Délibération n° 2014/35
RAPPORT POUR INFORMATION
Présentation du rapport d'observations définitives de la SA de construction de la ville de Vénissieux (SACOVIV) pour les exercices 2006-2007 à 2011-2012 de la Chambre Régionale des Comptes.

Nombre de conseillers municipaux en exercice : 49
Nombre de conseillers municipaux présents : 43

Date de la convocation : 30/09/14
Compte rendu affiché le 08/10/14

Transmis en préfecture le
RAP_ENVOIPREF

Présidente : Mme Michèle PICARD

Secrétaire : Mme Marie DELORME

Elu(e)s :

Présent(e)s : Mme Michèle PICARD, Mme Yolande PEYTAVIN, M. Pierre-Alain MILLET, Mme Saliha PRUDHOMME-LATOUR, M. Idir BOUMERTIT, Mme Andrée LOSCOS, M. Djilannie BEN MABROUK, Mme Véronique CALLUT, M. Bayrem BRAIKI, Mme Véronique FORESTIER, M. Georges BOTTEX, Mme Danièle GICQUEL, M. Thierry VIGNAUD, Mme Valérie TALBI, M. Jean-Maurice GAUTIN, M. Abdelhak FADLY, Mme Amina AHAMADA MADI, M. Hamdiatou NDIAYE, Mme Geneviève SOUDAN, Mme Paula ALCARAZ, M. Gilles ROUSTAN, M. Pierre MATEO, Mme Marie-Christine BURRICAND, M. Serge TRUSCELLO, M. Jean-Louis PIEDECAUSA, M. Nacer KHAMLA, M. Mustafa GUVERCIN, M. Saïd ALLEG, Mme Sophia BRIKH, Mme Souad OUASMI, M. Aurélien SCANDOLARA, Mme Loan NGUYEN, Mme Marie DELORME, Mme Patricia BOGEY, M. Yves DI MAGGIO, M. Mustapha GHOUILA, M. Christophe GIRARD, M. Nasser DJAIDJA, Mme Sandrine PICOT, M. Lotfi BEN KHELIFA, Mme Nadia CHIKH, M. Yvan BENEDETTI, Mme Anne-Françoise RIAS

Absent(e)s :

Excusé(e)s :

Dépôt de pouvoir : Mme Régia ABABSA a donné pouvoir à M. Idir BOUMERTIT, Mme Yvonne LYON a donné pouvoir à M. Christophe GIRARD, Monsieur Frédéric PASSOT a donné pouvoir à Mme Patricia BOGEY, M. Bernard RIVALTA a donné pouvoir à M. Lotfi BEN KHELIFA, M. Pascal DUREAU a donné pouvoir à Mme Nadia CHIKH, Mme Estelle GAGON a donné pouvoir à M. Yvan BENEDETTI

Rapport n° 35
RAPPORT POUR INFORMATION
Présentation du rapport d'observations définitives de la SA de construction de la ville de Vénissieux (SACOVIV) pour les exercices 2006-2007 à 2011-2012 de la Chambre Régionale des Comptes
Secrétariat Général

Mesdames, Messieurs,

Je vous prie de bien vouloir trouver en annexe le rapport d'observations définitives relatif à la Société Anonyme de construction de la ville de Vénissieux (SACOVIV) réalisé par la Chambre Régionale des Comptes (Auvergne Rhône-Alpes) pour la Commune de Vénissieux concernant les exercices 2006-2007 à 2011-2012

Le Conseil Municipal,
Le rapport de Madame Le Maire, entendu,
Vu l'avis du Bureau municipal du 29/09/14,
Prend acte

- de ce rapport.

Ainsi fait et délibéré les jour, mois et an susdits et ont signé les membres présents.

Pour expédition certifiée conforme

Pour le Maire,
La Première Adjointe
Yolande PEYTAVIN

Chambre régionale
des comptes

Auvergne,
Rhône-Alpes

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

SOCIETE ANONYME DE CONSTRUCTION DE LA VILLE DE VENISSIEUX (SACOVIV)

(Département du Rhône)

Exercices 2006-2007 à 2011-2012

-Confidentiel-

SOMMAIRE

1- L'ACTIVITÉ DE LA SACOVIV ET SA GOUVERNANCE 5
1.1- Un opérateur du logement social de petite taille 5
1.2- La gouvernance de la société 6
1.2.1- L'emprise de la ville de Vénissieux dans la direction et la gestion de la SACOVIV 6
1.2.2- L'exercice des pouvoirs de direction générale 6
1.2.3- La participation de la présidente-directrice générale aux délibérations du conseil d'administration 7
1.2.4- Des relations sociales tendues au sein du personnel 9
1.3- Une faible activité de production de logements locatifs sociaux 10
1.4- Un patrimoine locatif vieillissant 10

2- LA QUALITÉ DES COMPTES ET LA SITUATION FINANCIÈRE 11
2.1- La certification des comptes de la société 11
2.2- Les conditions de la vérification des comptes 11
2.3- La comptabilisation des charges récupérables 11
2.4- La situation financière 12
2.4.1- La formation du résultat net comptable 12
2.4.2- Le financement propre interne 18

3- LA RÉALISATION DES OPÉRATIONS "AMBROISE CROIZAT II" ET "LE MONERY" 19
3.1- Le cadre juridique applicable aux marchés de maîtrise d'œuvre et de travaux passés par la SACOVIV 19
3.2- La réalisation de la résidence Ambroise Croizat II 19
3.2.1- La passation du marché de maîtrise d'œuvre 20
3.2.2- La passation du marché de travaux 22
3.2.3- Le coût de revient de l'opération 23
3.3- La réalisation du lotissement Le Monery 23
3.3.1- Un projet dont la ville de Vénissieux a eu l'initiative 23
3.3.2- L'aménagement du lotissement 24
3.3.3- Les opérations sous maîtrise d'ouvrage SACOVIV 25
3.3.4- Les cessions de terrains aux promoteurs 27
3.3.5- Le bilan provisoire de l'opération "Le Monery" 28

4- LES PERSPECTIVES DE DÉVELOPPEMENT DE LA SOCIÉTÉ ET DU PATRIMOINE LOCATIF SOCIAL 30
4.1- Les perspectives de développement du patrimoine locatif social 30
4.2- Le développement de la SACOVIV 31

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes d'Auvergne, Rhône-Alpes a procédé à la vérification des comptes et à l'examen de gestion de la société anonyme de construction de la ville de Vénissieux (SACOVIV) pour les exercices de 2006/2007 à 2011/2012.

Créée au début des années 1960, la SACOVIV est une société d'économie mixte locale contrôlée par la commune de Vénissieux. Son activité est, pour l'essentiel, limitée à la construction et à la gestion de logements locatifs sociaux à usage collectif. Elle gère un parc locatif social vieillissant et de petite taille d'environ 1 700 logements situés presque exclusivement sur le territoire de la commune, qui s'est réduit au cours des dernières années compte tenu de la faible activité de production de logements locatifs sociaux.

Un faisceau convergent de facteurs fragilise le développement de la société.

En premier lieu, elle rencontre des difficultés à mobiliser, en interne ou en externe, les fonds propres indispensables à la réalisation de nouveaux logements locatifs sociaux. Les opérations d'exploitation ne dégagent pas, en effet, un financement propre interne suffisant et celui-ci ne s'améliorera pas dans les proportions attendues compte tenu du retard pris dans l'opération de lotissement du Monery, notamment dans les cessions de terrains aux promoteurs sur lesquelles la société comptait pour renforcer notablement ses fonds propres. Au plan externe, aucun apport en capital réalisé par des actionnaires n'est intervenu, malgré la volonté affichée par le conseil d'administration.

En deuxième lieu, la société connaît depuis quelques années de vives tensions résultant de conflits entre l'encadrement et une partie du personnel ou au sein même du personnel, qui portent atteinte au bon fonctionnement des services. A ces tensions, s'ajoute un déficit global de compétences dans divers domaines de la gestion, dont les irrégularités dans la passation des marchés de maîtrise d'œuvre ou de travaux ne sont que l'une des manifestations. Au demeurant, les représentants légaux de la SACOVIV ont eux-mêmes indiqué que *« les procédures de mise en concurrence et d'exécution des marchés publics doivent être reprises dans le cadre d'une démarche globale de la société ».*

En dernier lieu, la gouvernance est marquée par la forte emprise de la ville de Vénissieux, de sorte que la société peut avoir du mal, dans certaines circonstances, à faire valoir auprès des diverses parties prenantes ses intérêts propres, qui ne coïncident pas nécessairement avec ceux de la collectivité.

Alors que le secteur du logement social connaît des mutations importantes, qui ne peuvent être sans incidences sur la SACOVIV, celle-ci est aujourd'hui sérieusement fragilisée par les difficultés de financement et de fonctionnement qu'elle connaît. Dans ce contexte, il appartient aux organes de gestion, et plus particulièrement au conseil d'administration, en lien étroit avec la ville de Vénissieux, d'engager rapidement une réflexion stratégique sur l'avenir de la société.

RECOMMANDATIONS

1. Engager, en lien étroit avec la ville de Vénissieux, une réflexion stratégique sur l'avenir de la société.

2. Dissocier les fonctions de président du conseil d'administration de la société de celles de directeur général.

3. Mettre en place un contrôle interne fiabilisant le processus de recouvrement des loyers et des suppléments de loyer de solidarité.

4. Adopter des règles internes garantissant une publicité plus large, adaptée aux caractéristiques des marchés passés, en application de l'ordonnance du 6 juin 2005, selon des modalités librement définies.

5. Modifier les modes de comptabilisation des charges récupérables auprès des locataires.

Dans le cadre de son programme de travail 2013, la chambre régionale des comptes d'Auvergne, Rhône-Alpes a procédé à la vérification des comptes et à l'examen de gestion de la société d'économie mixte locale dénommée Société anonyme de construction de la ville de Vénissieux (SACOVIV) à compter de l'exercice 2006-2007 jusqu'à l'exercice 2011-2012.

Le contrôle a été ouvert par des lettres de la présidente de la chambre régionale des comptes adressées à Mme Evelyne Ebersviller, présidente-directrice générale de la SACOVIV depuis le mois de mai 2008, et à son prédécesseur M. Christian Falconnet, en date respectivement du 12 février 2013 et du 22 mars 2013.

Les investigations ont porté plus particulièrement sur les points suivants :

- l'activité de la société et sa gouvernance ;
- la qualité des comptes et la situation financière de la société ;
- les conditions de réalisation d'une opération de construction de logements locatifs sociaux (Ambroise Croizat II) et d'un lotissement (Le Monery) ;
- les perspectives de développement du parc locatif social et de la société.

Les informations collectées ont été actualisées, dans la mesure du possible, en fonction des derniers éléments disponibles.

L'entretien préalable prévu par l'article L. 243-2 du code des juridictions financières a eu lieu le 24 juin 2013 avec Mme Ebersviller et M. Falconnet.

Dans sa séance du 22 août 2013, la chambre régionale des comptes d'Auvergne, Rhône-Alpes a arrêté ses observations provisoires, notifiées le 13 septembre 2013 à Mme Ebersviller, représentant légal de la SACOVIV, et à Mme Picard, maire de la commune de Vénissieux, actionnaire principal de la société. Des extraits du rapport d'observations provisoires ont également été transmis aux tiers concernés.

Compte tenu de la période de réserve prévue à l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, qui s'est ouverte le 1er décembre 2013 et a pris fin au terme des élections en vue du renouvellement des conseils municipaux, la chambre a arrêté ses observations définitives, après avoir examiné l'ensemble des réponses reçues, dans sa séance du 10 avril 2014.

1- L'ACTIVITÉ DE LA SACOVIV ET SA GOUVERNANCE

1.1- Un opérateur du logement social de petite taille

La SACOVIV a été créée au début des années soixante à l'initiative conjointe de la commune de Vénissieux et de deux sociétés privées, en vue de développer l'offre de logements destinés à la population locale, notamment d'origine ouvrière. Constituée dès l'origine à partir de capitaux publics et privés, la SACOVIV est restée une société d'économie mixte locale, dotée d'un conseil d'administration et d'une assemblée d'actionnaires.

Même si l'objet social de la société inclut, aux termes des statuts en vigueur, la réalisation d'opérations d'aménagement ainsi que la construction et la gestion d'immeubles à usage de bureaux ou de locaux industriels ou commerciaux, son activité est restée, pour l'essentiel, limitée à la construction et à la gestion de logements sociaux à usage collectif, en

vue « *d'améliorer les conditions d'habitat des personnes de ressources modestes ou défavorisées* »[1].

La SACOVIV est ainsi un opérateur du logement social, dont la mission est très largement analogue à celle des offices publics de l'habitat ou des organismes privés d'habitations à loyer modéré. Elle reste toutefois un opérateur de petite taille, employant 38 agents en 2012 et gérant un parc locatif social d'environ 1 700 logements[2] situés presque exclusivement sur le territoire de la commune de Vénissieux, qui compte 50 % de logements sociaux et une proportion assez forte de ménages en situation de pauvreté[3]. La SACOVIV est le troisième bailleur social de la commune, après l'office public de l'habitat rattaché au Département du Rhône et Alliade.

1.2- La gouvernance de la société

1.2.1- L'emprise de la ville de Vénissieux dans la direction et la gestion de la SACOVIV

La société a été, depuis sa création, un outil important de la politique du logement de la ville de Vénissieux, qui détient la majorité du capital social (75 %) et des voix au conseil d'administration, dès lors que, sur les douze membres ayant voix délibérative[4], huit d'entre eux sont des représentants de la collectivité, désignés par son organe délibérant.

Le rôle prépondérant de la collectivité dans le contrôle et la direction de la SACOVIV est renforcé par deux éléments : d'une part, le caractère très morcelé de l'actionnariat privé, qui n'a pas d'influence réelle sur la gouvernance de la société ; d'autre part, le cumul par l'un des représentants de la ville de Vénissieux au conseil d'administration des fonctions de président et de directeur général de la société.

L'emprise de la collectivité est si forte qu'elle peut être l'interlocuteur direct des diverses parties prenantes (salariés, locataires, propriétaires, promoteurs...) de la vie de la société, qui n'hésitent pas à adresser directement leurs demandes à la mairie. C'est d'ailleurs une situation que la mairie a eu à connaître assez fréquemment au cours des dernières années, compte tenu des difficultés de fonctionnement que la société a rencontrées. Dans ces conditions, il peut être difficile à la SACOVIV de faire valoir ses intérêts propres, qui ne se confondent pas nécessairement avec ceux de la ville de Vénissieux, même si la collectivité est l'actionnaire principal.

