

RAPPORT DE CONTRÔLE

EMMAÜS SOLIDARITÉ

EXERCICES 2014-2018

N° 2019-030

Avril 2022

Agence nationale de contrôle du logement social

Direction générale adjointe - Contrôle et suites

La Grande Arche - Paroi Sud - 92055 PARIS LA DÉFENSE CEDEX

Téléphone : 01 70 82 98 21

<http://www.ancols.fr>

SIREN : 130 020 464

SYNTHÈSE DES CONSTATS

Points forts

- ▶ Acteur important de l'hébergement d'urgence, procurant des réponses adaptées aux besoins des collectivités.
- ▶ Organisation globalement satisfaisante et dont l'efficience s'est améliorée.
- ▶ Volonté affichée de mettre en place un dispositif de maîtrise des risques plus structuré.
- ▶ Situation financière assainie et équilibre d'exploitation satisfait, permettant un développement maîtrisé des activités.

Recommandations

- ▶ Recommandation 1 : Poursuivre les actions menées visant à mieux suivre l'évolution des impayés et réduire leur volume ; formaliser les règles de dépréciation des créances douteuses et de passage en pertes.
- ▶ Recommandation 2 : Mettre en place une projection financière pluriannuelle permettant de préciser notamment la cible attendue en matière d'organisation et de charges de personnel.

Irrégularités (au sens de l'article L. 342-12 du CCH) : néant

Contrôle effectué du 17 juillet 2019 au 1^{er} juillet 2020

SOMMAIRE DU RAPPORT

SYNTHÈSE DU RAPPORT	7
1. PRÉAMBULE	11
2. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE L'ORGANISME	13
2.1 Contexte socio-économique.....	14
2.1.1 L'hébergement social	14
2.1.2 L'Habitat social adapté.....	16
2.1.3 Le plan Logement d'abord.....	16
2.2 Stratégie de l'association	16
2.3 Gouvernance et management.....	18
2.3.1 Évaluation de la gouvernance.....	18
2.3.2 Commande publique.....	19
2.3.3 Relations intra-groupes.....	19
2.3.4 Évaluation de l'organisation et du management de l'association.....	19
2.3.5 Maîtrise des risques et contrôle interne.....	21
2.3.6 Système d'information.....	21
3. PATRIMOINE.....	23
3.1 Caractéristiques du patrimoine.....	23
3.2 Données sur la vacance et la rotation.....	24
3.2.1 Le taux de vacance	24
3.2.2 Le taux de rotation	24
3.3 Accessibilité économique du parc.....	24
3.4 Caractéristiques des populations logées	25
3.5 Connaissance de la demande pour le logement adapté.....	26
3.6 Gestion des attributions pour le logement adapté	27
3.7 Contribution du logement adapté aux parcours résidentiels.....	27
3.8 Qualité du service rendu aux locataires	28
3.8.1 Les aides publiques versées pour l'accompagnement social	28
3.8.2 L'accompagnement social	29

3.8.3	Participation des résidents.....	30
3.8.4	Suivi des réclamations.....	30
3.8.5	Prise en compte du vieillissement de la population logée.....	30
3.9	Traitement des impayés.....	30
4.	STRATÉGIE ET DÉVELOPPEMENT DE L'ACTIVITÉ	33
4.1	L'habitat social adapté	33
4.1.1	Développement de l'activité de 2015 à 2019.....	33
4.1.2	Projets de développement de l'activité	33
4.2	Gestion du patrimoine	34
5.	ANALYSE FINANCIÈRE.....	37
5.1	Organisation financière et comptable	37
5.2	Analyse financière	37
5.2.1	Analyse de l'exploitation.....	37
5.2.2	La formation des résultats.....	40
5.2.3	Modalités de financement des investissements.....	44
5.2.4	Structure financière	45
5.3	Analyse prévisionnelle.....	48

SYNTHÈSE DU RAPPORT

Emmaüs Solidarité est une association créée en 1954 par l'abbé Pierre pour accompagner les personnes en situation de précarité. Elle est présente en Île de France, principalement à Paris, et dans les départements de Seine Saint Denis et de l'Essonne. L'association fait partie du mouvement Emmaüs France, qui comprend une branche communautaire, une branche économie solidaire et insertion et une branche action sociale et logement, à laquelle appartiennent Emmaüs Solidarité et la Fondation Abbé Pierre.

Son activité principale est celle de gestionnaire de dispositifs d'accueil et d'hébergement, ainsi que de pensions de famille et de résidences sociales dans le cadre d'une activité dite de « logement adapté ». Elle n'est propriétaire d'immeubles que très marginalement. Elle dispose des agréments nécessaires à son activité. En 2018, Emmaüs Solidarité, a accompagné 7 802 personnes dans le logement et l'hébergement.

Fin 2019 et au titre du logement adapté, l'association gère 19 pensions de famille, 5 résidences sociales et 3 logements diffus, soit 484 logements ; elle gère également, à cette date, 11 logements dans le cadre du dispositif d'intermédiation locative SOLIBAIL. Le développement de l'activité de logement accompagné a été faible entre 2015 et 2019.

L'association étudie la prise en gestion d'une quinzaine de pensions de famille supplémentaires (environ 375 logements) en Île de France. L'association souhaite également gérer à terme une centaine de logements SOLIBAIL. Emmaüs Solidarité a en effet pour objectif de développer ce dispositif en préservant l'équilibre financier de son activité.

Par ailleurs, son activité d'hébergement social totalise une soixantaine de dispositifs d'hébergement, d'accueil d'urgence et de réinsertion, représentant près de 3 000 places. Cette activité est répartie par territoires auxquels sont rattachés l'ensemble des centres et des logements. Le champ d'intervention de l'Association comprend aussi des services transversaux dans les domaines de la santé, du sport, du logement, de la culture, de la formation et l'emploi.

Le conseil d'administration d'Emmaüs Solidarité, qui s'appuie sur plusieurs commissions, a correctement exercé ses prérogatives sur la période contrôlée (2014-2018) ; Il apparaît ainsi bien impliqué dans le suivi de l'activité et la définition des orientations de l'association. Son rôle pourrait encore être renforcé, tant d'un point de vue décisionnel, en le faisant se prononcer sur la politique d'augmentation des redevances pratiquées, qu'informatif, en formalisant un retour sur l'exécution des marchés et en exécutant un bilan des attributions des logements.

L'association totalise un effectif de plus de 750 personnes au 31 décembre 2018 (+ 58 % par rapport à 2014) auquel s'ajoute la participation très importante de près de 1 200 bénévoles. L'effectif salarié est relativement stable depuis 2016 après avoir connu une très forte hausse entre 2015 et 2016, conséquence de la montée en puissance des dispositifs d'hébergement et d'accueil.

Des mesures fortes ont été prises avec notamment le rééquilibrage de l'organisation territoriale pour assurer une meilleure adéquation des effectifs aux besoins, le renforcement du dispositif de pilotage des activités tout en assurant la montée en puissance de ses activités pour répondre aux besoins des pouvoirs publics. L'organisation apparaît adaptée aux missions exercées, et permet de garantir l'équilibre de l'exploitation de l'association au regard de ses activités actuelles.

Le dispositif de maîtrise des risques s'appuie sur un corpus de procédures généralement complet. Des améliorations ont toutefois été identifiées par la gouvernance de l'association aux fins de poursuivre le renforcement du dispositif de contrôle interne. L'association satisfait aux règles de la commande publique, et s'attache à poursuivre l'amélioration de son processus achat, à travers notamment le regroupement de commandes de même nature.

L'assemblée générale de l'association a adopté un projet associatif en septembre 2020 qui s'inscrit dans la continuité des précédentes orientations 2013-2018. Il se décline en quatre axes majeurs : assurer la pérennité de l'association, développer son efficacité en améliorant son fonctionnement interne et l'accompagnement des personnes suivies, faire preuve d'adaptation face aux nouveaux besoins, et développer les missions transversales auprès des personnes suivies.

Les résidents constituent un public très fragile, corrélativement à l'activité développée par l'association ; en effet, 92% des résidents perçoivent l'APL en 2019 (89% en 2018), et le montant de l'APL représente 62% du montant des redevances en 2019.

Au cours de la période 2015-2019, 70 résidents sur les 587 résidents des logements accompagnés en sont sortis, soit un taux de près de 12%. Si ce taux reste modeste, il convient de relever que 73% d'entre eux ont intégré un logement dans le parc social, sauf en 2019 où ils n'étaient que 55%. L'association mène une politique active d'appui aux résidents, qui contribue aux parcours résidentiels et à la réinsertion dans le logement classique, que l'Agence encourage et qui nécessite d'être poursuivie. Emmaüs Solidarité pourra par ailleurs utilement réaliser annuellement un bilan des attributions réalisées au bénéfice des nouveaux entrants.

L'activité de gestion du logement adapté apparaît globalement satisfaisante et répond aux projets sociaux bâtis pour chaque résidence. Si le taux de vacance était anormalement élevé (8,4 %) et en augmentation jusqu'en 2017, l'association a identifié les causes des dysfonctionnements et mis en place les actions correctives permettant d'atteindre en 2018 et 2019 un taux de vacance respectivement de 4,3 %, et 3,6 %.

S'agissant des redevances, l'Agence a identifié une irrégularité non récurrente survenue en 2018, au cours de laquelle l'association a pratiqué une augmentation de loyer illégale ; en 2021, elle s'est engagée à rembourser les locataires du trop-perçu et à régulariser pour l'avenir le montant des redevances au niveau prévu par la législation.

Toutefois, le niveau des impayés a augmenté au cours de la période observée (10% des redevances en 2014 et 11,2% en 2018). Si la santé financière d'Emmaüs Solidarité reste peu sensible à la défaillance de certains locataires en raison de la part très conséquente des produits émanant d'aides publiques, le suivi des locataires en impayés doit être renforcé. L'association devrait également améliorer sa politique de dépréciation des créances afin de la rendre plus lisible.

La situation financière de l'association est satisfaisante. Sur la période rétrospective, le FRNG a progressé de 68,6 %. Parallèlement, la trésorerie de l'organisme a été constamment positive et a augmenté de 71,7 % ; représentant plus de 5,5 mois de dépenses en fin de période. Le niveau de trésorerie reste très dépendant de l'échéancier de paiement des subventions de l'État, qui constitue la ressource essentielle de l'association.

Les résultats ont été globalement bénéficiaires s'agissant de l'activité du logement accompagné. En complément des importantes aides publiques consenties, l'association a su mener une réorganisation des services et mettre en place des outils de pilotage permettant une meilleure maîtrise des coûts.

L'association a pour ambition de poursuivre l'amélioration de son fonctionnement tout en développant son activité de logement adapté, à travers les pensions de famille et l'intermédiation locative. L'Agence recommande donc à l'association, tout en poursuivant ses exercices de cadrage budgétaire annuels, de préciser sa trajectoire financière à moyen terme, en particulier s'agissant de son organisation et des charges de personnels induites, et leur impact sur les équilibres d'exploitation des prochains exercices.

La directrice générale

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'R' followed by a series of loops and a horizontal stroke at the end.

Rachel CHANE-SEE-CHU

1. PRÉAMBULE

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

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

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

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

La finalité de ce rapport n'est pas d'établir une analyse détaillée de l'activité hébergement et de faire un bilan évaluatif de la gestion locative du logement adapté, seule la partie financière étant l'occasion de faire un focus sur l'activité des Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale (CHRS).

Le dernier contrôle de 2010 de la Miilos relevait l'importance pour l'association de mettre en place des actions à court terme pour lui permettre de recouvrer une situation financière favorable. Le diagnostic montrait que les charges, notamment de personnel, progressaient trop vite par rapport aux produits, générant un déséquilibre d'exploitation qui menaçait la pérennité de l'Association.

En 2012, l'association a mis en œuvre un plan de sauvegarde de l'emploi qui a concerné près d'une trentaine de collaborateurs pour un coût total d'environ 800 k€. Ce plan clôturait la réorganisation de 2008 qui devait se traduire par la suppression de postes au siège et de postes d'assistants socio-éducatifs (ASE).

2. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE L'ORGANISME

Emmaüs Solidarité, nouveau nom de l'Association Emmaüs depuis l'Assemblée Générale Extraordinaire de juin 2011, a été créée en 1954 par l'abbé Pierre pour accompagner les personnes démunies. Emmaüs Solidarité est une association laïque, régie par la loi de 1901, membre d'Emmaüs France et d'Emmaüs International, bénéficiant de l'agrément association de bienfaisance et reconnue d'intérêt général. Elle a pour mission de proposer des solutions dignes d'accueil et d'hébergement à des personnes en situation de précarité : personnes à la rue ou ayant subi des ruptures « logement », migrants en situation d'exil ; et de donner à ces publics des perspectives d'insertion.

Emmaüs Solidarité a obtenu le 26 février 2020 le label « Don en Confiance » à l'issue de la période d'instruction de sa candidature qui s'est échelonnée en 2019.

