachevé la formalisation de ses procédures et processus internes, engagée en 2003. La plupart sont accessibles sur l'intranet mais n'ont pas été actualisés depuis 2005.

4.3.1- Une séparation des tâches de nature à minimiser les risques

Les procédures comptables de la SEMCODA reposent sur une séparation des tâches, notamment en dépenses :

- l'engagement est assuré par le directeur ou ses délégataires ;
- le service fait est validé par le service opérationnel ;
- le basculement du logiciel métier au logiciel comptable (cohérence) et le contrôle des factures et de leurs justificatifs sont réalisés par le service « comptabilité fournisseurs » en dépenses et par le service « recouvrement » en recettes ;
- les ordres de paiement sont signés par le directeur, le secrétaire général, le directeur de la comptabilité ou la responsable du service financier ;
- les rôles de paiements sont émis tous les cinq jours par la responsable du service « comptabilité fournisseurs », et par le responsable du service « recouvrement » pour les prélèvements, puis signés par le directeur comptable ;
- les ordres de virements sont validés par le directeur comptable, le secrétaire général ou le responsable du service financier ;
- le suivi de trésorerie et les rapprochements bancaires sont réalisés par la comptabilité générale.

Ce processus est assorti de trois garanties.

En premier lieu, le cadre qui a validé le service fait ne peut signer l'ordre de paiement ou valider l'ordre de virement. Ce principe n'est toutefois pas respecté pour les remboursements de frais du directeur, qui à la fois certifie le service fait et émet l'ordre de paiement.

En deuxième lieu, le service « comptabilité fournisseurs » procède à un contrôle systématique et exhaustif de la présence des pièces justificatives communiquées par les services opérationnels à l'appui de chaque demande de paiement. Les pièces justificatives exigées ne font toutefois pas l'objet d'une nomenclature et un certificat de paiement n'est pas systématiquement exigé ce qui réduit la fiabilité des contrôles. Par exemple, les agences peuvent émettre des bons de commande et les mettre directement en paiement avec les seuls devis et facture à l'appui. Dans ce cas de figure, la comptabilité ne vérifie ni l'existence d'un marché conclu pour couvrir la dépense ni son éventuel dépassement, ni le montant cumulé des paiements effectués au bénéfice du fournisseur concerné (cf. chapitre 5.3.2).

En troisième lieu, le directeur de la comptabilité valide l'intégralité des dépenses à payer et des recettes à percevoir selon une procédure informatique sécurisée. À cette occasion, il procède à des contrôles de pertinence aléatoires. En dépense, il a indiqué porter une attention particulière aux dépenses de gros œuvre, aux fournisseurs qu'il ne connaît pas, aux montants ronds et aux montants répétitifs.

4.3.2- Un usage des moyens de paiement correctement encadré

La SEMCODA a principalement recours au virement bancaire, moyen de paiement le plus sécurisé et le plus transparent.

En recette, 80 % des loyers sont payés par virement ou prélèvement, 10 % par chèque, 7 % en liquide et 3 % par carte bancaire. La société a conclu un accord avec La Poste aux termes duquel le locataire souhaitant payer son loyer en liquide présente désormais sa quittance au bureau de poste et s'acquitte de son dû par mandat cash. Le maniement d'espèces dans les agences a ainsi été supprimé en avril 2017.

En dépense, la société effectue 90 % de ses paiements par virement ou prélèvement bancaires. Quatre cadres sont habilités à les ordonner : le directeur, le secrétaire général, le directeur de la comptabilité et le responsable du service financier. Les clés USB permettant dus déclencher sont conservées dans un coffre-fort auquel seuls les intéressés ont accès. Un train de virements est assuré tous les cinq jours. La société dispose pour ce faire d'une bibliothèque de relevés d'identité bancaire (RIB) dont l'accès est réservé au responsable du service de la comptabilité fournisseurs. Une procédure d'actualisation lourde mais sécurisée a été mise en œuvre en septembre 2015 pour réduire le risque de fraude. Elle prévoit notamment le renseignement d'un formulaire par le service opérationnel concerné, la validation par le chef du service, la communication d'un courrier et d'un RIB au format papier par le fournisseur, puis la vérification par le responsable de la comptabilité fournisseurs.

La société émet également entre 5 000 et 10 000 chèques par an, principalement pour restituer les cautions aux locataires partant, pour payer les fournisseurs occasionnels et ceux dont les coordonnées bancaires ne sont pas référencées dans la bibliothèque, et pour acquitter certaines contributions auprès du Trésor public. La SEMCODA gagnerait toutefois à encore réduire l'utilisation de ce moyen de paiement moins traçable et moins sécurisé que le virement bancaire en restituant les cautions par virement, ce qu'elle peut aisément mettre en œuvre dès lors qu'elle détient les RIB des locataires. Elle pourrait faire de même pour les avances sur salaires et prêts accordés à ses employés, dont elle détient les coordonnées bancaires. D'autant que contrairement à la validation des virements, la signature des chèques n'a fait l'objet d'aucune habilitation, ce qu'il conviendrait de corriger.

Enfin, aucun cadre ne dispose d'une carte bancaire d'entreprise ; les frais de déplacement et de mission sont remboursés par virement, sur présentation d'une note de frais assortie de justificatifs.

La SEMCODA s'inscrit dans un processus de sécurisation de ses procédures de paiement, notamment marqué par la réduction de l'utilisation des moyens à risque (chèques et espèces).

4.4- Le contrôle de gestion

4.4.1- L'absence de démarche de contrôle de gestion

La SEMCODA ne s'est dotée ni de procédures ni d'un service de contrôle de gestion, destinés à suivre en temps réel la performance de l'activité. Cette lacune est le corollaire du défaut de stratégie d'entreprise : en l'absence d'objectifs qualitatifs et quantitatifs ainsi que d'indicateurs de performance diffusés au sein de la société, le contrôle de gestion est privé de son objet principal. Elle traduit également le pilotage discrétionnaire et peu transparent de la société par sa direction.

La direction vérifie seule, à l'occasion de la constitution des comptes annuels et sur le fondement de cet indicateur, que la rentabilité des opérations engagées et l'équilibre global de l'activité sont atteints. Elle ne dispose pas de tableaux de pilotage de l'activité de la société autre que celui retraçant l'état d'avancement des opérations en cours.

Seule l'élaboration d'un budget annuel et d'un budget pluriannuel quinquennal permet une revue des dépenses effectuées par les services opérationnels. Celle-ci suit une procédure sommaire au cours de laquelle la direction arbitre les demandes des services sans critères ni objectifs formalisés. L'exécution du budget est suivie mensuellement par la direction.

L'absence de processus de contrôle de gestion, autonome des services opérationnels dans une entreprise de l'envergure de la SEMCODA, accentue les risques résultant des lacunes de l'organisation interne et ne permet pas au conseil d'administration de disposer d'indicateurs de pilotage autres que les indicateurs globaux présentés par la direction (production de logements, fonds de roulement à fin d'opération), afin d'éclairer ses décisions.

4.4.2- La mise en œuvre progressive d'un dispositif de prévention de la corruption

L'article 17 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (dite Sapin II), dispose que *« les présidents, les directeurs généraux et les gérants d'une société employant au moins cinq cents salariés, ou appartenant à un groupe de sociétés dont la société mère a son siège social en France et dont l'effectif comprend au moins cinq cents salariés, et dont le chiffre d'affaires ou le chiffre d'affaires consolidé est supérieur à 100 millions d'euros sont tenus de prendre les mesures destinées à prévenir et à détecter la commission, en France ou à l'étranger, de faits de corruption ou de trafic d'influence »*.

En application de l'article 17 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (dite Sapin II), la SEMCODA devait mettre en œuvre un dispositif de prévention de la corruption en son sein avant le 1^{er} juin 2017.

En ce sens, le conseil d'administration du 21 juin 2017 a approuvé une modification du règlement intérieur, un guide de bonne conduite, la tenue d'un séminaire de sensibilisation de l'encadrement et de formation à destination de tous les employés.

La cartographie des risques élaborée par la SEMCODA apparaît cependant générique, formelle et insuffisamment contextualisée en ce qu'elle identifie les seuls risques propres aux SEM de logement social, alors qu'elle aurait pu constituer l'opportunité d'une revue des procédures internes. En particulier, elle ne tient pas compte des zones de risques créées par la centralisation de la gouvernance par le directeur ; l'absence de procédure collégiale, transparente et objective d'approbation des opérations ; le défaut d'objectivité dans l'attribution des avantages sociaux aux salariés ; l'absence de démarche « achat » et de réel contrôle de la commande publique au sein des agences ; les étroites relations de clientèle entretenues avec les élus locaux ; l'absence de démarche de contrôle de gestion, etc.

Aussi, si la SEMCODA a pris des mesures pour mettre en œuvre les dispositions de prévention de la corruption instaurées par la loi Sapin II, il apparaît souhaitable qu'elle affine sa cartographie des risques et en tire les conséquences sur les mesures de sauvegarde et les dispositifs d'alerte à mettre en œuvre compte tenu des risques de probité, pour certains déjà réalisés, auxquels elle est exposée (cf. chapitres 3.2.3 et 5.3). La SEMCODA a engagé en janvier 2018 un approfondissement de son dispositif de prévention afin de l'adapter aux enjeux propres à la société.

La gestion financière de la SEMCODA est insuffisamment professionnalisée. Elle est directement pilotée par le directeur qui s'appuie sur un service dépourvu de vision globale des opérations financières de la société, d'indicateurs de pilotage et d'outils informatiques adéquats.

Il en résulte des défaillances dans les processus internes : suivi budgétaire et financier déficient et morcelé entre la direction financière, la direction comptable et les directions opérationnelles ; responsabilisation insuffisante des directeurs d'agences dans la gestion de leurs budgets ; système d'information financière lacunaire et peu performant ; comptabilité globalement rigoureuse mais déconnectée de la gestion financière.

Ces défaillances nuisent à la performance de la société. Elles créent en outre des risques de gestion dont le conseil d'administration n'a pas conscience en l'absence de démarche de contrôle de gestion.

5- LES ACHATS

Le volume des achats de la société s'élève à environ 200 M€ HT par an, au cours de la période sous revue.

5.1- L'organisation du processus achat

5.1.1- La réglementation applicable

La SEMCODA est soumise aux règles de la commande publique pour la totalité de ses achats :

- En vertu de l'article L. 481-4 du code de la construction et de l'habitation, « les marchés conclus par les sociétés d'économie mixte exerçant une activité de construction ou de gestion de logements sociaux sont soumis aux dispositions de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics ». Pendant la majeure partie de la période sous revue, la SEMCODA a été soumise aux règles posées par cette ordonnance et à son décret d'application n° 2005-1742 du 30 décembre 2005, sous réserve des dispositions particulières prévues aux articles R. 433-6, R. 433-10, R. 433-18 et R. 433-20 à R. 433-23 du code de la construction et de l'habitation applicables aux contrats des organismes privés d'habitations à loyer modéré et des sociétés d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux.
Pour les marchés notifiés à compter du 1^{er} avril 2016, et suite à l'abrogation de l'ordonnance du 6 juin 2005, elle est assujettie aux dispositions de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics et à son décret d'application n° 2016-360 du 25 mars 2016 (à l'exception des articles 110 à 131 du décret traitant de l'exécution financière des marchés³⁴), toujours sous réserve des dispositions particulières prévues par le code de la construction et de l'habitation³⁵.

³⁴ Articles relatifs aux avances, acomptes, et régime des paiements, aux garanties et à la cession ou au nantissement des créances.

³⁵ Cf. article R. 433-5 du code de la construction et de l'habitation.

- Lorsqu'elle intervient en tant que mandataire d'une personne publique, elle doit, pour les marchés passés en exécution de ce mandat, respecter les dispositions applicables à ses mandants, en vertu du principe de transparence du mandataire³⁶, à savoir le code des marchés publics avant son abrogation le 1^{er} avril 2016, soit pour l'essentiel de la période sous revue.

5.1.2- Les règles internes à la société et l'organisation du processus achat

La SEMCODA s'est dotée depuis 2003 d'une charte éthique, qui a été modifiée à de multiples reprises pour tenir compte des évolutions législatives et réglementaires. La charte éthique adoptée par le conseil d'administration du 25 février 2011 et mise à jour fin 2013 est restée en vigueur jusqu'au 31 décembre 2016. Lui a été substitué depuis le 1^{er} janvier 2017 un guide de la commande publique, approuvé lors du conseil d'administration du 8 novembre 2016, pour prise en compte des modifications introduites par l'entrée en vigueur le 1^{er} avril 2016 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 et du décret du 25 mars 2016. Ce guide a été à nouveau modifié par un conseil d'administration du 23 juin 2017.

La charte éthique fixe des règles pour ce qui relève, selon la SEMCODA, de la « commande réglementée », à savoir l'ensemble des achats unitaires supérieurs à 8 000 € HT. Les achats inférieurs à 8 000 € HT ne sont pas encadrés par la charte, alors que les grands principes de la commande publique s'appliquent dès le premier euro et que le pouvoir adjudicateur doit pouvoir dans tous les cas justifier du choix qu'il a effectué.

Pour mémoire, les seuils HT à partir desquels une procédure formalisée doit être lancée ont évolué comme suit au cours de la période :

Tableau 12 : Evolution des seuils déclenchant une procédure formalisée (en € HT)

	au 1/1/2012	au 1/1/2014	au 1/1/2016
marchés FS Etat	130 000	134 000	135 000
marchés FS CL	200 000	207 000	209 000
marchés travaux	5 000 000	5 186 000	5 225 000

5.1.2.1- Une organisation de l'achat déconcentrée

L'organisation de l'achat est déconcentrée, la SEMCODA ne disposant pas d'un service central chargé de la passation et de l'exécution des marchés.

La chambre a analysé le rôle des principaux acteurs du processus achat, tels que fixés par la charte éthique en vigueur du 1^{er} janvier 2013 au 31 décembre 2016.

Les responsables d'entité, qui sont à la tête des services acheteurs, sont au nombre d'une dizaine au siège de la société, auxquels il faut ajouter les responsables des neuf agences implantées sur le territoire d'intervention de la SEMCODA. Leur rôle est essentiel, aussi bien lors du processus de passation, de l'attribution que du suivi des marchés. En effet, avec l'assistance des chargés d'affaires placés sous leur autorité, ils sont à l'origine de la définition du besoin et du choix des procédures en fonction du montant estimé du besoin, de la rédaction des pièces contractuelles et des formalités de publicité, ils préparent les rapports d'analyse des offres, et suivent l'exécution des marchés. Ils sont également habilités à signer tous actes et contrats se rapportant à la commande réglementée pour les contrats conclus par le service sous un seuil fixé, selon les délégations de signature en vigueur, à 25 000 € ou 28 000 € HT.

³⁶ Selon l'adage latin *qui mandat dicitur ipse vere facere* : « qui donne mandat est réputé agir par lui-même ».

Le directeur de la société a également un rôle de centralisation et de contrôle important dans le processus, puisqu'il signe l'ensemble des marchés d'un montant supérieur à 28 000 € HT et est garant de l'application de la charte éthique. Il est le seul à avoir par ailleurs la possibilité de délivrer une dérogation à l'application de la charte en-dessous des seuils de procédure formalisée.

La commission d'appel d'offres, dont le fonctionnement sera examiné plus loin, attribue les marchés d'un montant supérieur à 100 000 € HT.

Le responsable des affaires juridiques est chargé d'assister le directeur dans le contrôle de l'application de la charte, effectuer la veille juridique et conseiller les acheteurs. Dans les faits, ce rôle reste néanmoins limité, le service des affaires juridiques n'ayant ni le pouvoir ni les moyens de superviser le processus achat.

Enfin, le PDG et le conseil d'administration ont essentiellement un pouvoir d'encadrement des procédures et de participation aux travaux de la commission d'appel d'offres (CAO), le PDG pouvant présider les travaux de la CAO ou déléguer cette fonction à un administrateur.

5.1.2.2- *Le rôle de la commission d'appel d'offres*

Conformément à l'article R. 433-6 du code de la construction et de l'habitation, dans ses dispositions en vigueur au cours de la période de contrôle, « *les organismes privés d'habitation à loyer modéré et les sociétés d'économie mixte exerçant une activité de construction ou de gestion de logements sociaux constituent une commission d'appel d'offres dont ils déterminent la composition, les modalités de fonctionnement et les pouvoirs. La commission examine les candidatures et les offres reçues lors de la passation des marchés dont le montant est supérieur aux seuils mentionnés à l'article 7 du décret n° 2005-1742 du 30 décembre 2005 fixant les règles applicables aux marchés passés par les pouvoirs adjudicateurs mentionnés à l'article 3 de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics (...)* ».

La SEMCODA a mis en place une commission d'appel d'offres, dont les conditions de fonctionnement sont précisées dans la charte éthique.