1.2.2- L'exercice des pouvoirs de direction générale

Dans sa délibération du 7 avril 2008, le conseil municipal de Vénissieux a mandaté Mme Ebersviller pour se porter candidate aux fonctions de président du conseil d'administration de la SACOVIV. Succédant à M. Falconnet, cinquième adjoint au maire de Vénissieux, Mme Ebersviller, troisième adjointe, préside donc le conseil d'administration depuis mai 2008. Même si son mandat ne le mentionnait pas expressément, elle assure régulièrement[5] les fonctions de directrice générale, par décision dudit conseil. Ce cumul de fonctions de présidente et de directrice générale, pour lesquelles Mme Ebersviller n'est pas rémunérée, est prévu par l'article L. 1524-5 du code général des collectivités territoriales.

---

[1] Article L. 411 du code de la construction et de l'habitation.
[2] La SACOVIV possède également deux foyers-logements accueillant des personnes âgées autonomes ou dépendantes, gérés par des tiers.
[3] 32 % selon une étude de juillet 2012 citée dans sa réponse, par la présidente-directrice générale de la société.
[4] Les locataires ont deux représentants au conseil d'administration, ne disposant toutefois que d'une voix consultative, conformément à l'article L. 481-6 du code de la construction et de l'habitation.
[5] CE, 10 juillet 2009, n° 322083.

Dans ses fonctions exécutives, Mme Ebersviller était assistée jusqu'en juillet 2013 de M. Guyard, nommé directeur général délégué sur sa proposition par le conseil d'administration à compter du 1er janvier 2009, à la suite de la cessation des fonctions de Mme Houël. L'intéressé, titulaire d'une expérience ancienne dans le secteur du logement social, a bénéficié, en tant que directeur général délégué, d'une délégation de pouvoirs consentie par le conseil d'administration, en application de l'article L. 225-56 du code de commerce[6] et de l'article 24 des statuts. Il lui appartenait notamment de « *diriger la société et assurer son fonctionnement régulier, pourvoir en général à la bonne gestion et aux besoins de la société, représenter la société vis-à-vis des tiers et de toutes administrations, recruter, nommer, fixer les salaires et révoquer, conclure et signer tous marchés, autoriser tous compromis et transactions, déterminer le placement des sommes disponibles, faire ouvrir au nom de la société tous comptes de dépôts* ».

Le directeur général délégué a donc reçu du conseil d'administration une très large délégation de pouvoirs en vue d'assurer la direction et la gestion courante de la SACOVIV, qui tient pour une bonne part à ce qu'il exerçait ses fonctions au sein de la société à temps plein à la différence de la directrice générale, adjointe au maire de Vénissieux en charge des finances, du logement et de la vie associative, qui n'est présente qu'occasionnellement au siège de la SACOVIV où, au demeurant, elle ne dispose pas d'un bureau permanent.

Malgré l'étendue des pouvoirs qui lui ont été attribués, le directeur général délégué reste placé sous l'étroite autorité de la directrice générale[7]. Il peut donc être privé, en pratique, de l'autonomie réelle de décision qu'implique la délégation de pouvoirs, voire être fragilisé dans l'exercice de ses fonctions exécutives. Si cette observation est contestée par la présidente-directrice générale de la société, elle est partagée, en revanche, par le directeur général délégué. Celui-ci a plus particulièrement fait valoir dans sa réponse que la privation du pouvoir hiérarchique et disciplinaire, qui lui avait pourtant été délégué, a contribué à la remise en cause de son autorité.

La chambre considère que le partage du pouvoir de direction et de gestion entre une directrice générale, mandataire de la commune de Vénissieux, et un directeur général délégué ne disposant pas toujours de l'autorité nécessaire pour exercer effectivement ses pouvoirs, n'est pas entièrement satisfaisant.

Compte tenu des besoins d'unité, de professionnalisme et d'implication à temps plein que requièrent les fonctions de direction générale, il serait souhaitable de dissocier les fonctions de président du conseil d'administration et de directeur général. Ce nouveau schéma de gouvernance, auquel ont souscrit, dans leur réponse commune, la présidente-directrice générale et son prédécesseur, permettrait de mieux séparer les fonctions de gestion et de contrôle, relevant respectivement du directeur général et du conseil d'administration[8].

1.2.3- La participation de la présidente-directrice générale aux délibérations du conseil d'administration

Avant sa désignation, en 2008, par le conseil municipal au conseil d'administration de la SACOVIV et sa nomination dans les fonctions de présidente-directrice générale, Mme Ebersviller occupait un logement dans le parc locatif social de la société, qu'elle a conservé.

---

6 II.- « En accord avec le directeur général, le conseil d'administration détermine l'étendue et la durée des pouvoirs conférés aux directeurs généraux délégués ».

7 La directrice générale peut proposer sa révocation au conseil d'administration (L. 225-55 du code de commerce).

8 Cf. 3ème alinéa de l'article L. 225-35 : *« Le conseil d'administration procède aux contrôles et vérifications qu'il juge opportuns. Le président ou le directeur général de la société est tenu de communiquer à chaque administrateur tous les documents et informations nécessaires à l'accomplissement de sa mission ».*

La situation de locataire de Mme Ebersviller est susceptible d'interférer avec ses fonctions de présidente-directrice générale de la société. Ces situations d'interférence peuvent se rencontrer lorsque le conseil d'administration qu'elle préside se prononce sur des sujets portant, par exemple, sur la réalisation des travaux d'entretien et de gros entretien, sur les hausses de loyers ou sur les suppléments de loyer de solidarité appliqués aux locataires excédant les plafonds de ressources du logement social. Mme Ebersviller pourrait alors bénéficier, en qualité de locataire, des décisions du conseil d'administration auxquelles elle prend part en participant au vote. Plus particulièrement, c'est à propos de la fixation des suppléments de loyer de solidarité que l'intérêt de Mme Ebersviller ne se confond pas avec celui de l'ensemble des occupants du parc locatif social.

La mise en place d'un supplément de loyer de solidarité a visé à tenir compte de situations où les ressources des familles occupant un logement social deviennent, en cours d'exécution du bail, supérieures aux plafonds fixés pour bénéficier d'un logement social. En application de la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, les bailleurs sociaux ont ainsi l'obligation de percevoir un supplément de loyer de solidarité auprès des locataires dont les ressources excèdent d'au moins 20 % les plafonds de ressources en vigueur pour l'attribution de logements sociaux. Depuis la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, les conditions dérogatoires d'application du supplément de loyer de solidarité sont fixées dans la convention d'utilité sociale signée avec l'Etat pour une durée de six ans.

Par délibération du 10 juin 2010 approuvant la convention d'utilité sociale 2011-2016 et autorisant la présidente à la signer, le conseil d'administration a fixé le barème appliqué par la SACOVIV en matière de suppléments de loyer de solidarité. Ce barème utilise largement les possibilités de dérogation offertes par les textes, en fixant des modalités de calcul du coefficient de dépassement du plafond de ressources favorables aux locataires, atténuant le montant de supplément de loyer de solidarité dont ils doivent s'acquitter, quelle que soit l'importance de l'excédent de leurs ressources par rapport aux plafonds.

% de dépassement du plafond de ressources	Valeur du coefficient de dépassement appliqué par la SACOVIV	Valeur du coefficient de dépassement fixé par la loi
20 %	0,20	0,27 mais modulation possible entre 0,13 et 0,34
de 21 à 59 % exemple : 51 %	+ 0,03 pour chaque dépassement supplémentaire de 1 % Coefficient égal à 1,13	+ 0,06 pour chaque dépassement supplémentaire de 1% mais modulation possible entre 0,03 et 0,075 Coefficient égal à 2,13
de 60 % à 149 % exemple : 81 %	0,08 pour chaque dépassement supplémentaire de 1 % Coefficient égal à 3,13	+ 0,08 pour chaque dépassement supplémentaire de 1% mais modulation possible entre 0,06 et 0,09 Coefficient égal à 4,37

(Source : chambre régionale des comptes)

Ce barème ne s'applique qu'aux locataires redevables d'un supplément de loyer de solidarité, soit une faible part des locataires du parc social de la SACOVIV mais parmi lesquels on compte Mme Ebersviller, dont le niveau de ressources excède le plafond dans des proportions importantes. L'intéressée a toutefois participé à la délibération et au vote, acquis à l'unanimité, d'une décision lui conférant un avantage particulier, distinct de celui de l'ensemble des locataires.

1.2.4- Des relations sociales tendues au sein du personnel

Ayant pour mission de développer la société, ce qui imposait parfois sur certains sujets, selon ses dires, *« un mode de gestion en rupture avec les pratiques passées »*[9], le directeur général délégué s'est heurté dès 2009 à de fortes résistances, notamment internes, et les tensions qui se sont manifestées au sein de la société ont été à l'origine de la réalisation, en 2010, d'un audit social.

L'audit a mis en lumière des dysfonctionnements importants mais, pour une large part, antérieurs à son arrivée : absence globale et manifeste de dialogue entre les services, responsabilités mal définies, déficit managérial des chefs de services qui manquent de cohésion et de loyauté entre eux et à l'égard du directeur, image dégradée auprès des locataires, interventions préjudiciables de la ville de Vénissieux dans la gestion du personnel et dans les relations avec les locataires.

Dans un contexte de réduction des effectifs, caractérisé notamment par la rupture de contrats de travail de cadres et d'agents dont l'ancienneté dans la société pouvait être forte, les tensions se sont accrues, allant jusqu'à la contestation voire à l'opposition aux instructions ou aux décisions du personnel d'encadrement, de la part de salariés pouvant se sentir protégés, à tort ou à raison.

Les tensions entre les agents et le déficit de dialogue ont eu des effets défavorables sur le niveau des absences et sur le fonctionnement courant des services :

- Résultant d'absences prolongées ou répétées, le taux d'absentéisme pour motif de maladie était en 2011 et 2012 d'environ 10 %, et atteignait même 15 % chez les agents d'entretien responsables d'immeubles. Tous salariés confondus, ce taux a toutefois légèrement baissé entre 2011 et 2013, passant environ de 11 à 9 %.

- Dans le domaine de la gestion locative, la SACOVIV ne s'est pas systématiquement conformée, au cours des années récentes, aux obligations légales qui lui incombaient, en vertu du code de la construction et de l'habitation, en matière de transmission au représentant de l'Etat dans le département d'informations statistiques concernant l'attribution de logements locatifs sociaux[10] et l'application du supplément de loyer de solidarité[11].

- Enfin, au plan technique, l'exécution des travaux de gros entretien et d'amélioration ou de renouvellement de composants[12], dont la programmation incombe au service du patrimoine, a pris du retard par rapport aux engagements pris dans le cadre du plan stratégique de patrimoine actualisé en 2010[13].

La cessation des fonctions en juillet 2013 du directeur général délégué, sur qui s'était focalisé le mécontentement d'une partie du personnel, des locataires ou des propriétaires dans le lotissement du Monery, peut contribuer à apaiser les tensions mais n'est pas de nature à régler les problèmes de fonctionnement interne de la société. Elle ne répond pas davantage aux interrogations actuelles du personnel sur le rôle et les missions que la ville de Vénissieux, actionnaire principal, entend confier à la SACOVIV au cours des années à venir.

---

[9] Cf. notamment le procès-verbal du conseil d'administration du 8 novembre 2010.
[10] Article R. 441-12.
[11] Article L. 441-10.
[12] Les travaux d'amélioration ou de renouvellement de composants (menuiseries extérieures, chauffage, plomberie et sanitaire...) sont comptabilisés dans les immobilisations et amortis.
[13] Cf. procès-verbal du conseil d'administration du 5 juillet 2012.

1.3- Une faible activité de production de logements locatifs sociaux

Au cours des dernières années, la SACOVIV a eu une faible activité de production de logements locatifs sociaux, ainsi que l'illustre la diminution de son parc locatif social entre 2007 et 2011.

Le parc locatif social[14]		
	2007	2011
Nombre de logements locatifs sociaux gérés	1 768	1 697

(Source : SACOVIV)

Dans cette période, les cessions de logements locatifs sociaux ont été, en volume, plus importantes que les constructions nouvelles. La SACOVIV a ainsi cédé, en 2008, 103 logements collectifs sociaux situés à Vaulx-en-Velin, et a livré 46 logements dans le cadre de deux opérations achevées en 2007 (La Pastorale, 16 logements) et en 2010 (Ambroise Croizat II, 30 logements). Ce sont les deux seules opérations de construction de logements locatifs sociaux réalisées dans la période 2007-2012.

La SACOVIV n'a, par suite, contribué que de manière très marginale à la production de logements neufs dans la commune de Vénissieux. Dans la période 2005-2009, sa production a ainsi représenté moins de 1 % de la production de logements neufs à Vénissieux et 2,6 % de celle de logements locatifs sociaux.

	2005-2009
Rythme annuel de production de la SACOVIV	3[15]
Rythme annuel de production de logements neufs à Vénissieux dont : - logements sociaux	327 116

(Source : programme local de l'habitat du Grand Lyon : Portes du Sud)

L'activité de gestion administrative et technique du parc locatif social a donc été largement prédominante et l'activité de construction de logements locatifs sociaux, qui constitue le cœur de l'objet social de la société, n'a eu qu'un caractère accessoire.

Compte tenu que la dernière opération de réhabilitation a été achevée en 2008, l'activité de réhabilitation du patrimoine ne peut pas réellement expliquer cette faible activité de construction. La SACOVIV s'est toutefois engagée, dans le cadre de la convention d'utilité sociale signée avec l'Etat, prévue par la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, à mettre en service, sur la période 2011-2016, 130 logements locatifs sociaux, soit en moyenne 21 logements par an pendant six ans. La société devrait ainsi livrer, en 2013 et en 2014, 48 nouveaux logements locatifs sociaux réalisés dans le cadre de l'opération "Le Monery", soit 12 logements en moyenne dans la période 2011-2014, ce qui est, à ce stade, en-deçà de l'objectif fixé dans la convention d'utilité sociale.