L'association adhère à Emmaüs France dont les 288 membres sont issus du mouvement fondé par l'Abbé Pierre. Depuis 2003, Emmaüs France est organisée en trois branches d'activité :

- ▶ la branche communautaire qui regroupe les 119 communautés Emmaüs dont plus d'une soixantaine au sein de l'association des communautés Emmaüs, qui totalisent environ 4 000 « compagnons d'Emmaüs » et sont réparties sur tout le territoire,
- ▶ la branche économie solidaire et insertion, qui regroupe 42 comités Amis et 49 structures d'insertion dont, notamment, le Relais ainsi qu'un site de vente commun,
- ▶ la branche action sociale et logement, à laquelle appartiennent l'association Emmaüs Solidarité, la fondation Abbé Pierre, la SA d'HLM Emmaüs Habitat et l'Association Freha¹. Elle regroupe en plus 58 SOS Familles² et 17 structures qui proposent des solutions en matière d'accueil, d'accompagnement social, d'hébergement et de logement et mènent des actions diverses : intervention et accompagnement social (maraudes, lutte contre l'illettrisme, accès aux droits, prévention spécialisée), accueil de jour, hébergement d'urgence, hébergement de réinsertion sociale, intermédiation locative, logement des personnes ayant de faibles ressources, et, enfin, gestion, construction et réhabilitation de logements sociaux, activités assumées par la SA d'HLM.

Emmaüs Solidarité dispose de trois agréments :

- ▶ un agrément pour exercer son activité de maîtrise d'ouvrage sur les territoires des régions Centre, Haute-Normandie et Ile-de-France³ ;
- ▶ un agrément pour exercer ses activités au titre de l'ingénierie sociale, financière et technique ;

¹ Ces deux structures ont fait l'objet d'un rapport de l'Ancols (Emmaüs Habitat 2019-031, Freha 2019-032).

² Les SOS Familles soutiennent les ménages en situation de précarité financière, en les conseillant et en leur apportant une aide financière remboursable, sans frais ni intérêt. Ils agissent en lien direct avec les services sociaux, qui orientent vers eux les personnes en situation de mal-endettement, et préviennent ainsi les risques de surendettement.

³ Délivré le 1^{er} juin 2011.

- un agrément au titre de l'intermédiation locative et de la gestion locative sociale en Ile-de-France⁴.

Le modèle de l'association repose sur une offre immobilière de services dépendante de la demande et des financements publics (80% des ressources de l'association sont des fonds publics). Son activité principale est la gestion de dispositifs d'accueil et d'hébergement, de pensions de famille et de résidences sociales. Elle n'est propriétaire des bâtiments que dans quelques cas⁵.

Son activité d'hébergement social totalise une soixantaine de dispositifs d'hébergement et d'accueil d'urgence et de réinsertion⁶ : 24 centres d'hébergement d'urgence (CHU)⁷, 16 centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS)⁸ et 13 centres d'accueil de jour auxquels s'ajoutent 7 dispositifs temporaires d'accueil « Grand Froid » (790 places) et la gestion d'un vestiaire (380 passages).

Son activité « Logement adapté » est répartie dans 19 pensions de famille et 5 résidences sociales dont elle est gestionnaire (un total d'environ 550 places) auxquelles s'ajoutent la gestion de 11 logements fin 2019 dans le cadre du dispositif d'intermédiation locative SOLIBAIL.

Le champ d'intervention de l'Association inclut aussi des missions pour favoriser l'accès à la santé, au sport, au logement, à la culture ainsi qu'à l'emploi.

Enfin, Emmaüs Solidarité, reconnue pour son action sur le terrain, a aussi pour mission l'interpellation et la sensibilisation des pouvoirs publics sur la problématique du sans-abrisme. À titre d'exemple, les adhérents réunis en assemblée générale le 26 juin 2019, ont adopté unanimement une motion exprimant leurs inquiétudes concernant la dégradation de la situation des personnes à la rue.

2.1 Contexte socio-économique

2.1.1 L'hébergement social

L'hébergement social regroupe un ensemble de dispositifs pour accueillir et accompagner temporairement les personnes en situation d'urgence. Il s'agit principalement de centres d'accueil et d'hébergement provisoires pour les personnes en difficultés qu'elle qu'en soit l'origine, privées de logement personnel (sans-domicile, sans-abri⁹). Ces services d'hébergement sont sollicités pour accueillir les demandeurs d'Asile et les personnes ayant obtenu le statut de réfugié.

⁴ Tous les deux renouvelés le 25 avril 2016 pour une durée de 5 ans. Ils couvrent les départements de Paris, de l'Essonne, des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis, de Seine-et-Marne, des Yvelines, du Val-d'Oise et du Val-de-Marne.

⁵ Cf. 3.1.1.1.

⁶ Données issues du rapport d'activité ES de 2019.

⁷ Ouverture en 2019 de 7 Centres d'hébergement d'urgence pour les demandeurs d'Asile (« HUDA ») suite à la transformation de centres pour migrants.

⁸ Centre d'hébergement de réinsertion sociale.

⁹ Sans domicile : une personne qui a été hébergée dans un service d'hébergement, sans abri : une personne qui a dormi dans un lieu non prévu pour l'habitation (rue, abri de fortune).

La Fondation Abbé Pierre dans son rapport annuel 2019 estime à 250 000¹⁰ le nombre de personnes privées de logement personnel (hors personnes en logement « contraint » chez des tiers). Il est difficile d'obtenir des données chiffrées en particulier pour les sans-abris qui ne fréquentent aucun centre d'accueil ou d'hébergement. Depuis 2012, les services d'hébergement social n'ont cessé d'être mis sous tension en raison notamment de l'augmentation des difficultés économiques et de la tendance migratoire. Le nombre de demandes d'asile¹¹ a augmenté pour atteindre plus de 130 000¹² en 2019 (deux fois plus qu'en 2012). L'Île-de-France reste la principale région de résidence des demandeurs devant la région Auvergne-Rhône-Alpes. Les projections prévoient que le nombre de demandeurs d'asile continue d'augmenter dans les années à venir.

Le parc d'hébergement social s'adresse plus généralement aux personnes en grande difficulté sociale nécessitant une aide globale pour leur permettre d'accéder au logement et de retrouver leur autonomie. Il est constitué de places d'hébergement d'urgence dans les CHU et les hôtels et de places de stabilisation et de réinsertion sociale dans les CHRS¹³. Ces dispositifs d'hébergement¹⁴ totalisent près de 137 000 places en 2017 (hors places ouvertes de manière temporaire) représentant une augmentation de 70 % par rapport à 2012. Sur la période 2012-2017, les capacités d'accueil des dispositifs d'hébergement d'urgence, CHU et les nuitées d'hôtel ont plus que doublé sous le double-effet des difficultés économiques et de la pression migratoire.

Le secteur de l'hébergement social se structure progressivement pour assurer une meilleure équité dans les moyens alloués aux organismes œuvrant dans l'accueil, l'hébergement et l'insertion des personnes logées mais aussi une meilleure connaissance du parc. Ces chantiers, ouverts depuis plusieurs années déjà, sont :

- Le passage progressif de l'ensemble des places d'hébergement sous subvention (50 % du parc en 2017) au régime de l'autorisation et de la tarification avec une généralisation des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (« CPOM ») ;
- La fixation des tarifs-plafonds pour les centres d'hébergement et réinsertion sociale pour renforcer la convergence tarifaire des établissements ;
- La mise en place d'un SIAO national unique (SI-SIAO) pour disposer d'une observation nationale transparente ;
- La généralisation de l'enquête nationale des coûts (« ENC ») rendue obligatoire pour l'ensemble des acteurs de l'hébergement et de réinsertion sociale à compter de 2018.

¹⁰ Source : Rapport d'activité de la fondation Abbé Pierre 2019, calculs FAP à partir des données Insee issues de : l'enquête sur les « sans-domicile » de 2012 estimant leur nombre à 143 000 (dont 22 500 demandeurs d'asile) ; l'enquête nationale sur le logement de 2013 estimant le nombre de personnes logées dans des hôtels sans recours aux institutionnels à 25 000 ; le recensement de la population de 2014 dénombant 91 000 personnes logées dans des « habitations de fortune » (sans-abri).

¹¹ Analyses et données chiffrées issues du rapport d'activité de l'OFPPA 2019.

¹² Chiffres extraits du rapport de l'OFPPA 2019 et 2018. La demande globale y est définie de la manière suivante : 1^{res} demandes + réexamens + réouvertures de dossiers clos + mineurs accompagnants.

¹³ La loi du 5 mars 2007 sur le Droit au Logement opposable, a eu pour effet de transformer bon nombre des centres d'hébergement d'urgence, ouverts la nuit uniquement, en centres de stabilisation ou CHRS, ouverts 24 h sur 24.

¹⁴ Les dispositifs d'hébergement généraliste sont sous la tutelle de la DGCS et financés par la ligne budgétaire 177.

2.1.2 L'Habitat social adapté

Le logement adapté est constitué des résidences sociales et des foyers de travailleurs migrants ou de jeunes travailleurs, des pensions de famille et de l'intermédiation locative qui totalisent 231 392 places en 2017 (contre 228 787 en 2016) soit une relative stabilité qui masque des disparités selon les dispositifs.

Ainsi, la capacité de l'intermédiation locative augmente de plus de 20 % (+5 700 places) pour atteindre 34 358 places fin 2017 et le nombre de places dans les pensions de famille est également en hausse de 7 %. En revanche, la capacité des foyers de travailleurs migrants a été réduite de 30 952 places et celle des résidences sociales a augmenté de 26 780 places, conséquence de la mise en œuvre du plan de transformation des foyers de travailleurs migrants¹⁵.

2.1.3 Le plan Logement d'abord

Le plan quinquennal pour le Logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme (2018-2022) se décline en objectifs opérationnels sur cinq ans. Il vise notamment le développement du logement adapté avec des objectifs ambitieux sur l'intermédiation locative dans le parc privé (+40 000 places) et sur la création de places en pension de famille (+10 000 places).

Le bilan de la démarche Logement d'abord¹⁶ montrent que 235 000 personnes depuis le lancement du plan ont accédé à un logement. Parmi elles, près de 66 600 ménages issus de l'hébergement généraliste ou sans-abri ont pu accéder à un logement du parc social. 9 441 places nouvelles ont été créées en 2020 en intermédiation locative, soit 107% de l'objectif annuel. L'objectif de 40 000 places fin 2022 est à 60% atteint.

2.2 Stratégie de l'association

Les orientations stratégiques de l'Association ont été arrêtées par le conseil d'administration pour la période 2013-2018. Ces orientations s'inscrivent dans le cadre du projet associatif d'Emmaüs Solidarité de 2003¹⁷ : « L'accueil inconditionnel entendu comme sans discrimination par rapport à la situation administrative des personnes, à leur mode de vie, à leur santé physique ou psychique et le principe de non-abandon, constituent pour nous des principes intangibles ».

L'assemblée générale du 26 juin 2012 a approuvé des orientations stratégiques déclinées sur la période 2013-2018 autour de 6 axes :

- ▶ renforcer les missions de base « Accueil – Hébergement – Insertion » ;
- ▶ promouvoir l'accompagnement global ;
- ▶ préciser la mission d'interpellation ;

¹⁵ Depuis 1997, l'État a lancé (avec l'Union économique et sociale pour le logement -UESL), un plan de traitement pour transformer ces FTM en résidences sociales.

¹⁶ Source : Bilan de la DIHAL, Délégation Interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement.

¹⁷ Intitulé « *Les personnes accueillies au cœur du projet* ».

- ▶ mettre en place une culture commune de la qualité et de l'évaluation ;
- ▶ consolider l'organisation en développant les synergies partenariales ;
- ▶ développer les ressources associatives.

Ces orientations stratégiques ont été élaborées en 2012, dans le contexte de mise en œuvre du plan de sauvegarde de l'emploi et dans l'inconnue de deux changements majeurs : la pression migratoire et les baisses de dotations budgétaires. Le bilan des actions menées en application des orientations stratégiques 2013-2018 apparaît toutefois positif¹⁸, constatant la montée en puissance des dispositifs (dispositifs d'hébergement d'urgence, pensions de famille et structures d'accueil de migrants), et le développement des missions transversales, principalement sur la santé et la culture.

Le conseil d'administration a lancé début 2019 une actualisation de ses orientations stratégiques. Ce projet a fait l'objet d'un accompagnement méthodologique de la part d'un cabinet spécialisé. Salariés, bénévoles, adhérents, personnes accueillies ont été associés à ce projet. Un comité de pilotage composé de représentants des instances dirigeantes (conseil d'administration et direction générale), du comité social et économique, mais aussi des représentants d'adhérents, de bénévoles, de personnes accueillies et d'Emmaüs France a été chargé d'en suivre les travaux.

Le projet associatif, validé par le conseil d'administration et adopté en assemblée générale en septembre 2020, s'inscrit dans la continuité des précédentes orientations 2013-2018. Il se décline en quatre axes majeurs :

- ▶ assurer la pérennité de l'association (pérennité financière mais aussi des solutions d'hébergement pour améliorer l'offre) ;
- ▶ développer l'efficacité de l'association en améliorant son fonctionnement interne (poursuivre la professionnalisation des équipes) et l'accompagnement global des personnes suivies ;
- ▶ faire preuve d'adaptation face aux nouveaux besoins et aux publics : cultiver l'innovation notamment de dispositifs spécifiques pour les familles, les migrants... ;
- ▶ développer les missions transversales auprès des personnes suivies (formation, emploi, santé).