Elle est composée de quatre membres avec voix délibérative ainsi que de membres avec voix consultative. Les membres avec voix délibérative sont le président directeur général - qui peut se faire représenter par un administrateur obligatoirement désigné parmi les élus représentant les collectivités locales actionnaires, deux membres du conseil d'administration – parmi les onze membres représentant les capitaux publics – et le directeur du département juridique et des moyens généraux. Le quorum est atteint lorsque trois des membres ayant voix délibérative sont présents.

L'article 5 du règlement précise que la commission ouvre les plis, rejette les offres non conformes, classe les offres admises et désigne l'attributaire du marché.

Celle-ci est compétente pour tous les marchés dont les montants sont supérieurs à 100 000 € HT, c'est-à-dire sur un champ d'application plus large que celui qui est prévu par la réglementation, puisqu'il peut s'agir aussi bien de procédures formalisées que de procédures adaptées.

La CAO se réunit en moyenne une fois tous les 15 jours, sur convocation adressée par le secrétariat de la direction des affaires juridiques. La très grande majorité des marchés attribués en CAO – environ 90 % – sont des marchés de travaux et des marchés de maîtrise d'œuvre.

Tableau 13 : Marchés attribués en CAO

	2013	2014	2015	2016
Nb de marchés attribués en CAO	110	121	201	245
Dont marchés de travaux	NC	63 %	61 %	57 %
Dont marchés de maîtrise d'œuvre	NC	24 %	32 %	35 %

Source : rapports annuels de fonctionnement de la CAO

L'examen d'une quarantaine de procès-verbaux sur les années 2014 et 2015 a permis de s'assurer que le quorum était atteint, trois membres avec voix délibérative étant présents. La chambre avait observé, dans son précédent rapport, qu'un nombre d'administrateurs supérieur à celui prévu par la charte éthique pouvait parfois assister à la CAO et avait engagé la SEMCODA à s'en tenir strictement à la composition prévue par la charte, ce qui a été mis en œuvre.

Un rapport annuel sur le fonctionnement de la CAO est présenté en conseil d'administration, qui fait l'objet d'un procès-verbal dans lequel figurent des données sur la fréquence de réunion de la CAO, le nombre de dossiers examinés, et la répartition de ces dossiers entre les services acheteurs. Ce procès-verbal ne donne en revanche pas d'indication sur la proportion des marchés examinés en CAO par rapport à l'ensemble des marchés passés par la SEMCODA, et ne présente pas d'analyse sur les critères de sélection mis en œuvre lors de l'attribution des marchés.

La chambre appelle la société à la vigilance sur plusieurs points : le numéro de procédure attribué en CAO ne permet pas à l'heure actuelle de suivre la vie des marchés, et n'a donc qu'un intérêt limité ; les procès-verbaux de la CAO tels que rédigés sont souvent ambigus sur la nature exacte des procédures lancées (il est difficile de comprendre si l'on se situe dans le cadre d'une procédure adaptée ou d'un appel d'offres) ; la CAO ne motive pas suffisamment le caractère inacceptable des offres qui la conduit à déclarer des lots infructueux et à recourir directement à des marchés négociés.

Enfin, et bien que le principe en soit posé dans la charte éthique, il est impossible d'avoir l'assurance que l'ensemble des procédures d'un montant supérieur à 100 000 € HT passe devant la CAO, dans la mesure où le recensement des besoins d'achat n'est pas effectué à l'échelle de la société.

La SEMCODA, si elle a pris bonne note des observations de la chambre, avance que, depuis les modifications introduites par l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, aucun texte n'impose explicitement la motivation des procès-verbaux de CAO. Si l'obligation pour les CAO de tenir, pour chaque réunion, un procès-verbal n'apparaît effectivement plus dans le nouvel article L. 1414-2 du CGCT, l'établissement d'un procès-verbal de séance est vivement recommandé pour conserver une trace écrite et éviter des risques contentieux. Comme le rappelle la société elle-même, la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie invoque le principe de transparence des procédures pour en recommander le maintien.

5.1.3- Le contrôle du processus achat

5.1.3.1- *L'absence d'un recensement des besoins à l'échelle de la société*

La SEMCODA n'a pas procédé au cours de la période sous revue à un recensement global de ses besoins d'achat, ni n'a défini les conditions de computation de ceux-ci³⁷.

La charte éthique prévoit dans son article 5-1 que le responsable d'entité a la charge de « *définir les besoins, et de vérifier une appréhension globalisée des seuils par opération, ouvrage ou articles de la nomenclature applicable* ». Le principe d'un recensement des besoins par entité, et non à l'échelle de la société, est donc d'emblée posé. La charte ne contient par ailleurs aucune précision sur la manière dont cette appréhension globalisée des seuils doit être effectuée par le responsable d'entité.

L'appréciation des seuils par opération ou par ouvrage est laissée aux responsables d'entités concernés, sans que le conseil d'administration se soit prononcé par délibération sur les contours des notions d'opération et d'ouvrage. La SEMCODA a précisé que toute opération de construction englobe la totalité des dépenses y afférentes et constitue une opération de travaux car elle permet de justifier les subventions. Néanmoins, si une liste d'opérations est approuvée annuellement en conseil d'administration, cette liste ne donne aucune indication sur le montant prévisionnel de chaque opération ni sur son contenu.

Pour ce qui concerne la définition des besoins dans le domaine des fournitures et services, si la charte éthique renvoie à « *une nomenclature applicable* », celle-ci n'existe pas au sein de la société. Les catégories homogènes de fournitures ou de services n'ont pas été définies ni répertoriées dans une nomenclature interne des achats, qui pourrait servir de fondement à l'estimation de la valeur totale des besoins.

La SEMCODA estime que le risque que tous les besoins ne soient pas recensés est faible, dans la mesure où seuls certains services identifiés gèrent les procédures d'achat sur des catégories d'achats homogènes : le service maintenance pour tous les achats liés à l'entretien du patrimoine, le service informatique pour les achats informatiques, le service des moyens généraux pour les achats de logistique, etc.

La chambre identifie néanmoins plusieurs risques. Dans la mesure où aucun recensement n'est fait à l'échelle de la société, il n'est pas possible de s'assurer en amont du processus que la computation des besoins est correctement effectuée. En aval, la société n'effectue pas de contrôle sur les achats qui ont été passés sur et hors marché, et ne s'interroge pas sur les raisons qui ont pu conduire les acheteurs à effectuer des achats hors marché sur des natures de prestations déjà couvertes par des marchés existants. Ce risque est en particulier plus prégnant dans les agences, qui passent des commandes et adressent directement les factures pour paiement au service comptabilité. L'examen de bons de commande passés par diverses agences auprès de fournisseurs a révélé qu'un utilisateur peut notamment oublier de rattacher une commande à un marché, et que cette erreur est difficilement repérable dans la chaîne de contrôle existante (cf. point 5.3.2).

Enfin, l'absence d'un recensement global des besoins a pour corollaire l'absence d'une politique d'achat à l'échelle de la société. L'approche économique des achats reste circonscrite et dépendante de l'initiative de certains responsables d'entités, alors qu'une politique d'achat, conciliant économies de gestion et qualité des prestations, devrait être conçue et pilotée par la direction.

³⁷ Voir article 11 du décret n° 2005-1742 du 30 décembre 2005 en vigueur jusqu'au 1^{er} avril 2016, puis, après cette date, articles 20 à 23 du décret 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics.

La chambre rappelle que la formalisation d'une politique d'achat consiste, au-delà de l'indispensable logique juridique centrée sur la sécurisation des procédures, à adopter une approche plus large intégrant notamment des objectifs de performance économique, de qualité des prestations et de développement durable.

La SEMCODA, dans sa réponse, estime qu'un recensement des besoins à l'échelle de la société n'est pas indispensable, et que le recensement des crédits prévisionnels par responsable d'entité et par poste budgétaire, effectué chaque année, est suffisant.

La chambre rappelle que le recensement annuel des crédits et celui des besoins sont deux processus parallèles mais qui ne se recoupent pas exactement, et qu'en l'absence de la définition de catégories homogènes pour les besoins en fournitures et services et de la notion d'opération pour les besoins en matière de travaux, il est impossible de s'assurer d'une correcte computation des besoins. La société encourt le risque d'un défaut de mise en concurrence pour des montants importants susceptibles de relever de procédures formalisées, ce qui pourrait la placer dans une situation de non-respect des principes européens de concurrence et d'égal accès à la commande publique.

5.1.3.2- Un suivi des procédures défaillant

Les outils existants ne permettent pas de dresser directement une liste exhaustive de l'ensemble des marchés passés par la SEMCODA, à partir d'un numéro de procédure qui permettrait de suivre la vie du marché, du stade de la passation à celui de l'exécution.

Les procédures examinées en CAO se voient attribuer un numéro qui n'est pas identique et n'a aucun lien logique avec celui qui est créé automatiquement dans le logiciel Aravis³⁸. En effet, dans le logiciel Aravis, c'est un numéro par lot³⁹ qui permet de suivre l'exécution des marchés, sans que ces différents lots fassent l'objet d'un rattachement au numéro de procédure initialement attribué en CAO.

Il n'a pas été possible, malgré une série de retraitements demandés à la société, d'obtenir une vision globale du nombre de marchés, de leur répartition entre catégories et du type de procédure suivie pour leur passation. Ces données, pourtant classiques, ne sont pas ou mal renseignées par les utilisateurs dans les logiciels existants. Les champs relatifs à la catégorie et au type de passation des marchés prévus à cet effet dans le logiciel Aravis ne sont jamais saisis, ce qui ne permet pas de connaître la répartition entre les différentes catégories de marchés, non plus que la part respective des procédures formalisées et des procédures adaptées. Un ensemble de listes et de tableaux de suivi sont disponibles dans les services acheteurs, sans que ceux-ci soient établis sur un modèle comparable et normé⁴⁰.

La société a indiqué en cours d'instruction qu'une réflexion était engagée pour acquérir un logiciel marchés, qui pourrait être interfacé avec le logiciel opérationnel Aravis et le logiciel comptable. La chambre encourage la SEMCODA à se doter d'outils lui permettant d'assurer un suivi efficace des procédures.

5.1.3.3- Le rapport annuel sur les marchés

Selon les dispositions déjà citées de l'article R. 433-6 du code de la construction et de l'habitation qui prévoient la mise en place d'une commission d'appel d'offres, les marchés d'un montant supérieur aux seuils au-dessus desquels s'appliquent les procédures formalisées font l'objet d'un rapport annuel sur leur exécution transmis au conseil d'administration :

³⁸ Logiciel de gestion des opérations et du parc de l'habitat.

³⁹ Le nombre de lots attribués représente entre 1 600 et 2 000 marchés par an au cours de la période.

⁴⁰ Voir par exemple tableaux de suivi du service gestion patrimoniale et du service maîtrise d'ouvrage en propre.

« (...) Ces mêmes marchés font en outre l'objet d'un rapport annuel sur leur exécution transmis au conseil d'administration ou de surveillance de l'organisme ou de la société d'économie mixte. Ce rapport comporte pour chaque marché le montant initial du contrat, le montant total des sommes effectivement versées et, le cas échéant, les raisons de l'écart constaté. »

Le rapport annuel des marchés a été établi par la société et présenté en conseil d'administration chaque année au cours de la période sous revue.

Tableau 14 : Rapport annuel sur les marchés

	Rapport 2013	Rapport 2014	Rapport 2015	Rapport 2016
Date du conseil d'administration	28 février 2014	12 mars 2015	11 mars 2016	14 mars 2017

Source : PV du conseil d'administration

Celui-ci ne répond cependant pas fidèlement aux dispositions prévues par le code. Il ne présente pas la liste des marchés avec leur montant initial, le montant effectivement versé et, le cas échéant, les raisons de l'écart constaté.

Un CD-ROM, contenant plus de quinze fichiers extraits du logiciel Aravis, est joint à chaque rapport annuel, et est censé fournir aux membres du conseil d'administration une vision globale sur l'ensemble des marchés et leur degré d'exécution. Les éléments qu'il contient sont néanmoins difficilement exploitables, en raison des défaillances du système d'information mises en évidence précédemment. Le conseil d'administration n'a donc qu'une information partielle sur l'exécution des marchés de la société.

La SEMCODA a indiqué en réponse à la chambre que l'acquisition prochaine d'un logiciel marché serait de nature à « *fiabiliser les statistiques (type de marchés, montant prévu/montant réel.) et compléter ainsi notamment le rapport annuel dont le contenu permettra une plus large information du conseil d'administration et une totale conformité à l'article R. 433-6 du CCH* ».

5.1.3.4- Le rapport annuel d'audit

Un programme annuel d'audit est défini par le directeur, en concertation avec le président. L'audit porte sur les achats compris entre 8 000 € et 100 000 € HT⁴¹ et est conduit par la direction des affaires juridiques.

Le volume des marchés audités ainsi que le nombre de services acheteurs concernés sont retracés dans le tableau ci-après.

Tableau 15 : Audits internes marchés compris entre 8 et 100 k€ HT⁴²

	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016
Nb de dossiers audités	16	26	25	27
Nb de services acheteurs concernés	5	8	6	8

Source : rapports annuels d'audit SEMCODA

La chambre observait dans son précédent rapport que, malgré l'intérêt de la démarche de contrôle en place, celle-ci ne portait que sur un nombre très limité de dossiers, au regard de l'importance du volume de consultations effectuées par la SEMCODA, et que l'audit était uniquement procédural, aucune approche qualitative sur la pertinence des critères de

⁴¹ Au-delà de 100 000 € HT, les attributaires des marchés sont désignés par la commission d'appel d'offres.

⁴² Voir rapports d'audit 2013, 2014, 2015, 2016.

sélection ou la performance économique des offres n'étant adoptée. L'ensemble de ces observations restent d'actualité, ni le périmètre des audits annuels, ni l'approche méthodologique n'ayant été modifiés. Les rapports d'audits annuels se concluent systématiquement par un satisfecit global⁴³, à l'exception de quelques remarques de moindre importance.

La démarche d'audit existante, qui est une initiative de la société et qui relève d'une bonne pratique, mériterait d'être structurée et développée. La chambre invite la société à élaborer une stratégie de contrôle annuelle, voire pluriannuelle – le cas échéant en associant les services acheteurs à son élaboration –, à élargir le panel des dossiers audités et à formuler dans les rapports d'audit des préconisations dont la société pourrait suivre la mise en œuvre dans le temps.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la SEMCODA a indiqué être en mesure d'élaborer une stratégie de contrôle.

5.1.4- Un manque de rigueur global dans le déroulement des procédures

La chambre a relevé plusieurs dysfonctionnements, qui témoignent d'une appropriation insuffisante des règles encadrant la commande publique par les services acheteurs, et qui constituent autant de zones de risques pour la société :

- La rédaction des avis d'appel publics à concurrence (AAPC) mériterait d'être améliorée. Les services acheteurs, qui en sont chargés, n'ont pas tous le même niveau d'information et de formation, ce qui conduit à des oublis ou des imprécisions⁴⁴.
- Alors que les avis d'appel publics à concurrence prévoient une remise des offres à une date et un horaire précis, il n'existe pas de système d'enregistrement des plis sous format papier horodaté dans la société. La SEMCODA n'est donc pas en mesure de prouver qu'un pli a été remis en temps et en heure et était recevable, ce qui pourrait invalider l'ensemble d'une procédure en cas de contentieux introduit par une entreprise évincée.
- Une revue des modèles utilisés par les services, et en particulier des modèles de courriers devrait s'assurer que ceux-ci sont uniformes et respectent la réglementation en vigueur. La chambre a notamment trouvé dans les dossiers contrôlés plusieurs courriers de rédaction identique, adressés à des entreprises dont les offres étaient rejetées, qui contenaient des informations de nature strictement confidentielle sur une autre procédure en cours. Il est en effet indiqué dans ces courriers que l'entreprise voit son offre rejetée pour plusieurs raisons, parmi lesquelles « *l'attribution probable d'un prochain marché, actuellement en cours de vérification* ».
- Lors des demandes de dossiers de consultation adressées par les entreprises potentiellement candidates, les réponses adressées par la SEMCODA ne sont pas normées et diffèrent selon l'interlocuteur, ce qui peut conduire à délivrer un niveau d'information inégal aux futurs candidats⁴⁵.

⁴³ « au vu des résultats de cet audit, on peut relever une très bonne application de la charte éthique avec la consultation d'au moins trois prestataires même pour des marchés inférieurs à 8 000 € HT ».

⁴⁴ Voir pour exemple AAPC du 20/10/2015 où la procédure est dite « ouverte », ce qui ne correspond pas à un type de procédure précis.

⁴⁵ Voir pour exemple, les demandes de DCE adressées par des entreprises pour la construction d'une résidence seniors à Simandres : les réponses apportées indiquent dans certains cas un prévisionnel travaux tous corps d'Etat (TCE) à 5,3 M €HT, à 5 M€ HT ou n'indiquent pas de prévisionnel TCE.