1.4- Un patrimoine locatif vieillissant

Le patrimoine locatif social est principalement concentré autour de cinq résidences de grands ensembles, comptant au total plus de 1 500 logements. En dépit d'opérations de

[14] Hors foyers, locaux sociaux divers et garages.
[15] 16 logements livrés en 2007.

réhabilitation[16], il est très majoritairement ancien, construit parfois il y a plus de quarante ans, sur la base de normes techniques obsolètes, par exemple en matière d'isolation thermique, d'accessibilité aux personnes à mobilité réduite ou de sécurisation, et les équipements intérieurs, notamment sanitaires et électriques, sont parfois vétustes. Il ne répond donc pas toujours aux attentes des locataires.

Résidences	Date de mise en service	Nombre de logements
Max Barel	1968-1971	449
Ambroise Croizat	1964-1967	388
Le Monery	1971-1977	286
Le Couloud	1967-1969	260
Jacques Duclos	1955	190

(Source : SACOVIV)

Le diagnostic patrimonial réalisé en 2010 par la société, en vue d'actualiser le plan stratégique de patrimoine élaboré en 2005, et présenté en conseil d'administration, a ainsi mis en évidence *« des pathologies techniques fortes »* dans les résidences Ambroise Croizat, Jacques Duclos, Le Monery et Le Couloud (1 124 logements), nécessitant des travaux très importants dans les années à venir.

2- LA QUALITÉ DES COMPTES ET LA SITUATION FINANCIÈRE

2.1- La certification des comptes de la société

La SACOVIV est soumise, en application de l'article L. 225-218 du code de commerce, au contrôle d'un commissaire aux comptes, qui a certifié sans réserves les comptes des exercices 2006-2007 à 2011-2012.

2.2- Les conditions de la vérification des comptes

La balance générale est un document comptable indispensable à la bonne compréhension de la situation financière d'une entreprise constituant l'un des moyens de contrôle dont les commissaires aux comptes doivent pouvoir disposer.

La chambre note que la présentation de la balance générale de la société a rendu plus difficile la vérification des comptes car, contrairement à la pratique courante, elle ne dissocie pas les soldes d'entrée des flux de l'exercice, ce qui ne permet pas de comprendre aisément les variations des soldes des comptes de bilan entre l'ouverture et la clôture d'un exercice.

2.3- La comptabilisation des charges récupérables

Les frais accessoires au loyer, plus communément appelés charges locatives ou récupérables[17], sont les charges payées par la SACOVIV en tant que propriétaire, dont le remboursement est demandé aux locataires.

La liste des charges récupérables est fixée par le décret n°87-713 du 26 août 1987 et le propriétaire doit être en mesure de justifier auprès des locataires leur montant, en transmettant un décompte de charges avant de procéder à la régularisation et en tenant à sa disposition toutes les pièces justificatives durant un mois à compter de l'envoi du décompte.

[16] La dernière opération de réhabilitation, réalisée entre 2003 et 2008, a concerné la résidence Max Barel, avec environ 12 M€ de travaux.

[17] La notion de charges récupérables est définie à l'article 23 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 et reprise à l'article L. 442-3 du code de la construction et de l'habitation pour le logement social.

La société les comptabilise au compte 614 -*charges locatives et de copropriété.* La gestion comptable de ces charges récupérables auprès des locataires appelle plusieurs critiques.

En premier lieu, le compte 614 n'a pas vocation à comptabiliser des charges récupérables mais seulement les charges locatives et de copropriété dont la société est redevable pour son propre compte. Au-delà de cette mauvaise imputation comptable, le mode de comptabilisation retenu, consistant à inscrire dans ce compte unique la totalité des charges récupérables, sans procéder à une ventilation de ces dépenses par nature, ne permet pas de déterminer à la lecture des comptes les montants respectifs des diverses catégories de dépenses récupérables. La chambre relève, par comparaison, que l'instruction comptable applicable aux offices publics de l'habitat prévoit, pour chaque compte de charges, des sous comptes distincts selon le caractère récupérable ou non récupérable des charges comptabilisées. C'est un mode semblable de traitement comptable, distinguant pour chaque type de charges la part récupérable de la part non récupérable, qui est appliqué par les sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré. Ce mode de comptabilisation assure une meilleure transparence des comptes.

En second lieu, le compte 614 comptabilise la fraction des charges de personnel récupérable auprès des locataires (entretien, gardiennage) mais cette dépense figure également au compte 64 qui comptabilitse l'intégralité des charges de personnel payées par la, SACOVIV. Autrement dit, la part récupérable des dépenses de personnel fait l'objet d'une double comptabilisation en charges de personnel et en charges récupérables, pour un montant de 377 k€ dans l'exercice 2011-2012. La comptabilisation d'une partie des charges de personnel au compte 614 contraint la société à faire apparaitre en produits d'exploitation, au compte 758, une récupération de salaires et charges pour un montant équivalent de manière à neutraliser l'incidence sur le résultat comptable de la double comptabilisation d'une même charge. Mais ce mode de gestion comptable aboutit à accroître anormalement le total des charges et des produits de la société.

Enfin, la SACOVIV appelle mensuellement, en complément du loyer, une provision pour charges récupérables comptabilisée au compte 7031 et destinée à faire face aux charges locatives imputables aux locataires. La régularisation, au regard des charges réellement supportées par la société enregistrées au compte 614, peut intervenir dans l'exercice ou dans l'exercice suivant au compte 7032. La pratique varie toutefois selon les résidences ou selon la nature des charges récupérables, et il peut y avoir des régularisations plus tardives. Dans ce contexte, malgré un travail approfondi avec le service comptable sur plusieurs exercices, la chambre n'a pas été en mesure de rapprocher les montants comptabilisés aux comptes 614, 7031 et 7032, afin de s'assurer de la concordance entre les charges supportées par la société, récupérables auprès des locataires, et les provisions appelées.

2.4- La situation financière

2.4.1- La formation du résultat net comptable

Le résultat net comptable de la société fluctue assez fortement lors des cinq derniers exercices mais ces fluctuations sont principalement liées à la comptabilisation d'un excédent comptable résultant de deux opérations de cession.

Dans l'exercice 2007-2008, la SACOVIV a cédé à un opérateur de logement social plus de 100 logements situés à Vaulx-en-Velin, dont la valeur comptable nette était de 1,8 M€, pour un montant de 3,6 M€. En 2011-2012, la forte progression du résultat net comptable résulte d'un excédent d'environ 1 M€ dégagé à la clôture de l'opération de

construction sous maîtrise d'ouvrage de la société de 54 maisons individuelles vendues en l'état futur d'achèvement.

En neutralisant l'incidence de ces opérations, le résultat net comptable demeure excédentaire dans toute la période mais est généralement compris entre 300 et 600 k€.

(en M€)	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012
Résultat net comptable	2,37	0,04	0,32	0,39	1,46
dont part liée à des opérations de cessions à caractère exceptionnel	*1,75*				*1,06*
Résultat net comptable hors opérations de cessions à caractère exceptionnel	0,62	0,04	0,32	0,39	0,40

(Source : comptes de résultat)

2.4.1.1- Les produits de la société

Dans la période 2008-2012, le total des produits inscrits au compte de résultat progresse très fortement du fait du suivi comptable d'une opération de construction de 54 maisons individuelles destinées à être vendues en l'état d'achèvement[18]. Hormis cette opération, les principaux produits d'exploitation sont constitués des loyers perçus et des charges locatives ou récupérables qui s'élèvent à environ 10 M€ par an (cf. tableau).

(en M€)	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012
Total des produits	11,66	11,93	21,40	24,89
dont :				
- loyers	6,37	6,51	6,75	6,92
- provisions appelées (charges locatives)	2,70	2,51	2,98	2,82
- en cours de production de biens (promotion immobilière)	-	0,7	6,64	12,68

(Source : comptes de résultat)

Les loyers appelés par la société ont atteint un peu moins de 7 M€ dans l'exercice 2011-2012. Ils sont constitués, pour l'essentiel, des loyers locatifs sociaux, dont le montant s'est élevé à 6 M€.

Dans le parc locatif social de la SACOVIV, le niveau des loyers en vigueur, exprimé en €/m², est, hormis les deux résidences les plus récentes mises en service en 2007 et 2010, assez notablement inférieur aux plafonds prévus par la réglementation, quels que soient les types de logements. L'écart de prix par rapport au loyer plafond varie selon les résidences mais il peut atteindre 15 à 20 % pour les anciennes résidences comptant un nombre élevé de logements (Le Couloud, Max Barel, Le Monery, Jacques Duclos)[19]. Il en résulte que le loyer annuel moyen par m² de surface habitable était, en 2011, de 50,50 € dans le parc de la société, contre 62 € en moyenne au niveau national pour les sociétés d'économie mixte gérant un parc locatif social[20].

Cet écart, qui est la source directe d'un manque à gagner pour la SACOVIV, trouve d'abord son origine dans les montants des loyers fixés, lors de la mise en service des résidences, à des niveaux inférieurs aux plafonds, mais il a été renforcé par le choix du conseil d'administration, y compris dans la période récente, de ne pas toujours appliquer l'intégralité de la revalorisation résultant de la variation de l'indice des références des loyers fixant les plafonds des augmentations annuelles de loyers. Ces décisions ont été prises,

[18] Cette activité de construction-vente est suivie au plan comptable dans un compte de stock et d'en-cours de production de biens (compte 33) et, en fin d'exercice comptable, les coûts imputés sur ce compte au cours de l'exercice sont comptabilisés aux comptes de charges concernés (compte 605) par le crédit d'un compte de variation des en-cours de production de biens (compte 713).
[19] Cf. procès-verbal du conseil d'administration du 18 janvier 2012.
[20] Données comparative fédération des Entreprises publiques locales – dossier individuel de situation 2011.

selon la présidente-directrice générale et son prédécesseur, *« pour ne pas précariser davantage une population déjà fortement paupérisée »*.

	2011	2012	2013
Variation annuelle de l'indice de référence des loyers[21]	1,10 %	1,90 %	2,15 %
Hausse appliquée aux loyers des baux en cours d'exécution	1,10 % (au 1er février)	1,80 % (au 1er janvier)	1,90 % (au 1er janvier)

(Source : chambre régionale des comptes)

La faiblesse relative des recettes tirées des loyers locatifs sociaux provient également de la fixation de suppléments de loyers de solidarité à des niveaux inférieurs à ceux autorisés par la réglementation.

Les dispositions du code de la construction et de l'habitation applicables à la SACOVIV prévoient, ainsi que cela a été dit, le paiement par les locataires, en dehors des quartiers classés en zones urbaines sensibles, d'un supplément de loyer de solidarité s'ajoutant au loyer principal et aux charges locatives *« dès lors qu'au cours du bail les ressources de l'ensemble des personnes vivant au foyer excèdent d'au moins 20 % les plafonds de ressources en vigueur pour l'attribution de ces logements »*[22]. En application des dispositions réglementaires[23], le calcul du supplément de loyer de solidarité est effectué à partir d'un coefficient de dépassement du plafond de ressources dont la valeur augmente en fonction de l'ampleur du dépassement. Elles autorisent toutefois les bailleurs sociaux, dans la convention d'utilité sociale conclue avec l'Etat, à moduler le coefficient de dépassement du plafond de ressources, pour atténuer ou amplifier le montant du supplément de loyer de solidarité demandé aux locataires. Les dispositions de la convention d'utilité sociale, d'une durée de six ans, prévoient ainsi pour les locataires de la SACOVIV un mode de calcul du supplément de loyer de solidarité plus favorable, compte tenu du choix de la société de moduler à la baisse le coefficient de dépassement du plafond de ressources.

En pratique, une demande de communication des derniers avis d'imposition est adressée chaque année par la SACOVIV à quelque cinq cents locataires ne résidant pas en zone urbaine sensible et ne bénéficiant pas de l'aide personnalisée au logement, par suite susceptibles d'être redevables du supplément de loyer de solidarité. Toutefois, compte tenu du montant souvent faible des ressources des occupants du parc locatif social et des règles appliquées par la SACOVIV, seulement une cinquantaine de locataires s'acquitte d'un supplément de loyer de solidarité et le montant annuel perçu par la société n'excède pas 40 k€/an[24].

L'examen au cours de l'instruction des dossiers des locataires redevables du supplément de loyer de solidarité a mis en évidence des erreurs de liquidation résultant notamment du défaut de prise en compte des ressources de l'ensemble des personnes vivant au foyer. Si ces cas restent peu nombreux, ils révèlent l'insuffisance du contrôle interne dans ce domaine.

Parmi les situations anormales relevées, figure celle de Mme Ebersviller, présidente directrice générale de la société. Ce n'est qu'à compter de 2013 que l'intéressée s'est acquittée d'un supplément de loyer de solidarité d'un montant mensuel d'environ 200 €,

[21] La variation annuelle de l'indice prise en compte par la SACOVIV est celle calculée au 3ème trimestre. La révision des loyers pratiqués, en fonction de l'indice de référence des loyers, se faisait au 1er juillet jusqu'à la fin de l'exercice 2010. Depuis janvier 2011, c'est au 1er janvier de chaque année.

[22] Article L. 441-3.

[23] Articles R. 441-20 et suivants.

[24] Le montant appelé des suppléments de loyer de solidarité est d'environ 60 k€/an mais il n'est pas systématiquement recouvré, notamment lorsqu'il résulte d'un mode de calcul forfaitaire pour défaut de transmission de l'avis d'imposition au bailleur social, sans lien réel avec le niveau de ressources des locataires.

calculé sur la base de l'avis d'imposition de l'année 2012, établi sur les revenus de l'année 2011. Il ressort du dossier examiné durant l'instruction que les avis d'imposition des années 2010 et 2011, transmis à la SACOVIV, ne mentionnent pas les indemnités de fonction d'élue locale d'un montant annuel d'environ 22 000 €. Elles n'ont donc pas été prises en compte dans l'évaluation de son revenu fiscal de référence qui sert au calcul du supplément de loyer de solidarité. Si ces indemnités de fonction n'ont pas nécessairement à être prises en compte pour le calcul de l'impôt sur le revenu dès lors que la retenue à la source libératoire de cet impôt est le régime de droit commun, et souvent le plus favorable, les élus doivent obligatoirement mentionner dans leur déclaration de revenus le montant net des indemnités de fonction assujetties à la retenue à la source pour la détermination du revenu fiscal de référence. Il y a donc une omission dans les déclarations de revenus des années 2009 et 2010 de Mme Ebersviller, qui a causé un préjudice financier à la SACOVIV d'environ 5 000 € sur les deux exercices examinés.

2.4.1.2- Les charges de la société

Dans la période 2008-2012, le total des charges progresse fortement, notamment pour la raison précédemment indiquée, c'est-à-dire la gestion comptable de l'opération de construction-vente dans le lotissement du Monery.