L'enjeu pour l'association est de fixer, dans des grilles d'évaluation, les objectifs et de mettre en œuvre un plan d'actions pour les atteindre.

¹⁸ Rapport d'activité Emmaüs Solidarité 2018.

2.3 Gouvernance et management

2.3.1 Évaluation de la gouvernance

2.3.1.1 Les statuts

Les statuts, modifiés pour la dernière fois en juin 2013, mentionnent notamment les attributions des différentes instances (conseil d'administration, bureau, assemblée générale) ainsi que leurs modalités de fonctionnement. Ils ne prévoient pas la constitution de comités ou de commissions. Ces comités, commissions peuvent être néanmoins créés par le conseil d'administration qui « a les pouvoirs les plus étendus, dans la limite de l'objet et des buts de l'association et dans le cadre des résolutions adoptées par les assemblées générales ». C'est le cas en particulier de la commission d'appel d'offres (cf. § 2.3.1.3).

2.3.1.2 L'assemblée générale

L'assemblée générale se réunit une fois par an depuis 2014 pour approuver les comptes annuels et élire les membres du conseil d'administration. L'assemblée générale a également pris l'initiative de voter des motions d'interpellation des pouvoirs publics pour exprimer les inquiétudes de l'association.

2.3.1.3 Le conseil d'administration

Le Conseil d'Administration (« CA ») est composé de 19 membres dont 2 membres de droit, le représentant d'Emmaüs France et le représentant des personnes hébergées, et 17 membres élus par l'assemblée générale. Il est présidé par Madame Éprinard, élue au CA du 5 juin 2019. Le CA se réunit en moyenne 6 fois par an. Les administrateurs ne sont pas rémunérés. Le conseil d'administration élit un bureau comprenant un président, un secrétaire et un trésorier. Le président convoque et préside le bureau qui assure le fonctionnement courant de l'association dans le respect des décisions du conseil d'administration dont il reçoit délégation de compétences.

Le conseil d'administration a créé une commission d'appel d'offres (cf. 2.3.2) ainsi qu'un comité pour le plan stratégique, pour la période 2020-2025. L'association projette de renforcer le niveau de maîtrise des risques et de mettre en place un dispositif de contrôle interne. L'ANCOLS partage l'opportunité de cette décision et préconise de créer un comité ou une commission ad-hoc pour piloter ce dispositif.

Les principaux sujets relatifs à la gouvernance sont abordés par le conseil d'administration, notamment la présentation du rapport d'activité annuel, l'approbation des comptes et le budget. Les ouvertures et fermetures de sites sont systématiquement discutés en CA du fait du caractère temporaire des solutions d'hébergement (dispositifs hivernaux notamment).

En revanche, le conseil d'administration ne délibère pas sur la politique d'augmentation des redevances pratiquées, sur l'exécution des marchés, sur l'attribution des logements et sur la rémunération du directeur général. Son rôle pourrait donc être encore renforcé et son niveau d'information plus fourni.

Depuis la fin du contrôle, les augmentations de redevances font l'objet d'une délibération du conseil d'administration. Ainsi, l'augmentation pratiquée à compter du 1^{er} janvier 2022 a été validée par l'organe délibérant du 15 décembre 2021. De même, le conseil d'administration du 22 septembre 2021 a eu communication de la rémunération du directeur général et de celle des membres du CODIR.

2.3.2 Commande publique

L'association est soumise aux règles de la commande publique. Daté d'avril 2012, un règlement intérieur de la commission d'appel d'offres encadre ses règles de fonctionnement. Il n'est pas à jour des nouveaux seuils précisés dans l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 et le décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatifs aux marchés publics qui relève les seuils soit 221 000 € HT pour les marchés de fournitures et services et 5 548 000 € HT pour les marchés de travaux contre 193 000 € HT et 5 000 000 € HT auparavant. Ce point nécessitera d'être modifié.

La commission d'appel d'offre se réunit en moyenne une à deux fois par an (deux fois en 2019 pour attribuer des marchés de fournitures et de services). Elle prend sa décision sur la base d'un rapport d'étude des offres établi par un consultant extérieur. Elle est composée de 3 membres qui ont tous voix délibérative : le directeur général ou son représentant, deux membres désignés par le CA. La présidence de la CAO est assurée, de droit, par le directeur général. Le rapport d'exécution des marchés n'est en revanche pas formalisé.

D'une manière générale, l'association améliore depuis plusieurs années sa politique d'achats et respecte le principe de mise en concurrence. Cependant, cette démarche peut encore être améliorée, s'agissant des marchés de services et de fournitures, par une identification plus systématique des prestations dites homogènes en raison de leur nature ou de leur destination. À titre d'illustration, l'entretien des ascenseurs est confié à 8 prestataires pour 15 ascenseurs. L'Association s'est engagée à mettre de nouveau en concurrence ces contrats dans le cadre d'un marché global.

2.3.3 Relations intra-groupes

Les conventions faisant intervenir d'autres structures du réseau Emmaüs sont présentées à l'assemblée générale et sont reprises dans le rapport spécial du commissaire aux comptes. Elles font l'objet d'une délibération du CA. Les principales conventions concernent la location de pensions de famille et d'appartements appartenant à des membres du mouvement Emmaüs France¹⁹, ainsi que des financements reçus de la fondation Abbé Pierre pour la mise en œuvre de projets sociaux (40 k€ en 2018).

2.3.4 Évaluation de l'organisation et du management de l'association

Emmaüs Solidarité dispose d'un organigramme détaillé de l'organisation des services et des cinq directions territoriales. Cette organisation fait suite à la refonte de l'organisation territoriale de 2014 qui a conduit à une centralisation au siège à Paris des directions territoriales et de l'activité de gestion locative.

L'association est dirigée depuis 2011 par M. Morel, directeur général assisté d'une directrice générale adjointe. Tous les deux sont salariés de l'association.

¹⁹ La SA d'HLM Emmaüs Habitat et l'association FREHA.

La répartition est la suivante :

- ▶ sous la supervision de la directrice générale adjointe : les cinq directions territoriales, les missions et services transverses (missions logement, santé, culture, emploi, l'équipe mobile²⁰ et le service technique et logistique) ;
- ▶ sous la responsabilité du directeur général : les services centraux²¹.

Aux directions territoriales sont rattachées l'ensemble des centres et des logements. L'association veille à maintenir l'équilibre entre les territoires au fil des ouvertures et des fermetures de centres (niveau de budget, nombre de places et d'effectifs en entreprise). Chaque direction territoriale est dotée d'un directeur territorial assisté d'un adjoint. Ce binôme assure principalement les missions de management des équipes et de gestion administrative et budgétaire tout en apportant des propositions stratégiques sur le cœur de métier.

L'association totalise un effectif de plus de 750 personnes au 31 décembre 2018 (+ 58 % par rapport à 2014) auquel s'ajoute la participation de près de 1 200 bénévoles²². L'effectif salarié est relativement stable depuis 2016 après avoir connu une très forte hausse en 2015 et 2016, conséquence de la montée en puissance des dispositifs d'hébergement et d'accueil. Ainsi, les effectifs en contrat à durée déterminée ont triplé entre 2014 et 2016, passant de 76 à 258 personnes. 20% de l'effectif au 31 décembre 2018 est constitué de salariés en contrat à durée déterminée ; ce pourcentage élevé s'explique par les missions qui ne sont pas pérennes en particulier celles liées à l'hébergement d'urgence.

L'effectif des cinq directions territoriales représente 80 % de l'effectif total de l'association, principalement constitué d'auxiliaires socio éducatifs et de techniciens socio éducatifs).

Le reste des effectifs se répartit au siège entre les missions transverses (missions santé, logement et culture, (9 personnes), le pôle insertion pour demain²³ (17 personnes)) et les services centraux qui regroupent :

- ▶ la DAF : 19 personnes, dont 6 travaillent pour l'activité de gestion locative ;
- ▶ la DRH : 14 personnes dont 3 sont dédiées à la paie ;
- ▶ les services supports parmi lesquels l'équipe mobile qui totalise 16 professionnels de la filière éducative et sociale ;
- ▶ le service technique et logistique : 15 ouvriers et techniciens d'entretien.

²⁰ L'équipe mobile pour mission de répondre aux besoins de remplacements dans les structures de l'association.

²¹ Direction administrative et comptable, Direction des ressources humaines, Services support (achats, communication, « adhérents, instances et legs », Communication et mécénat, Gestion du Patrimoine Immobilier, Informatique).

²² Missions diverses : accompagnement physique, animation, vestiaire, sorties, soutien scolaire, jardins, interprétariat, numérique, sport, santé.

²³ La mission forme les personnes suivies par Emmaüs Solidarité, ainsi que des personnes externes en grande précarité, afin de favoriser les parcours d'insertion professionnelle et/ ou sociale (sessions linguistiques et bureautiques à visée professionnelle).

L'organisation, renforcée par l'existence de procédures et de délégations ainsi que par la mise en place d'outils de gestion budgétaire (EASY), facilite les liens entre les services du siège et les services opérationnels. Le projet stratégique 2020-2025 a pour objectif d'améliorer encore la transversalité entre les services et les directions, de développer les groupes de travail et les partenariats territoriaux.

Trois comités assistent le directeur général dans l'exercice de ses fonctions et assure la collégialité des décisions et un bon niveau d'information :

- ▶ le Comité exécutif (COMEX), sous la responsabilité du directeur général, est chargé de mettre en œuvre les orientations stratégiques déterminées par le conseil d'administration. Il dispose d'un pouvoir de surveillance et de décision. Il est composé du directeur général, de la directrice générale adjointe, de la directrice des ressources humaines et du directeur financier et comptable ;
- ▶ le Comité de direction (CODIR) rassemble les membres du COMEX et les responsables des différentes directions ; il assure la coordination des directions opérationnelles ;
- ▶ le Comité opérationnel (COMOP) qui réunit les responsables de territoires et ceux des missions transversales autour de la directrice générale adjointe constitue un lieu d'échanges et de réflexion.

2.3.5 Maîtrise des risques et contrôle interne

Les activités de l'association sont encadrées du fait des obligations de suivi et d'évaluation des activités « tiers financeurs »²⁴ et des procédures validées en 2014 par le comité de direction et présentées au conseil d'administration²⁵. Les procédures ont été élaborées au travers d'une démarche participative avec les salariés et de l'aide ponctuelle d'un cabinet externe. Elles sont en ligne sur un portail de consultation sur l'intranet. Elles encadrent les rôles et les responsabilités de chacun, et sont complétées du dispositif de délégation de signatures.

Le dispositif de maîtrise des risques présente toutefois des améliorations possibles qui sont identifiés par l'association dans son plan stratégique 2020-2025, qui prévoit de « mettre en place un pilotage de l'ensemble des risques », et notamment d'établir une cartographie des risques et de mettre en place un dispositif de contrôle interne de l'application des procédures.

2.3.6 Système d'information

Un travail important d'amélioration de l'organisation s'est traduit par la mise en place en 2014 d'un nouveau système d'information (SAFIA). L'Association améliore depuis plusieurs années ses outils au travers de la mise en place d'applications « métiers » permettant de suivre la comptabilité, la paie, la gestion locative et patrimoniale, les legs, les services techniques... Ces différents outils encadrent le pilotage de la direction et facilite la circulation des données entre services.

²⁴ Les activités financées par des fonds publics sur la base de budget et pour lesquelles les excédents n'appartiennent pas à l'Association.

²⁵ CA du 29 octobre 2014.

²⁵ Il finance également une aide au relogement des personnes reconnues prioritaires et urgentes par les commissions de médiation dans le cadre du DALO (« PU DALO »).

La sécurisation de l'ensemble des données est assurée par une sauvegarde de toutes les informations et par une externalisation des serveurs chez un prestataire extérieur. Le commissaire aux comptes audite le système d'information tous les 2 ans.

En ce qui concerne le règlement général sur la protection des données (RGPD), l'association a fait également appel à un prestataire extérieur pour établir un diagnostic. Au terme de cette première phase, elle désignera un délégué à la protection des données (interne ou externe) pour définir les mesures à prendre pour se conformer à la loi.

3. PATRIMOINE

3.1 Caractéristiques du patrimoine

L'association a un patrimoine en pleine propriété très réduit ; elle possède 3 grands appartements localisés en diffus et quatre structures collectives (deux pensions de famille et deux centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS)).

Toutes les autres structures gérées appartiennent à d'autres propriétaires, principalement des bailleurs sociaux (SAHLM Emmaüs Habitat, I3F, Efidis, Élogie...). Les structures gérées par l'association concernent le secteur du logement adapté avec des résidences sociales et des pensions de famille, et le secteur de l'hébergement social avec des centres d'hébergement d'urgence (CHU), des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), et des bâtiments divers gérés dans le cadre de dispositifs temporaires comme l'accueil de migrants ou des accueils de jour.

Les résidences sociales constituent un complément à l'offre de logement social en offrant un toit aux personnes qui rencontrent momentanément des difficultés à se loger ou qui sont en attente de logement. Elles donnent aux résidents la possibilité de s'inscrire dans un parcours résidentiel, qui doit favoriser son relogement dans les meilleurs délais. Le résident bénéficie d'un accompagnement social individuel et d'actions collectives organisées dans le cadre du projet social défini pour chaque structure. La prise en charge ne peut excéder théoriquement deux ans, mais elle est, dans les faits, souvent supérieure.