Selon la chambre, ce défaut de rigueur doit être relié à deux éléments principaux : d'une part le rôle insuffisant joué par la direction des affaires juridiques dans le processus achat, d'autre part le manque de formation des services acheteurs aux règles qui encadrent la commande publique. Au cours des années 2013 à 2016, seuls les agents du service assistance à maîtrise d'ouvrage ont reçu des formations aux marchés publics. Pour l'ensemble des autres services acheteurs, seuls trois agents ont reçu une formation par un organisme externe (4 jours au total), parmi lesquels aucun responsable d'entité, ce qui paraît largement insuffisant au regard de l'importance des achats effectués par la société et de la constante évolution des règles et de la jurisprudence en la matière. Les quelques journées d'information organisées par la direction des affaires juridiques et l'existence d'un guide de la commande publique ne peuvent à eux seuls constituer une formation suffisante.

La SEMCODA a pris en considération les observations de la chambre et entend y remédier à un double titre : une implication plus grande de la direction des affaires juridiques dans le processus achat et une formation accrue des acheteurs.

5.2- L'examen d'un panel de marchés

5.2.1- Les marchés de maîtrise d'œuvre

L'examen de dix marchés de maîtrise d'œuvre a permis de relever des pratiques perfectibles dans la sélection des candidatures et l'attribution des marchés.

La charte éthique prévoit qu'au-delà de 100 000 € HT, les candidatures sont sélectionnées, sur la base de critères précisés dans le règlement de consultation, par un comité directeur composé du directeur de la société, du directeur du département juridique et moyens généraux et du directeur du département développement de l'habitat. Seuls les candidats admis à présenter une offre sont destinataires d'un dossier de consultation. Après réception des offres, l'analyse effectuée par le responsable de service est remise à la commission d'appel d'offres qui attribue le marché. Au-delà du seuil de procédure formalisée, la charte éthique prévoit la possibilité de recourir à la procédure de concours telle que prévue par le décret de 2005.

Pour les dossiers étudiés, l'avis d'appel public à concurrence tient lieu de règlement de consultation et définit, pour la sélection des candidatures, des conditions relatives à la capacité économique et financière qui n'appellent pas de remarque, ainsi que des conditions relatives à la capacité technique des entreprises. Cette capacité technique s'apprécie par *la présentation de deux références réalisées, de même nature et importance, datant de moins de 5 ans et illustrées de photographies « non reliées » (...)*. L'AAPC mentionne également que des limites sont apportées au nombre d'opérateurs invités à soumissionner ou à participer, puisque le nombre d'opérateurs envisagé est systématiquement limité à trois.

Les rapports d'analyse des candidatures et de sélection des équipes admises à participer établis par le comité directeur donnent peu d'informations sur les motifs qui ont conduit à écarter des candidatures. Pour les candidats non admis, c'est la mention de « l'aspect », du « choix » ou de la « qualité » des références présentées qui motive le plus souvent le rejet de la candidature, sans explication complémentaire. En ce qui concerne la seconde étape, à savoir l'attribution du marché, les critères retenus sont systématiquement le taux d'honoraires et les délais d'exécution, avec une pondération respective de 90 et 10 ; dans la pratique, c'est le seul taux d'honoraires qui permet de départager les candidats, puisqu'il leur est demandé non pas de proposer des délais d'exécution mais uniquement de s'engager par courrier à déposer le dossier de permis de construire à une date donnée, ce qui est fait par l'ensemble des candidats sélectionnés.

Dans sa réponse, la SEMCODA met en avant la liberté du pouvoir adjudicateur de définir la méthode de notation pour la mise en œuvre de chacun des critères de sélection qu'il a définis.

Cependant, la société se réfère elle-même à un arrêt du Conseil d'Etat (CE. 24 mai 2017, Ministre de la Défense, req. N° 405787) qui a jugé que la méthode de notation ne devait en aucun cas être de nature à priver de leur portée les critères de sélection ou à neutraliser leur pondération. La chambre maintient son interprétation et observe que la méthode de notation mise en œuvre par la SEMCODA revient précisément à priver de sa portée le critère de sélection portant sur les délais d'exécution, ce qui a pour conséquence de retenir systématiquement l'offre la moins-disante.

Au surplus, la SEMCODA ne respecte pas systématiquement les critères de sélection des candidatures qui figurent dans ses AAPC. Deux exemples peuvent être plus particulièrement développés.

Le premier cas concerne un marché de maîtrise d'œuvre passé au cours de l'année 2015 pour la réhabilitation de trois anciennes maisons de retraite en une soixantaine de logements collectifs locatifs⁴⁶. Le rapport d'analyse des candidatures établi à l'issue de la réunion du comité directeur du 19 juin 2015 retient trois candidats qui présentent tous, parmi leurs références, une réalisation effectuée sous la maîtrise d'ouvrage de la SEMCODA. Alors que l'AAPC indique que les candidats doivent présenter des références réalisées et datant de moins de cinq ans, deux des candidats admis présentent parmi leurs références des chantiers qui ne sont pas achevés.

Dans le second cas, il s'agit d'un marché passé en 2014 pour la construction d'un bâtiment de bureaux et services à Saint-Genis-Pouilly « les Drasses »⁴⁷ : sur 45 candidatures reçues (émanant de l'ensemble de la France ainsi que d'Italie), les trois candidats sélectionnés sont des groupements basés pour deux d'entre eux à Bourg-en-Bresse et pour le troisième à Mâcon. L'un des candidats admis présente deux références qui concernent des réalisations en cours (il s'agit même d'études en cours dans l'un des cas) alors que l'AAPC précise que les références présentées doivent être réalisées. Le même candidat présente deux références dont l'une seulement paraît en rapport avec le projet envisagé, la construction d'un bâtiment industriel étant a priori éloignée de celle d'un bâtiment de bureaux et services. Le groupement attributaire finalement désigné par la CAO sur la base des trois candidatures retenues comprend un cabinet d'architectes mâconnais intervenu précédemment pour le compte de la SEMCODA sur la même commune de Saint-Genis-Pouilly (voir courrier du 20 mai 2014 adressé par le mandataire du groupement à la SEMCODA) et un bureau d'études implanté à Villeurbanne, lequel compte parmi ses références jointes au dossier la restructuration d'une ancienne caserne militaire en bureaux pour le siège social de la SEMCODA (projet livré en 2011).

La chambre observe que la SEMCODA ne respecte pas systématiquement, pour la sélection des candidatures, les critères qu'elle a elle-même définis. Par ailleurs, les procès-verbaux des comités directeurs doivent mieux objectiver le choix des candidats et des attributaires.

La société n'a pas répondu précisément aux observations formulées sur les candidatures retenues, mais indique vouloir désormais s'attacher à motiver de façon plus explicite l'analyse des candidatures dans les procès-verbaux des comités directeurs.

5.2.2- Les marchés de travaux

La SEMCODA a développé une pratique de recours quasi systématique aux marchés négociés, suite à l'infructuosité déclarée de plusieurs lots en CAO, et ce dans des conditions contestables.

⁴⁶ N° AO151584CSTMoe7114P.

⁴⁷ N° AO141394CSTMoe4572.

Lorsque les offres reçues sont supérieures à l'estimation initiale faite lot par lot, la CAO déclare systématiquement les lots concernés infructueux et autorise le recours à une procédure négociée, sans relancer de nouvel appel public à la concurrence. Cette pratique avait déjà été relevée dans le précédent rapport de la chambre et n'a pas été modifiée.

Tableau 16 : Exemples taux d'infructuosité

Numéro de procédure	Nb de lots déclarés infructueux	Nb total de lots	Taux d'infructuosité
n°151595CSTTRA3586P	15	18	83 %
n°151582CSTTRA4238P	7	18	40 %
n°141436CSTTRA3951P	11	17	65 %
n°141374CSTTRA3963P	13	13	100 %
n°141432CSTTRA3957P	16	17	94 %

Source : extraits de rapports définitifs de désignation des titulaires des lots – service maîtrise d'ouvrage

L'infructuosité suppose une absence totale d'adéquation entre les attentes de l'acheteur et l'offre présentée par les candidats et ne peut être déclarée que dans des cas limitativement énumérés :

- l'absence d'offre remise ;
- la remise d'offres irrégulières, inappropriées ou inacceptables.

Une offre peut être considérée comme inacceptable, lorsque les crédits budgétaires alloués au marché après évaluation du besoin à satisfaire ne permettent pas au pouvoir adjudicateur de financer l'offre, et qu'il est en mesure de le prouver. Le conseil d'Etat a jugé que le fait qu'une offre soit supérieure de 25 % à l'estimation du pouvoir adjudicateur ne suffit pas à la qualifier d'inacceptable⁴⁸. Enfin, même si l'offre excède montant des crédits budgétaires alloués, elle ne peut être déclarée inacceptable que si le coût estimatif n'a pas été fixé de façon irréaliste par le pouvoir adjudicateur. La déclaration d'infructuosité peut être suivie d'un nouvel appel à concurrence ou d'un marché négocié avec ou sans mise en concurrence. La procédure négociée ne peut être mise en œuvre que si la déclaration d'infructuosité est fondée.

Les procès-verbaux de dépouillement des plis établis par la société ne motivent pas le caractère inacceptable des offres remises par les candidats, ils se contentent d'établir que le montant estimé est dépassé, et de déclarer les lots concernés infructueux. Il peut arriver que la CAO déclare des lots infructueux, alors même que le montant total alloué au marché n'est pas dépassé, voire reste inférieur au montant estimé⁴⁹.

La chambre observe par ailleurs que le taux d'infructuosité n'est pas un indicateur suivi en interne, et qu'il n'existe pas d'analyse des causes de cette infructuosité. Le degré de fiabilité des prévisions initiales n'est jamais remis en cause.

La chambre avait observé, dans son précédent rapport, que les offres étaient appréciées au regard du seul critère prix, ce qui ne correspondait ni à la lettre ni à l'esprit du droit des marchés, qui implique une démarche qualitative et qui doit conduire à désigner une offre « mieux-disante » et non seulement « moins-disante ». La chambre avait en conséquence recommandé à la SEMCODA de recourir à une pluralité de critères pour déterminer les offres économiquement les plus avantageuses.

⁴⁸ Voir notamment CE.24 juin 2011. Office public de l'habitat interdépartemental de l'Essonne, du Val d'Oise et des Yvelines.

⁴⁹ Voir par exemple procès-verbal de dépouillement des plis du 1^{er} octobre 2015 - procédure adaptée n°151611CSTTRA45690

La SEMCODA n'a pas modifié sa pratique au cours de la période sous revue. Elle a continué à attribuer ses marchés de travaux au regard du seul critère prix, ce qui l'a en outre conduite, comme vu plus haut, à déclarer de nombreuses procédures infructueuses, dès lors que les offres présentées étaient supérieures à son estimation, et donc considérées par la CAO comme inacceptables.

Un travail est en cours sur l'élaboration d'un mémoire justificatif qui permettrait la prise en compte de la valeur technique de l'offre à partir de quatre critères et huit sous-critères. La chambre invite à nouveau la société à achever ce travail, afin de recourir à une pluralité de critères lui permettant de déterminer les offres économiquement les plus avantageuses.

5.2.3- Les marchés d'entretien et de maintenance

A titre liminaire, il convient de rappeler que deux services sont en charge de l'entretien du patrimoine immobilier géré par la société, le service maintenance et réhabilitation et le service gestion patrimoniale. Si les domaines d'intervention respectifs de ces services n'ont pas été définis précisément par écrit, il est possible de retenir que le service maintenance et réhabilitation pilote les opérations de grosses réparations sur le patrimoine existant, alors que le service gestion patrimoniale est chargé de l'entretien courant, ainsi que de l'ensemble des contrats énergétiques. Une planification quinquennale est établie pour les travaux de réhabilitation et pour la maintenance, sur la base d'un recensement des besoins effectué en lien avec les responsables d'agences.

La chambre a examiné plusieurs types de marchés relevant du domaine de compétence du service gestion patrimoniale et notamment les marchés portant sur les interventions en entretien courant.

Sur l'ensemble de la période sous revue, des appels d'offres ouverts ont été lancés, ayant pour objet la passation de marchés à bons de commande pour l'entretien courant du patrimoine de la SEMCODA. Ces marchés sont allotés selon deux logiques combinées : une répartition par type de prestation (électricité, plomberie, volets roulants, etc.) et par secteur géographique. Les règlements de consultation indiquent, dans un chapitre relatif aux conditions de l'appel d'offres, qu'il ne sera pas attribué plus d'un marché par lot et par secteur géographique, et qu'il ne sera pas attribué de marché supplémentaire à un candidat déjà titulaire d'un marché pour le même lot technique sur le même secteur géographique.

La possibilité de limiter le nombre de lots attribués à chaque candidat, sous réserve que celle-ci soit prévue dans les documents de la consultation, ne pose pas de problème de nature juridique. En effet, le Conseil d'Etat a admis que *« le pouvoir adjudicateur qui recourt à l'allotissement peut décider, afin de mieux assurer la satisfaction de ses besoins en s'adressant à une pluralité de cocontractants ou de favoriser l'émergence d'une plus grande concurrence, de limiter le nombre de lots qui pourra être attribué à chaque candidat, dès lors que ce nombre est indiqué dans les documents de la consultation »*⁵⁰.

Les marchés sont allotés, selon une annexe au règlement de consultation :

- par nature (menuiserie, plomberie, électricité, etc.) ;
- par agence ;
- par lots géographiques.

Les lots géographiques définis par nature de prestation et par agence peuvent avoir strictement le même intitulé. A titre d'exemple, le règlement de consultation établi pour l'année 2016, dans son annexe I, définit les lots pour l'agence de Saint Genis Pouilly comme suit :

⁵⁰ CE, 20 février 2013, société laboratoire Biomnis, n° 363656.

**Tableau 17 : Règlement de consultation – marché d'entretien courant 2016 –
agence de Saint Genis Pouilly**

Réf marché	Zone-Périmètre	Mini annuel TTC	Maxi annuel TTC	Date de début	Date de fin
Electricité					
2016031901	Zone Pays de Gex	1 000,00 €	4 000,00 €	01/01/2016	31/12/2019
2016031902	Zone Pays de Gex	1 000,00 €	4 000,00 €	01/01/2016	31/12/2019
Plomberie					
2016031701	Zone Pays de Gex	2 000,00 €	8 000,00 €	01/01/2016	31/12/2019
Volets roulants					
2016033401	Zone Pays de Gex	2 000,00 €	8 000,00 €	01/01/2016	31/12/2019
2016033402	Zone Pays de Gex	2 000,00 €	8 000,00 €	01/01/2016	31/12/2019
Menuiserie					
2016030801	Zone Pays de Gex	2 000,00 €	8 000,00 €	01/01/2016	31/12/2019
2016030802	Zone Pays de Gex	2 000,00 €	8 000,00 €	01/01/2016	31/12/2019
Sols collés					
2016034201	Zone Pays de Gex	5 000,00 €	20 000,00 €	01/01/2016	31/12/2019
2016034202	Zone Pays de Gex	5 000,00 €	20 000,00 €	01/01/2016	31/12/2019
Travaux papiers peints					
2016032801	Zone Pays de Gex	5 000,00 €	20 000,00 €	01/01/2016	31/12/2019
2016032802	Zone Pays de Gex	5 000,00 €	20 000,00 €	01/01/2016	31/12/2019
2016032803	Zone Pays de Gex	5 000,00 €	20 000,00 €	01/01/2016	31/12/2019

Source : SEMCODA

Le nombre de lots est variable selon le type de prestations et selon les agences. Ce découpage fin se traduit par autant de marchés passés avec des fournisseurs différents, soit un total d'environ 250 marchés.

La chambre a cherché à comprendre la justification de ce sous-découpage. Il s'avère que le pouvoir adjudicateur souhaite disposer du choix entre différents attributaires sur un même périmètre et pour un même type d'intervention.

Chaque année, à l'issue d'un échange entre les agences et le service gestion patrimoniale, il est décidé de reconduire ou non chacun des lots attribués. Cette reconduction est décidée à l'issue d'un dialogue entre le responsable du service gestion patrimoniale et les responsables d'agences, sans que les motifs de reconduction ou de non reconduction soient formalisés dans un document. De nouveaux lots peuvent également être créés, en fonction des besoins exprimés par les responsables d'agences. Au total, le taux de renouvellement des différents lots du marché est important sur la période (entre 32 et 42 %), et s'explique principalement par deux éléments : le fait que certains marchés arrivent à échéance, mais aussi un nombre de décisions de non reconduction élevé.

Tableau 18 : Taux de renouvellement – lots entretien courant

	2013	2014	2015	2016
Nb total marchés	245	260	257	268
Dont nouveaux marchés	102	57	109	87
% renouvellement marchés	42 %	33 %	42 %	32 %

Source : retraitement CRC d'après tableaux SEMCODA

La chambre observe que la SEMCODA pratique l'allotissement depuis plusieurs années, alors que l'ordonnance du 6 juin 2005 et son décret d'application ne posaient pas d'obligation d'allotir, contrairement aux dispositions applicables aux marchés publics soumis au code des marchés publics (cf. article 27 dudit code), ce qui relève d'une bonne pratique, dans la mesure où l'allotissement favorise l'accès à la commande publique d'un nombre d'entreprises plus important.