(en M€)	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012
Total des charges	11,62	11,61	21,01	23,43
dont :				
- Charges locatives ou récupérables (y compris personnel)	2,63	2,39	2,69	2,70
- Charges de personnel (y compris part récupérable auprès des locataires)	1,99	1,68	1,60	1,68
- Entretien et réparation (part non récupérable)	1,20	1,23	1,21	1,21
- Charges financières	1,12	0,75	0,69	0,78

(Source : comptes de résultat)

2.4.1.2.1- Les charges locatives ou récupérables

Les charges récupérables constituent le premier poste de charges. Parmi les charges récupérables, figurent les frais de personnel liés à l'entretien de propreté des parties communes intérieures au bâtiment ou à l'ensemble des bâtiments dès lors que cet entretien est assuré en régie par la SACOVIV. Les charges de personnel d'encadrement technique et de gardien d'immeuble sont ainsi récupérables, sous certaines conditions, à concurrence respectivement de 10 % et 75 % de leur montant tandis que les fonctions confiées à un prestataire extérieur doivent être regardées comme récupérables dans leur totalité.

Entre les exercices 2008-2009 et 2011-2012, elles ont progressé de près de 15 % en passant de 464 k€ à 530 k€, dont 377 k€ de dépenses de personnel directement supportées par la société et 153 k€ des prestations de remplacement facturées par un organisme tiers auquel la SACOVIV a fait appel.

2.4.1.2.2- Les dépenses de personnel

Les charges de personnel sont le deuxième poste de charges de la société. Leur baisse, depuis 2008, est d'abord liée à la réduction des effectifs de la société, dont le nombre est passé de 42 agents, en 2007, à 38 agents en 2012. Rapporté au nombre de logements sociaux gérés par la SACOVIV, leur niveau demeure toutefois encore élevé si on le compare à celui des sociétés d'économie mixte de construction et de gestion de logements locatifs sociaux.

	SACOVIV (2012)	SEM immobilières
Nombre d'agents pour 1 000 logements	22,4	20,9[25]

(Source : chambre régionale des comptes)

Les avantages accordés au personnel sont assez importants, à la fois en matière de rémunérations et de temps de travail.

Les relations entre la SACOVIV et son personnel relèvent de la convention collective nationale de l'immobilier, complétée par divers avenants. Si la SACOVIV a repris la classification des emplois de la convention collective (9 niveaux de classification associés à un salaire minimum brut annuel incluant un supplément de salaire, dit 13ème mois, égal à un mois de salaire global brut mensuel), elle a mis en place une grille salariale fixant les rémunérations à des niveaux assez nettement supérieurs à ceux arrêtés dans la convention collective.

L'écart de rémunérations est compris entre 13 % et 40 % selon le niveau des emplois, pour un temps de travail inférieur à celui prévu dans la convention collective. La chambre estime, compte tenu de la répartition des emplois, la charge supplémentaire pour la société à environ 200 k€[26] pour l'année 2012.

Classifications	Salaire annuel brut conventionnel (au 1er juillet 2012)	Salaire annuel brut SACOVIV (au 1er juin 2012)	Ecart de rémunérations
Employé 1	18 371	20 807	13,3%
Employé 2	18 732	22 750	21,4%
Employé 3	19 064	23 955	25,7%
Agent de maîtrise 1	19 382	25 935	33,8%
Agent de maîtrise 2	21 240	27 430	29,1%
Cadre 1	22 417	31 330	39,8%
Cadre 2	30 176	36 361	20,5%
Cadre 3	35 955	44 681	24,3%
Cadre 4	40 660	53 456	31,5%

(Source : chambre régionale des comptes)

Au titre de l'ancienneté, la convention collective prévoit une majoration du salaire global brut mensuel de 20 € pour les quatre premiers niveaux de classification et de 24 € pour les cinq niveaux suivants tous les trois ans au titre de d'ancienneté, applicable au 1er janvier suivant la date d'anniversaire. A l'exception des salariés récemment engagés dans la société, le personnel bénéficie d'un régime d'ancienneté plus avantageux dans lequel la prime d'ancienneté est de 3 % du salaire brut mensuel tous les trois ans.

Des avantages non prévus à la convention collective sont enfin consentis aux salariés en vertu d'un usage institué par l'entreprise : prime de rentrée scolaire sous la forme de chèques-cadeaux de 140 € par enfant scolarisé, prime de parents sous la forme de chèques-cadeaux de 44 €/an quel que soit l'âge des enfants, prime de vêtement de 90 € bruts par an allouée au personnel administratif.

En ce qui concerne le temps de travail, un accord d'entreprise portant réduction et aménagement du temps de travail a été conclu en juin 1999. La durée moyenne hebdomadaire de travail a été fixée à 33h18mn. Compte tenu du régime de congés en vigueur, plus particulièrement de l'octroi de 5 jours de congés exceptionnels au titre des ponts et de 32 jours de congés payés[27], le temps de travail annuel s'établit en moyenne à

[25] Source : rapport de la mission interministérielle d'inspection du logement social.
[26] Surcoût estimé sur les seuls salaires brut – hors charges patronales.
[27] Jours de fractionnement systématiquement accordés.

1470 heures. La durée de travail du personnel de la SACOVIV est ainsi très inférieure à la durée légale du travail effectif des salariés fixée à 35 heures par semaine ou 1607 heures par an par le code du travail et reprise dans la convention collective nationale de l'immobilier.

Cet avantage a un coût pour l'entreprise, représentant l'équivalent de trois emplois à temps plein.

2.4.1.2.3- Les dépenses d'entretien et de réparation

Les travaux d'entretien, qu'il s'agisse d'entretien courant ou de gros entretien, ont pour objet de maintenir les immeubles en état d'être loués, sans augmenter leur durée de vie.

A la différence des travaux d'entretien courant, les travaux de gros entretien, plus importants, font l'objet d'un programme pluriannuel sur la base duquel est constituée une provision pour gros entretien.

(en M€)	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012
Entretien courant sur logements	0,84	0,77	0,71	0,79
Gros entretien sur logements	0,23	0,26	0,31	0,36
Total	1,07	1,03	1,02	1,15

(Source : comptes de résultat)

L'enveloppe financière allouée par la SACOVIV à l'entretien du patrimoine existant reste assez stable depuis 2008, avec une nette prédominance des dépenses d'entretien courant par rapport à celles de gros entretien, que le directeur général délégué entendait toutefois corriger.

Les dépenses de gros entretien devraient poursuivre dans les années à venir le mouvement de hausse déjà amorcé, sous l'effet d'une meilleure programmation pluriannuelle des travaux dans les différentes résidences du parc.

Les moyens financiers consacrés par la société à l'entretien des logements restent toutefois inférieurs aux besoins dits indispensables, évalués en 2010, lors de l'actualisation du plan stratégique de patrimoine, à 17 M€ pour la période 2010-2019, dont 1 M€ de dépenses annuelles d'entretien courant et 6,6 M€ de dépenses totales de gros entretien.

2.4.1.2.4- Les charges financières

Après un mouvement de réduction de l'encours de dette observé jusqu'en 2011, et résultant pour l'essentiel de la faible activité de construction de la SACOVIV, la dette s'est accrue au cours de l'exercice 2011-2012, en lien avec l'opération de construction de logements locatif sociaux sur les lots C1 et C2 du lotissement du Monery.

	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012
Encours de dette à la clôture de l'exercice (en M€)	31,9	29,9	27,9	30,2

(Source : SACOVIV)

L'évolution des charges financières a globalement suivi celle de l'encours de dette, en progressant légèrement au cours de l'exercice 2011-2012. Durant l'ensemble de la période, la SACOVIV a bénéficié de taux d'intérêt faibles, en liaison avec ceux du livret A, dont les ressources financent le logement social.

2.4.2- Le financement propre interne

Le financement propre interne recouvre l'autofinancement au sens strict et le financement obtenu par la cession d'actifs. C'est une donnée financière importante pour apprécier la capacité de la SACOVIV à remplir ses obligations de production de logements locatifs sociaux compte tenu que celle-ci requiert une part de financement propre, qu'elle se réalise par la construction de logements sous la maîtrise d'ouvrage de la SACOVIV ou par le recours à l'acquisition en l'état de futur achèvement de logements construits par des promoteurs, destinés au locatif social. Cette part de financement propre tend même à augmenter du fait de l'augmentation régulière du coût de revient des logements, y compris des logements sociaux (coût de la charge foncière, nouvelles normes de construction...) et de la diminution des aides à la pierre de l'Etat.

L'autofinancement de la société tend à s'améliorer depuis 2008 mais le montant dégagé lors de l'exercice 2011-2012 est gonflé par un excédent d'environ 1 M€ résultant de l'opération de promotion-construction portant sur les 54 maisons individuelles dans le lotissement du Monery. Il ne permet toutefois pas toujours de couvrir en totalité les remboursements d'emprunt et les dépenses d'investissement nécessaires sur le parc social existant (remplacement de composants, travaux d'amélioration), qui peuvent également bénéficier de subventions publiques.

La SACOVIV souffre donc d'une faiblesse assez récurrente, liée à l'insuffisance de l'autofinancement disponible pour le financement d'opérations nouvelles de construction de logements locatifs sociaux (cf. tableau). Elle a ainsi été contrainte, en 2008, de céder des actifs pour dégager un financement propre interne suffisant pour financer l'opération Ambroise Croizat II, dont les logements ont été livrés en 2010. De manière assez analogue, c'est l'excédent dégagé dans l'exercice 2011-2012 dans le cadre de l'opération de promotion immobilière, et non l'autofinancement courant, qui a permis à la SACOVIV d'apporter les fonds propres nécessaires à l'opération de construction de 48 logements locatifs sociaux dans le lotissement du Monery, qui seront livrés en 2013 et 2014.

(en M€)	2009-2010	2010-2011	2011-2012
Capacité d'autofinancement [28] brute	2,21	2,38	3,36
Remboursement d'emprunts	1,81	1,93	1,88
Capacité d'autofinancement nette	0,40	0,45	1,48
Travaux d'amélioration ou de réhabilitation du parc social existant (investissements)	0,50	0,26	1,68
Capacité d'autofinancement nette disponible pour constructions nouvelles	- 0,10	+ 0,19	- 0,20

(Source : chambre régionale des comptes)

La faiblesse du financement propre interne, et plus particulièrement de l'autofinancement, contraint donc très fortement les possibilités d'investissement de la société. Elle résulte principalement du caractère insuffisant de l'excédent dégagé par les opérations d'exploitation, compte tenu du niveau des produits (loyers...) et des charges d'exploitation (charges de personnel...).

[28] La capacité d'autofinancement (CAF) est l'ensemble des ressources de financement secrétées par une entreprise de façon interne. Elle représente donc un excédent de ressources internes et correspond à la différence entre les produits encaissables et les charges décaissables, c'est-à-dire à un flux de fonds ou un flux potentiel de trésorerie.

3- LA RÉALISATION DES OPÉRATIONS "AMBROISE CROIZAT II" ET "LE MONERY"

Au cours de la période contrôlée, la SACOVIV a principalement engagé deux opérations portant d'une part sur la construction de 30 logements locatifs sociaux ("Ambroise Croizat II") et d'autre part sur l'aménagement urbain d'une zone réalisé dans le cadre d'une procédure de lotissement ("Le Monery").

Il convient, au préalable, de présenter les grandes lignes du cadre juridique applicable à la passation des marchés de maîtrise d'œuvre et de travaux de la société.

3.1- Le cadre juridique applicable aux marchés de maîtrise d'œuvre et de travaux passés par la SACOVIV

Selon 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 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics. La SACOVIV est donc soumise, en application du code de la construction et de l'habitation, au respect des dispositions de l'ordonnance pour la passation des marchés de maîtrise d'œuvre (marchés de services) et de travaux.

La SACOVIV a également la qualité de maître d'ouvrage au sens de la loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique lorsqu'elle réalise des logements locatifs sociaux. Ainsi, aux termes du 4° de l'article 1 de ladite loi: *« Les dispositions de la présente loi sont applicables à la réalisation de tous ouvrages de bâtiment ou d'infrastructure ainsi qu'aux équipements industriels destinés à leur exploitation dont les maîtres d'ouvrage sont (...) : 4° Les organismes privés d'habitations à loyer modéré, mentionnés à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation, ainsi que les sociétés d'économie mixte, pour les logements à usage locatif aidés par l'État et réalisés par ces organismes et sociétés ».*

3.2- La réalisation de la résidence Ambroise Croizat II

Dès lors qu'une opération de construction est reconnue comme une opération de logement social, sa réalisation ouvre droit à l'obtention de prêts à long terme de la part de la Caisse des dépôts et consignations. Il existe trois types de prêts, en fonction des ressources des ménages auxquels est destiné le programme aidé de construction : les prêts locatifs aidés dits d'intégration (PLA-I), les prêts locatifs à usage social (PLUS) et les prêts locatifs sociaux (PLS). C'est notamment la nature du prêt ayant servi à financer le logement social qui conditionne le montant du loyer et non le niveau des revenus des occupants.

Les prêts PLA-I financent les logements dont les loyers sont les plus bas, réservés aux ménages rencontrant les difficultés les plus grandes. Les prêts PLUS financent les logements sociaux destinés à des ménages disposant de ressources modestes. Les prêts PLS financent notamment des logements locatifs intermédiaires pour lesquels le plafond de revenus des ménages est assez nettement supérieur à celui des prêts locatifs à usage social (PLUS). Ils répondent davantage aux besoins en logement des ménages à revenus intermédiaires.

La résidence Ambroise Croizat II est une résidence de 30 logements locatifs sociaux[29] mis en service en 2010.

[29] 26 logements PLUS et 4 logements PLA-I.

Le programme de construction de l'opération a été financé par des prêts PLUS (26 logements) et PLA-I (4 logements). Le bénéfice de ces prêts a été complété par des subventions de l'État, dont la gestion a été déléguée au Grand Lyon (aides à la pierre)[30], et d'autres collectivités, ainsi que par les fonds propres des bailleurs sociaux. Plus précisément, la répartition du financement a été la suivante : prêts (57 %), pour l'essentiel octroyés par la Caisse des dépôts et consignations, subventions (29 %) de collectivités publiques (État, Grand Lyon, région Rhône-Alpes et ville de Vénissieux) et du Comité paritaire du logement des organismes sociaux[31], ressources propres de la société (14 %).