Les pensions de famille sont de petites structures collectives ne dépassant pas 25 logements dans la plupart des cas, destinées à des publics plus défavorisés, souffrant d'isolement social, en grande difficulté d'insertion et de logement, et/ou ayant souvent connu une exclusion durable, et dont les ressources ne dépassent pas 60% des plafonds PLAI. La durée de leur séjour n'est pas limitée.

L'association a débuté en 2018 la gestion de logements en intermédiation locative avec le dispositif SOLIBAIL qui concerne les logements situés hors Paris.

L'intermédiation locative permet à des ménages en difficultés (familles en insertion professionnelle, en difficulté d'hébergement...), de bénéficier d'un logement issu du parc privé. Le logement est confié à Emmaüs Solidarité par un propriétaire. L'association sert d'intermédiaire entre le propriétaire et le locataire et assure le paiement du loyer et des charges ainsi que la remise en état du logement à la fin du bail. Elle réalise également l'accompagnement social des locataires car ce dispositif fait partie du programme de l'Accompagnement Social Lié au Logement (ASLL). Dans le cadre de l'intermédiation locative, les équipes sociales travaillent avec les équipes de gestion locative. Celles-ci assurent la prise à bail auprès des propriétaires privés, l'entrée et la sortie des hébergés, la gestion technique et administrative des logements et le précontentieux.

Les développements qui suivent concernent le logement adapté, activité difficilement comparable avec celle des CHRS où la participation des occupants est plafonnée suivant que les centres assurent ou non une prestation de restauration (majoritairement à 25% des revenus y compris les aides octroyées aux

résidents), De la même manière, les durées d'occupation ne sont pas analogues. Le contrôle n'a pas évalué spécifiquement la gestion locative des CHRS ni leur performance financière.

3.2 Données sur la vacance et la rotation

3.2.1 Le taux de vacance

Le taux de vacance est très élevé (8,4 %) et en augmentation jusqu'en 2017. Ce pourcentage s'explique par une organisation insuffisante en matière de travaux nécessaires à la remise en location du logement, et dans une moindre mesure de procédures trop longues pour le traitement des dossiers en provenance des réservataires. L'association a identifié les causes de ce dysfonctionnement et amélioré le circuit de remise en état des logements. En 2018 et 2019, le taux de vacance s'élève respectivement à 4,3 %, et 3,6 %.

3.2.2 Le taux de rotation

L'association dresse chaque année un bilan des sorties de son patrimoine. Pour le logement adapté, le taux de résidents sortis s'est élevé à 15 % en 2015, 2017 et 2018. Il était de 10 % en 2016 et 2019, traduisant une baisse de la mobilité.

Au cours de la période étudiée 2015-2019, 70 résidents sur les 587 résidents, sont sortis, soit un taux moyen de près de 12 %.

L'association analyse globalement la durée moyenne de séjour pour les pensions de famille et les résidences sociales. Le patrimoine est composé de 87 % de logements dans des pensions de famille où la durée de séjour des résidents (généralement très fragiles) est illimitée et de 13 % de résidences sociales où la durée de séjour est théoriquement limitée à 24 mois, mais qui peut être plus importante si le projet social du résident le nécessite, ou si l'accès au logement pérenne est retardé.

La durée moyenne de séjour des résidents s'est fortement allongée au cours de la période étudiée : elle était de 33 mois en 2016, puis de 39 mois en 2017, de 45 mois en 2018, et de 46 mois en 2019.

3.3 Accessibilité économique du parc

Les occupants de pensions de famille et résidences sociales s'acquittent chaque mois d'une redevance qui couvre l'ensemble des frais liés à l'occupation du logement (loyer et forfait charges). En cas de hausse de charges ou de dépenses imprévues, le résident n'a pas de complément financier à apporter.

L'association ne facture pas aux résidents de charges supplémentaires relatives à la fourniture et au blanchissage de la literie, ainsi qu'à l'amortissement et au renouvellement du mobilier. Les conventions précisent également que le résident a accès à titre gratuit aux actions d'aide à l'insertion et à l'accompagnement social.

Calculé pour l'année 2020, le montant des redevances est en moyenne de 418 euros par mois pour les 186 logements T1 de l'association, avec des valeurs comprises entre 361 et 528 euros par mois. Il est en moyenne de 525 euros par mois pour les 172 logements T1' (avec des montants situés entre 490 et 540 euros par mois), et en moyenne de 565 euros par mois pour les 63 logements T1 bis. Le montant moyen des redevances des 17 logements T2 et T3 est de 573 euros par mois.

Tableau 1 : Augmentation des redevances au 1^{er} janvier

Année	2016	2017	2018	2019	2020
maximum légal	0,08%	0,00%	0,00%	1,25%	1,53%
Emmaüs solidarité	0,08%	0,0%	0,90%	1,25%	1,53%

L'association a pratiqué irrégulièrement une augmentation de loyers en 2018, la loi de finances ayant décidé du gel des loyers et des redevances dans le parc social.

L'augmentation des redevances des pensions de famille et des résidences sociales, est décidée par le responsable de la gestion locative. La révision du loyer est effectuée chaque année au 1^{er} janvier en fonction de l'indice de référence des loyers publié par l'INSEE (la date de l'IRL prise en compte est celle du 2^e trimestre de l'année précédente).

En 2018, Emmaüs Solidarité a augmenté les redevances de + 0,90 %, ce qui était illégal, la loi de finance 2018 ayant décidé du gel des loyers et des redevances dans le parc social pour l'année 2018 (LF : art. 126 III C / Avis du 8.1.18).

L'association a décidé de ne pas pratiquer d'augmentation en 2021 et de contrôler que l'intégralité des redevances est bien limitée aux redevances plafonds ; elle s'est engagée à rembourser le trop-perçu de 2018 à 2020 aux locataires encore présents au sein de l'association à partir de mai 2021 sur une période de 3 mois. Elle évalue le montant global du remboursement à opérer à environ 50 000 € (régularisation moyenne estimée à 5 € par mois auprès de 300 occupants).

En phase contradictoire, l'organisme a confirmé que les sommes appelées à tort, au titre d'un accroissement de 0.90 % des redevances en 2018, ont été intégralement remboursées aux personnes logées au cours du 1^{er} semestre 2021.

Nonobstant cette augmentation, la vérification des redevances appliquées en 2018 n'a pas montré d'autres irrégularités. Les tarifs des redevances des pensions de famille et résidences sociales récentes sont proches des plafonds. En revanche, les tarifs des structures plus anciennes sont en dessous des plafonds, parfois de façon importante.

Le conseil d'administration pourrait utilement délibérer chaque année sur l'augmentation des redevances dans le cadre du processus budgétaire (cf. § 2.3.1.3).

3.4 Caractéristiques des populations logées

Les logements-foyers et résidences sociales ne sont pas soumis aux obligations de l'enquête OPS découlant de l'article L.442-5 du CCH.

Emmaüs Solidarité, qui dispose de 64 structures de logements adaptés et de centres d'hébergement, a effectué pour 2018 un bilan social global des 7 802 personnes accompagnées. 85% de la population logée sont des personnes seules, dont les trois quarts sont des hommes, et 9 % sont des familles monoparentales. Les couples ne représentent que 6 % des personnes logées ; dont un tiers sont avec des enfants. 85 % des occupants proviennent de pays hors Union Européenne (UE), 5 % d'autres pays de l'UE et 10 % sont de nationalité française.

La population logée provient, à raison de 71 % de la rue, de centres d'urgence (13 %), d'hôtels (5 %) et d'autres solutions précaires. 62% sont sans revenus, 18% ont des revenus sociaux ; seuls 9% perçoivent un salaire.

Pour les seuls occupants des pensions de famille et des résidences sociales, les données recueillies par l'association à partir des bilans sociaux réalisés annuellement par chaque structure montrent que :

- ▶ 51% des résidents sont de nationalité française, 8% proviennent de l'Union Européenne (UE), et 41% hors UE.
- ▶ 42% des résidents proviennent d'autres structures sociales, 10% d'hôtels, 5% de la rue, et 43% d'hébergement par des tiers ou par suite de situations non renseignées.
- ▶ l'âge moyen est de 45 ans (les personnes hébergées en CHU et CHR, ont en moyenne 30 ans).
- ▶ 25% des résidents sont salariés, 31% bénéficient de minimas sociaux, 23% d'allocation pour adulte handicapé, 14% sont retraités, et 3% sont sans revenus, 4% d'entre eux ont d'autres revenus.
- ▶ 92% des résidents perçoivent l'APL (89% en 2018). Ce pourcentage est cependant variable en fonction des structures. Le montant de l'APL représente 62% du montant des redevances.

3.5 Connaissance de la demande pour le logement adapté

Les candidats au logement sont fléchés par les réservataires, et pour le propre contingent de l'association, à partir des demandes reçues par les établissements. Ces dernières sont envoyées au service Logement de l'association afin qu'un contrôle des dossiers puisse être effectué, et qu'un ou plusieurs candidats soient proposés aux établissements disposant de places.

Tableau 2 : Nombre de logements par réservataire en 2019

Réservataires	Préfecture	Mairies	Autres collectivités	ALS	Emmaüs Solidarité	Total
Nombre de logements	131	141	17	98	97	484
En pourcentage du parc total	27,1%	29,1%	3,5%	20,3%	20,0%	100,0%

Les contingents les plus importants sont ceux des communes avec lesquelles l'association travaille, en lien avec les CCAS, et de la préfecture, conformément aux conventions APL. Les réservations ALS représentent 20 % des logements. Les logements non réservés sont attribués par l'association à partir du fichier de demandeurs géré par le service Logement.

Tableau 3 : Nombre de logements par réservataire en 2018

réservataire	Préfecture	Mairies	autres collectivités	ALS	Non réservés	Total
Nombre de logements	16	14	4	15	10	59
En pourcentage du parc total	27,1%	23,7%	6,8%	25,4%	16,9%	100,0%

Les nouveaux locataires arrivent majoritairement sur des logements réservés par la Préfecture, les Mairies, et Action Logement, dans des proportions proches des contingents.

3.6 Gestion des attributions pour le logement adapté

Emmaüs Solidarité a récemment centralisé tout le dispositif des attributions au sein du service Logement, alors que jusqu'en 2020 :

- seules les demandes de candidatures pour les logements relevant du contingent propre étaient regroupées dans ce service, pour être ensuite proposées aux chefs de service des pensions de famille ou résidences sociales ayant un logement vacant.
- Le mode opératoire concernant les attributions des logements réservés ne faisait pas l'objet d'une procédure harmonisée s'agissant de la présélection des candidatures (le précédent contrôle de la Miilos 2010-108 de février 2011 relevait déjà des pratiques différentes selon les territoires, voire selon les structures gérées).

Les candidatures sont ensuite examinées par la commission d'attribution locale.

Les commissions d'attribution comprennent le travailleur social, le référent pour les résidents, le chef de service et le directeur de territoire. Elles sont généralement précédées d'une concertation entre les services locaux en charge de l'action sociale, les réservataires le cas échéant, et l'association.

Il n'existe pas de document récapitulatif des attributions (taille du ménage, ressources, caractéristiques du logement), qui pourrait éclairer utilement les bilans sociaux réalisés par l'association, et être présenté au conseil d'administration.

En réponse au rapport provisoire de l'Ancols, l'organisme s'engage à mettre en place dès 2022 le document annuel des attributions.

3.7 Contribution du logement adapté aux parcours résidentiels

Au cours de la période 2015-2019, 70 résidents sur les 587 résidents des logements accompagnés sont sortis, soit un taux de près de 12%.

Si ce taux reste modeste, il convient de relever que 73% d'entre eux ont intégré un logement dans le parc social, sauf en 2019 où ils n'étaient que 55%.

Depuis 2010, il est proposé aux résidents un atelier de préparation à l'accès au logement. Cet accompagnement des résidents vers le logement pérenne, qui tient compte des principales problématiques d'accès au logement, est effectué par les salariés du service logement et parfois de la participation de partenaires extérieurs (Leroy Merlin pour l'entretien du logement, Emmaüs Habitat pour la rencontre avec un bailleur social...).

L'association aide les résidents à quitter la pension de famille ou la résidence sociale en établissant des dossiers d'accord collectif (en lien avec le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) et le contingent préfectoral). Lorsqu'un dossier est retenu, il est envoyé à la commission d'attribution du bailleur désigné, et si celle-ci donne son accord, une proposition de logement social est souvent effectuée dans les 6 mois.

Il arrive cependant que les demandes de logement pérenne dans le parc social, via des dossiers Dalo, ou leur inscription dans le cadre des accords collectifs départementaux, ne donnent pas les résultats escomptés, faute de réponses ou en raison des refus des bailleurs sociaux, ou des refus des résidents.

Cette politique d'appui aux résidents, qui contribue aux parcours résidentiels et à la réinsertion dans le logement classique, nécessite d'être poursuivie.