La nature de l'allotissement tel qu'effectué pose en revanche question. En effet, dans la mesure où des lots ont un intitulé et un contenu strictement identique, il est difficile de percevoir en quoi il s'agit de prestations distinctes justifiant la constitution de lots distincts, ce qui n'est pas sans incidence sur le degré de transparence du règlement de consultation vis-à-vis des entreprises potentiellement candidates. La question de la définition des lots et de la pertinence de celle-ci se pose également au regard du nombre important de décisions de non reconduction des lots d'une année sur l'autre.

Il en résulte par ailleurs, en raison de la multiplicité des lots, une grande complexité dans la gestion. Si la société souhaite se laisser la possibilité de recourir à plusieurs entreprises par type de prestation et par zone géographique, elle a la possibilité de recourir à la multi-attribution dans les accords-cadres à bons de commandes⁵¹, en définissant les règles d'émission des bons de commande dans les documents de la consultation⁵². Cette possibilité n'avait pas été identifiée en raison d'un déficit de formation des services acheteurs en matière de commande publique. A l'heure actuelle, les conditions dans lesquelles les agences recourent à tel ou tel fournisseur pour des prestations identiques ne sont en outre pas définies.

Enfin, sur le plan économique, il paraît peu opportun de diviser des prestations strictement identiques en plusieurs lots différents (certains lots étaient définis au cours de la période sous revue pour un montant minimum de 1 000 € TTC et maximum de 4 000 € TTC). Des lots plus importants permettraient vraisemblablement à la société de bénéficier de propositions de prix plus intéressantes.

Au cours de la totalité de la période de contrôle, seul le critère prix a été pris en compte pour l'attribution des marchés d'entretien courant. Une réflexion du responsable d'entité a conduit à introduire récemment un critère « organisation »⁵³, en plus du critère prix, dans les nouveaux règlements de consultation.

Comme précédemment, la chambre recommande à la SEMCODA de comparer les offres selon une pluralité de critères et non sur le seul critère prix.

En réponse aux observations de la chambre, la SEMCODA a indiqué qu'à compter du 1^{er} janvier 2019, elle passerait un seul marché multi-attributaires par agence et par lot technique et qu'elle mettrait en place une procédure écrite pour la reconduction des lots. Par ailleurs, une pluralité de critères seront définis pour l'analyse des offres et un travail effectué sur le bordereau de prix pour éviter au maximum le recours à des demandes de devis « hors marché ». Enfin, d'après les informations communiquées à la chambre, un suivi mensuel sur la réalisation des marchés et les commandes « hors marché » aurait été mis en place.

⁵¹ La notion de marché à bons de commande ayant disparu avec l'application de la nouvelle réglementation mais les règles d'application aux bons de commande étant identiques.

⁵² Règle de l'émission des bons de commande dite « en cascade » consistant à faire appel en priorité aux titulaires les mieux-disant, ou répartition « à tour de rôle ».

⁵³ La SEMCODA met derrière ce terme générique l'organisation des visites et des dépannages par le prestataire.

5.3- Exemples de réalisation des risques

La chambre a relevé et retenu pour illustration deux exemples de réalisation des risques générés par les défaillances d'organisation de la commande publique au sein de la SEMCODA : en matière de travaux, par l'exclusivité du critère du prix pour sélectionner les prestataires, et en matière d'entretien courant, par le défaut de suivi et de traçabilité des marchés.

5.3.1- Les marchés de travaux : le cas de la société X

Entre 2015 et 2016, la société X est intervenue sur trois opérations de la SEMCODA situées à Moirans, Aix-les-Bains et Morillon, et lui a facturé à ce titre 81 468 € en 2015 et 536 904 € en 2016. Depuis, elle a obtenu un autre marché à Bellegarde-sur-Valserine.

Lors de la procédure de passation de ces marchés, la société a à chaque fois présenté l'offre la moins-disante, nettement moins onéreuse que les offres concurrentes dans tous les cas et inférieure au prix prévisionnel dans trois cas sur quatre.

Tableau 19 : Offres de la société X

en € TTC	Moirans	Aix-les-Bains	Morillon	Bellegarde
Offre société X	215 436	369 248	96 006	353 960
Prix prévisionnel	188 900	414 217	121 661	390 841
Écart	14 %	- 11 %	- 21 %	- 9 %
Moyenne des offres concurrentes	247 226	637 456	148 905	436 215
Écart	- 13 %	- 42 %	- 36 %	- 19 %

Source : SEMCODA

Dans ces conditions, la SEMCODA aurait pu s'interroger sur le caractère anormalement bas des offres de la société X, ainsi que le lui imposait la réglementation⁵⁴, ce que sa politique de sélection de l'offre la moins-disante l'a dissuadée de faire. Il lui incombait en effet de procéder à de telles vérifications afin de prévenir les risques de défaillance de l'entreprise, de mauvaise qualité des travaux ou de travail illégal.

Or, ce dernier risque semble s'être réalisé. La société X n'a en effet déclaré aucun salarié à l'URSSAF alors qu'elle a rémunéré par chèques plusieurs ouvriers pour un montant total de 53,5 k€ entre août 2015 et août 2016. Ces ouvriers, aux patronymes pour la plupart étrangers, n'ont pas davantage été déclarés comme travailleurs européens détachés en application des dispositions de l'article L. 1262-2-1 du code du travail.

La chambre attire l'attention de la SEMCODA sur le fait que le maître d'ouvrage engage également sa responsabilité lorsque l'un de ses prestataires recourt au travail détaché non déclaré⁵⁵.

En réponse, la SEMCODA a fait part de son intention de mettre en place un dispositif de contrôle renforcé sur ces aspects.

5.3.2- Les marchés d'entretien : le cas de trois sociétés

Le défaut de contrôle interne sur l'exécution des marchés a permis le contournement des procédures d'achat mises en œuvre par la SEMCODA au profit de trois entreprises.

⁵⁴ L'article 26 du décret n° 2005-1742 puis l'article 53 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics.

⁵⁵ Articles L. 1262-4-1, I, 1^{er} alinéa et L. 1264-2 du code du travail.

Les deux premières réalisent des prestations de réhabilitation de bâtiments (gros œuvre, maçonnerie, plâtrerie, peinture, etc.) tandis que la troisième intervient en matière de protection incendie. Toutes trois implantées à Beynost (Ain), elles sont gérées par le même chef d'entreprise. Elles ont travaillé avec la SEMCODA tout au long de la période sous revue et ont réalisé avec elle l'essentiel de leur chiffre d'affaires.

La société A est titulaire du lot « plomberie » des marchés d'entretien conclus pour les agences de Rillieux-la-Pape et de Villeurbanne depuis le 1^{er} janvier 2013, et pour l'agence de Bourgoin-Jallieu depuis le 1^{er} janvier 2015. Lors de l'appel d'offres lancé pour l'ensemble des marchés d'entretien en 2017, elle a emporté un lot « plomberie » pour les agences de Rillieux-la-Pape, Villeurbanne, Bourgoin et Bourg-en-Bresse. De même la société B, créée en 2016, s'est vue attribuer dans la foulée un lot de travaux de papier peint pour l'agence de Villeurbanne. La société C ne paraît quant à elle jamais avoir été titulaire de marchés passés par la SEMCODA.

Tableau 20 : Marchés attribués aux sociétés A et B

Société	Agence	2013	2014	2015	2016	2017
Société A	Rillieux	Lot plomberie				Lot plomberie
	Villeurbanne	Lot plomberie				Lot plomberie
	Bourgoin			Lot plomberie		Lot plomberie
	Bourg-en-Bresse					Lot plomberie
Société B	Villeurbanne					Lot papier peint

Source : SEMCODA

Les trois sociétés sont également intervenues à la demande de la SEMCODA sur des travaux de construction et de réhabilitation. La chambre a concentré ses investigations sur les seules prestations d'entretien, qui représentent le volume principal.

Les trois sociétés ont réalisé l'essentiel de leurs interventions hors des marchés d'entretien conclus par la SEMCODA. Entre 2013 et 2016, les agences ont commandé à la société A pour 1,91 M€ d'euros de travaux alors que le plafond cumulé des lots qui lui étaient attribués était de 272 k€, soit sept fois moins. Les sociétés B et C ont facturé au total 261 k€, alors qu'elles n'étaient titulaires d'aucun marché. Au total, les trois sociétés ont réalisé 2,2 M€ de chiffre d'affaires avec la SEMCODA dont 1,9 M€ « hors marché ».

Tableau 21 : Prestations facturées par les sociétés A, B et C

en €		2013	2014	2015	2016	TOTAL
Société A	Chiffre d'affaires facturé	511 690	460 818	585 286	353 209	1 911 003
	(-) Plafond cumulé des lots attribués	60 000	60 000	76 000	76 000	272 000
	(=) Hors marché	451 690	400 818	509 286	277 209	1 639 003
Société B	Chiffre d'affaires facturé	0	0	0	135 304	135 304
	(-) Plafond cumulé des lots attribués	0	0	0	0	0
	(=) Hors marché	0	0	0	135 304	135 304
Société C	Chiffre d'affaires facturé	0	14 625	74 177	37 181	125 983
	(-) Plafond cumulé des lots attribués	0	0	0	0	0
	(=) Hors marché	0	14 625	74 177	37 181	125 983

Source : grands livres fournisseurs ; marchés

Des commandes morcelées passées par les agences avec la société A, d'un montant unitaire inférieur à 8 000 € HT, ont permis de contourner les marchés conclus par la société. En outre, les agences ont sollicité cette même société pour des travaux étrangers à la plomberie. Celle-ci est intervenue sur l'ensemble du parc des agences de Rillieux-la-Pape et Villeurbanne pour réaliser des prestations courantes de toute nature (maçonnerie, peinture, toiture, etc.). Elle apparaît ce faisant comme la société de dépannage de ces agences et ce, hors des processus d'achat mis en œuvre par la SEMCODA.

Ces dérives n'ont été décelées ni par le service de la gestion patrimoniale, qui conclut et suit les marchés d'entretien courant, ni par la direction de la comptabilité, qui n'est pas en mesure de vérifier le cumul des dépenses engagées par une agence sur un marché ou auprès d'un fournisseur. Elles exposent pourtant la société à de graves risques juridiques.

La SEMCODA s'est engagée en réponse à mettre en place des mesures de contrôle interne permettant de s'assurer du respect des seuils des marchés et encadrer juridiquement les éventuelles prestations complémentaires sollicitées.

La fonction achat de la société mérite d'être davantage professionnalisée.

Le choix qui a été fait d'une organisation déconcentrée de l'achat n'est pas critiquable en soi. En revanche, celui-ci doit s'accompagner d'un bon niveau de formation des différents services acheteurs, d'outils de suivi et de contrôle centralisés qui ne sont pas ou insuffisamment développés en raison de l'architecture existante du système d'information, et de la définition d'une politique achat à l'échelle de l'organisation, allant au-delà du respect de la réglementation et développant une approche économique.

Un recensement annuel des besoins doit être effectué à l'échelle de la société et les modalités de computation des besoins définies. Un travail sur la détermination préalable des critères de sélection les plus pertinents au regard de l'objet des marchés doit être conduit à son terme, pour garantir à la société de choisir les offres économiquement les plus avantageuses et non seulement les offres moins-disantes.

6- LES RESSOURCES HUMAINES

La gestion des ressources humaines relève de plusieurs services au sein de la SEMCODA.

La direction des ressources humaines d'une part, qui est composée d'une directrice en lien direct avec le directeur de la société, d'une gestionnaire RH, collaboratrice directe de la directrice, et de trois responsables de service (service ressources humaines en charge des recrutements non stratégiques et de l'intégration des nouveaux salariés, service formation professionnelle, service développement des ressources humaines en charge de la santé et de la sécurité au travail ainsi que du suivi du CHSCT).

Le service GRH-paie d'autre part, composé d'une responsable de service en lien direct avec le directeur général de la société et sans lien hiérarchique avec la directrice des ressources humaines, d'un adjoint à la responsable du service, de quatre assistantes GRH-paie et d'une assistante paie en alternance.

Bien qu'elle ait indiqué avoir des échanges d'informations permanents avec la responsable GRH-paie sur les contrats, les difficultés rencontrées ou l'avancement des procédures de recrutement, la directrice des ressources humaines ne maîtrise pas le processus de la paie. Elle dispose d'un accès au logiciel de paie, mais ne saisit aucune information relative à la

rémunération des salariés. De même, seuls les gestionnaires intègrent des éléments relatifs aux formations dans le module « formation » du logiciel de paie.

La direction des ressources humaines n'assure pas de pilotage financier ou en termes d'effectifs des ressources humaines de la société, et ne maîtrise pas les rémunérations. La DRH de la SEMCODA ne joue pas le rôle de pilote et d'aide à la décision attendu d'un tel service dans une structure comptant près de 700 salariés.

La chambre observe qu'aucun service ne dispose d'une vision globale des différents aspects de la gestion des ressources humaines de la société et que seul le directeur paraît en maîtriser tous les enjeux.

6.1- Le pilotage de la masse salariale

Au 31 décembre 2016, la SEMCODA comptait 680 salariés. Le personnel de la SEMCODA relève de deux conventions collectives distinctes :

- La convention collective nationale des gardiens, concierges et employés d'immeubles (CCNGCEI) du 27 avril 2009 applicable aux salariés affectés à des tâches de surveillance, de gardiennage et d'entretien d'immeubles, soit 241 salariés (35,44 % de l'effectif en 2016) ;
- La convention collective nationale de l'immobilier (CCNI), administrateurs de biens, sociétés immobilières, agents immobiliers, etc. du 9 septembre 1988 et mise à jour par avenant du 23 novembre 2010, applicable à tous les autres salariés de la SEMCODA, soit 439 salariés (64,56 % de l'effectif en 2016).

Divers accords d'entreprise (20 accords d'entreprise applicables au 31/12/2016) et un règlement intérieur de la société complètent le dispositif définissant le cadre juridique et les conditions d'emploi et de rémunération des salariés.

Une négociation annuelle obligatoire (NAO) relative à la rémunération prévue par les conventions collectives est menée tous les ans et aboutit à une revalorisation des minima conventionnels ainsi qu'à la mise en place de mesures relatives à l'emploi et à l'octroi de compléments de salaire (cf. développements infra). Sur la période de contrôle, quatre accords salariaux ont ainsi été conclus (NAO 2013, NAO 2014, NAO 2015 et NAO 2016).

6.1.1- L'évolution de la masse salariale

Sur les quatre exercices de la période sous revue, la masse salariale de la société a connu une progression soutenue, retracée dans le tableau ci-après :

Tableau 22 : Evolution de la masse salariale au regard des charges de gestion courante

	2013	2014	2015	2016
Masse salariale brute totale en k€ (Base brute Sécurité Sociale N4DS)	14 602	16 786	18 274	20 542
<i>Dont primes et indemnités accessoires</i>	574	835	793	1 281
<i>Primes de commercialisation</i>	404	631	684	949
<i>Primes de départ en retraite</i>	95	126	38	102
<i>Primes anniversaire</i>	25	25	13	14
<i>Prime "bon service"</i>	47	52	56	59
<i>Indemnité de rupture conventionnelle soumise à cotisations</i>	0	0	0	154
Charges de gestion courante totales en k€	59 000	67 000	76 000	82 000
% de la masse salariale sur le total des charges de gestion courante	25 %	25 %	24 %	25 %

Source : chiffres communiqués par la SEMCODA + balance des comptes + calculs CRC

La masse salariale brute totale en euros a progressé de près de 41 % sur la période, soit près de 6 M€ en valeur. La hausse est constante et d'un montant quasi identique chaque année (+ 2 M€). Elle représente environ 25 % des charges de gestion courante de la société, proportion qui est restée stable sur la période.

Plusieurs facteurs contribuent à cette progression : une hausse des effectifs de la société (60 recrutements par an en moyenne sur les années 2014-2016 – cf. développements infra), l'augmentation des primes de commercialisation liées à la vente de logements (134,5 % de hausse sur la période, soit 544 700 € pour les seules primes de commercialisation, qui sont corrélées au volume des ventes de logements) auxquels s'ajoutent les effets des négociations salariales annuelles imposées par les conventions collectives et les arbitrages de la direction en matière de compléments de salaires. Pour 2016, l'accord NAO signé le 1^{er} février évalue à 652 000 € le coût des diverses mesures salariales mises en œuvre, à savoir, la revalorisation des salaires par niveau, leur indexation, des primes de bons services et des augmentations au mérite, des ajustements salariaux et des promotions, hors chèques restaurant et participation aux frais de trajet domicile-travail.