3.2.1- La passation du marché de maîtrise d'œuvre

En 2007, la SACOVIV a engagé la procédure de passation du marché de maîtrise d'œuvre portant sur un projet de construction de 20 logements, pour lequel le montant prévisionnel des travaux a été estimé à 1,686 M€ HT.

La société n'a procédé à aucune mesure de publicité mais s'est bornée à mettre en concurrence quatre cabinets d'architectes qu'elle a elle-même sélectionnés, en leur adressant le cahier des charges de la consultation.

Seuls deux cabinets ont déposé une offre, d'un montant assez proche. L'acte d'engagement fixant le forfait provisoire de rémunération à 160 k€ HT a été signé par la directrice générale déléguée de la SACOVIV le 4 juillet 2007.

Les études faites par le groupement de maîtrise d'œuvre au stade de l'avant-projet ont toutefois débouché sur une modification très importante du programme des travaux, portant le nombre de logements sociaux construits de 20 à 30, ainsi qu'en témoigne l'avenant signé le 31 janvier 2008 par la directrice générale déléguée. Le coût prévisionnel définitif des travaux a ainsi été arrêté à 3,535 M€ HT, portant le forfait de rémunération de la maîtrise d'œuvre à 318 k€ HT. Au regard du montant initialement fixé par le marché initial conclu en juillet 2007, l'avenant de janvier 2008 a donc été à l'origine du quasi doublement de la rémunération du maître d'œuvre.

A la différence du code des marchés publics, l'ordonnance du 6 juin 2005 et le décret du 30 décembre 2005 pris en application n'encadrent pas la passation des avenants. Toutefois, le pouvoir de modification par avenant des contrats initiaux reste soumis au respect des principes fondamentaux de la commande publique énoncés à l'article 6 de l'ordonnance : liberté d'accès à la commande publique, égalité de traitement des candidats et transparence des procédures. Ainsi, un avenant ne peut légalement, sauf exception, apporter des modifications substantielles au contrat conclu initialement, et un changement dans l'équilibre économique du contrat en faveur de l'attributaire du marché, résultant par exemple d'une modification du prix du marché, peut constituer une telle modification substantielle. C'est d'ailleurs la position du ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, exprimée dans l'instruction du 10 février 2012 relative aux marchés des offices publics de l'habitat[32] : *« Il en résulte que, même si les textes ne le disent pas expressément, un avenant ne peut modifier ni l'objet du contrat, ni son économie générale ».*

En ce qui concerne la rémunération du maître d'œuvre, qui constitue le prix du marché, l'article 9 de la loi du 12 juillet 1985 dispose que : *« La mission de maîtrise d'œuvre donne lieu à une rémunération forfaitaire fixée contractuellement. Le montant de cette rémunération tient compte de l'étendue de la mission, de son degré de complexité et du coût prévisionnel des travaux ».* Le coût prévisionnel des travaux est déterminé, aux termes du c) de l'article

[30] Loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.
[31] Subvention allouée au titre du "1% relance".
[32] Instruction n°12-007-MO du 10 février 2012 (p. 15).

29 du décret du 29 novembre 1993 relatif aux missions de maîtrise d'œuvre confiées par des maîtres d'ouvrage publics à des prestataires de droit privé, *« soit sur l'estimation prévisionnelle des travaux établie par le maître d'œuvre lors des études d'avant-projet sommaire, soit sur l'estimation prévisionnelle définitive des travaux établie lors des études d'avant-projet définitif. Dans le cas où le coût prévisionnel des travaux n'est pas encore connu au moment de la passation du contrat avec le maître d'œuvre, le montant provisoire de la rémunération de ce dernier est basé sur la partie affectée aux travaux de l'enveloppe financière prévisionnelle fixée par le maître de l'ouvrage »*. Aux termes du II de l'article 4 dudit décret : *« Les études d'avant-projet définitif ont pour objet : (...) d) d'établir l'estimation prévisionnelle du coût définitif des travaux, décomposés en lots séparés ; e) de permettre au maître de l'ouvrage d'arrêter définitivement le programme ; f) de permettre l'établissement du forfait de rémunération dans les conditions prévues par le contrat de maîtrise d'œuvre »*.

Il résulte de ce qui précède que, s'il appartient au maître d'ouvrage, avant tout commencement des études d'avant-projet, de définir le programme de l'opération et d'arrêter l'enveloppe financière prévisionnelle, il peut faire évoluer le programme et l'enveloppe financière prévisionnelle avant le commencement des études de projet. Les conséquences de l'évolution du programme, notamment sur la rémunération forfaitaire du maître d'œuvre sont alors prises en compte par voie d'avenant au marché initial, conformément au III de l'article 30 du décret : *« En cas de modification de programme ou de prestations décidées par le maître de l'ouvrage, le contrat de maîtrise d'œuvre fait l'objet d'un avenant qui arrête le programme modifié et le coût prévisionnel des travaux concernés par cette modification, et adapte en conséquence la rémunération du maître d'œuvre et les modalités de son engagement sur le coût prévisionnel »*.

Les dispositions autorisant la modification du forfait de rémunération du maître d'œuvre par voie d'avenant doivent toutefois être combinées avec celles qui encadrent la passation des avenants, en particulier les principaux fondamentaux de la commande publique (CAA Paris, 25 février 2013, n°12PA01067).

En ce qui concerne le marché de maîtrise d'œuvre relatif à l'opération de construction de la résidence Ambroise Croizat II, le règlement de consultation mentionnait la réalisation d'un programme prévisionnel de construction d'un bâtiment de 20 logements collectifs mais il précisait : *« Le nombre et la typologie devront être optimisées au regard de la SHON*[33] *maximale autorisée par le PLU. Un nombre plus important de logements est autorisé et souhaité par la SACOVIV »*.

La modification très substantielle du programme de l'opération au stade des études d'avant-projet, consistant à construire non plus 20 mais 30 logements, a été à l'origine de la passation d'un avenant revalorisant le forfait de rémunération du maître d'œuvre de 98,75 %, en le portant de 160 k€ HT à 318 k€ HT, en lien avec la très forte augmentation de l'estimation prévisionnelle du coût des travaux, passée de 1,686 M€ HT (enveloppe financière prévisionnelle) à 3,535 M€ HT (estimation du coût prévisionnel définitif).

La chambre relève que, compte tenu de la surface foncière disponible et du coefficient d'emprise au sol, permettant *ab initio* la réalisation d'une trentaine de logements (cf. tableau), le programme prévisionnel de construction, sur la base duquel a été organisée la mise en concurrence initiale, était manifestement sous-évalué.

[33] Surface hors œuvre nette.

Surface foncière	1 236 m²
Coefficient d'emprise au sol[34]	0,4[35]
Emprise au sol maximale autorisée pour la construction du bâtiment Ambroise Croizat II	494 m²
Surface constructible d'un bâtiment R+4 (5 niveaux) du type Ambroise Croizat II	2 470 m²
Surface prévisionnelle moyenne par logement	70 m²
Nombre de logements susceptibles d'être construits compte tenu de la surface foncière, du coefficient d'emprise au sol et du choix de la SACOVIV de construire un bâtiment R+4	**30 à 35**

(Source : chambre régionale des comptes)

L'avenant en cause, témoignant de la modification très substantielle du programme des travaux pendant les études d'avant-projet, résultant elle-même de la mauvaise évaluation des besoins initiaux, pourrait être regardé comme ayant bouleversé l'économie du marché et, par suite, comme étant de nature à faire naître un nouveau marché dont la passation aurait dû être effectuée après une mise en concurrence préalable. Compte tenu du montant prévisionnel de la rémunération du maître d'œuvre, supérieur au seuil de 206 000 € HT alors en vigueur, la SACOVIV aurait même dû passer un nouveau marché selon les procédures formalisées prévues par l'article 12 de l'ordonnance du 6 juin 2005.

La passation de cet avenant serait, par suite, entachée d'illégalité au motif qu'elle aurait méconnu les principes fondamentaux de la commande publique mentionnés à l'article 6 de l'ordonnance du 6 juin 2005.

3.2.2- La passation du marché de travaux

En vue de procéder à la passation du marché de travaux de construction, la SACOVIV a publié un avis d'appel public à la concurrence dans le journal *"Petites affiches lyonnaises"* au mois d'avril 2008. L'avis est entaché de plusieurs erreurs dès lors qu'il mentionne, à tort, que le mode de passation est *« procédure adaptée »* - *« appel d'offres ouvert »* et que l'objet du marché est un *« marché de services »*.

Une seule offre a été déposée, qui a été retenue par la commission d'examen des offres au mois de juin 2008. Le marché a été conclu pour un montant de 3,7 M€ HT.

Compte tenu du montant de ce marché de travaux, inférieur au seuil de 5,150 M€ HT au-delà duquel s'appliquent les procédures formalisées, il appartenait à la SACOVIV de définir les modalités de publicité adaptées au marché qu'elle entendait passer, dès lors qu'aux termes de l'article 10 du décret du 30 décembre 2005 *« au-dessous des seuils de procédure formalisée, les marchés sont passés selon des modalités librement définies par le pouvoir adjudicateur »*.

Si la liberté d'action reconnue à la SACOVIV est réelle, elle n'est toutefois pas totale puisqu'elle est une fois encore tenue de respecter les principes fondamentaux de la commande publique énoncés à l'article 6 de l'ordonnance du 6 juin 2005. En d'autres termes, c'est à la SACOVIV qu'il appartenait de fixer les modalités de publicité nécessaires à une mise en concurrence effective, en tenant compte de l'objet du marché, de son montant et de ses autres caractéristiques.

La chambre considère que, eu égard notamment au montant relativement élevé de ce marché, la seule publicité dans un journal hebdomadaire non spécialisé d'informations économiques et juridiques qui, selon l'éditeur, n'était diffusé en 2008 que dans le

[34] Le coefficient d'emprise au sol exprime le rapport entre la superficie de l'emprise au sol de la construction et la superficie du terrain.
[35] Zone UC1 du plan local d'urbanisme.

département du Rhône, n'était pas suffisante pour garantir une mise en concurrence effective.

3.2.3- Le coût de revient de l'opération

Le montage financier d'une opération de construction de logements sociaux mobilise trois types de ressources : des subventions, des emprunts et du financement propre.

L'équilibre financier est assuré lorsque les loyers permettent à la fois le remboursement des annuités d'emprunts et la reconstitution des fonds propres investis par le bailleur social dans un délai raisonnable. Compte tenu du caractère plafonné des loyers, le prix de revient d'une opération, dès lors qu'il détermine dans une assez large mesure les montants des emprunts et du financement propre à mobiliser, est une donnée importante de cet équilibre financier.

Le prix de revient, TVA comprise[36], de la résidence Ambroise Croizat II est resté dans l'enveloppe financière prévisionnelle de 5 M€. Il s'est élevé à 4,807 M€, soit 2 110 € le m² de surface habitable[37]. Ce montant est assez proche du prix de revient en 2011 d'un appartement neuf dans le secteur locatif social, soit 2 200 € par m² de surface habitable[38], mais la SACOVIV, déjà propriétaire du terrain, a bénéficié, compte tenu d'un coût d'acquisition nul, de la faiblesse de la charge foncière, qui peut représenter pour certaines opérations jusqu'à 20 % du prix de revient d'un logement. Le coût de construction du bâtiment semble donc plutôt élevé, mais il s'agit d'un bâtiment « basse consommation », dont la réalisation, bénéficiant de ce fait de financements spécifiques, a très vraisemblablement engendré un surcoût.

Si ce coût de réalisation élevé de l'opération ne remet pas en cause son équilibre financier, il va affecter la capacité de la SACOVIV à récupérer les fonds propres investis dans des délais aussi courts que possible et, par suite, à investir dans une nouvelle opération.

3.3- La réalisation du lotissement Le Monery

Propriétaire à Vénissieux d'un terrain d'une superficie d'environ 9 hectares, comptabilisé à l'actif du bilan pour une valeur d'environ 1 M€, la SACOVIV porte depuis plusieurs années un important projet d'aménagement réalisé dans le cadre d'une opération de lotissement autorisée en 2008 par un permis d'aménager délivré par la commune. Pour l'ensemble du lotissement, le permis d'aménager fixe la surface hors œuvre nette maximale constructible à 34 181 m² répartis entre les 13 lots qui forment le lotissement, afin de limiter la densité des constructions.

3.3.1- Un projet dont la ville de Vénissieux a eu l'initiative

La commune ne s'est pas bornée à contrôler, au stade de la délivrance du permis d'aménager, en 2008, la bonne intégration paysagère et architecturale du lotissement mais a très largement défini le contenu du projet d'aménagement auquel la SACOVIV s'est conformée lorsqu'elle a constitué, en sa qualité de lotisseur, son dossier en vue d'obtenir le permis d'aménager.

[36] Au taux de 5,5 %.
[37] 2 278 m².
[38] Source : Caisse des dépôts et consignations « Les coûts de production des logements locatifs sociaux depuis 2005 », novembre 2012.

La commune de Vénissieux a ainsi fixé, avec l'aide d'un cabinet spécialisé, les grands principes du schéma d'aménagement du quartier du Monery (nombre, répartition et typologie des logements, voies de desserte, réalisation d'un mail piéton et d'espaces verts...) et a organisé une concertation avec les habitants, parfois même à l'hôtel de ville.

L'aménagement du Monery est donc d'abord le résultat d'une initiative publique, mise en œuvre par la SACOVIV qui disposait de la maîtrise foncière.

La société, dont le métier avait été jusqu'ici la construction et la gestion de logements locatifs sociaux, n'avait toutefois aucune expérience en matière d'aménagement urbain et de promotion immobilière. Par suite, même si elle a recruté un chargé d'opérations suivant plus particulièrement l'aménagement du lotissement, la SACOVIV s'est engagée dans cette opération, à la demande de la ville de Vénissieux, sans maîtriser totalement les compétences techniques, juridiques, financières ou fiscales et sans avoir une assise financière solide. Ce type d'opérations comporte pourtant des risques, liés notamment à la maîtrise des dépenses d'aménagement ou à la commercialisation des terrains aménagés, qui sont susceptibles d'affecter fortement la rentabilité attendue.

3.3.2- L'aménagement du lotissement

3.3.2.1- La réalisation des travaux d'aménagement

L'opération a impliqué, dans un premier temps, la réalisation de travaux d'aménagement (voirie, réseaux divers, éclairage, espaces verts...) afin de rendre les terrains constructibles et commercialisables.