3.8 Qualité du service rendu aux locataires

3.8.1 Les aides publiques versées pour l'accompagnement social

3.8.1.1 Les pensions de famille

Les subventions versées par l'État permettent d'équilibrer l'exploitation des pensions de famille qui engendre un coût salarial très élevé lié à l'importance des besoins sociaux et à un accompagnement renforcé des résidents. Elles sont calculées sur la capacité agréée de la pension de famille. La dotation a été fixée depuis 2008 à 16 euros par jour et par place, et a été portée à 18 euros à partir de janvier 2021, ce qui porte désormais l'aide aux pensions de famille à 6 570 euros par an et par résident.

3.8.1.2 Les résidences sociales

Les résidences sociales et leurs résidents bénéficient également d'aides publiques nombreuses. Elles perçoivent une subvention d'État, l'aide à la gestion locative sociale (AGLS) et peuvent bénéficier du soutien des villes ou des agglomérations, et des conseils départementaux qui attribuent des subventions pour l'accompagnement social lié au logement (ASLL).

En fonction des évaluations du besoin des personnes, les résidents peuvent bénéficier d'un accompagnement spécifique d'accès au logement, financé par l'État (mesures d'accompagnement vers et dans le logement (AVDL)).

L'AGLS

L'AGLS, subvention de l'État créée par la circulaire 2000-452 du 31 août 2000, a été conçue pour « soutenir les résidences sociales recevant des personnes en difficulté d'insertion du fait de leurs conditions de vie économiques et sociales ou de la spécificité de leur parcours résidentiel ». En 2013, une nouvelle circulaire précise l'objet de cette aide et en actualise les montants :

- ▶ elle est destinée à financer la gestion locative sociale (régulation de la vie collective au sein de la résidence, gestion des impayés, lutte contre l'isolement et médiation vers les services extérieurs).
- ▶ le montant de cette subvention est de 1 750 euros par logement, avec un plafond global en fonction de la taille des résidences (12 200 € pour les résidences de moins de 50 logements, 20 400 € pour celles détenant entre 50 et 100 logements et 25 000 € au-delà de 100 logements). À titre exceptionnel, pour des établissements d'au moins 200 logements, lorsque les caractéristiques des publics accueillis et le développement des actions de gestion locative sociale réalisées le justifient, ce plafond peut être dépassé dans une limite de 20 %. Les montants des subventions AGLS n'ont pas été revalorisés depuis 2013.

Dans les faits, l'AGLS est une subvention destinée à contribuer au financement d'un poste d'agent dont la mission, à temps partiel ou complet, est d'assurer la gestion locative sociale. L'AGLS s'inscrit en complémentarité des nombreuses aides existantes (aides des départements, des fonds de solidarité pour le logement (FSL), du FAS venant en soutien des processus de transformation de FTM en résidence sociales, des caisses d'allocations familiales aux FJT).

L'ASLL

L'accompagnement social lié au logement s'inscrit dans le cadre de la Loi 90-449 du 31 mai 1990 relative à la mise en œuvre du droit au logement, dite Loi Besson.

L'ASLL est un dispositif départemental, du FSL accessible à tout locataire ou sous-locataire du parc social ou privé qui rencontre des difficultés (loyers impayés, endettement, procédures d'expulsion...). Il remplit un double objectif : améliorer les conditions d'accès au logement et maintenir les familles dans leur lieu d'habitation.

L'AVDL

Dispositif national, l'Accompagnement Vers et Dans le Logement (AVDL) est une aide fournie à un ménage rencontrant un problème d'accès ou de maintien dans un logement, en raison de difficultés financières ou de difficultés d'insertion sociale. Un Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL) a été créé par une loi de juillet 2011²⁶.

3.8.2 L'accompagnement social

L'accompagnement social est le cœur de métier de l'association ; il s'adresse à toutes les personnes logeant dans les structures d'hébergement et de logements adaptés, ce qui a représenté au total pour 2018, 7 802 personnes suivies, contre 22 355 en 2017, du fait de la fermeture du centre de premier accueil pour migrants.

L'accompagnement social réside en une aide individualisée aux démarches administratives des résidents, notamment dans le domaine de la santé, pour la recherche d'un relogement (recours Dalo par exemple) ou la recherche d'un emploi ou d'une formation leur permettant d'assumer à terme un loyer de droit commun. Des animations et activités peuvent être prévues dans les conventions.

Dans les pensions de famille avec en moyenne 25 logements, la mission principale du travailleur social est d'ouvrir et de maintenir les droits, notamment liés à la santé des résidents (75% des résidents sont en situation d'invalidité). Le poste est le plus souvent un mi-temps. À titre d'exemple, le rapport d'activité 2019 de la pension de famille Javel (27 logements et 30 places) indique qu'en moyenne, le travailleur social (qui travaille à mi-temps) réalise 5 accompagnements individuels par jour d'intervention, et cinq sorties à l'extérieur par mois.

La grande majorité des résidents constitue un public très fragile et les accompagnants doivent assurer les meilleures réponses aux diverses situations rencontrées, telles la recrudescence des punaises de lit,

²⁶ CA du 29 octobre 2014. Il finance également une aide au relogement des personnes reconnues prioritaires et urgentes par les commissions de médiation dans le cadre du DALO (« PU DALO »).

les conflits entre voisins, la maladie mentale, l'accompagnement en fin de vie, l'annonce des décès, ou l'accès aux soins pour certains résidents avec un partenariat médico-social de qualité.

Le suivi social, individuel et collectif des résidents apparaît largement restitué dans le bilan annuel de chaque résidence.

3.8.3 Participation des résidents

Emmaüs Solidarité organise la participation des résidents, avec la mise en place par l'équipe d'encadrement, de conseils de concertation, de conseils de vie sociale afin de faire remonter les problèmes, de proposer des améliorations ou des activités.

L'association n'effectue pas en revanche d'enquêtes de satisfaction.

3.8.4 Suivi des réclamations

Les maîtres de maison, présents dans chaque pension de famille et résidence sociale, ainsi que les responsables de secteurs et les travailleurs sociaux accordent une attention quotidienne aux locataires. Les réclamations locatives qui portent sur de petits travaux de maintenance sont transmises par les salariés de la structure locative à la direction territoriale. Elles sont prises en compte par le service technique et logistique (10 ouvriers) à partir des tickets reçus d'une manière préventive et curative.

Le nettoyage des locaux et le petit entretien (ampoules...) sont réalisés en interne, par des salariés de l'association.

L'association n'a pu fournir un délai moyen de traitement des réclamations, mais la proximité de l'équipe avec les résidents et son organisation favorisent une prise en charge rapide des demandes.

3.8.5 Prise en compte du vieillissement de la population logée

Cette problématique, qui prend de l'ampleur (par exemple, dans la pension de famille Sampaix, plus de la moitié des résidents ont plus de 60 ans), est prise en compte par l'association.

Les salariés ont reçu des formations sur l'accès aux soins ainsi que sur la question de la fin de vie. L'association essaie de favoriser le maintien du résident dans son lieu de vie, en mettant en place des éléments ergonomiques et, lorsque la situation le nécessite, elle favorise l'accès des personnes âgées dans des structures adaptées, selon leur degré d'autonomie et leur pathologie.

3.9 Traitement des impayés

La gestion des créances usagers pour les pensions de familles et résidences sociales est assurée par le service de gestion locative. Ce service, rattaché à la direction financière et comptable, réalise une permanence chaque mois dans les structures concernées pour percevoir les encaissements du mois.

Tableau 4 : Évolution des créances impayées

Rubriques / en milliers d'euros	Exercice 2014	Exercice 2015	Exercice 2016	Exercice 2017	Exercice 2018
Participations usagers	2 759 637	2 076 347	2 860 400	2 945 566	3 222 054
Créances clients	276 739	286 004	298 192	318 097	362 012
Créances clients / Participations usagers	10,0%	13,8%	10,4%	10,8%	11,2%
Provisions	183 499	158 763	214 258	258 401	245 818
Provisions / créances clients	66,3%	55,5%	71,9%	81,2%	67,9%
Pertes sur créances irrécouvrables	8 447	81 277	19 508	24 297	107 730
Pertes / créances clients	3,1%	28,4%	6,5%	7,6%	29,8%

Source : selon données d'Emmaüs Solidarité.

Les procédures de gestion des créances impayées restent insuffisamment formalisées. La gestion des recouvrements s'appuie sur un document de 2010 intitulé « proposition de procédure impayés », regroupant toutes les actions allant des premières relances, à la mise en place d'un plan d'étalement de la dette locative, jusqu'à la transmission du dossier à un huissier de justice, puis au contentieux. Ce document gagnerait à être actualisé et les procédures précisées.

Depuis 2018, Emmaüs Solidarité utilise un nouveau progiciel de gestion locative pour notamment le suivi des comptes des personnes logées et des redevances ainsi que pour la gestion du précontentieux et du contentieux.

Le taux d'impayés global est en augmentation, passant de 10 % en 2014 à 11,2 % en 2018. En raison du très faible niveau des participations usagers (8 % du montant total des produits d'exploitation) dont ces créances sont principalement issues, ces dernières ne constituent pas un risque financier important pour l'association (moins de 1 % du total du bilan).

La balance générale des comptes n'enregistre aucune somme au compte 416 « créances douteuses » et toutes les créances restent inscrites en compte 411 « clients ». L'organisme n'a pas été en mesure de fournir à l'ANCOLS un état par antériorité des restes à recouvrer du stock des impayés, ni même un état des créanciers défaillants partis.

Recommandation 1 : Poursuivre les actions menées visant à mieux suivre l'évolution des impayés et réduire leur volume ; formaliser les règles de dépréciation des créances douteuses et de passage en pertes.

L'analyse de la balance auxiliaire client à fin 2018 montre la présence de soldes débiteurs conséquents. À titre d'illustration, un débiteur de la pension de famille Jaurès affiche un solde débiteur de 11 488 euros, un autre de la pension de famille de Montreuil un solde débiteur de 10 362 euros ou bien un débiteur de la pension de famille de Courvilliers un solde débiteur de 19 818 euros. Lors du précédent contrôle, la MILOS avait déjà observé le niveau élevé de certains impayés dû à une gestion insuffisante ou une application trop bienveillante des procédures et avait recommandé une application plus rigoureuse des procédures.

Tableau 5 : Analyse recouvrement

Rubriques - Montants en euros	Exercice 2014	Exercice 2015	Exercice 2016	Exercice 2017	Exercice 2018
Créances clients (N-1)	NC	276 738,61	286 004,61	298 192,11	318 097,40
Créances clients (N)	276 738,61	286 004,61	298 192,11	318 097,40	362 012,00
Pertes sur créances irrécouvrables	8 447,00	81 276,96	19 508,00	24 297,28	107 730,74
Participations usagers	2 759 637,00	2 076 347,00	2 860 400,00	2 945 566,00	3 222 054,00
Total encaissement	NC	1 985 804,04	2 828 704,50	2 901 363,43	3 070 408,66
Taux de recouvrement	NC	95,64%	98,89%	98,50%	95,29%

Source : selon données d'Emmaüs Solidarité.

Le taux de recouvrement des participations usagers varie entre 95,29 % et 98,89 % durant la période 2015-2018. L'évolution de ce taux est essentiellement due à la variation annuelle du volume des pertes sur créances irrécouvrables.

Le niveau de ces dernières a évolué de façon erratique sur la période contrôlée et connaît un montant élevé en 2015 et 2018.

Il n'existe pas de procédure interne formalisée concernant la gestion et le contrôle des créances locataires admises en non-valeur. L'association comptabilise en pertes les créances imputables à des locataires ayant quitté leur logement ou en cas de décision de justice.

Aucune méthode n'a été arrêtée pour fixer un niveau de dépréciation correspondant au niveau de risques. Interrogée sur le mode de calcul, l'association précise que lors de l'arrêté des comptes, les créances douteuses sont analysées en lien avec le service gestion locative qui connaît la situation de chaque personne. L'analyse par sondage au 31 décembre 2018 a révélé un taux de dépréciation supérieur à 100 % pour certaines créances ainsi que la dépréciation de créances créditrices. Par ailleurs, il a été observé qu'une dépréciation de 12 296 euros avait été reprise en 2018 alors que la créance correspondante de 19 818 euros figure toujours dans les comptes au 31 décembre de la même année.

En phase contradictoire, l'organisme assure que les règles de dépréciations des créances et les pertes sur créances irrécouvrables seront formalisées dans l'annexe des comptes annuels 2021 présentés à l'assemblée générale de juin 2022.

4. STRATÉGIE ET DÉVELOPPEMENT DE L'ACTIVITÉ

4.1 L'habitat social adapté

Sur le plan du logement adapté, les orientations de l'association sont essentiellement tournées vers la gestion de nouvelles pensions de famille, et dans une moindre mesure la prise de logements en gestion via SOLIBAIL.

4.1.1 Développement de l'activité de 2015 à 2019

Tableau 6 : Développement du patrimoine en gestion 2015-2019

Date	2015	2016	2017	2018	2019
Nombre de pensions de famille	17	17	17	18	19
Nombre de résidences sociales	5	5	6	5	5
Nombre de structures	22	22	23	23	24
Nombre de logements	435	435	459	459	484
Nombre de places	526	526	550	550	575
solibail					11
Nombre de personnes hébergées et prises en charge	569	547	589	590	639

Source : association Emmaüs et rapport d'activité.