La chambre relève également que les salaires au sein de la SEM s'établissent pour toutes les catégories de salariés à des niveaux supérieurs aux minima conventionnels et ce, dans des proportions significatives, notamment pour les salariés relevant de la CCNI, ainsi que démontré dans les tableaux ci-après :

Tableau 23 : Salaires minima CCNI annuels et mensuels⁵⁶ issus des négociations d'entreprise (en euros)

Niveaux	NAO du 01/02/15, SEMCODA	Avenant 64 convention collective CCNI (26/02/15)	NAO 01/02/16 annuel SEMCODA	NAO 01/02/16 mensuel SEMCODA	Comparatif (NAO 2016 par rapport à avenant 64 de la convention collective)
Employé niveau 1	20 800	18 948	20 800	1 600	+ 9,77 %
Employé niveau 2	22 100	19 270	23 400	1 800	+ 21,43 %
Employé niveau 3	23 400	19 512	23 600	1 820	+ 20,95 %
Agent de maîtrise 1	24 700	19 795	24 960	1 920	+ 26,09 %
Agent de maîtrise 2	26 000	21 674	26 260	2 020	+ 21,16 %
Cadre 1	28 600	22 867	28 860	2 220	+ 26,21 %
Cadre 2	33 800	30 692	34 060	2 620	+ 10,97 %
Cadre 3	41 600	36570	41 860	3 220	+ 14,47 %
Cadre 4	48 100	41 185	48 360	3 720	+ 17,42 %

Source : NAO 2016 SEMCODA

Tableau 24 : Salaires minima CCNGCEI mensuels issus des négociations d'entreprise (en euros)

	Niveaux	Indices	Avenant n°85 CCNGCEI	Minima SEMCODA au 01/02/15	Minima SEMCODA au 01/02/16	Minima SEMCODA 2016 par rapport à l'avenant 85 de la CCNGCEI	
						En €	En %
Employés	1	235	1 457	1 500	1 540	+ 83	+ 5,7 %
	2	255	1 477	1 560	1 560	+ 83	+ 5,6 %
	3	275	1 497	1 590	1 590	+ 93	+ 6,2 %
	4	340	1 517	1 655	1 655	+ 138	+ 9,1 %
Maîtrises	5	695	1 647	1 875	1 875	+ 228	+ 13,8 %
	6	410	1 707	1 945	1 945	+ 238	+ 13,9 %

Source : NAO 2016 SEMCODA

⁵⁶ Montant mensuel incluant un treizième mois.

Pour les salariés relevant de la CCNI, sur les neuf niveaux de rémunération, six bénéficient d'une rémunération supérieure de plus de 15 % aux salaires conventionnels pour 2016. S'agissant de la CCNGCEI, les négociations d'entreprise portent elles aussi les rémunérations au-delà des minima conventionnels, bien que dans des proportions moindres.

Sur la période, la chambre relève que les négociations salariales annuelles ont systématiquement abouti à des revalorisations supérieures à 1 % par an pour tous les exercices sous revue, alors que seule la négociation, et non la revalorisation des salaires, est obligatoire chaque année. La SEMCODA a confirmé que la direction décide d'une augmentation annuelle de la masse salariale (de l'ordre de 1,3 à 1,5 %) qui s'ajoute à la revalorisation issue des négociations de branche.

Aucun objectif pluriannuel de maîtrise de la masse salariale n'a à ce jour été fixé par la direction. Le suivi des dépenses de personnel est effectué annuellement par le service paie et consiste en un rapprochement entre le budget prévisionnel et le budget réalisé, sans analyse rétrospective sur plusieurs exercices.

La politique en matière de masse salariale consiste à suivre la croissance des effectifs et à assurer le maintien du pouvoir d'achat des salariés.

La chambre invite la SEMCODA à se doter de tableaux de suivi rétrospectifs et prospectifs spécifiques au domaine des ressources humaines (par exemple, suivi du nombre de recrutements nouveaux, au global et par service ou agence, suivi de la masse salariale, suivi des accessoires de rémunération, etc.) permettant à la société de mieux maîtriser sa masse salariale et d'anticiper d'éventuelles difficultés liées à un ralentissement de son activité.

Sur ce point, la SEMCODA a précisé à la chambre qu'elle a initié une réflexion sur un projet de Système d'Informations Ressources Humaines (SIRH). Ce projet a pour objectif d'outiller le service RH sur certaines thématiques : recrutement/mobilité, entretiens (annuels, professionnels), formation, GPEC, pilotage RH (reporting, organisation, organigrammes...). Il permettrait de professionnaliser la fonction et d'avoir à disposition des ratios et des tableaux de suivi rétrospectifs et prospectifs.

6.1.2- L'évolution des effectifs

Le développement de l'activité de la société se traduit par un fort accroissement des effectifs, ainsi qu'en attestent les chiffres repris dans le tableau ci-dessous. Sur la période, le chiffre d'affaires de la société et les effectifs évoluent parallèlement. Toutefois, la hausse des effectifs est moins rapide que la progression du chiffre d'affaires.

**Tableau 25 : Evolution de l'effectif total (hors travailleurs temporaires)
par rapport au chiffre d'affaires de la SEMCODA**

	2013	2014	2015	2016	Evolution sur la période
Salariés relevant de la CCNI ⁵⁷	349	381	416	439	26 %
Salariés relevant de CCNGCEI ⁵⁸	216	223	231	241	12 %
TOTAL	565	604	647	680	20 %
Chiffre d'affaires total (en euros)	209 788 469	235 872 058	242 797 097	292 420 393	39 %

Source : bilans sociaux et comptes sociaux de la SEMCODA

⁵⁷ Nombre de salariés.

⁵⁸ Nombre de salariés.

Les effectifs ont connu une hausse de 20 %, soit un accroissement des effectifs nets de 115 salariés sur la période représentant en moyenne 38 recrutements nouveaux par an. La SEMCODA a recruté en moyenne 60 collaborateurs par an sur les trois derniers exercices, y compris les remplacements de salariés ayant quitté l'entreprise.

Aucun objectif cible en terme d'accroissement des effectifs n'est défini au sein de la société. Seule l'activité de la SEMCODA détermine les décisions de recrutement de collaborateurs supplémentaires. Chaque année, la responsable RH, collaboratrice de la directrice des ressources humaines, sollicite les chefs de service et les responsables d'agences afin qu'ils indiquent leurs besoins de recrutement. Les gestionnaires RH publient ensuite les annonces en fonction du budget alloué aux nouveaux recrutements. Le budget est arbitré par le directeur général, en lien avec la directrice des ressources humaines et la responsable RH-paies. La société a indiqué ne jamais avoir mis en œuvre de plan de licenciement.

Si le niveau des effectifs et des recrutements de la SEM paraît soutenable à ce jour, il reste très lié au développement continu de l'activité de la société. En cas de ralentissement de l'activité de la SEMCODA, les recrutements nouveaux devraient être limités et l'effectif des collaborateurs ajusté.

6.1.3- Le recours à la rupture conventionnelle

La chambre a analysé les ruptures conventionnelles conclues avec divers collaborateurs de la SEMCODA sur la période. Le tableau ci-dessous retrace le nombre de conventions et les montants d'indemnités versés aux collaborateurs.

Tableau 26 : Nombre de ruptures conventionnelles conclues et montants d'indemnité versés

	2013	2014	2015	2016	TOTAL SUR PERIODE	Evolution sur la période
Nombre de ruptures conventionnelles conclues	3	3	7	16	29	+ 433 %
Montant d'indemnités de rupture versés (en €)	5 500	4 300	12 250	395 686	417 736	+ 7 094 %

Source : chiffres communiqués par la SEMCODA

Si les ruptures conventionnelles ont été régulièrement conclues et homologuées par la DIRECCTE, elles ont connu une croissance très élevée sur la période, notamment pour l'année 2016. Les montants d'indemnités versés à l'occasion de ces ruptures ont également connu un très fort accroissement.

Sur les seize conventions conclues en 2016, six ont concerné des salariés qui avaient un projet professionnel alternatif et auraient dû démissionner. Pour les autres cas, il s'agissait de collaborateurs qui n'étaient pas satisfaits de leur poste et dont la SEMCODA souhaitait se séparer. La rupture conventionnelle se justifiait donc.

La société a indiqué avoir limité le recours aux ruptures conventionnelles à compter de 2017. Désormais, lorsque la SEMCODA est satisfaite des services du collaborateur qui souhaite quitter l'entreprise, la rupture conventionnelle est refusée et le salarié doit démissionner.

Sur les seize ruptures conventionnelles conclues en 2016, six ont conduit au versement d'indemnités supérieures à 10 000 €. Dans quatre cas, les indemnités versées sont supérieures au montant prévu par la convention collective de l'immobilier et pour un cas, les indemnités versées sont très supérieures. Il s'agit de la convention de rupture conclue avec l'ancien directeur de la SEMCODA qui a quitté l'entreprise au 31 décembre 2016. L'indemnité

a été négociée à hauteur de 240 000 €, soit deux années de salaire. Il s'agit du montant d'indemnité le plus élevé ayant été versé sur la période.

La SEMCODA est encouragée à se doter de règles précises encadrant les ruptures conventionnelles et à associer systématiquement la direction des ressources humaines aux négociations afin de sécuriser juridiquement le processus et de limiter l'impact financier pour l'entreprise. A cette fin, la SEMCODA a indiqué avoir mis en œuvre depuis début mai 2018 une procédure interne de traitement des demandes de ruptures conventionnelles, validée par le comité de direction. Cette procédure permettra d'encadrer les demandes de ruptures conventionnelles.

6.2- Les conditions d'emploi au sein de la SEMCODA

6.2.1- Les avantages sociaux et avantages connexes

6.2.1.1- Les prêts consentis au personnel (prêts auto et prêts personnels) : des règles insuffisamment fixées

La SEMCODA accorde des avances à ses salariés pour l'achat de véhicules ou des prêts personnels. La chambre observe que ces prêts à vocation sociale ne sont pas consentis par le comité d'entreprise mais directement par la société. Les montants accordés sont retracés dans le tableau ci-après.

Tableau 27 : Montants annuels des prêts accordés aux salariés de la SEMCODA (en euros)

	2013	2014	2015	2016	Total sur période
Prêts « automobile »	27 900	34 800	53 000	199 000	314 700
Prêts personnels	0	20 000	26 000	0	46 000
Montants cumulés	27 900	54 800	79 000	199 000	360 700

Source : chiffres communiqués par la SEMCODA

Par principe, seuls les établissements bancaires peuvent accorder des prêts. Une entreprise ne peut accorder un prêt à un salarié qu'à titre dérogatoire et pour des motifs d'ordre social (article L. 511-6 du code monétaire et financier). Les sommes versées au titre du prêt (prêts gratuits ou à taux réduit) ne sont exonérées de cotisations et contributions sociales que sous certaines conditions, précisées par l'URSSAF. Le prêt doit :

- présenter un caractère social ;
- être mis en place principalement au bénéfice du personnel de l'entreprise ;
- être proposé à l'ensemble des salariés sans discrimination ;
- ne pas être obligatoire pour l'employeur au titre d'une disposition légale ou conventionnelle ;
- avoir pour finalité les conditions de vie ou de travail : la demande de prêt doit donc être circonstanciée.

A défaut de remplir l'une des conditions précitées, l'URSSAF considère que le profit retiré par le salarié (par comparaison avec le taux de l'intérêt légal) du fait d'un taux inexistant ou réduit, constitue un complément de salaire assujéti aux cotisations et contributions sociales. Tout prêt égal ou supérieur à 760 € doit être déclaré à l'administration fiscale par le salarié bénéficiaire bien que les sommes ne soient pas imposables. L'employeur qui consent des prêts pour des montants supérieurs à 760 € doit également les déclarer à l'administration fiscale (article 49 B de l'annexe 3 du code général des impôts, article 23 L de l'annexe 4 du code général des impôts).

Le principe des prêts pour l'achat de véhicules est prévu par l'article 17 de l'accord d'entreprise conclu le 29 avril 2008. Chaque année, une note de la direction précise la durée, le taux et le montant maximal du prêt. Les salariés bénéficiant d'un véhicule de fonction sont exclus du bénéfice du prêt automobile. L'avance doit être immédiatement remboursée en cas de cession du véhicule. Une convention est conclue avec chaque salarié qui sollicite l'octroi d'un prêt automobile. Les remboursements se font par prélèvement sur salaire. La société n'a subi qu'un seul défaut de paiement sur prêt automobile depuis 2013 (avance de 8 000 € consentie en mars 2012, salarié ayant quitté la société en février 2015 après une période de congé de maladie, en laissant une somme de 3 200 € non remboursée). Aucun autre défaut ou incident de paiement n'a été relevé par la société sur la période pour cette catégorie de prêt. La chambre relève que les prêts au personnel pour l'achat de véhicules sont fréquemment versés aux bénéficiaires par chèque et non par virement. Ces prêts sont comptabilisés en comptes de classe 2, à l'actif du bilan, en prêts de moins d'un an ou prêts de plus d'un an. Pour les prêts automobiles, la société devra privilégier le versement des fonds par virement bancaire. En outre, l'attribution par la SEMCODA de prêts pour l'achat de véhicules n'est pas motivée par des considérations sociales, ce qui ne permet pas de les considérer comme des prêts à caractère exceptionnel tels que prévus aux termes de l'article L. 511-6 du code monétaire et financier précité, et contrevient à l'interdiction relative aux opérations de crédit.

Les prêts personnels pour faire face à des difficultés financières ponctuelles ne sont règlementés par aucune note interne ou accord d'entreprise. Ils sont accordés sur décision discrétionnaire de la direction de la SEMCODA et donnent lieu à l'établissement d'un contrat de prêt entre la société et le salarié emprunteur. Le taux d'intérêt est variable selon les contrats, le prêt étant parfois consenti sans intérêt. Le remboursement se fait par prélèvement sur salaire. Sur la période, trois prêts personnels ont été consentis, dont deux de 20 000 euros. Si l'octroi de prêts par la SEMCODA à ses salariés pour des motifs sociaux ou d'amélioration des conditions de travail est régulier au regard des règles rappelées ci-avant, il conviendrait que les règles encadrant les prêts, notamment ceux pour motifs sociaux, soient clairement posées et uniformément appliquées.

En réponse à l'observation, la SEMCODA indique qu'elle s'engage à réviser sa politique sociale, ainsi qu'à encadrer et conditionner l'octroi des prêts pour motifs sociaux. Elle précise en outre qu'elle privilégiera à l'avenir le versement des sommes par virement bancaire et non plus par chèque.

6.2.1.2- *L'achat de biens immobiliers personnels de certains salariés*

Au cours de la période, la SEMCODA a, à plusieurs reprises, acheté des biens immobiliers appartenant à divers salariés. Les logements ainsi acquis sont transformés en logements locatifs. L'avis des domaines est sollicité pour chaque projet d'achat de bien et les transactions sont réalisées au prix estimé.

Entre 2013 et 2016, huit biens immobiliers appartenant à des salariés ont été acquis par la SEMCODA pour un montant total de 1 389 000 euros. Les acquisitions sont reprises dans le tableau ci-dessous.

Tableau 28 : Acquisitions de biens à des salariés de la SEMCODA (montants en euros)

Avis des domaines		Prix	Date acquisition	Développement	Projet	Mise en location	Apport en fonds propres
Dates	Montant						
27/02/2013	180 000	180 000	27/03/2013	Acquisition sans travaux	1PLS	01/04/2013	5 € / logement
07/10/2014	200 000	200 000	27/11/2014	Acquisition sans travaux	1PLS	01/09/2015	3 255 € / logement
07/05/2015	149 000	149 000	30/06/2015	Acquisition sans travaux	1Libre	01/10/2015	41 342 € / logement
NC	40 000	40 000	31/08/2015	NC	4 PLUS / 2 PLAI / 5 PSLA / 2 PLS	NC	54 199 € / logement
01/10/2015	200 000	200 000	21/12/2015	Acquisition sans travaux	1PLUS	21/12/2015	1 100 € / logement
25/01/2016	100 000	100 000	04/02/2016	Acquisition sans travaux	1Libre	04/02/2016	40 819 € / logement
14/03/2016	170 000	170 000	26/05/2016	PC en cours de montage Programmation 2017	2 PLS AA / 2 PLS Neufs	PC déposé en décembre 2017 concepteur Archibulle	NC
13/10/2016	355 000	350 000	21/12/2016	PC en cours de montage Programmation 2017	3 PLS AA	PC déposé en décembre 2017 concepteur Belair	NC

Source : informations communiquées par la SEMCODA

Un nouveau projet d'acquisition a été initié en 2017 pour un bien sis à Bourg-en-Bresse. L'avis des domaines a été sollicité en novembre 2017 et rendu par la DDFIP de l'Ain le 28 décembre 2017.

Pour certaines des opérations réalisées suite à l'acquisition de biens appartenant à des salariés, l'apport en fonds propres de la société excède le seuil d'engagement fixé par la direction, parfois jusqu'à quatre fois.