Le forfait provisoire de rémunération du maître d'œuvre, calculé initialement sur la base d'un coût prévisionnel des travaux d'aménagement estimé par la SACOVIV à 2,880 M€ HT, a été assez fortement revalorisé en cours d'exécution du marché lorsque, en décembre 2006, les études d'avant-projet ont fixé le coût prévisionnel définitif des travaux d'"infrastructures-voirie et réseaux divers" à la somme de 3,879 M€ HT.

L'augmentation de près de 35 %[39] de la rémunération forfaitaire du maître d'œuvre a directement résulté de la mauvaise évaluation initiale du coût prévisionnel des travaux, sous-estimée par la SACOVIV, qui n'a pas produit d'éléments de nature à la justifier. Compte tenu du montant de l'augmentation du prix du marché, susceptible d'être regardée par le juge compétent comme modifiant l'équilibre économique du marché initial, il aurait été prudent de passer un nouveau marché en procédant à une nouvelle mise en concurrence, ce que la SACOVIV n'a pas fait.

Les travaux d'aménagement des voiries de desserte et d'espaces publics ont démarré à l'automne 2008 mais ont été suspendus à diverses reprises pendant plusieurs mois, notamment du fait de difficultés d'exécution provenant de l'état du sol, qui ont nécessité des études complémentaires.

Les travaux n'ont pas été achevés dans leur totalité dans le délai contractuel de 42 mois. Ce retard n'a toutefois pas fait obstacle à la commercialisation des lots dès lors que la SACOVIV a obtenu de la commune de Vénissieux, en 2010, une modification du permis d'aménager l'autorisant, en application de l'article R. 442-13 du code de l'urbanisme, à procéder à la vente des lots et à différer certains travaux de finition, dont la réalisation, garantie par un établissement bancaire, devra être achevée au plus tard au 31 décembre 2015.

[39] Augmentation calculée à partir d'un taux de rémunération de 7 %, fixé dans le marché initial.

Au 30 septembre 2012, les dépenses d'aménagement du lotissement supportées par la SACOVIV s'élevaient à 3,916 M€ TTC, mais les travaux de finition n'étaient alors pas terminés.

3.3.2.2- Le droit à déduction de la TVA sur les travaux d'aménagement

Dans le cadre des opérations de lotissement, le droit à déduction de la TVA porte habituellement, non seulement sur la TVA qui a, éventuellement, grevé l'acquisition des emprises du lotissement mais aussi sur la TVA qui grève les frais liés à l'acquisition des terrains ainsi que les travaux de viabilisation et d'aménagement des lots commercialisables[40].

Or, selon les éléments recueillis durant l'instruction, depuis le début des travaux d'aménagement du lotissement, qui s'élèvent à près de 4 M€ TTC, la SACOVIV s'acquitte du paiement de la TVA au taux de 19,6 % sans avoir exercé de droit à déduction dans les conditions de droit commun.

Comme l'a indiqué le directeur départemental des finances publiques dans sa réponse à la chambre, la possibilité de récupérer la TVA est limitée dans le temps et, compte tenu du délai de prescription de l'article 208-I de l'annexe II au code général des impôts, les droits à déduction relatifs à la TVA acquittée antérieurement à 2011 et non encore exercés sont définitivement perdus.

La SACOVIV aurait dû interroger les services fiscaux avant l'engagement des travaux d'aménagement, eu égard aux incidences financières très importantes du droit à déduction sur le coût réel des travaux. L'omission de la déduction de la TVA est à l'origine d'un préjudice financier substantiel pour la société.

3.3.3- Les opérations sous maîtrise d'ouvrage SACOVIV

A la fin de la phase d'instruction, deux opérations étaient achevées ou en voie d'achèvement : d'une part, une opération de construction de 54 maisons individuelles en accession à la propriété livrées en 2012 et, d'autre part, une opération de construction de logements locatifs sociaux livrés en 2013 et 2014.

3.3.3.1- La passation des marchés de travaux de construction des maisons individuelles vendues en état futur d'achèvement

La SACOVIV a publié dans un hebdomadaire d'informations locales *"Le Patriote"* deux avis d'appel à la concurrence : le premier en février 2010 pour les maisons des lots P1a et P1b (32 maisons); le second en mars 2010 pour celles du lot P2 (22 maisons).

Une seule entreprise a demandé le dossier de consultation des deux marchés et a déposé une offre qui a été retenue. Les deux actes d'engagement ont été signés par le directeur général délégué le 17 juin 2010 pour les montants respectifs de 3,995 M€ HT et de 2,510 M€ HT.

D'une part, la publicité dans un journal de diffusion faible et limitée au Beaujolais et Val-de-Saône, non spécialisé dans le secteur du bâtiment et des travaux publics, n'était manifestement pas adaptée aux caractéristiques des deux marchés, notamment à leur montant.

[40] BOI-TVA-IMMO-10-30.

D'autre part, l'article 11 du décret n° 2005-1742 du 30 décembre 2005 fixant les règles applicables aux marchés passés par les pouvoirs adjudicateurs soumis à l'ordonnance du 6 juin 2005 prévoit que, pour estimer le montant des marchés de travaux, en fonction duquel sont applicables les diverses procédures de passation, *« sont prises en compte la valeur globale des travaux se rapportant à une opération portant sur un ou plusieurs ouvrages ainsi que la valeur des fournitures nécessaires à leur réalisation que le pouvoir adjudicateur met à disposition de l'opérateur. Il y a opération de travaux lorsque le pouvoir adjudicateur prend la décision de mettre en œuvre, dans une période de temps et périmètre limités, un ensemble de travaux caractérisé par son unité fonctionnelle, technique ou économique ».* Compte tenu de l'objet des travaux, situés dans un même lieu géographique, réalisés dans une même période de temps, dans le cadre d'un projet de promotion immobilière portant sur 54 maisons individuelles et présentant une forte unité technique, la chambre considère qu'il s'agissait d'une seule opération pour laquelle le montant estimé des travaux, appréhendé dans sa globalité, était supérieur à 6 M€ HT, quand bien même toutes les maisons n'ont pas le même aspect. Ce montant justifiait le recours à une procédure formalisée et, par suite, une publicité beaucoup plus large, comprenant notamment la publication de l'avis d'appel à concurrence au Journal officiel de l'Union européenne.

3.3.3.2- L'opération de construction de maisons individuelles vendues en état futur d'achèvement : bilan financier

Les 32 maisons des deux lots P1a et P1b ont été livrées, avec retard, au deuxième trimestre 2012 mais leurs propriétaires ont très rapidement formé des réclamations auprès de la SACOVIV, portant sur la stagnation et le ruissellement des eaux pluviales dans les terrains, ainsi sur la présence d'un talus, non désiré, en fond de parcelle.

Le conseil d'administration de la SACOVIV a accepté au premier trimestre 2013 de prendre en charge ces travaux de reprise, dont le coût va réduire l'excédent dégagé par cette opération d'accession à la propriété. Il devrait ainsi être proche de 1 M€ contre 1,6 M€[41]. Ces travaux, d'un montant d'environ 600 k€, vont notamment porter sur la modification du système de collecte et d'évacuation des eaux pluviales et sur la suppression des talus.

Pour des motifs tirés notamment de l'urgence à réaliser ces travaux, le conseil d'administration de la SACOVIV a accepté de les prendre en charge sans demander la désignation d'un expert qui aurait pu rechercher l'origine des désordres de ruissellement des eaux pluviales, ni le versement par les constructeurs d'une provision à valoir sur la réparation des désordres.

Une expertise permettrait pourtant de mieux connaître l'origine et l'imputabilité des désordres et, le cas échéant, fonder l'engagement d'une action indemnitaire de la SACOVIV sur le terrain de la responsabilité décennale des constructeurs.

3.3.3.3- L'opération de construction de logements locatifs sociaux

Deux résidences[42], formant un ensemble de 48 logements locatifs sociaux, en PLUS (33) et en PLA-I (15), sont en cours de réalisation sur les lots C1 et C2. Elles seront achevées en 2013 pour l'une et en 2014 pour l'autre.

[41] Le coût de revient global de l'opération, avant la prise en charge de nouveaux travaux par la SACOVIV, s'élève à 11,048 M€ hors taxes. Le produit de la cession est égal à 12,681 M€ hors taxes.
[42] Harmonia et Comédie.

Le montage financier de l'opération reposait initialement sur un apport en fonds propres de la SACOVIV de 1,2 M€, correspondant à peu près à l'excédent prévisionnel attendu par la société sur l'opération en accession à la propriété.

	Montant (en M€)	Part dans le financement prévisionnel de l'opération (en %)
Subventions	1,636	22,7
Prêts	4,366	60,6
Ressources propres	1,200	16,7
Total	**7,202**	**100**

(Source : SACOVIV)

Cet excédent n'a pu être enregistré que dans les comptes clos au 30 septembre 2012, compte tenu de la commercialisation plus lente que prévue des logements.

La SACOVIV a été par suite contrainte en 2011, à la demande de la Caisse des dépôts et consignations, de revoir le financement de l'opération, ce qui a retardé de plusieurs mois le démarrage du chantier. Alors que les offres des entreprises pour la passation du marché de travaux avaient été examinées en février 2011, l'acte d'engagement n'a pu être signé par le directeur général délégué qu'en septembre 2011, une fois le plan de financement validé par la Caisse des dépôts et consignations, sur la base de l'engagement pris par la ville de Vénissieux d'octroyer une avance rémunérée en compte courant d'associé d'un montant de 1,16 M€ couvrant le besoin temporaire de trésorerie de la SACOVIV.

3.3.4- Les cessions de terrains aux promoteurs

3.3.4.1- Les ventes aux promoteurs

La cession des terrains aux promoteurs, en vue de faire de l'accession individuelle à la propriété, constituait la recette principale de l'opération sur laquelle la SACOVIV comptait pour développer ses fonds propres. Le retournement du marché immobilier a toutefois bouleversé les prévisions initiales.

Les ventes des lots destinés aux promoteurs étaient juridiquement possibles, sans restriction, dès la fin de l'année 2010, dès lors que la SACOVIV avait fourni la garantie d'achèvement des travaux d'aménagement. Le premier contrat de vente d'un lot (C4) à un promoteur immobilier n'a toutefois été conclu qu'en mars 2013, pour un prix de 915 k€ HT, en vue de construire 45 logements collectifs en accession libre et en locatif social. Mais la vente, conclue sur la base d'un prix par m² de surface hors œuvre nette de 340 €, n'a été rendue possible que par l'augmentation de la densité du programme de construction, conçu initialement avec 34 logements.

Une promesse réciproque de vente et d'achat entre la SACOVIV et un promoteur immobilier, portant sur deux lots (P3 et P6) pour un prix total hors taxes de 2,132 M€, a été conclue en décembre 2011 mais elle était assortie d'une clause prévoyant que l'acte authentique de vente serait signé au plus tard en novembre 2012, sous réserve de la réalisation de conditions suspensives. A cette date, le promoteur a renoncé à la signature de l'acte définitif de vente, tout en continuant à poursuivre les négociations avec la SACOVIV et la commune de Vénissieux.

Face à l'impossibilité de céder certains lots ou de les céder à un prix considéré comme satisfaisant, la SACOVIV a été, de plus, dans l'obligation d'assurer directement la maîtrise d'ouvrage d'opérations de construction sur les lots P2 et P7, qu'elle souhaitait initialement confier à des promoteurs.

A la date de clôture de l'instruction, un seul contrat de vente avait été conclu et quatre lots (P3, P4, P5 et P6), destinés à des promoteurs immobiliers restaient à vendre, dont deux (P4 et P5) ne font même pas l'objet de mesures de publicité compte tenu de l'état du marché.

3.3.4.2- La soumission à l'impôt sur les sociétés du produit de la vente des terrains

Les sociétés d'économie mixte de construction et de gestion de logements locatifs sociaux visées à l'article L. 481-1 du code de la construction et de l'habitation bénéficient d'exonérations fiscales au même titre que les organismes d'habitations à loyer modéré mentionnés au L. 411-2 dudit code. L'exonération fiscale porte notamment sur l'impôt sur les sociétés, mais pour des opérations limitativement énumérées au 4° de l'article 207 du code général des impôts. Echappent ainsi notamment à l'impôt sur les sociétés les opérations relatives au secteur locatif et celles relatives au secteur de l'accession à la propriété, ainsi que d'autres produits comme les produits financiers issus du placement de la trésorerie. Les conditions d'application de cette exonération, et notamment les opérations exonérées, sont précisées dans l'instruction fiscale du 25 janvier 2006 (BOI 4 H-1-06).

Au titre de la vente précédemment mentionnée, la SACOVIV est redevable de la taxe sur la valeur ajoutée. D'autres ventes sont susceptibles de suivre.

N'ayant pas eu recours à la procédure de rescrit fiscal permettant de demander à l'administration de prendre formellement position sur sa situation de fait au regard d'un texte fiscal, la SACOVIV n'a pas été en mesure de préciser si le bénéfice résultant de la cession était soumis à l'impôt sur les sociétés dès lors qu'il résultait d'une opération de cession à titre onéreux d'un terrain à bâtir qui ne fait pas expressément partie des opérations exonérées d'impôt sur les sociétés. L'article 207 précise en effet, expressément, que la fraction du bénéfice provenant d'activités autres que celles résultant des opérations mentionnées est soumise à l'impôt sur les sociétés. Cette rédaction fonde une interprétation restrictive de la portée de l'exonération fiscale.

La société n'entre pas a priori davantage dans le champ du 6° de l'article 207 qui exonère également d'impôt sur les sociétés les résultats d'opérations réalisées dans le cadre de la procédure des lotissements, qui ne s'applique qu'aux sociétés d'économie mixte chargées de l'aménagement par une convention contractée en application du deuxième alinéa de l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme, autrement dit après une mise en concurrence organisée par une personne publique.

Ainsi que l'a indiqué dans sa réponse à la chambre le directeur départemental des finances publiques, la SACOVIV est ainsi redevable de l'impôt sur les sociétés pour le bénéfice tiré de la cession du terrain à bâtir. Ce coût n'a pourtant pas été intégré dans les prévisions financières faites par la société.

3.3.5- Le bilan provisoire de l'opération "Le Monery"

Selon le procès-verbal du conseil d'administration du 25 juin 2007, le programme de construction devait se réaliser en quatre tranches, sur une durée de cinq ans. L'opération aurait donc dû être achevée au cours de l'année 2012.