L'association a peu développé le nombre de pensions de famille et résidences sociales en gestion au cours de la période étudiée. En 2017, une pension de famille (les Marronniers, propriété de la société France Habitation, située à Paris 20ème) de 24 logements a été prise en gestion, et la résidence sociale Jaurès de 11 logements a été transformée en pension de famille en 2018. En 2019, une nouvelle pension de famille a été prise en gestion ; il s'agit de la pension de famille de 25 logements, Poirier de Narçay, située à Paris 14ème.

L'association a parallèlement commencé à développer une activité d'intermédiation locative en prenant en gestion 11 logements (16 places) en 2018 via le dispositif de SOLIBAIL.

4.1.2 Projets de développement de l'activité

4.1.2.1 Examen d'un projet de pension de famille situé à Paray-vieille Poste

L'association a participé à la réhabilitation d'une pension de famille située à Paray Vieille Poste, dont la livraison est prévue courant avril 2021. Celle-ci a été financée par un prêt locatif aidé d'intégration adapté ou « PLAI adapté ». Ce type de financement concerne des logements très sociaux à bas niveau de loyers (article R. 331-25-1 du Code de la construction et de l'habitation), lancé à la suite de la loi du 18 janvier 2013 (loi dite « Duflo »). Ce financement permet une majoration de la subvention PLAI de 10%, en contrepartie de redevances minorées.

Ainsi, la redevance mensuelle du logement doit être inférieure à l'équivalent loyer et charges locatives de référence pris en compte pour le calcul de l'APL pour la composition familiale envisagée.

Le budget prévisionnel de la pension de famille située à Paray-Vieille-Poste se présente en équilibre. Pour cette pension de famille, les subventions publiques représentent en moyenne 60% des ressources, les 40% restant provenant des redevances payées par les résidents. Les subventions de 127 milliers

d'euros correspondent à 18 euros par jour²⁷ pour les 27 résidents. Financé avec un PLAI adapté, les redevances sont en moyenne de 366 euros par logement et par mois, soit au minimum de 10% inférieures aux maximums autorisés dans le cas d'un financement PLAI en zone 1.

Les charges relatives à la location (qui permettent de couvrir les charges du propriétaire) représentent 33% des produits, pourcentage inférieur au plafond théorique de 35% à ne pas dépasser pour permettre l'équilibre financier.

L'association a pour ambition d'affecter un ratio de 2,2 ETP aux pensions de famille qui accueillent généralement entre 25 et 30 résidents. Les charges relatives aux fluides sont de 10% des produits, et les charges d'entretien sont très faibles, car la pension de famille est neuve.

Le montage de cette opération n'appelle pas d'observation, tant du point de vue de l'opportunité que de sa faisabilité.

4.1.2.2 Les autres projets

Par ailleurs, 17 projets de prise en gestion de pensions de famille sont à l'étude ; celles-ci sont majoritairement situées dans les départements de l'Île de France.

L'association qui gère 60 logements (100 places) via le dispositif de SOLIBAIL, fin 2020, projette de prendre en gestion, à court terme, une centaine de logements.

4.2 Gestion du patrimoine

L'association dispose d'un agrément de maîtrise d'ouvrage au sens de l'article L. 365-2 CCH depuis juin 2011. Le service de gestion du patrimoine immobilier, au siège de l'association, comprend 10 salariés qui assurent la maîtrise d'ouvrage, l'entretien du patrimoine immobilier, ainsi que la gestion des dispositifs d'hébergement et d'hébergement d'urgence. Il est chargé, par exemple, de l'ouverture des sites temporaires.

Concernant les logements adaptés, la maîtrise d'ouvrage n'a pas réalisé d'opérations (pension de famille ou résidence sociale) mais a assuré, en lien direct avec des propriétaires bailleurs, le suivi technique, juridique et financier d'opérations (création de centres d'hébergement, d'accueils de jour et de pensions de famille et résidences sociales).

Lorsque des opportunités de création de structures collectives se présentent effectue des études, en lien avec les propriétaires bailleurs. Le service gestion du patrimoine immobilier peut assurer, le cas échéant, une maîtrise d'ouvrage déléguée ; par exemple pour le projet de création d'une pension de famille couplée avec un CHU situé sur la commune de Saint Maur, un architecte de ce service va collaborer avec le bailleur propriétaire pour adapter les locaux aux besoins des structures.

Au cours de la visite de deux pensions de famille récentes situées à Paris, l'Agence a constaté que celles-ci étaient bien conçues et disposaient d'espaces communs spacieux et agréables.

²⁷ Le montant de cette subvention est passé de 16 euros par jour à 18 euros par jour en janvier 2021.

La maintenance du parc est suivie par le service de gestion du patrimoine immobilier.

Dans la majorité des cas, les besoins de travaux sont remontés par les gestionnaires des résidences à l'équipe du siège, qui étudie leur faisabilité et fait le lien avec les propriétaires-bailleurs. Il s'agit pour l'essentiel d'entretien et de réparation touchant les parties communes et l'intérieur des logements.

Le service gestion du patrimoine assure l'entretien des équipements et gère les énergies, les fluides, les assurances et les sinistres ; il réalise et assure le suivi des contrats d'entretien, tels ceux relatifs aux ascenseurs, à la sécurité incendie (une action de sensibilisation a été récemment menée auprès des équipes gestionnaires), à l'entretien des sous-stations de chauffage urbain pour la production de l'eau chaude et des systèmes de désenfumage.

Il veille à la sécurité des bâtiments et suit les travaux importants de maintenance en lien avec les directions territoriales. Cependant son action, sur le parc de résidences sociales et pensions de famille, est très réduite car l'association n'est propriétaire que de deux pensions de famille, qui n'ont pas nécessité de travaux de gros entretien au cours de la période étudiée.

Un plan d'investissement et de travaux détaille les besoins de remplacement d'ordinateurs, de meubles, de système d'éclairage ou d'électroménager sur l'ensemble des structures, sous réserve des financements.

Le caractère très restreint des résidences gérées, leur implantation dans des immeubles de petite taille fait que la sécurisation des accès est la plupart du temps garantie par un digicode. De plus, la collaboration entre les services patrimoine et technique est effective et permet une meilleure prise en compte de la sécurité dans les structures.

Le service technique effectue les petits dépannages d'entretien courant sur l'ensemble des structures de l'association. En 2019, il comprend un chef de service, un coordinateur technique, un coordinateur logistique assisté de 2 techniciens, 12 ouvriers et un agent d'entretien. Les ouvriers interviennent dans tous les corps d'état, assurent les petites réparations, et informent leur service des réparations ou travaux à engager en amont.

Les travaux d'entretien des immeubles et de maintenance représentent chaque année en moyenne 5% du montant des redevances payées par les usagers.

L'activité de gestion immobilière n'appelle pas d'observation.

5. ANALYSE FINANCIÈRE

5.1 Organisation financière et comptable

L'article 8 des statuts prévoit que le Trésorier, membre du bureau de l'association, contrôle la gestion et présente au conseil d'administration et à l'assemblée générale les arrêtés de comptes et les budgets pour approbation. Le Trésorier est assisté par une direction financière et comptable qui compte dix-huit personnes. Cette direction est organisée en trois services : comptabilité, administration de la gestion locative et contrôle de gestion.

L'association présente chaque année à son assemblée générale des comptes annuels comprenant un bilan, un compte de résultat et une annexe, certifiés par un commissaire aux comptes. Conformément à la réglementation, les comptes et les rapports annuels ont été publiés sur le site internet du Journal Officiel des associations.

Les rémunérations des trois plus hauts cadres dirigeants salariés ainsi que leurs avantages en nature, conformément à l'article 20 de la loi n° 2006-586 du 23 mai 2006 relative au volontariat associatif et à l'engagement éducatif sont mentionnées dans les comptes annuels de l'association.

5.2 Analyse financière

L'ANCOLS a procédé à l'analyse de la situation financière d'Emmaüs Solidarité à partir des comptes annuels approuvés par l'assemblée générale, certifiés sans réserve par le commissaire aux comptes pour la période 2014-2018. Toutefois et même s'ils n'avaient pas encore été arrêtés par le conseil d'administration à l'issue de la période d'investigation, les comptes de 2019 apportent un éclairage sur plusieurs points financiers. Aussi, il y sera fait ponctuellement référence dans cette partie.

5.2.1 Analyse de l'exploitation

Le résultat d'exploitation affiche un excédent cumulé de 7,7 millions d'euros entre 2014 et 2018. La progression des produits d'exploitation a été plus élevée (5,5 %) que celle des charges d'exploitation. Cette évolution s'est traduite par un bénéfice d'exploitation qui a été multiplié par cinq entre 2014 et 2018.

Les produits et les charges évoluent fortement entre 2014 et 2018 comme le montre le tableau suivant :

Tableau 7 : Évolution des charges et produits d'exploitation - Montants en euros

Rubriques	Exercice 2014	Exercice 2015	Exercice 2016	Exercice 2017	Exercice 2018
Production vendue - services et subventions de fonctionnement	34 363 119	38 363 294	48 104 804	64 962 327	62 634 785
Production immobilisée	31 574	96 120	92 704	41 416	9 529
Reprises sur amortissements et provisions	1 205 995	726 284	1 690 163	2 011 126	2 433 380
Dons	1 917 647	2 026 371	2 027 748	1 888 774	1 964 943
Legs et donations	1 090 962	700 861	897 097	884 913	2 015 686
Cotisations	2 710	3 270	3 180	3 640	3 340
Autres produits	385 283	337 145	1 517 824	6 301 561	3 773 419
Produit d'exploitation	38 997 290	42 253 345	54 333 520	76 073 757	72 835 082
Autres achats non stockés	2 352 347	2 814 548	3 983 125	4 956 366	4 611 221
Services extérieurs	4 467 332	4 678 107	5 328 214	4 931 100	7 125 905
Autres services extérieurs	5 941 282	7 101 924	9 795 341	14 858 791	13 785 171
Impôts, taxes et versements assimilés	1 685 895	1 712 716	2 101 009	2 026 709	2 052 810
Salaires et charges sociales	21 101 319	21 218 489	26 805 328	34 317 749	33 226 246
Dotations aux amortissements sur immobilisations	1 289 540	1 326 964	2 733 704	9 764 249	6 374 008
Dotations aux provisions sur actif circulant	116 599	88 385	126 989	118 597	296 232
Dotations aux provisions pour risques et charges	1 103 869	1 592 840	2 276 846	2 930 001	976 162
Autres charges	271 597	345 761	521 574	580 468	1 009 071
Charges d'exploitation	38 329 780	40 879 734	53 672 130	74 484 030	69 456 826
RESULTAT D'EXPLOITATION	667 510	1 373 611	661 391	1 589 726	3 378 256

Source : selon les données des comptes annuels d'Emmaüs Solidarité.

5.2.1.1 Les produits

Les produits d'exploitation, provenant quasi exclusivement de fonds publics, sont en hausse puisqu'ils ont pratiquement été multiplié par deux entre 2014 et 2018. Cet accroissement est corrélé avec le développement des activités nouvelles, notamment l'ouverture de nouveaux sites et la mise en place de nouveaux dispositifs.

Leur variation, significativement à la hausse est étroitement liée aux subventions de fonctionnement qui ont augmentées de plus de 88 %, soit près de 27 millions d'euros. Elles représentent en moyenne annuelle plus des trois quarts des produits d'exploitation. L'État est le principal partenaire public et sa part dans le total des subventions est croissante, passant de 54,5 % en 2014 à 70,4 % en 2018.

Les ressources collectées auprès du public et les fonds privés représentent entre 7,6 % (2014) et 5,4 % (2018) des produits d'exploitation. Elles s'élèvent à près de 4 millions d'euros en 2018. La principale collecte de dons est réalisée par la Fondation Abbé Pierre. Leurs évolutions connaissent des variations significatives en raison du caractère aléatoire de ces ressources qui tient à l'impact de la générosité du public. En 2013, l'association avait reçu un don exceptionnel d'un million d'euros et en 2018, comparativement aux années sous revue, les legs ont enregistré une hausse de plus d'un million d'euros.

Les participations financières des usagers dans les différentes activités représentent un faible montant. Dans le total des produits d'exploitation, leur poids est passé de 6,9 % en 2014 à 4,8 % en 2018 en dépit de leur augmentation de 16,8 % sur la période contrôlée (2,8 millions d'euros en 2014 contre

3,2 millions d'euros en 2018). Ces produits se composent essentiellement des participations aux dépenses d'hébergement des personnes logées en pensions de famille ou résidences sociales. La part très faible des participations financières des usagers dans les produits d'exploitation s'explique par le modèle économique de l'association qui se caractérise par la participation modeste, voire la gratuité à certaines activités. Ce faisant, la dépendance de l'association envers les subventions publiques n'en est que plus forte.

5.2.1.2 Les charges

La progression de plus de 81 % des charges d'exploitation, qui sont passées de 38,3 millions d'euros en 2014 à 69,5 millions d'euros en 2018, traduit celle de l'activité. Cette évolution provient en grande partie d'un accroissement de 12,1 millions d'euros en quatre ans des dépenses de personnel (21,1 millions d'euros en 2014 contre 33,2 millions d'euros en 2018) combiné à une augmentation de 12,8 millions d'euros des achats et charges externes (12,7 millions d'euros en 2014 contre 25,5 millions d'euros en 2018).