L'acquisition de biens immobiliers aux salariés de la société ne fait l'objet d'aucune règle édictée par la SEMCODA et ne paraît pas s'inscrire exclusivement dans un objectif social. Ces opérations d'achat sont gérées en direct par la direction, la direction des ressources humaines n'en étant pas informée. De plus, les opérations ne respectent pas les critères financiers posés par la société pour ses programmes de logements sociaux. Enfin, certaines de ces acquisitions ont pu permettre aux propriétaires vendeurs de bénéficier de l'exonération de taxation de la plus-value pour des biens ne constituant pas leur résidence principale.

6.2.2- Les frais de déplacement et de réception

6.2.2.1- La gestion du parc automobile de la SEMCODA

En 2017, sur un parc total de 189 véhicules de société, 55 véhicules sont des véhicules de fonction (avantage stipulé dans le contrat de travail du salarié concerné), les autres étant des véhicules de service, utilisables uniquement pour les déplacements professionnels des salariés.

Les véhicules de société sont pour partie achetés (véhicules effectuant moins de 15 000 km par an) et pour autre partie loués. Tous les véhicules de fonction sont en location, dans le cadre d'un marché (coût mensuel de 40 000 €). Le choix des types de véhicules de service et de fonction est fait sur la base d'un tableau détenu par le service des moyens généraux, en fonction de l'utilisateur du véhicule.

Les véhicules de fonction et de service disposent d'une carte d'essence⁵⁹ ainsi que d'un badge de télépéage. Les badges de télépéage sont remis aux salariés contre signature d'une attestation de remise dans laquelle ils s'engagent à ne pas utiliser le badge pour leurs déplacements personnels. Sur les 189 véhicules que comptait le parc fin 2017, 120 étaient équipés de badges de télépéage. Le service des moyens généraux ne tient pas de tableaux de bord de suivi des consommations de carburant ni des frais de péage. Jusqu'au mois d'août 2016, il établissait un suivi mensuel non exhaustif des quantités de carburant achetées et des kilomètres parcourus pour établir une consommation moyenne mensuelle de chaque véhicule. Cependant, ces tableaux n'ont jamais été exploités pour la gestion du parc automobile ni pour informer la direction et ne sont plus tenus à jour depuis septembre 2016.

S'agissant du suivi de l'utilisation, tous les véhicules de fonction disposent d'un carnet de bord. Les carnets de bord sont contrôlés par le service des moyens généraux qui vérifie annuellement le kilométrage au compteur des véhicules et par le service RH-paie qui impute les avantages en nature.

Les frais de péage sont contrôlés par le service comptabilité qui reçoit une facture mensuelle et vérifie que les jours d'utilisation des badges correspondent à des jours ouvrés. En cas de constat d'utilisation du badge à des fins non professionnelles, un remboursement est sollicité ou une compensation faite avec des remboursements dus au salarié (remboursement de frais de repas ou de stationnement par exemple). Le service comptabilité reçoit également des fichiers de suivi qui lui sont adressés par le fournisseur de carburant, au titre des cartes équipant les véhicules. Ces fichiers sont cependant incomplets, puisqu'ils ne comportent pas les éléments essentiels au contrôle (date des prises de carburant, quantité de carburant pris, kilométrage saisi par le conducteur en station)⁶⁰. Le service comptabilité établit donc uniquement un suivi annuel des montants d'achat de carburant par service, qui sert à calculer le montant total des dépenses au compte 60612000 « carburants véhicules » et à ajuster, systématiquement à la hausse, le budget carburant pour l'année suivante.

Aucun tableau de bord de gestion du parc automobile n'est élaboré par les services. Les tableaux annuels retraçant les montants d'achat de carburant auprès des différents fournisseurs servent uniquement à réajuster le budget de l'année N+1 au constat du montant dépensé en année N. Il serait souhaitable que les services s'appuient davantage sur les données que leur transmettent les fournisseurs de carburant ou les sociétés d'autoroute pour réaliser un suivi des dépenses liées à l'utilisation des véhicules et en permettre la maîtrise.

6.2.2.2- *Des frais de déplacement du directeur particulièrement élevés*

Le directeur en fonctions jusqu'à fin mars 2018 était fortement impliqué dans le développement des activités de la société. Il était en relation à cette fin avec les acteurs locaux, sur tout le territoire d'intervention de la SEMCODA mais se soustrayait largement aux règles internes de la société en matière de frais de mission.

Il disposait d'un véhicule de fonction, qu'il pouvait donc utiliser pour ses déplacements professionnels mais également pour ses déplacements privés.

⁵⁹ Utilisable dans les stations TOTAL depuis février 2015 pour la majorité des véhicules de la société, mis à part les véhicules de l'agence de St Genis Pouilly et du bureau de Belley qui ont un compte Carrefour en l'absence de station TOTAL à proximité.

⁶⁰ Il s'agit d'une option payante que n'a pas souscrite la société dans le cadre du contrat existant.

Toutefois, la société a indiqué que le directeur n'utilisait pas la carte d'essence qui lui était attribuée. Il se fournissait en carburant dans les stations de son choix, hors du contrat passé par la SEMCODA, et demandait ensuite le remboursement de ses frais d'essence. Il conviendrait que le directeur se conforme à l'utilisation de la carte d'avitaillement qui lui est attribuée afin que ses achats de carburant s'inscrivent dans le marché souscrit par la société.

Sur la période de contrôle, la chambre a eu communication des deux carnets de bord relatifs au véhicule de fonction du directeur en poste jusqu'en 2018. Il s'avère que ceux-ci n'ont fait l'objet que de deux contrôles par le service des moyens généraux (en janvier 2015 et en janvier 2016). Dans ces carnets de bord ne sont inscrits que les déplacements professionnels du directeur, avec indication de la date du déplacement et de la destination. La distance parcourue pour chaque déplacement est indiquée, mais pas le kilométrage au compteur au départ et à l'arrivée de chaque déplacement. Les kilomètres parcourus à titre privé ne sont jamais indiqués. La SEMCODA a précisé en réponse à la chambre que l'avantage en nature avait été calculé par soustraction du nombre de kilomètres effectués à titre professionnel au kilométrage total du véhicule relevé annuellement, sur la base du forfait mixte⁶¹.

Les carnets de bord du véhicule du directeur révèlent qu'il effectuait un très grand nombre de déplacements tout au long de l'année. Sur la période 2013-2016, ces déplacements sont quasi quotidiens, y compris le samedi, pour des distances le plus souvent supérieures à 100 km. Entre février 2013 et janvier 2017, il a effectué une moyenne de 245 km par jour⁶², tous types de déplacements confondus. Compte tenu des temps de trajet nécessaires pour effectuer de telles distances, la chambre conclut que le directeur était le plus souvent absent du siège de la SEMCODA, ce qui a pu s'avérer préjudiciable au suivi des affaires courantes.

S'agissant des frais de bouche remboursés par la société, ceux du directeur historique (frais de restaurant remboursés au directeur ou payés directement par la société), s'élèvent sur la période à plus de 41 000 €, soit plus de 10 300 € par an, en moyenne.

Tableau 29 : Montants des frais de réception sur la période (en euros)

	2013	2014	2015	2016	Total sur la période
Montant total des frais de réception (compte 625700) et réceptions payées par la société (compte 625710)	148 452	164 910	150 280	224 189	687 830
Dont réceptions (compte 625700) et réceptions payées par la société (compte 625710) / M. le directeur	10 229	12 650	9 254	9 195	41 328

Source : grands livres de la société

Des sommes importantes correspondent à des repas pris dans le même restaurant réputé de Bourg-en-Bresse, à raison de plusieurs repas dans la même semaine⁶³ ou, a minima, une fois par semaine dans le mois⁶⁴. Pour l'échantillon de factures examiné, les notes sont dans la majorité des cas de plus de 100 € par couvert.

⁶¹ Forfait mixte : pour les véhicules loués, forfait de 30 % du coût global annuel du véhicule (location + entretien + assurance) + dépenses réelles de carburant multipliées par le nombre de kilomètres parcourus à titre privé et divisées par le nombre total de kilomètres parcourus dans l'année.

⁶² Chiffre obtenu en divisant le kilométrage relevé au compteur du véhicule en janvier 2017, soit 353 050 km, par le nombre de mois d'utilisation du véhicule depuis sa mise en circulation au 1^{er} février 2013, soit 48 mois.

⁶³ Par exemple les mercredi 12 et vendredi 14 février 2014, mercredi 15 et vendredi 17 avril 2015, mercredi 2 et vendredi 4 mars 2016, lundi 7 et mercredi 9 mars 2016.

⁶⁴ C'est le cas en mars 2014, avec des repas les jeudi 6, mercredi 12, vendredi 21, et lundi 24.

Des frais de restauration en dehors de Bourg-en-Bresse, à l'occasion des nombreux déplacements du directeur, sont également exposés quasi quotidiennement⁶⁵. Participent à ces repas, outre le directeur, des cadres de la SEMCODA, des administrateurs de la SEMCODA et des élus et fonctionnaires (directeurs généraux des services le plus souvent) des communes sur le territoire desquelles la SEMCODA réalise des opérations.

La chambre observe que le montant maximum de 25 € par personne, barème fixé par la société pour les remboursements de frais de repas des cadres, n'a pas été respecté.

Au surplus, le fait pour des élus locaux de bénéficier de repas gastronomiques offerts par un prestataire des collectivités dont ils sont ordonnateurs est contraire aux engagements pris dans le cadre de la « charte de l'élu local », inscrite à l'article L. 1111-1-1 du CGCT.

D'autres situations ont été relevées, qui appellent observation. La pratique des déjeuners de travail et déjeuners de service paraît répandue au sein de la société. Dans certaines agences, de très nombreux repas faisant suite à des réunions sont remboursés ou payés directement par la société. Si les montants par couvert sont, dans les cas examinés, le plus souvent conformes aux montants maxima fixés par les notes de service relatives aux remboursements de frais, leur fréquence est significative, ce qui mériterait de réexaminer les règles de prise en charge. Les réunions de travail ordinaires entre collaborateurs de la SEMCODA ne peuvent donner systématiquement lieu à un repas payé par la société, et ce d'autant moins que les salariés de la SEMCODA bénéficient de titres restaurant.

La SEMCODA est invitée à définir un cadre précis pour les déjeuners de service et déjeuners de travail pouvant être pris en charge par la société.

En réponse à l'observation de la chambre, la SEMCODA a indiqué que désormais, seules les réunions se déroulant sur une journée complète pourraient donner lieu à prise en charge du repas pour les participants, qui se verraient alors déduire un titre restaurant (pour les salariés relevant de la convention collective CCNI) ou le montant de la prime journalière de panier (pour les salariés relevant de la convention collective CCNIGEI).

6.2.3- La formation

Au sein de la direction des ressources humaines, un salarié est chargé exclusivement de la formation et notamment, du suivi du plan de formation, de la formation spécifique des nouveaux arrivants, des demandes de formation. Les formations dispensées aux salariés sont pour l'essentiel des formations sur mesure en interne.

Sur la période, les dépenses de formation de la SEMCODA dépassent les 860 000 € annuels en moyenne (y compris la contribution annuelle AGEFOS égale à 1 % de la masse salariale). Ces dépenses sont de plus d'1 M€ en 2015 et 2016 (cf. tableau ci-dessous). L'entreprise admet disposer d'un budget formation important et non plafonné. Les demandes de formation des salariés sont le plus souvent satisfaites. Depuis 2017, un objectif global mais non chiffré d'économie sur les formations a été fixé par la DRH, se traduisant par une renégociation des tarifs avec les prestataires. Les responsables de services ont également été sensibilisés afin d'éviter les annulations de la part des stagiaires, coûteuses pour la société.

⁶⁵ Par exemple, en février 2016, sont prises en charges de factures de restaurant pour les 16, 18, 19, 22 (midi et soir), 23, 25, 26 et 29 du mois et, en mars 2016, pour les 1^{er}, 2, 4, 7, 8, 9, 10, 14 (midi et soir), 15, 17 (midi et soir) et 24 du mois.

Tableau 30 : Montants annuels consacrés à la formation par la SEMCODA

	2013	2014	2015	2016	Evolution sur la période
Montant annuel consacré à la formation en euros (hors remboursements de frais de déplacement)	667 035	762 592	1 038 350	1 001 865	50,20 %
Pourcentage de la masse salariale brute totale (base brute Sécurité sociale N4DS)	4,57 %	4,54 %	5,68 %	4,88 %	NC

Source : chiffres communiqués par la SEMCODA + calculs CRC

Un plan de formation existe dans la société depuis dix ans. Des priorités thématiques sont établies chaque année. Pour 2017, les priorités fixées sont la sécurité et les conditions de travail ainsi que le management. Sur la période de contrôle, les deux thématiques principales de formation ont été la gestion immobilière et la sécurité au travail, tant en nombre de salariés formés (473 salariés formés à la gestion immobilière et 264 à la sécurité) qu'en montants consacrés à ces actions (545 473 € pour les formations « gestion immobilière » et 158 253 € pour les formations « sécurité »). La commande publique n'apparaît jamais dans les principales thématiques de formation sur la période alors même que la passation de marchés publics en vue de la construction ou l'entretien des logements sociaux, constitue l'une des principales activités des services de la SEM, dans un contexte d'importantes évolutions juridiques.

Tableau 31 : Principales thématiques de formation des salariés

	2013	2014	2015	2016
Thématique 1	Gestion immobilière	Gestion immobilière	Communication / organisation	Communication / organisation
Coût de la formation (en €)	133 094	140 600	166 796	137 059
Nb de salariés formés	125	109	122	142
Thématique 2	Technique / construction	Technique / construction	Sécurité	Gestion immobilière
Coût de la formation (en €)	80 613	103 540	108 335	149 661
Nb de salariés formés	57	56	169	110
Thématique 3	Informatique	Sécurité	Gestion immobilière	Informatique
Coût de la formation (en €)	51 662	49 918	122 118	99 661
Nb de salariés formés	73	95	129	266
Formations « marchés publics » (nb d'actions de formation dans l'année)	2	5	1	3
Nb de salariés formés ⁶⁶	1	5	1	11

Source : thématiques et chiffres communiqués par la SEMCODA

Pour contribuer à l'objectif de rationalisation de ses dépenses de formation, la SEMCODA pourrait utilement recentrer ses actions de formation sur son cœur de métier (construction et gestion d'immeubles), et donner une place plus importante aux thématiques relatives à la gestion financière et à la commande publique.

⁶⁶ Un même salarié ayant suivi plusieurs actions de formation sur une année est compté une seule fois.

6.3- La situation des administrateurs de la société

6.3.1- Des jetons de présence versés uniquement aux administrateurs présents en commission d'appel d'offres

Pour bénéficier de jetons de présence, les administrateurs des sociétés d'économie mixte représentant les collectivités actionnaires doivent y avoir été autorisés par l'assemblée délibérante dont ils sont issus (article L. 1524-5 al.10 du CGCT)⁶⁷. Le conseil d'administration de la SEM peut également, sur le fondement de l'article L. 225-46 du code de commerce, décider d'allouer des rémunérations exceptionnelles pour des missions ou mandats qu'il souhaite confier à des administrateurs⁶⁸.

S'agissant des administrateurs représentant le conseil départemental de l'Ain, deux délibérations du conseil départemental datées du 18 avril 2011 et du 6 juillet 2015, prises sur le fondement des articles précités du CGCT et du code de commerce, prévoient le versement de jetons de présence au président directeur général et aux administrateurs siégeant à la commission d'appel d'offres (CAO) de la SEMCODA. La rémunération du président directeur général est constituée par un forfait annuel pour l'ensemble de ses missions, hors frais de déplacement (14 635 € bruts annuels de 2011 à 2015 ; 19 500 € bruts annuels à compter de 2015). Les administrateurs siégeant en CAO sont autorisés par délibération de leur collectivité, à percevoir une rémunération égale à 150 € bruts par demi-journée de présence, hors frais de déplacement. Le montant annuel des jetons de présence par administrateur est plafonné.

6.3.2- Les remboursements de frais des administrateurs : les règles applicables et les montants versés

Les remboursements de frais de déplacement des administrateurs de la SEM sont effectués selon les barèmes applicables aux salariés.

Au cours de la période, les règles en ont été définies par le conseil d'administration dans des décisions des 13 novembre 1993 puis du 29 avril 2014, en vigueur à ce jour. Les barèmes d'indemnités kilométriques servant de base aux remboursements de frais, sont fixés chaque année par note de service élaborée par le directeur général. Les barèmes retenus reprennent ceux fixés par l'URSSAF.

Les déplacements ouvrant droit à remboursement sont ceux liés à la participation des administrateurs aux séances du conseil d'administration, aux réunions du bureau ou aux commissions d'appel d'offres, ainsi qu'à tout déplacement en tant qu'administrateur de la SEM (non spécifié dans la décision du conseil d'administration).