La réalisation du lotissement a pris un retard notable par rapport au calendrier prévisionnel. Les retards d'exécution des travaux d'aménagement et la faiblesse des ressources propres de la SACOVIV y ont contribué, mais il tient principalement aux réelles difficultés rencontrées dans la commercialisation des lots, en liaison avec la situation du marché immobilier, devenue moins favorable à compter de 2008-2009, au moment même où

la SACOVIV obtenait le permis d'aménager le lotissement. Quatre lots (P3, P4, P5 et P6) restent ainsi encore à céder.

Lots	Objet de l'opération	Maîtrise d'ouvrage
C1 - C2	48 logements locatifs sociaux livrés en 2013 et 2014	SACOVIV
C3	Logements locatifs sociaux mais études de faisabilité non engagées	SACOVIV
C4	Assiette foncière cédée à un promoteur privé en mars 2013 en vue de la réalisation d'un programme mixte de 45 logements - 31 logements en accession libre - 14 logements locatifs sociaux	Promoteur
P1a – P1b – P2	54 maisons individuelles en accession sociale à la propriété et en accession libre à la propriété livrées en 2012	SACOVIV
P3-P6	Compromis de vente signés en décembre 2011 mais pas de vente ferme	Promoteur
P4	Assiette foncière à céder	Promoteur
P5	Assiette foncière à céder	Promoteur
P7a-P7b	24 maisons individuelles en accession à la propriété livrées en 2015	SACOVIV

(Source : chambre régionale des comptes)

Dans le lotissement du Monery, 260 logements devaient être réalisés dont une majorité sous la forme de logements individuels (150/260) ou de logements non réservés à des ménages sous plafond de ressources (160/260), afin de favoriser la diversité de l'offre en matière de logements et la mixité.

En se fondant sur les logements réalisés ou en voie de réalisation à la date d'achèvement du contrôle, qui sont au nombre de 171, la proportion de logements individuels reste en-deçà de l'objectif affiché et la part de l'accession libre sur ces logements est, à ce stade, inférieure aux prévisions. Il n'est donc pas certain que les objectifs de développement de la mixité et de la diversification de l'habitat soient pleinement atteints.

	Programme	Réalisé ou en voie de réalisation
Logements individuels *dont :* *- en accession sociale* *- en accession dite libre*	150 (58 %) *20 (8 %)* *130 (50 %)*	78[43] (46 %) *66 (39 %)* *12 (7 %)*
Logements collectifs	110 (42 %)	93 (54 %)
Total	**260**	**171**

(Source : chambre régionale des comptes)

En dernier lieu, les excédents attendus par la SACOVIV devaient avoir une double origine : d'une part, l'opération de promotion immobilière sur les 54 maisons individuelles ; d'autre part, le produit des cessions aux promoteurs des terrains aménagés. Ces excédents avaient vocation à renforcer ses fonds propres en vue de financer la construction de nouveaux logements locatifs sociaux. Cet objectif n'est pas encore pleinement atteint, ce qui compromet la réalisation de l'objectif de production de nouveaux logements locatifs sociaux arrêté dans la convention d'utilité sociale.

[43] 54+24.

4- LES PERSPECTIVES DE DÉVELOPPEMENT DE LA SOCIÉTÉ ET DU PATRIMOINE LOCATIF SOCIAL

4.1- Les perspectives de développement du patrimoine locatif social

Depuis sa création, la mission essentielle de la SACOVIV a été la construction et la gestion de logements locatifs sociaux dans la commune de Vénissieux.

Après plusieurs années de très faible activité de production, la SACOVIV a souhaité relancer son activité, entravée notamment par l'insuffisance de ses fonds propres. La convention d'utilité sociale signée avec l'Etat et le Grand Lyon a ainsi fixé, pour la période 2011-2016, un objectif annuel de mise en service, en moyenne, de 21 logements locatifs sociaux, qui constitue un objectif ambitieux dès lors que, dans la période 2007-2012, moins de 8 logements locatifs sociaux ont été, en moyenne, mis en service annuellement[44] par la SACOVIV.

La société rencontre toutefois des difficultés persistantes pour développer ses fonds propres d'origine externe ou interne, qui sont indispensables pour financer la réalisation de nouveaux logements locatifs sociaux. Ce constat n'a, au demeurant, pas été contesté par la présidente-directrice générale et son prédécesseur.

Au plan externe, la société n'a pu trouver des actionnaires intéressés, malgré la volonté affichée par le conseil d'administration, depuis 2010, d'augmenter le capital d'au minimum 2 M€ en numéraire, afin de disposer des liquidités suffisantes pour couvrir les besoins de financement requis pour l'entretien et l''amélioration du parc locatif social, ainsi que pour la production de nouveaux logements locatifs sociaux. La SACOVIV n'a bénéficié que d'un apport en compte courant d'associé d'environ 1,1 M€, réalisé par la ville de Vénissieux en 2011 en vue de financer la réalisation de 48 logements sociaux dans le lotissement du Monery, qu'elle a remboursé en 2013.

A travers l'opération d'aménagement du Monery, la SACOVIV a donc cherché à la fois à répondre à une commande de son actionnaire principal, la ville de Vénissieux, mais également à développer le financement propre d'origine interne, structurellement faible, dégagé par son activité d'exploitation.

En se fondant sur le ratio de fonds propres mobilisés par logement construit lors des deux dernières opérations de construction réalisées par la SACOVIV sous sa propre maîtrise d'ouvrage (cf. tableau), la réalisation de l'objectif de mise en service annuelle de 21 logements locatifs sociaux exigera un financement propre disponible de l'ordre de 500 k€/an, hors opérations d'investissement sur le parc social existant.

	Résidence Ambroise Croizat II (2010)	**Résidences Harmonia et Comédie (2013-2014)**
Nombre de logements locatifs sociaux construits	30	48
Fonds propres mobilisés	680 k€	1 200 k€
Fonds propres mobilisés par logement construit	23 k€	25 k€

(Source : chambre régionale des comptes)

Compte tenu du retard pris par l'opération du Monery, des difficultés rencontrées par la société dans la cession aux promoteurs des terrains aménagés à cette occasion, de l'effort prévisionnel accru de maintenance des logements, le financement propre disponible sera

[44] 46 logements neufs locatifs sociaux mis en service.

très vraisemblablement insuffisant pour atteindre cet objectif de mise en service annuelle de 21 logements locatif sociaux, sauf à réduire notablement les investissements dans le parc social existant ou à recourir massivement à l'emprunt pour les financer. La société a perdu, en outre, en 2013, une recette annuelle nette de loyer égale à 187 k€, du fait de la remise à la ville de Vénissieux du bâtiment abritant le foyer-logements pour personnes âgées Henri Raynaud, sans compensation à ce stade par la commune.

Il n'est donc pas certain que l'objectif de développement du parc locatif social fixé dans la convention d'utilité sociale puisse être totalement atteint. Au regard du rythme annuel de construction dans la période 2011-2013, la SACOVIV est d'ailleurs déjà en retard par rapport à l'objectif de mise en service annuelle de 21 logements locatifs sociaux entre 2011 et 2016.

4.2- Le développement de la SACOVIV

La SACOVIV est présente à Vénissieux en qualité de constructeur et de gestionnaire d'un parc locatif social, aux côtés d'une petite dizaine d'autres opérateurs. L'environnement dans lequel la société évolue connaît des mutations assez rapides qui affectent nécessairement ses perspectives de développement.

En premier lieu, c'est au niveau de la communauté urbaine de Lyon que s'élabore le programme local de l'habitat et que s'opère la délégation par l'Etat des aides à la pierre. Le Grand Lyon est ainsi devenu le principal financeur des programmes de construction de logements locatifs sociaux. Dès lors que le territoire pertinent pour le logement social devient progressivement le territoire communautaire, la SACOVIV peut difficilement rester l'instrument spécifique d'intervention de la seule ville de Vénissieux. Le Grand Lyon pourrait ainsi, par l'intermédiaire de représentant(s) désigné(s), siéger au conseil d'administration de la SACOVIV et/ou prendre une participation dans le capital de la société dont l'objet social principal se rattache à une compétence de la communauté urbaine. Les dispositions de l'article L. 1521-1 du code général des collectivités territoriales disposent, au demeurant, que *« la commune actionnaire d'une société d'économie mixte locale dont l'objet social s'inscrit dans le cadre d'une compétence qu'elle a transférée à un établissement public de coopération intercommunale peut continuer à participer au capital de cette société à condition qu'elle cède à l'établissement public de coopération intercommunale plus des deux tiers des actions qu'elle détenait antérieurement au transfert de compétences ».*

En deuxième lieu, les enjeux dans le domaine du logement évoluent sensiblement à Vénissieux. L'objectif affiché dans le programme local de l'habitat élaboré par le Grand Lyon est ainsi de développer dans la commune des produits locatifs libres et intermédiaires afin de diversifier l'offre résidentielle et de limiter la proportion de logements sociaux à 50 % de l'offre nouvelle. L'offre de logements sociaux à Vénissieux devrait donc probablement connaître un développement contenu dans les années à venir, auquel la SACOVIV et les autres opérateurs vont devoir s'adapter.

Enfin, les exigences fortes en matière de qualité des constructions et la part croissante des ressources propres apportées par les opérateurs dans le montage financier des projets exigent une professionnalisation accrue et une solide assise financière qui poussent à une élévation de la taille critique et favorisent les regroupements entre opérateurs, notamment entre les sociétés d'économie mixte de petite taille. Ce mouvement s'est déjà amorcé au niveau national et régional, tout particulièrement entre des sociétés d'économie mixte de petite taille, à l'image de la SACOVIV.

Au total, les mutations de l'environnement de la société et les difficultés de fonctionnement et de financement qui lui sont propres tendent à la fragiliser davantage et à renforcer les inquiétudes du personnel. La SACOVIV n'a d'ailleurs pas les capacités pour exercer, en dehors de son cœur de métier, une activité d'aménagement dans le champ

concurrentiel. Dans ce contexte, il est urgent pour les organes de gestion, et notamment pour le conseil d'administration, en lien étroit avec la ville de Vénissieux, d'engager une réflexion stratégique sur l'avenir de la SACOVIV et de veiller, dans un second temps, à la mise en œuvre des orientations qui seront retenues.

La chambre relève que son analyse est assez largement partagée par les représentants légaux de la société qui ont indiqué, dans leur réponse , que *« la taille de la SACOVIV n'est plus adaptée aux enjeux du logement social dans une agglomération comme celle de Lyon...Elle doit rechercher des alliances pour s'intégrer dans une dimension territoriale qui dépasse le seul périmètre de la commune de Vénissieux...Cette orientation devra être débattue pour permettre au conseil d'administration de prendre des décisions éclairées et adaptées aux difficultés que vous pointez ».*

sacoviv

Société Anonyme de Construction de la Ville de Vénissieux
19 rue Emile-Zola - BP 38 - 69632 Vénissieux cedex. © 04.72.21.19.00. Fax 04.72.21.19.05
Bureaux ouverts : du Lundi au Vendredi de 14 h à 17 h, le Jeudi : jusqu'à 19 h.

CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES
04 JUIN 2014
ARRIVÉE

CRC Auvergne,Rhône-Alpes
KAR A141330 KJF
05/06/2014

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
D'AUVERGNE et de RHONE ALPES
Madame Catherine de Kersauson
Présidente
124 boulevard Vivier Merle
69503 LYON Cédex 03

Le 4 juin 2014

Madame la Présidente,

Je vous prie de trouver ci-joint mes remarques suite au rapport d'observation concernant la Sacoviv que vous m'avez transmis.

Veuillez agréer, Madame la Présidente, l'assurance de notre considération.

Didier LAURENT
Directeur Général

sacoviv

Société Anonyme de Construction de la Ville de Vénissieux
19 rue Emile-Zola - BP 38 - 69632 Vénissieux cedex. © 04.72.21.19.00. Fax 04.72.21.19.05
Bureaux ouverts : du Lundi au Vendredi de 14 h à 17 h, le Jeudi : jusqu'à 19 h.

CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES
04 JUIN 2014
ARR

Madame Catherine de Kersauson
Présidente
Chambre régionale des comptes
d'Auvergne, Rhône-Alpes
124 boulevard Vivier Merle
69503 LYON Cedex 03

Le 2 juin 2014

Madame la Présidente,

Vous m'avez adressé le 6 mai 2014 le rapport d'observations définitives de la Société anonyme de construction de la Ville de Vénissieux (Sacoviv).

J'ai pris mes fonctions de Directeur général par intérim le 17 février 2014 et il m'est difficile de répondre sur l'ensemble des observations qui figurent dans ce rapport. Toutefois, je souhaite apporter quelques éléments complémentaires.

Sur la gouvernance, la séparation entre les fonctions de Directeur général et de Président du Conseil d'administration que vous préconisez, correspond à une pratique constante au sein de la société même si sur la forme, l'écriture des statuts pouvait entraîner une confusion préjudiciable. Le nouveau Conseil d'administration a été saisi de cette question statutaire le 26 mai 2014 et la séparation entre les deux fonctions est désormais spécifiée, effective et indiscutable.

Sur le plan social, la situation de tensions décrite par le rapport ne correspond plus à celle que j'observe à ce jour. Ce constat est également partagé par le médecin du travail. Celui-ci m'en a ainsi fait part officiellement à l'occasion d'un entretien qui s'est déroulé le 10 mai 1214 à la suite des ajustements ont été menés et qui ont permis de régler les difficultés rencontrées. En outre, je relève que l'action de la ville de Vénissieux, premier actionnaire de la société, s'est toujours effectuée conformément aux statuts et dans l'intérêt stratégique de celle-ci. Cette action s'est renforcée depuis le second semestre 2013 afin de permettre une sortie des tensions qui étaient constatées et que vous avez relevées dans votre rapport.

Sur la taille de la société et sur sa faculté à mobiliser des fonds propres, il apparaît que la situation actuelle devra évoluer et tenir compte de la taille des bailleurs sociaux intervenant au sein de l'agglomération lyonnaise. Le nouveau Président est conscient de cet enjeu et mènera en étroite liaison avec le Conseil d'administration, les consultations nécessaires pour renforcer la société.

.../...

MEMBRE DE LA FÉDÉRATION DES SEM

Sur la mise en conformité des pratiques d'achats avec le code des marchés publics, il ne m'appartient pas de porter un jugement sur ce qui a été mené au quotidien par mon prédécesseur. Je relève simplement qu'un travail important est conduit au sein de la structure afin de nous conformer aux pratiques attendues. Les mesures correctives requises ont été mises en œuvre.