Durant la période examinée, l'évolution de la masse salariale (+ 57,5 %) et celle des effectifs (+ 58,6 %) s'explique notamment par le développement des activités. L'assujettissement de l'association à la taxe francilienne sur les transports, l'effet glissement vieillesse technicité (versement de diverses primes, prime d'ancienneté, progression des qualifications), la revalorisation du point ou bien encore les dépenses liées aux ruptures ont également contribué à l'accroissement de la masse salariale.

Sur la période 2014-2018, les charges de personnel représentent en moyenne annuelle près de 50 % du total des charges d'exploitation. Toutefois, la part des dépenses de personnel tend à diminuer puisqu'elles ne représentent plus que 47,4 % du total des charges d'exploitation en 2018 contre 54 % en 2014. Cette tendance résulte notamment des mesures correctives²⁸ prises par le conseil d'administration de septembre 2011 pour remédier aux déficits cumulés de 2009 à 2011, de près de 5 millions d'euros, provoqués par la crise économique de 2008. En effet, cette crise a entraîné une baisse de ressources de l'association et la non-actualisation du financement de bon nombre de ses actions. Fin 2011, les charges de personnel représentaient 56,5 % du total des charges d'exploitation.

En outre, le montant des frais de personnel extérieurs (inclus dans le montant des charges externes) a plus que doublé pendant la période (+ 2,2 millions d'euros). Cette augmentation s'explique par un recours à l'intérim. L'association y recourt pour répondre à un besoin immédiat de fonctionnement résultant de l'ouverture de centres temporaires et d'autre part, pour palier l'absentéisme de salariés. Pour endiguer ce dernier phénomène, Emmaüs Solidarité a mis en place en 2017 un service « Équipe Mobile » afin de répondre aux besoins de remplacement dans les structures. Cependant, les effets de cette mesure ne sont pas à la hauteur des attentes et en conséquence, lors des délibérations du conseil d'administration de mai 2019, une réflexion sur le mode de fonctionnement de l'équipe mobile s'est amorcée.

Les achats et charges externes sont également en progression sur la période contrôlée. Ce poste représente 37 % du total des charges d'exploitation en 2018 contre 33 % en 2014. Hormis les frais de

²⁸ Le Conseil d'Administration du 27 septembre 2011 a décidé d'engager un plan de rééquilibrage affectant le nombre des emplois afin de garantir la pérennité de l'association.

personnel extérieur, ce sont les dépenses de fournitures consommables (+ 2,3 millions d'euros), les charges d'entretien et de réparation (+ 2,1 millions d'euros) et les dépenses d'alimentation (+ 2,4 millions d'euros) qui ont le plus contribué à leurs augmentations, sous l'effet de l'ouverture de nombreux centres notamment au titre de la veille saisonnière. Les autres prestations extérieures affichent également une progression significative (+ 2,7 millions d'euros). Leur niveau s'élève sous l'effet des prestations de ménage dans les services, mais surtout de prestations de gardiennage dans des structures présentant un fort risque d'intrusion.

Les charges d'exploitation incluent également les dotations aux amortissements sur immobilisations, les dotations aux dépréciations sur actif circulant et les dotations aux provisions pour risques et charges.

En 2018, les dotations aux amortissements sur immobilisations ont représenté 9 % des charges d'exploitation contre 3,3 % en 2014. Ces dotations ont été bien plus importantes en fin de période (6,4 millions d'euros) qu'en début de période (1,3 millions d'euros). Ce constat s'explique notamment par les travaux de réhabilitation, la création de nouveaux sites ainsi que par des durées d'amortissement limitées à la durée d'utilisation des sites. À titre d'illustration, les immobilisations du centre de la Chapelle ont été amorties sur une durée de 18 mois et 5,1 millions d'euros ont été comptabilisés au titre des amortissements de 2017. Néanmoins, l'impact sur le résultat des dotations aux amortissements est partiellement atténué par la constatation de reprises de quotes-parts de subventions pour un montant de 6,2 millions d'euros en 2017 et 3,7 millions d'euros en 2018.

Les dotations aux dépréciations sur actif circulant ont plus que doublé sur la période contrôlée et concernent principalement les créances usagers. Fin 2018, elles s'établissent à 296 mille euros mais leur impact sur le résultat est partiellement atténué par la constatation de reprises de provisions pour un montant de près de 125 mille euros.

Les dotations aux provisions pour risques et charges diminuent de plus de 11 % sur la période contrôlée mais elles ont enregistré de fortes variations. Le niveau élevé de 2016 et 2017 résulte de l'importance des provisions pour risques de reversements de subventions.

5.2.2 La formation des résultats

5.2.2.1 Toutes activités confondues

Tableau 8 : Évolution des résultats - Montants en euros

Rubriques	Exercice 2014	Exercice 2015	Exercice 2016	Exercice 2017	Exercice 2018
Produits d'exploitation	38 997 290	42 253 345	54 333 520	76 073 757	72 835 082
Charges d'exploitation	38 329 780	40 879 734	53 672 130	74 484 030	69 456 826
Résultat d'exploitation	667 510	1 373 611	661 391	1 589 726	3 378 256
Produits financiers	82 933	211 710	134 994	82 979	72 614
Charges financières	14 260	16 103	9 269	22 50	22 36
Résultat financier	68 673	195 607	125 725	60 477	50 249
Produits exceptionnels	445 262	472 222	545 646	1 405 630	2 471 615
Charges exceptionnelles	510 687	288 721	1 325 776	2 591 540	3 214 651
Résultat exceptionnel	-65 425	183 501	-780 132	-1 185 910	-743 036
Impôts sur les bénéfices	19 903	31 200	20 050	12 278	11 356
Report des ressources non utilisées des exercices antérieurs	1 357 913	1 433 387	2 351 944	1 051 695	1 351 113
Engagements à réaliser sur ressources affectées	1 439 349	2 445 317	1 552 066	1 134 466	3 062 546
Résultat net	569 419	709 589	786 812	369 244	962 680

Source : selon les données des comptes annuels d'Emmaüs Solidarité.

Le résultat est sensible aux variations des provisions sur fonds dédiés et des ressources liées à la générosité du public.

Entre 2014 et 2018, le résultat net comptable a toujours été positif. L'excédent ne représente jamais plus de 1,7 % des produits d'exploitation. Cette situation s'explique par des produits et des charges à l'évolution contrainte. Emmaüs Solidarité perçoit exclusivement des subventions destinées à couvrir ses charges et peu de prestations payantes. Les comptes provisoires de 2019 affichent un résultat excédentaire de plus de 2,2 millions d'euros et confirment le redressement opéré depuis 2012. Le résultat de 2019 représente près de 3 % des produits d'exploitation grâce à un report des ressources non utilisées des exercices antérieurs de plus de 3 millions d'euros. In fine, le résultat excédentaire de chaque exercice est principalement lié aux ressources issues de la générosité du public, dont le caractère est aléatoire, ainsi qu'aux fonds dédiés. Les mouvements opérés sur les fonds dédiés conduisent à des variations plus ou moins sensibles du résultat comptable, qui reste néanmoins excédentaire, mais généralement à un niveau plus modeste. En effet, les mouvements qui affectent les fonds dédiés consistent plus en un renforcement des fonds (dotations), qu'en la réalisation de projets.

Sur la durée du contrôle (2014-2018), le résultat financier, peu significatif, demeure positif mais se dégrade de 27 %. Les produits financiers proviennent des placements de trésorerie.

Les charges financières concernent, quasiment exclusivement, les charges d'intérêts des emprunts. Même si leur montant a presque doublé entre 2014 et 2018, elles sont insignifiantes (0,03 % en moyenne annuelle du total des charges).

À l'exception de l'exercice 2015, le résultat exceptionnel est déficitaire et fluctue sur la période contrôlée. Le résultat exceptionnel de l'exercice 2017 a été particulièrement impacté par l'engagement de cession à titre gratuit de la propriété de deux immeubles de l'association au profit de l'Union des Amis et Compagnons d'Emmaüs²⁹ (UACE) dont la valeur nette comptable était de près de 2,4 millions d'euros. Néanmoins, l'impact sur le résultat de cette opération a été partiellement atténué par la constatation de la reprise de provisions, constituée en 2016, pour un montant de 1,2 million d'euros.

Les produits exceptionnels ont été multipliés par plus de cinq entre 2014 et 2018 mais ne représentent qu'entre 1 % en 2014 et 3,2 % en 2018 du montant total des produits. L'augmentation la plus notable est celle du poste relatif aux reprises de provisions pour risque qui est passé de 270 mille euros en 2014 à 2,4 millions d'euros en 2018. Cette évolution a été particulièrement sensible en 2018 en raison notamment de la reprise d'une provision liée à la cession d'immeubles visée supra.

Les charges exceptionnelles ont été multipliées par plus de six durant la période analysée mais elles ne représentent, en 2014 et 2018, que respectivement 1,2 % et 4,2 % des charges. Elles correspondent essentiellement à la constatation des valeurs nettes comptables des biens sortis (cession ou mise au rebut) et à des dotations aux provisions exceptionnelles, notamment celles liées à la cession des immeubles.

²⁹Structure nationale immobilière du mouvement Emmaüs.

5.2.2.2 Résultats de l'activité de logement adapté

Emmaüs Solidarité tient une comptabilité analytique par structure, en ajoutant aux charges et produits directs une partie des frais de siège, répartie en fonction du chiffre d'affaires de chaque activité.

Tableau 9 : Résultats 2014-2018

Année	2014	2015	2016	2017	2018
résultats cumulés des Pensions de famille en k€	- 132	8	267	120	21
résultats cumulés des résidences sociales en k€	- 39	- 19	- 47	- 50	- 50
Total	- 171	- 11	220	70	29

Excepté en 2014, les résultats cumulés de l'activité de gestion des pensions de famille sont positifs.

Les résultats cumulés des résidences sociales sont négatifs sur toute la période. Ces chiffres recouvrent une situation différente en fonction des structures concernées. Certaines pensions de famille peuvent apparaître en bénéfice ou en perte selon les années, alors que quatre des cinq résidences sociales affichent un déficit presque chaque année, souvent en raison de leur très petite taille (respectivement de 6, 7, 11, 15, et 28 logements).

Tableau 10 : Détails des résultats de l'activité de logement adapté en 2018

En milliers d'euros	Pensions de famille	Résidences sociales	Total
subventions	2 790	174	2 964
redevances	2 120	354	2 474
Autres*	121	8	129
reprises sur provisions	75	33	108
Total produits	5 106	569	5 675
Achats	450	66	516
locations immobilières	1 077	192	1 269
maintenance	223	26	249
charges de personnel	2 316	174	2 490
autres frais de gestion	375	65	440
frais du siège	265	32	297
dotations aux amortissements et provisions	377	64	438
Total charges	5 083	619	5 704
Résultat d'exploitation	23	-50	-29
Résultat net	21	-50	-29
solde dotations moins reprises	302	31	
Autofinancement net net	323	-19	304
en pourcentage du chiffre d'affaires	6,6%	-3,6%	5,6%
nombre de logements	392	67	459
Ratios			
Subventions moyennes par logement en euros	7 154	2 597	6 416
Chiffre d'affaires moyen par logement en euros	12 526	8 030	11 847
Locations immob /chiffre d'affaires	22%	36%	23%
Charges de personnel / chiffre d'affaires	47%	32%	46%

En 2018, les activités de gestion des pensions de famille et des résidences sociales dégagent globalement un autofinancement net positif de 5,6 % du chiffre d'affaires. L'activité des résidences sociales n'est pas très significative et leur proximité avec des pensions de famille induit une mutualisation de certaines charges (notamment de personnel).

5.2.2.2.1 Les produits

Les redevances quittancées auprès des locataires des pensions de famille et résidences sociales sont en moyenne de 5 414 euros par logement.

Les subventions versées par l'État pour les pensions de famille, pour lesquelles la dotation est fixée depuis 2008 à 16 € par jour et par place, représentent un financement théorique de $16 \text{ €} \times 365 \text{ j} = 5\,840 \text{ €}$ par place et par an.

Les résidences sociales ont perçu deux types de subventions, en contrepartie de justifications :

- Des subventions d'État, les aides à la gestion locative sociale (AGLS) :

Chaque année, une convention est signée avec l'État, qui attribue l'AGLS en contrepartie d'un compte rendu sur l'emploi des fonds alloués, des comptes annuels, du rapport d'activité, et de l'envoi, dans les 6 mois suivant la fin de la convention, d'un bilan qualitatif et quantitatif des actions entreprises. En 2018, 57 153 euros ont été versés, correspondant à un montant de 11 425 euros par résidence.

- Des subventions du Conseil départemental de Paris, l'ASLL (accompagnement social lié au logement) :

En 2018, l'association a sollicité auprès du département de Paris dans le cadre du fonds de solidarité pour le logement, des subventions ASLL (accompagnement social lié au logement) pour financer 70 mesures individuelles, dont 67 pour ses 67 résidents (1 750€ par mesure) et 3 pour ses 3 locataires de logements diffus (2 000 euros par mesure). Elle a ainsi perçu 123 250 euros au total.