Les montants sont vérifiés par le service juridique (correspondance entre les montants déclarés et les participations aux réunions et déplacements ouvrant droit à remboursement) et payés par le service RH-paie. Ces remboursements n'appellent pas d'observation particulière.

⁶⁷ « (...) Ces représentants 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.(...) ».

⁶⁸ « Il peut être alloué, par le conseil d'administration, des rémunérations exceptionnelles pour les missions ou mandats confiés à des administrateurs. Dans ce cas, ces rémunérations, portées aux charges d'exploitation sont soumises aux dispositions des articles L. 225-38 à L. 225-42. »

La SEMCODA doit poursuivre la mise en place de règles en matière de gestion des ressources humaines et veiller à leur application complète et uniforme. La direction des ressources humaines devra finaliser sa réflexion portant sur la mise en place d'un SIRH, afin de professionnaliser davantage le pilotage des ressources humaines et pouvoir en particulier établir des suivis rétrospectifs et prospectifs.

Ces différents outils devraient permettre de maîtriser la masse salariale et les charges de personnel au sens large (frais de mission notamment), longtemps non contenus.

7- LA SITUATION FINANCIERE

Le précédent rapport de la chambre constatait que « la situation financière de la SEMCODA est satisfaisante. La croissance du chiffre d'affaires (de 37 % entre 2008 et 2012) est le reflet du développement de son activité. La société réalise un bénéfice relativement important, qui lui permet de participer au financement de nouvelles constructions et d'entretenir son parc immobilier, tout en dégagant suffisamment de marge pour le remboursement de sa dette. L'endettement de la société est cependant élevé (1,5 milliard d'euros à la fin de 2012). Sa soutenabilité repose sur la poursuite par la SEMCODA du développement de ses activités de promotion immobilière et de cessions partielles de son patrimoine ». La tendance ainsi soulignée s'est poursuivie voire accentuée entre 2013 et 2016, sauf en matière d'autofinancement.

La SEMCODA reste un bailleur social à titre principal mais a fortement diversifié son activité. Sa situation financière sera donc appréciée au regard à la fois des indicateurs spécifiques aux acteurs du logement social et aux ratios standards appliqués aux sociétés commerciales.

7.1- La solidité du bilan

7.1.1- Des fonds propres consolidés mais pour partie artificiellement

La SEMCODA présente un bilan solide. Entre 2013 et 2016, elle a accru son fonds de roulement de 55 %, sous l'effet de l'augmentation des fonds propres et de l'endettement. Elle est donc parvenue sans peine à financer ses investissements de long terme.

Tableau 32 : Bilan fonctionnel

en millions d'euros	2013	2014	2015	2016	Évolution
Ressources stables	2 683	2 933	3 275	3 734	39 %
dont fonds propres	364	405	429	471	29 %
dont dette long terme	1 709	1 877	2 149	2 506	47 %
(-) Emplois stables	2 367	2 570	2 854	3 245	37 %
(=) Fonds de roulement	315	362	421	489	55 %
Emplois circulants	341	400	495	544	59 %
(-) Dette circulante	205	220	263	257	25 %
(=) Besoin en fonds de roulement	36	180	232	286	111 %
Trésorerie	180	183	188	203	13 %

Source : comptes sociaux ; calculs CRC

La société a accru ses fonds propres de 45 % sous l'effet des augmentations de capital réalisées entre 2013 et 2016 (+ 34 M€), de l'accumulation de bénéfices (+ 90 M€) et de la perception de subventions d'investissement dans le cadre de son activité réglementée

(+ 16 M€). Elle les a également consolidés en 2016 en incorporant plus de la moitié des primes d'émission au capital social, ce qui a eu pour effet de porter la valeur nominale de l'action de 16 à 44 €. Cette opération lui a notamment permis de distribuer des dividendes à ses actionnaires cette année-là.

Tableau 33 : Évolution de fonds propres

en millions d'euros	2012	2013	2014	2015	2016	Évolution
Capital social et primes d'émission	22 287	31 762	42 472	42 472	56 511	154 %
<i>dont capital social</i>	13 742	14 655	15 441	15 441	44 647	225 %
<i>dont primes d'émission</i>	8 545	17 107	27 030	27 030	11 864	39 %
Réserves légales et réglementées	44	1 376	1 468	1 548	4 251	9 527 %
Résultat cumulé	155 272	176 450	202 365	229 536	244 894	58 %
Résultat de l'exercice	22 554	26 007	27 251	19 017	24 084	7 %
Subventions d'investissement	124 631	128 320	131 298	136 302	140 765	13 %
Fonds propres	324 788	363 915	404 854	428 874	470 505	45 %

Source : comptes sociaux ; calculs CRC

Le quart de l'augmentation des fonds propres résulte de la progression constante du capital social selon le mécanisme décrit au chapitre 3.3. Pour cette part, elle ne reflète pas la réalité de la situation financière de la société, artificiellement améliorée.

7.1.2- Un endettement en croissance continue

La construction et la gestion immobilière constituent une activité fortement capitalistique qui nécessite un investissement initial important, principalement financé par endettement puis progressivement remboursé et rentabilisé par la perception des loyers. Il en va de même pour le logement social. Les prêts réglementés accordés par le Fonds d'épargne et le montant des loyers connus à l'avance offrent aux bailleurs sociaux une visibilité accrue quant à l'amortissement de leur dette et à l'équilibre financier de leurs opérations. Le président-directeur général de la SEMCODA a ainsi souligné devant la chambre, que son modèle de financement consistait à maximiser le levier d'endettement.

La dette de la SEMCODA dépassait fin 2016 les 2,5 Md€, soit 800 M€ de plus qu'en 2013. L'encours a progressé à la mesure du développement de la société, de presque 50 % en quatre ans soit un rythme plus élevé que l'autofinancement brut et les fonds propres. En conséquence, la capacité de désendettement⁶⁹ a augmenté de quatre années et excède désormais 30 ans. De plus, la société présente un ratio de solvabilité peu favorable, ses fonds propres représentant désormais moins de 20 % de l'encours de dette. La société a toutefois pu stabiliser ce ratio en finançant ses augmentations de capital selon le montage décrit au chapitre 3.3.

Tableau 34 : Le niveau d'endettement

en millions d'euros	2013	2014	2015	2016	Évolution
Emprunts réglementés (logement social)	1 112	1 235	1 381	1 582	42 %
Autres emprunts et dettes	597	642	768	924	55 %
Endettement total (A)	1 709	1 877	2 149	2 506	47 %
CAF brute (B)	59	64	63	75	28 %
<i>Capacité de désendettement en années (A/B)</i>	29	29	34	33	14 %
Fonds propres (C)	364	405	429	471	29 %
<i>Ratio de solvabilité (A/C)</i>	0,21	0,22	0,20	0,19	n.s.

Source : comptes sociaux ; état de la dette ; calculs CRC

⁶⁹ La capacité de désendettement représente le temps qu'il faudrait à la société pour rembourser l'intégralité de sa dette si elle y consacrait l'intégralité de son autofinancement.

Cet endettement reflète le dynamisme du développement de la SEMCODA mais demeure très élevé par comparaison à la moyenne des bailleurs sociaux⁷⁰, y compris pour la seule activité du logement social⁷¹. Si la SEMCODA estime que les plus-values qu'elle dégagerait en vendant son parc immobilier suffirait à rembourser l'intégralité de sa dette, celles-ci apparaissent théoriques dès lors que la vente des logements sociaux est réglementée et que les prix de vente avancés par la société ne reposent sur aucune étude de marché sérieuse.

Il convient toutefois de relativiser le niveau d'endettement qui n'expose pas nécessairement la SEMCODA à un risque d'insolvabilité, même s'il l'accentue. Près des deux tiers de l'encours (63 %) sont en effet constitués de prêts réglementés, mobilisés pour le financement de logements sociaux et garantis par les collectivités locales. Davantage qu'à son niveau d'endettement, la SEMCODA doit donc veiller à en maîtriser le coût annuel (intérêts et capital) afin de conserver un autofinancement suffisant pour couvrir au moins les investissements annuels nécessaires à l'entretien du patrimoine existant.

Depuis 2013, la SEMCODA a réduit ses charges financières de 18 %, tandis que sa dette augmentait de 47 %, grâce à la baisse régulière du taux du Livret A, sur lequel est indexé le taux d'intérêt de ses emprunts conventionnés. Sa dette présente de ce fait un coût moyen attractif. Ce coût devrait se stabiliser jusqu'en 2019, puisque le 12 septembre 2017 a été annoncée le maintien du taux du Livret A à 0,75 % pour deux ans. La SEMCODA présente toutefois une vulnérabilité à l'augmentation des taux, tendance la plus probable à moyen terme.

Tableau 35 : Le coût de la dette à long terme

en millions d'euros	2013	2014	2015	2016	Évolution
Encours de dette à long terme (A)	1 708 856	1 876 595	2 148 591	2 506 075	47 %
Charges financières (B)	41	37	38	34	- 18 %
Taux d'intérêt moyen (B/A)	2,40 %	2,00 %	1,76 %	1,35 %	- 44 %
Taux du Livret A	1,75 %	1,25 %	1 %	0,75 %	- 57 %

Source : comptes sociaux ; calculs CRC

La dette de la société présente de plus une structure globalement sûre, 63 % de son encours générant des intérêts indexés sur le taux du Livret A. Le reste de l'encours est constitué d'emprunts à taux fixe ou à taux variable peu risqué. La société conserve tout de même un solde d'emprunts structurés dont le capital restant dû représentait 72 M€ fin 2016. La plupart, au taux d'intérêt indexés sur l'Euribor et l'inflation au-delà d'une barrière élevée, présentent un faible risque.

Compte tenu de l'évolution historique des index et du montant des soultes, la SEMCODA n'envisage pas de renégocier ou de rembourser par anticipation ses emprunts structurés. Elle en a même converti deux en taux fixe à la demande du créancier.

L'emprunt le plus à risque est un contrat d'un montant résiduel de 9,2 M€, classé hors charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales⁷², dont le taux d'intérêt est indexé sur la différence entre les parités monétaires Euro / Franc suisse (EUR/CHF) et Euro / dollar américain (EUR/USD). Or, ces parités ont sensiblement fluctué depuis 2006, date de souscription de l'emprunt⁷³. Le taux d'intérêt a ainsi dépassé 6 % entre

⁷⁰ Le ratio de solvabilité moyen atteint 1,24 contre 0,19 pour la SEMCODA (Cour des comptes, référé sur les dépenses fiscales en faveur du logement social, 18/09/2017, p. 3).

⁷¹ Ratio annuité locative / loyers = 63 %, contre 43 % en moyenne au niveau national.

⁷² Charte figurant dans la circulaire du 25 juin 2010 relative aux produits financiers offerts aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics.

⁷³ Le taux d'intérêt théorique a pu atteindre 13 % mais le taux réel est calculé au vu des cours en vigueur au 15 décembre de l'année.

2010 et 2014, exercice pour lequel il a atteint 8,16 %, générant une surcharge d'intérêts de 667 k€. La SEMCODA a bénéficié de l'appréciation du dollar plus forte que celle du franc suisse, à partir de la fin de l'année 2014. Le taux d'intérêt de l'emprunt n'a plus excédé 4 % depuis. Le risque de taux est donc maîtrisé depuis l'échéance de 2014 mais demeure latent compte tenu des fluctuations monétaires enregistrées au cours des dernières années. Cet emprunt présente toutefois l'avantage d'afficher une faible durée résiduelle, le solde de son remboursement étant prévu en 2021.

La dette présente un profil d'amortissement globalement linéaire qui devient asymptotique du fait de l'amortissement résiduel des emprunts de long terme souscrits pour le financement du logement social.

L'endettement de la SEMCODA apparaît donc très élevé mais présente une structure de taux sûre et un profil d'amortissement qui donnent une bonne visibilité sur le coût de son remboursement.

7.1.3- Une trésorerie confortable

La SEMCODA a accumulé une trésorerie confortable, qui a augmenté de 14 % entre 2013 et 2016. Fin 2016, les disponibilités couvraient toujours onze mois de charges de gestion, soit un niveau trois fois supérieur à la moyenne nationale et cinq fois supérieur à la moyenne des bailleurs sociaux comparables⁷⁴.

La société a placé une partie de sa trésorerie à compter de 2014, ce qui lui a procuré 12,4 M€ de produits financiers en quatre ans. Rapportées au nombre de logements gérés, ces recettes sont trois fois supérieures à celles générées en moyenne au niveau national et 2,5 fois supérieures à celles générées en moyenne par les bailleurs sociaux comparables⁷⁵. Elles ont également atténué l'impact de l'endettement croissant sur le résultat financier de la société. Elles diminuent toutefois en tendance, dans un contexte de baisse de la rémunération des placements financiers.

Tableau 36 : La trésorerie

en millions d'euros	2013	2014	2015	2016	Évolution
Fonds de roulement	315	362	421	489	55 %
(-) Besoin en fonds de roulement	36	180	232	286	111 %
(=) Trésorerie	180	183	188	203	13 %
Dont disponibilités	180	118	155	178	- 1 %
<i>Part du total</i>	100 %	64 %	83 %	88 %	- 12 %
<i>En mois de charges de gestion</i>	13	14	10	11	- 37 %
Dont placements	0	65	33	24	n. s.
<i>part du total</i>	0 %	36 %	17 %	12 %	n.s.
Intérêts produits	3,7	3,4	2,9	2,6	- 30 %
Taux moyen	2,0 %	1,8 %	1,5 %	1,3 %	- 38 %

Source : comptes sociaux ; calculs CRC

La SEMCODA a accru sa trésorerie déjà importante, alors même qu'elle a sollicité ses actionnaires tout au long de la période sous contrôle. Les disponibilités ont en effet progressé de 25 M€ entre 2013 et 2016 tandis que les augmentations de capital réalisées sur la même période lui ont apporté 34 M€.

⁷⁴ Source : Chiffres 2015 du ministère de la Cohésion des territoires.

⁷⁵ Source : Chiffres 2015 du ministère de la Cohésion des territoires.

7.1.4- Le provisionnement partiel des risques

La SEMCODA a constitué des provisions pour valoriser dans ses comptes les risques liés aux charges à venir et la dépréciation de ses actifs et de ses stocks.

Tableau 37 : Provisions

en millions d'euros	2013	2014	2015	2016	Évolution
Provisions pour risques et charges	38	35	34	31	- 18 %
<i>dont gros entretien et renouvellement</i>	31	28	29	26	- 14 %
Provisions pour dépréciation d'actifs	2,8	2,8	2,8	2,6	- 8 %
Provisions pour dépréciation des stocks	0,65	0,61	0,66	1,28	96 %
<i>dont location-accession</i>	0,03	0,21	0,26	0,02	- 34 %
TOTAL	42	39	37	35	- 15 %

Source : comptes sociaux ; grands livres

Le stock de provisions a diminué de 15 % entre 2013 et 2016, principalement sous l'effet de la mobilisation des provisions pour gros entretien et renouvellement afin de maintenir en état le patrimoine de la société. Celles-ci, qui représentent 75 % du total des provisions, sont évaluées à partir du plan stratégique de patrimoine et correctement suivies.

En revanche, la SEMCODA a minimisé deux risques :

- La SEMCODA a peu déprécié les appartements construits en accession sociale à la propriété mais invendus et vacants depuis plus d'un an, alors même que leur nombre a progressé de 74 % entre 2013 et 2016 et que le prix moyen de vente a diminué. Si les appartements mis en location n'ont pas à être dépréciés, ainsi que le souligne la société, la valorisation à l'actif de ceux qui demeurent invendus doit tenir compte « *du prix et des perspectives de vente* », conformément à l'article 322-6 du plan comptable général.
- La société n'a pas tenu compte du risque généré par l'emprunt structuré au taux indexé sur des parités monétaires volatiles, même si celui-ci est maîtrisé depuis 2014 (cf. 7.1.2).

Ce provisionnement incomplet, lié à l'insuffisance du pilotage financier de la société, traduit un défaut d'anticipation de l'ensemble des risques financiers auxquels la société est exposée, en particulier générés par l'investissement massif dans la location-accession sociale à la propriété (cf. 3.4).

7.2- Le cycle d'exploitation

7.2.1- Des ratios en dégradation

Le bilan de la SEMCODA reflète une situation de développement rapide, portée par une croissance des investissements que la société finance sans peine. Ses ratios d'exploitation ont toutefois enregistré une diminution sous l'effet de la stagnation de l'excédent brut d'exploitation et du résultat net.