Pour finir, je souhaite revenir sur certaines observations qui ont été portées sur l'ancienne présidente du fait de son statut de locataire. Comme vous le soulignez fort justement, celle-ci était locataire bien avant de prendre des responsabilités bénévoles au sein du Conseil d'administration. Vous avez pu relever des omissions dans des documents fiscaux. J'ai pu constater peu après avoir pris mes fonctions que l'intéressée a bien adressée, à l'attention de la Société, un reversement des surloyers évoqués au vu des avis d'imposition modifiés.

Je vous prie de croire, Madame la Présidente, en l'assurance de ma parfaite considération.

Le Directeur Général,
Didier LAURENT

ville de
vénissieux

Hôtel de ville
5, av Marcel-Houël – BP 24
69631 Vénissieux cedex
tél. 04 72 21 44 44
fax 04 72 21 44 77
www.venissieux.fr

CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES
04 JUIN 2014
ARRIVÉE

CRC Auvergne, Rhône-Alpes
KAR A141329 KJF
05/06/2014

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
D'AUVERGNE et de RHONE ALPES
Madame Catherine de Kersauson
Présidente
124 boulevard Vivier Merle
69503 LYON Cédex 03

Le 4 juin 2014

Madame la Présidente,

Je vous prie de trouver ci-joint un courrier de madame le Maire suite au rapport d'observation concernant la Sacoviv que vous lui avez transmis.

Veuillez agréer, Madame la Présidente, l'assurance de notre considération.

Le secrétariat du Maire

Michèle Picard
MAIRE DE VÉNISSIEUX

CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES
04 JUIN 2014
ARRIVÉE

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
D'AUVERGNE, RHONE-ALPES
Madame Catherine de Kersauson
Présidente
124 boulevard Vivier Merle
69503 LYON Cédex 03

Le 3 juin 2014

N/Réf. : GR 6/14

Madame la Présidente,

Vous m'avez adressée en tant que représentante de la ville de Vénissieux, actionnaire majoritaire de la SACOVIV, le rapport d'observation définitif de la Chambre régionale des comptes. Dans la mesure où je n'ai jamais été membre du Conseil d'administration, il m'est difficile d'apporter des éléments de réponse en lieu et place des anciens présidents ou de ceux qui ont été ou sont en charge de la direction générale de la société. Toutefois, la lecture de ce rapport me conduit à formuler les observations suivantes.

En tout premier lieu, à aucun moment dans le rapport, il n'est jugé nécessaire par le rapporteur de mettre en perspective le sujet de la SACOVIV avec la problématique du logement social et de la question de la grande pauvreté dans la ville de Vénissieux. Il s'agit à mon sens d'une lacune importante. Ce sujet aurait mérité qu'on s'y attache quelques instants afin de prendre le temps de voir dans quelle mesure la société répond ou non aux enjeux qui lui ont été assignés à savoir : « *améliorer les conditions d'habitat des personnes de ressources modestes défavorisées* ».

A cet égard, la SACOVIV est avant tout un outil social et politique.

Social, car il s'agit d'un bailleur qui répond à un enjeu crucial pour la population de la commune. Celle-ci occupe en effet une place bien spécifique au sein de l'agglomération lyonnaise. 31% des habitants selon l'étude Compas de juillet 2013 vivent en dessous du seuil de pauvreté, 50% des logements de la ville relèvent du champ social.

.../...

Politique, parce que la ville de Vénissieux n'a jamais considéré que la lutte contre la grande pauvreté ou que l'amélioration de l'habitat n'étaient pas de son ressort. Au contraire, là où certaines villes font tout pour éloigner les plus fragiles, nous considérons que notre responsabilité est au contraire, d'offrir des réponses concrètes compte tenu des moyens dont nous disposons. La SACOVIV est l'un des outils de cette politique du logement social. Je prends acte de l'observation selon laquelle il est considéré que les loyers pratiqués par la société sont de 15 à 20 % inférieurs aux plafonds règlementaires. Cette affirmation est exacte et c'est le choix délibéré et assumé du Conseil d'administration. Il s'agit de maximums règlementaires et nous devons considérer que dans certaines conditions, la question du profit ne doit pas être le seul fil conducteur de l'action d'un bailleur social.

En deuxième lieu, je souhaiterais revenir sur la question de la gouvernance à la fois sous les angles externes et internes.

Sur le plan externe, le rapport évoque « *l'emprise de la ville de Vénissieux* » sur la direction et la gestion de la SACOVIV. Cette affirmation n'est que partiellement exacte. Pour les raisons évoquées précédemment, la ville ne peut être absente des problématiques de logement. Elle entend intervenir à chaque fois que l'exigence se faire sentir pour défendre une cohésion sociale renforcée. Aussi, lorsque des habitants interpellent la municipalité sur leurs conditions de vie, la commune leur doit une réponse dans le respect des compétences de chacun. Aussi, nous nous réservons la possibilité d'alerter les bailleurs sur des situations qui impliquent un travail en commun intégrant également la ville et les services de l'Etat. Dans des grandes entités urbaines qui comportent des zones sensibles, c'est par un travail en transversalité que l'on peut répondre aux enjeux liés au cadre de vie tels que l'hygiène, la sécurité publique ou encore la citoyenneté. La collectivité reste donc attentive aux demandes des habitants résidant dans des logements sociaux et pas seulement à la SACOVIV, mais également auprès de l'ensemble des bailleurs.

Sur le plan interne, la ville, en tant qu'actionnaire majoritaire de la société ne saurait rester à l'écart des grandes orientations discutées et arrêtées au sein du Conseil d'administration. Elle s'exprime par le biais des administrateurs qui y siègent et entend conserver sa capacité d'action. En revanche, elle s'interdit d'intervenir dans la gestion quotidienne. Il s'agit de la compétence du directeur général seul ; celle-ci a d'ailleurs été précisée lors du Conseil d'administration du 26 mai 2014. Les fonctions délibérantes et exécutives sont ainsi clairement établies dans leurs spécificités respectives.

.../...

En troisième lieu, je constate que le dialogue social a été profondément rénové depuis plusieurs mois. Le changement intervenu dans la conduite de la direction générale, décidé par le Conseil d'administration, a permis de restaurer la confiance et de renouer avec des pratiques professionnelles conformes aux attentes exprimées notamment dans le domaine de la commande publique. Les personnels qui effectuent un travail de qualité et qui ont été très affectés par certaines attaques au cours du second semestre de l'année 2013 et du début 2014 ont su se mobiliser autour de la nouvelle direction générale pour reprendre une dynamique positive.

Pour finir, j'ai demandé aux administrateurs de la ville qui siègent dans le nouveau Conseil d'administration d'engager des actions autour de deux priorités. La première sera de renforcer les fonds propres de la société qui, s'ils sont aujourd'hui positifs comme le souligne le rapport, doivent être de nature à assurer la pérennité et le maintien de la capacité à entretenir le patrimoine de la société et donc les logements des habitants. La deuxième sera de réfléchir à l'évolution de la société et à la place qu'elle occupera au sein de l'agglomération lyonnaise au cours des prochaines années.

Je vous prie de croire, Madame la Présidente, en l'expression de ma parfaite considération.

Michèle PICARD

MAIRIE de VENISSIEUX (Rhône)

sacoviv

Société Anonyme de Construction de la Ville de Vénissieux
19 rue Emile-Zola - BP 38 - 69632 Vénissieux cedex. ✆ 04.72.21.19.00. Fax 04.72.21.19.05
Bureaux ouverts : du Lundi au Vendredi de 14 h à 17 h, le Jeudi : jusqu'à 19 h.

CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES
04 JUIN 2014
ARRIVÉE

CRC Auvergne,Rhône-Alpes
KAR A141331 KJF
05/06/2014

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
D'AUVERGNE et de RHONE ALPES
Madame Catherine de Kersauson
Présidente
124 boulevard Vivier Merle
69503 LYON Cédex 03

Le 4 juin 2014

Madame la Présidente,

Je vous prie de trouver ci-joint nos remarques suite au rapport d'observation concernant la Sacoviv que vous nous avez transmis.

Veuillez agréer, Madame la Présidente, l'assurance de notre considération.

Evelyne EBERSVILLER
Christian FALCONNET
Anciens présidents

sacoviv

Société Anonyme de Construction de la Ville de Vénissieux
19 rue Emile-Zola - BP 38 - 69632 Vénissieux cedex. ✆ 04.72.21.19.00. Fax 04.72.21.19.05
Bureaux ouverts : du Lundi au Vendredi de 14 h à 17 h, le Jeudi : jusqu'à 19 h.

CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES
04 JUIN 2014
ARRIVÉE

Madame Catherine de Kersauson
Présidente
Chambre régionale des comptes
d'Auvergne, Rhône-Alpes
124 boulevard Vivier Merle
69503 LYON Cedex 03

Le 2 juin 2014

Madame la Présidente,

Vous nous avez adressé le 6 mai 2014 le rapport d'observations définitives de la Société anonyme de construction de la Ville de Vénissieux (Sacoviv). Ce rapport appelle de notre part les observations suivantes.

En préambule, nous tenons à préciser que si nous partageons l'essentiel des réflexions portées sur l'analyse stratégique de la société, il nous est cependant difficile de répondre sur les éléments techniques relevant d'une gestion quotidienne qui ne relèvent pas de nos prérogatives passées de présidents du conseil d'administration.

En tout premier lieu, nous prenons acte que ce rapport d'observations souligne notamment le fait que la Sacoviv peine à dégager des fonds propres de nature à permettre la réalisation de logements nouveaux. Notre contexte social local a en effet fortement évolué au cours des dernières années, tout comme le marché de l'immobilier social au plan national. Par le passé, la Sacoviv a su mobiliser les ressources indispensables à la réalisation de sa mission : la gestion du parc actuel et la construction de nouveaux logements. Il appartiendra au nouveau Conseil d'administration de se déterminer par rapport aux enjeux que vous pointez.

En deuxième lieu, les pratiques managériales au sein de cette société devront également et concomitamment être renouvelées. Les tensions qui sont rapportées dans ce rapport sont devenues particulièrement critiques au cours de l'année 2013. En 2010, nous avions souhaité mettre en place un audit social afin de rétablir la situation. Force est de constater que cette opportunité n'a pas été saisie par le management interne de la société. Le Conseil d'administration n'a pas eu d'autre choix que de décider à la fin du printemps 2013 une réorganisation de l'équipe de direction avec le départ du directeur général délégué afin de régler rapidement les principales difficultés rencontrées tant en interne que dans la relation avec les locataires afin de ne pas laisser la direction seule face à ses difficultés et à ses carences. Nous sommes cependant soucieux dans la résolution de ces situations de tensions à bien respecter le cadre normatif posé par le droit social. Nous relevons que l'arrivée de Monsieur Didier Laurent, comme Directeur général par intérim a permis de régler positivement cette situation de crise et de poser les bases d'une refonte en profondeur du dialogue social.

.../...

MEMBRE DE LA FÉDÉRATION DES sem

En troisième lieu, le Conseil d'administration et nous-mêmes en tant que présidents, avons veillé à bien scinder ce qui relevait d'une part de la compétence de la direction générale déléguée dans sa gestion au quotidien, et d'autre part de la décision stratégique et du contrôle de l'action exécutive dépendante du Conseil. Dès lors, nous ne pouvons souscrire à l'interprétation selon laquelle le directeur général délégué aurait pu être privé de l'autonomie réelle de décision pendant la durée de son mandat social. C'est précisément cette autonomie qui a pu susciter des difficultés importantes dans la pratique managériale et comptable que vous questionnez. La seule exception à ce principe correspond à la période récente (depuis juillet 2013) où il est apparu nécessaire de mettre un terme aux responsabilités de l'ancien directeur général délégué afin de faire évoluer la gouvernance dans le sens décrit par votre rapport. En revanche, nous souscrivons totalement à la proposition de bien formaliser au sein des statuts, la spécialisation des fonctions exécutives et délibératives. Il appartiendra au nouveau Conseil d'administration d'apporter cette clarification statutaire et de mettre en conformité le texte et la pratique institutionnelle courante au sein de la société. C'est dans cette perspective que renouant avec cette pratique de séparation des fonctions exécutives et délibératives, Monsieur Didier Laurent a été nommé Directeur général et que les fonctions de Présidente du Conseil d'administration ont été limitées à la présidence de l'instance délibérante.

Par ailleurs, votre rapport nous alerte à plusieurs reprises sur la question des marchés publics. Nous prenons bonne note de ces observations qui ont fait état de remarques de la MIILOS. Les procédures de mises en concurrence et d'exécution des marchés publics doivent être reprises dans le cadre d'une démarche globale pour la société. En qualité de Président, nous avons à fixer le cadre précis pour le management, c'est ce qui a été engagé dès les observations de la MIILOS. Cet effort est à poursuivre. Des inflexions notables ont été menées depuis le départ de l'ancien directeur général délégué et devront être poursuivies lors du prochain mandat.

Enfin, nous souhaitons rappeler le fait que la ville de Vénissieux est dans une situation singulière par rapport aux autres villes de l'agglomération lyonnaise. Avec plus de 60 000 habitants, elle compte 50% de logements sociaux. La Sacoviv doit par ailleurs faire face à une situation où 31% de sa population vit en dessous du seuil de pauvreté (étude Compas juillet 2013) soit le double de la moyenne nationale. Le non plafonnement des loyers a été décidé pour ne pas précariser davantage une population déjà fortement paupérisée. Il s'agit d'un choix politique délibéré que nous assumons totalement. À cet égard, il nous apparaît particulièrement regrettable de poser un ratio national, en l'espèce, le montant du loyer annuel qui serait inférieur de 11,5 € à la moyenne nationale sans mettre en corrélation cet état de fait avec l'extrême précarité subie par une partie de la population, sachant que depuis la loi n°2007-290 du 5 mars 2007 *instituant le droit au logement opposable*, le représentant de l'Etat nous impose d'accueillir en sus de la population de la ville, une partie non négligeable, étrangère à l'agglomération. Ces éléments sont d'une grande importance pour comprendre l'action de la Sacoviv dans sa réponse aux attentes d'une population fragile qui s'est inscrite progressivement dans un parcours tendant à sortir de la précarité et à envisager pour certains l'accession à la propriété

Nous vous prions de croire, Madame la Présidente, à l'assurance de notre haute considération.

L'ancien Président
Christian FALCONNET

L'ancienne Présidente,
Evelyne EBERSVILLER