Tableau 38 : Ratios de situation financière

Ratio	Mode de calcul	2013	2014	2015	2016	Évolution
Marge d'exploitation	(EBE/CA)	61 %	52 %	50 %	46 %	- 26 %
Profitabilité	(résultat net / CA)	14 %	13 %	9 %	9 %	- 36 %
Rentabilité	(CAF nette / CA)	11 %	6 %	3 %	5 %	- 58 %

Source : comptes sociaux ; calculs CRC ; comparaisons ministère de la Cohésion des territoires

La SEMCODA se réfère de préférence à des ratios rapportant ses performances financières au produit des loyers pour se comparer aux bailleurs sociaux dont les loyers représentent presque l'intégralité des recettes. Or, les loyers ne représentant plus que 63 % de son chiffre d'affaires. Le développement de la promotion immobilière, dont la gestion génère des charges mais dont les logements, destinés à la vente, ne figurent pas dans le parc exploité par la SEMCODA, limite également la pertinence des indicateurs spécifiques au logement social.

La chambre a donc privilégié des ratios sur le chiffre d'affaires (après retraitement des charges récupérables), qui tiennent compte de l'ensemble de l'activité de la SEMCODA. Elle constate une dégradation de ces ratios. En particulier, le ratio de rentabilité (autofinancement net / chiffre d'affaires), mis en avant par la SEMCODA, était en 2016 plus de deux fois inférieur à la médiane des organismes de logement social⁷⁶. Partant d'une situation favorable en 2013, l'accélération de l'activité a mis en tension la situation financière de la société dès lors que les bénéfices générés par l'exploitation n'ont pas suivi le coût de ce développement, notamment celui de l'endettement.

7.2.2- Un chiffre d'affaires porté par la promotion immobilière

Le chiffre d'affaires net de la SEMCODA a progressé de 44 % entre 2013 et 2016. La société a continué d'étoffer son parc locatif (+ 15 %), qui continue de générer près des deux tiers de son chiffre d'affaires. Elle a toutefois axé son développement sur l'accès à la propriété (promotion immobilière libre et sociale par la location-accession), dont le produit a presque quadruplé et représente désormais plus du tiers du chiffre d'affaires de la société. Les autres activités dégagent un chiffre d'affaires non significatif.

Tableau 39 : Structure du chiffre d'affaires net

	2013	2014	2015	2016	Évolution
TOTAL	182 664 847	208 281 781	214 262 742	262 633 918	44 %
dont activité locative	143 658 113	149 743 626	156 846 582	166 306 632	16 %
Part du total	79 %	72 %	73 %	63 %	- 19 %
dont promotion immobilière libre	9 323 103	31 770 712	30 052 387	48 073 556	416 %
Part du total	5 %	15 %	14 %	18 %	259 %
dont location-accession (PSLA)	14 909 580	23 894 608	25 688 680	46 304 125	211 %
Part du total	8 %	11 %	12 %	18 %	116 %
dont activité foncière	14 774 051	2 872 835	1 675 093	1 949 605	- 87 %
Part du total	8 %	1 %	0,8 %	0,7 %	- 91 %

Source : comptes sociaux

Le rendement de l'activité locative apparaît satisfaisant puisque la SEMCODA perçoit un loyer annuel moyen de 5 377 €/logement contre 4 190 €/logement pour les bailleurs sociaux comparables, soit 28 % de plus. Il s'explique principalement par la forte proportion de logements peu sociaux (PLS) dans le parc de la société, qui augmente mécaniquement le loyer moyen par logement.

⁷⁶ 11,8% pour l'ensemble des organismes de logement social et 12,1 % pour ceux gérant plus de 12 000 logements (chiffres du ministère de la Cohésion des territoires).

Le poids de ces logements, dont la gestion est plus aisée compte tenu de revenus de leurs occupants, devrait même permettre à la société d'afficher de meilleures performances locatives, marquées par une progression de la vacance et des impayés. Ainsi, 3,4 % des logements étaient vacants depuis plus de trois mois en 2016, soit un manque à gagner de 5,4 M€, contre 1 % en 2013. Par comparaison, la vacance médiane des logements sociaux au niveau national était de 0,92 % en 2015 ⁽⁷⁷⁾. Par ailleurs, si les impayés sont contenus sous la moyenne nationale, leur proportion augmente depuis 2013.

7.2.3- Une croissance des charges d'exploitation peu maîtrisée

Les charges d'exploitation de la SEMCODA ont progressé de 49 % depuis 2013, soit plus vite que les recettes d'exploitation qui ont augmenté de 38 %. La dynamique des achats résulte principalement du développement de la promotion immobilière, dont les dépenses de travaux sont comptabilisées en achats stockés et travaux et ont cru de 87 %.

Les charges de gestion courante ont progressé de 38 %, soit moins vite que le chiffre d'affaires net (+44%). Elles ont été principalement portées par les charges de personnel et les prestations de service liées à l'activité de gestion locative, du fait de l'accroissement du nombre de logements gérés. La société a réalisé un effort de réduction de ses achats de fournitures.

Tableau 40 : Structure des charges d'exploitation

en millions d'euros	2013	2014	2015	2016	Évolution
Charges d'exploitation	234	263	324	350	49 %
(-) Provisions et amortissements	59	57	64	71	21 %
(-) Achats stockés et travaux	89	111	155	167	87 %
(-) Charges récupérées sur les locataires	27	28	29	30	10 %
(=) Charges de gestion courante	59	67	76	82	38 %
dont achats (hors stockés et travaux)	13	12	12	11	- 12 %
dont prestations de service	36	40	46	48	34 %
dont impôts	14	15	16	18	25 %
dont charges de personnel	23	27	29	31	36 %
dont autres charges	0,8	1	1,3	1,9	152 %

Sources : balances des comptes ; calculs CRC

Néanmoins, la SEMCODA maîtrise insuffisamment ses charges par rapport aux autres bailleurs sociaux.

D'une part, elle a accru son coût de gestion par logement entre 2013 et 2016 alors que la convention d'utilité sociale lui prescrivait de le réduire. En 2016, dernière année de la convention, ce coût était supérieur de 26 % à l'objectif.

Tableau 41 : Coût de gestion par logement

en €	2013	2014	2015	2016	Objectif	Écart objectif / réalisé
Coût de gestion par logement	1 490	1 522	1 630	1 600	1274	26 %

Source : SEMCODA

D'autre part, les charges de personnel par logement, en augmentation, sont supérieures de 24 % à la moyenne nationale et de 21 % à celles des gros bailleurs, même en tenant compte de la promotion immobilière. Les dépenses de maintenance ont en revanche été contenues et demeurent dans la moyenne des bailleurs comparables.

⁷⁷ Sources : indicateurs CUS de la SEMCODA ; Chiffres 2015 du ministère de la Cohésion des territoires.

Tableau 42 : Charges d'exploitation – ratios de niveau

en € / logement	Charges de personnel ⁷⁸	Dépenses de maintenance
2013	839	528
2014	940	621
2015	988	669
2016	1015	545
Évolution 2013-2016	21 %	3 %
Moyenne SEMCODA	946	591
Moyenne nationale	760	510
Écart	24 %	16 %
Moyenne bailleurs > 12 000 logements	780	590
Écart	21 %	0 %

Sources : balances des comptes ; bilan CUS ; Chiffres 2015 Ministère de la cohésion des territoires ; calculs CRC

Pour améliorer la maîtrise de ses charges de gestion, la SEMCODA pourra renforcer ses procédures de pilotage financier (cf. chapitres 4.2 et 4.4.1), développer une politique d'achat centralisée (cf. chapitre 5.1) et mieux contenir sa masse salariale (cf. chapitre 6.1).

7.2.4- Un résultat net dépendant des ventes de patrimoine

La SEMCODA a dégagé un excédent d'exploitation décroissant entre 2013 et 2015, qui s'est redressé en 2016 sous l'effet d'un doublement des ventes de logements en accession sociale à la propriété (PSLA). Compte tenu de l'endettement élevé de la société, les intérêts d'emprunt ont toutefois consommé en moyenne 70 % du résultat d'exploitation. Les ventes de patrimoine, imputées en recettes exceptionnelles, ont compensé l'impact des charges financières et permis à la société de consolider son bénéfice, dont elles ont représenté près de la moitié depuis 2013. La SEMCODA a cependant dégagé un résultat net moyen représentant 11 % du chiffre d'affaires, soit un ratio inférieur à la moyenne nationale des bailleurs sociaux (15 %) ⁷⁹.

Tableau 43 : Soldes intermédiaires de gestion

en millions d'euros	2013	2014	2015	2016	Moyenne / Évolution
Excédent brut d'exploitation	112	108	108	120	7 %
(-) provisions, amortissements et transferts de charges	58	56	64	71	22 %
Résultat d'exploitation	54	52	44	49	- 10 %
(+) Résultat financier	- 37	- 34	- 35	- 31	- 16 %
<i>part du résultat d'exploitation</i>	70 %	66 %	80 %	64 %	70 %
(=) Résultat courant	16	18	8,8	17	6 %
(+) Résultat exceptionnel	11	11	13	9,6	- 12 %
(-) Participation des salariés	1,2	1,2	1,0	1,2	- 3 %
(-) Impôt sur les bénéfices	- 0,005	0,58	1,6	1,7	n.s.
(=) Résultat net	26	27	19	24	- 7 %
<i>part du chiffre d'affaires</i>	14%	13%	9%	9%	11 %

Sources : balances des comptes ; calculs CRC

La SEMCODA a retiré 93 % de son bénéfice cumulé entre 2013 et 2016 de la construction, la gestion et la vente de logement sociaux. Leur contribution a toutefois diminué jusqu'en 2015 au bénéfice de l'activité libre et en premier lieu de la promotion immobilière. Le regain enregistré en 2016 s'explique par la vente de nombreux logements en location-accession sociale (PSLA) au cours de cet exercice.

⁷⁸ Charges de personnel total / (parc locatif + logements en promotion immobilière de l'année).

⁷⁹ Cour des comptes, rapport sur l'accès des publics modestes et défavorisés au logement social, publié le 22 février 2017.

Tableau 44 : Part du logement social dans le résultat

en millions d'euros	2013	2014	2015	2016	Cumul
Résultat de l'activité réglementée (logement social)	27	25	16	22	90
<i>Part du total</i>	103 %	91 %	84 %	92 %	93 %
Résultat de l'activité libre (logement privé)	- 0,77	2,4	3,1	1,8	6,6
<i>Part du total</i>	- 3 %	9 %	16 %	8 %	7 %
TOTAL	26	27	19	24	96

Sources : grands livres des comptes : calculs SEMCODA

Deux activités dégagent l'essentiel du bénéfice de la société : la gestion locative (59 %) et les ventes de patrimoine (45 %). Les autres activités apportent une contribution globalement négative au résultat annuel, à l'exception de l'accession à la propriété dont le poids est croissant et représente 20 % du résultat net dégagé en 2016.

La part de la gestion locative dans le résultat est inférieure à sa part dans le chiffre d'affaires et décroît depuis 2013, dès lors que la progression du produit de l'activité locative (15 %) est inférieure à celle des charges d'exploitation (49 %). L'accession à la propriété, par la vente de logements locatifs et la promotion immobilière, continue de soutenir le niveau de résultat de la société, dans la continuité de la situation observée par la chambre entre 2008 et 2012.

7.2.5- La fragilité de l'autofinancement

La SEMCODA a dégagé une capacité d'autofinancement brute qui représente plus de 30 % de son chiffre d'affaires, constante entre 2013 et 2015. Son augmentation en 2016 est due au pic de commercialisation de logements en location-accession (PSLA), qui compense ponctuellement la stagnation de l'excédent d'exploitation. Les perspectives de maintien du chiffre d'affaires 2016 issu de l'accession sociale sont cependant tributaires de l'amélioration de la politique de commercialisation de ce type de logements (cf. 3.4). Les ventes de patrimoine, qui ont représenté 50 M€ en quatre ans, ont de même fortement contribué à soutenir la capacité d'autofinancement de la société.

Ces dernières, bien que comptabilisées en produits exceptionnels, peuvent toutefois être intégrées dans le calcul de l'autofinancement, par dérogation à la méthode de calcul communément admise. En effet, la politique volontariste de la SEMCODA en fait une ressource récurrente. Elle a cédé environ 130 logements par an, soit un niveau supérieur à l'objectif de la convention d'utilité sociale (90-100 logements), pour un bénéfice de 12,5 M€ par an en moyenne. Cette activité apparaît même comme une priorité : le service dédié est passé de trois commerciaux en 2013 à dix en 2017 et ceux-ci bénéficient d'un régime d'intéressement très généreux. Elle réduit la moyenne d'âge des immeubles du parc et a ainsi modéré les dépenses de gros entretien.

L'autofinancement brut a été presque intégralement consommé par la couverture de l'annuité de la dette, qui a progressé de 38 % en quatre ans. La société pâtit ici de la déconnexion entre la forte croissance de l'endettement et l'atonie de l'excédent d'exploitation.

Entre 2013 et 2016, la SEMCODA a ainsi dégagé 53 M€ d'autofinancement net cumulé, soit 6% de son chiffre d'affaires sur la même période. Après déduction des investissements courants et des dividendes, le financement propre disponible pour engager de nouvelles opérations a atteint 23,5 M€ soit précisément le montant économisé par l'autofinancement des augmentations de capital (cf. chapitre 3.3). Ce financement s'est toutefois réduit depuis 2013 au point de faire apparaître un besoin en 2015.

La SEMCODA a étoffé sa capacité de financement en augmentant régulièrement son capital selon le mécanisme décrit au chapitre 3.3, pour un montant de 34 M€. Elle a au total dégagé 58 M€ pour financer son développement sans puiser dans ses réserves, qu'elle a même consolidées.

Tableau 45 : La capacité de financement propre des opérations

en millions d'euros	2013	2014	2015	2016	Cumul
CAF brute	65	65	61	77	268
(+) produits de cession	11	12	14	12	50
CAF brute retraitée	76	77	76	89	318
part du chiffre d'affaires	36 %	33 %	31 %	30 %	s.o.
(-) annuité en capital de la dette	56	63	68	77	265
CAF nette	20	13	7,5	12	53
part du chiffre d'affaires	11 %	6 %	3 %	5 %	s.o.
(-) dividendes versés	-	-	-	1,0	1,0
(-) gros entretien	7,0	7,0	8,6	5,8	28
Financement propre disponible à fin d'opération	13	6,2	- 1,1	5,3	24
(+) augmentations de capital	9,5	11	-	14	34
Capacité de financement des opérations avant emprunt	23	17	- 1,1	19	58

Sources : comptes sociaux ; calculs CRC

La capacité de financement propre de ses opérations par la SEMCODA révèle toutefois sa fragilité. D'une part, sans les ventes de patrimoine (50 M€), la société n'aurait dégagé que 3 M€ d'autofinancement net en quatre ans, ce qui révèle la faiblesse des excédents dégagés par ses autres activités. D'autre part, le mécanisme de financement des augmentations de capital est à l'origine de l'essentiel de la capacité de financement avant emprunt, par les apports en capitaux propres qu'il a générés (34 M€) et par l'autofinancement dont il a permis l'économie (23 M€). La priorité accordée à ces ventes et l'institutionnalisation des augmentations de capital régulières ont dispensé la société d'améliorer l'efficacité de sa gestion interne.

La suppression du système d'autofinancement des augmentations de capital, à laquelle la SEMCODA devra procéder pour se conformer à la loi, lui impose de repenser son modèle économique et sa stratégie de développement. Le rythme de construction atteint par la société ces dernières années n'apparaît en effet pas soutenable et constitue une fuite en avant dès lors qu'il consiste à engager de nouvelles opérations pour débloquer les ressources nécessaires à la couverture du besoin de financement, ce qui génère un accroissement mécanique de l'endettement. Dans ce nouveau contexte, la SEMCODA va devoir réaliser d'importantes économies de fonctionnement pour préserver sa situation financière. La réduction des ressources locatives des bailleurs sociaux résultant de l'article 126 de la loi de finances pour 2018, que la société estime à 10 M€ par an la concernant, en accroît l'urgence.

La SEMCODA est parvenue à financer son développement grâce à sa capacité à mobiliser l'intégralité des financements auxquels son activité ouvre droit, en particulier l'emprunt. Cependant, la chambre ne partage pas l'analyse du président-directeur général sur les performances financières de la société, ce d'autant que la prépondérance du logement peu social dans son activité devrait lui permettre de présenter de meilleurs résultats. En effet, sa dette apparaît désormais difficilement soutenable et doit conduire la société à reconsidérer son rythme de développement et à améliorer sa capacité d'autofinancement, afin de privilégier la consolidation de sa position et la professionnalisation de sa gestion interne. La rotation du patrimoine ne saurait constituer un substitut à une gestion efficiente. La chambre s'étonne d'ailleurs que les actionnaires aient consenti à financer ce rythme de développement et d'endettement sans inciter la SEMCODA à mobiliser ses réserves ni s'interroger sur l'existence de marges de manœuvre dans ses dépenses courantes.

Les publications de la chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
sont disponibles sur le site internet des juridictions financières :
<https://www.ccomptes.fr>

Chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
124-126 boulevard Vivier Merle CS 23624
69503 Lyon Cedex 03

auvergnerrhonealpes@crtc.ccomptes.fr