5.2.2.2.2 Les charges

Globalement, les principales charges sont les charges de personnel (46% du chiffre d'affaires), et de location³⁰ (23% du chiffre d'affaires). Les autres postes de charges sont les achats, les autres frais de gestion, les frais du siège, et la maintenance.

- Les charges de personnel

Dans sa présentation analytique, l'association a choisi d'affecter aux charges de personnel des résidences sociales un montant forfaitaire égal au montant des subventions reçues, dès lors qu'il y a équilibre entre les dépenses et les recettes. Ce montant forfaitaire ne repose pas sur un calcul précis d'affectation des charges car toutes les résidences sociales se trouvent dans des immeubles qui contiennent également une pension de famille, ou un CHRS, et certaines activités collectives sont mutualisées entre les structures.

Cependant, l'association identifie autant que possible les moyens affectés aux activités. Ainsi, pour une pension de famille de 25 logements, l'association affecte un maître de maison (1 ETP), un animateur (0,4 ETP), un travailleur social (0,5 ETP), et une personne chargée de l'entretien (0,3 ETP), soit au total l'équivalent de 2,2 ETP, auquel peut s'ajouter une quote-part des charges relatives au personnel

³⁰ Les frais de location correspondent aux charges des propriétaires à savoir une participation pour couverture des travaux de renouvellement des composants et de gros entretien, le remboursement des annuités d'emprunts, de la taxe foncière, des frais généraux, et des primes d'assurance.

d'encadrement. Certaines structures ont des charges de personnel plus élevées qui sont donc identifiées, et que l'association tente de diminuer.

- Les achats comprennent notamment les fluides (eau, électricité et chauffage). Ils correspondent à 9,5% du chiffre d'affaires et sont de 1 129 euros par logement.
- Les frais du siège sont affectés à chacune activité en fonction de son chiffre d'affaires.
- Les travaux relatifs à la maintenance sont d'un montant peu élevé (5% du chiffre d'affaires), l'association ne réalisant principalement que l'entretien courant (voir § 4.2.1).

5.2.3 Modalités de financement des investissements

5.2.3.1 La capacité d'autofinancement et l'autofinancement net HLM

Tableau 11 : Évolution de l'autofinancement net HLM - Montants en euros

Rubriques	Exercice 2014	Exercice 2015	Exercice 2016	Exercice 2017	Exercice 2018
Résultat de l'exercice	569 419	709 589	786 812	369 244	962 680
+ Dotations aux amortissements et aux provisions	4 442 319	5 733 186	7 962 958	16 410 217	11 537 045
- Reprises sur amortissements et provisions	2 834 147	2 304 802	4 165 442	4 451 747	6 235 041
- Quote-part des subventions d'investissement virées au résultat de l'exercice	96 324	102 735	-	-	-
+ Valeur nette comptable des éléments d'actifs cédés	-	-	19 964	-	2 355 623
- Produits des cessions d'actifs	-	-	390 005	-	30
CAF brute	2 081 267	4 035 238	4 214 287	12 327 714	8 620 277
Annuité en capital de la dette	42 908	44 138	45 365	45 749	1 046 137
Autofinancement net HLM	2 038 359	3 991 100	4 168 922	12 281 965	7 574 140

Source : selon les données des comptes annuels d'Emmaüs Solidarité.

L'association Emmaüs Solidarité dégage une CAF suffisante sur la période, pour lui permettre de couvrir largement le remboursement de l'annuité de la dette financière malgré une progression significative de cette dernière en 2018.

La CAF brute a progressé entre 2014 et 2018, de 2 millions d'euros à 8,6 millions d'euros, soit + 42,6 % en variation annuelle. Rapportée aux produits de gestion, la CAF brute représente 5,3 % en 2014 et 11,8 % en 2018. Cette situation résulte principalement d'une hausse plus importante des dotations que celle des reprises sur opérations calculées (amortissements et provisions) et des opérations de cession. Dans une moindre mesure, les résultats excédentaires enregistrés sur la période 2014-2018 ont également permis de conforter la CAF.

5.2.3.2 Annuité de la dette locative

Tableau 12 : Évolution de l'annuité locative - Montants en euros

Rubriques	Exercice 2014	Exercice 2015	Exercice 2016	Exercice 2017	Exercice 2018
Remboursement des emprunts locatifs	42 908	44 138	45 365	45 749	1 046 137
Charges d'intérêts	14 260	11 529	9 269	22 502	22 365
Annuités emprunts locatifs	56 758	55 668	54 634	54 634	1 076 135

Source : selon les données des comptes annuels d'EMMAUS Solidarité.

Sur la période 2014-2018, l'annuité locative, soit la charge d'intérêts sur opérations locatives ainsi que les remboursements en capital des emprunts locatifs, est passée de près de 57 mille euros en 2014 à

plus d'1 million d'euros en 2018. Cette évolution est corrélée à la souscription d'un nouvel emprunt de 4 millions d'euros en 2017 (cf. § 5.2.4.1).

5.2.4 Structure financière

5.2.4.1 Gestion de la dette

Tableau 13 : Situation de l'endettement - Montants en euros

Rubriques	Exercice 2014	Exercice 2015	Exercice 2016	Exercice 2017	Exercice 2018
Endettement net de trésorerie	1 306 050	1 261 911	1 216 546	5 170 797	4 124 659
CAFC	2 021 963	3 746 302	4 127 498	12 385 649	8 577 951
Endettement / CAFC	0,65	0,34	0,29	0,42	0,48

Source : selon les données des comptes annuels d'EMMAUS Solidarité.

L'encours total de la dette au 31 décembre 2018 s'élève à 4,1 millions d'euros. Cette dette a été contractée principalement pour le financement d'acquisitions et de travaux de biens immobiliers. Au cours de la période 2014-2018, l'association a souscrit un seul nouvel emprunt en 2017, à hauteur de 4 millions d'euros, pour le financement de la construction d'un centre d'hébergement d'urgence migrants à Ivry.

L'encours de la dette ne présente pas de risque financier structurel particulier, tous les contrats détenus par l'association ayant été souscrits à des taux d'intérêt fixes, compris entre 0,4 % et 1,05 %, ce qui garantit une grande stabilité de la charge de la dette. Les emprunts ont été souscrits soit auprès d'Action Logement (ex SOLENDI et ex GNOSSAL), soit de la Caisse des Dépôts et Consignations, soit de la Société Générale.

La capacité de désendettement³¹, inférieure à un an, s'avère favorable. Néanmoins, en raison du poids du service de la dette (+ d'un million par an pendant quatre ans) lié au nouvel emprunt contracté en 2017, l'association devra rester vigilante pour ne pas dégrader sa situation financière et honorer l'ensemble de ses engagements pour la période 2019-2021.

³¹ La capacité de désendettement permet de mesurer le nombre d'années nécessaires pour éteindre l'encours de la dette si l'organisme consacrait l'intégralité de sa CAF courante à cet unique objectif.

5.2.4.2 Bilan fonctionnel

Tableau 14 : Évolution du bilan fonctionnel - Montants en euros

Rubriques	Exercice 2014	Exercice 2015	Exercice 2016	Exercice 2017	Exercice 2018
	Montant	Montant	Montant	Montant	Montant
Fonds propres	15 487 483	15 911 314	16 642 299	16 752 867	17 467 677
Autres fonds associatif	8 322 012	8 795 023	18 393 974	20 399 899	17 615 520
Fonds associatif	23 809 495	24 706 337	35 036 273	37 152 766	35 083 197
Autres provisions pour risques et charges	3 003 340	3 787 207	5 741 924	5 578 018	4 237 545
Fonds dédiés	1 517 089	2 529 020	1 729 142	1 811 913	3 523 346
Amortissements et dépréciations	11 321 284	12 079 887	14 138 682	24 028 963	18 300 153
Ressources propres	39 651 208	43 102 451	56 646 021	68 571 660	61 144 241
Dettes financières	1 485 262	1 439 135	1 375 109	5 351 822	4 308 440
Ressources stables	41 136 470	44 541 586	58 021 130	73 923 482	65 452 681
Immobilisations d'exploitation brutes	27 774 685,00	31 620 660,00	49 519 858	53 571 825	42 927 543,00
Fonds de roulement net global (FRNG)	13 361 785	12 920 926	8 501 272	20 351 657	22 525 138
Créances usagers	97 667	134 497	96 323	105 154	52 509
Subventions à recevoir	2 218 250	3 357 497	9 153 557	8 049 468	3 713 965
Autres créances	2 552 768	2 942 635	1 934 258	3 186 800	3 670 028
Dettes fournisseurs	2 343 642	3 519 075	8 458 384	5 278 620	5 832 415
Autres dettes	5 532 795	6 745 745	9 143 861	9 457 189	7 181 140
Besoin de Fonds de Roulement (BFR)	-3 007 752	-3 830 191	-6 418 107	-3 394 387	-5 577 053
Trésorerie	16 369 537	16 751 116	14 919 380	23 746 047	28 102 196

Source : selon les données des comptes annuels d'EMMAUS Solidarité.

Les ressources à long terme sont suffisantes pour couvrir les immobilisations, mettant en évidence un fonds de roulement de plus de 22,5 millions d'euros à fin 2018. Le fonds de roulement et un besoin en fonds de roulement négatif, ont permis d'assurer une trésorerie de plus de 28 millions d'euros à fin 2018.

Les immobilisations corporelles d'un montant brut de 26,7 millions d'euros en 2014 ont atteint 52,5 millions d'euros en 2017. Cette évolution concerne principalement les chantiers de constructions et de réhabilitation (plan d'humanisation des structures lancé par l'État et plan de l'amélioration de la qualité de l'accueil). Fin 2018, elles ne représentent plus que 41,8 millions d'euros du fait essentiellement de la cession à titre gratuit à l'UACE des deux immeubles évoqués supra et de la fermeture d'un centre de premier accueil.

Les immobilisations financières sont insignifiantes, représentant 1 % de l'actif brut immobilisé.

5.2.4.3 Variations du FRNG

Entre 2014 et 2018, le niveau du FNRG est positif et a progressé de 9,2 millions d'euros (+ 68,6 %) pour atteindre 22,5 millions d'euros en 2018. Ce niveau autorise une couverture de plus de quatre mois et demi de charges courantes. Selon le bilan financier de 2018 produit par EMMAUS Solidarité, il ressort que le FRNG se compose d'une part d'un fonds de roulement d'investissement³² (FRI) pour un montant

³² Le fonds de roulement d'investissement comprend en emploi les investissements et en ressources les capitaux permanents destinés à financer les investissements.

de 13,9 millions d'euros et d'autre part, d'un fonds de roulement d'exploitation³³ (FRE) pour un montant de 8,6 millions d'euros. Le FRI représente près d'un tiers du total des investissements.

L'évolution positive du FRNG s'explique par plusieurs éléments. Fin 2018, les fonds associatifs de l'association, composés à part égale des fonds propres et des autres fonds associatifs, sont de l'ordre de 17 millions d'euros chacun. Les fonds propres permettent d'assurer la pérennité des activités et le développement de nouveaux projets tandis que les autres fonds associatifs, soumis à des conditions de réalisation des opérations, sont affectés à l'association de façon temporaire. Durant la période 2014-2018, les fonds associatifs ont augmenté de près de 11,3 millions d'euros (+ 47,5 %).

La progression de près de 2 millions d'euros des fonds propres est due pour l'essentiel à des résultats excédentaires. Cette situation a été rendue possible grâce à la mise en œuvre de mesures d'économie portant notamment sur la gestion des ressources humaines afin d'effacer les conséquences de difficultés antérieures, comme cela a été précédemment évoqué. Parallèlement la maîtrise des coûts engagée depuis plusieurs années, la mise en place d'outils de pilotage et l'augmentation des ressources issues de la générosité du public ont également contribué à cette évolution.

Selon les données provisoires pour l'exercice 2019 produites par Emmaüs Solidarité, il apparaît que l'association affiche un résultat excédentaire de plus de 2,2 millions d'euros, lui permettant ainsi de reconstituer le niveau de ses fonds propres de 2008 et de retrouver un certain équilibre financier global.

Les autres fonds associatifs se sont accrus de plus 9 millions d'euros du fait notamment de la hausse des fonds associatifs avec droits de reprise qui sont passés de 8 millions d'euros en 2014 à 16,4 millions d'euros en 2018. Cette tendance résulte essentiellement de l'accroissement des subventions d'investissement sur biens non renouvelables.

A l'instar des autres organismes sans but lucratif, Emmaüs Solidarité, compte tenu de l'impossibilité de capitalisation en raison de l'absence de rémunération des fonds propres, dispose de peu de leviers de croissance pour développer ses activités. Cependant, pour contrebalancer cet état de fait, l'association a la possibilité d'être financée par l'aide à la générosité du public, (dons, legs et mécénat) mais le caractère de ces recettes est néanmoins aléatoire et ces ressources sont encore assez modestes dans l'ensemble des produits du compte de résultat. L'association peut également recourir à des ressources externes compte tenu de la faiblesse actuelle de son endettement qui lui procure une indépendance à l'égard des établissements financiers. En effet, même si le ratio de la dette financière rapporté aux fonds propres passe de 9,3 % en 2014 à 24,7 % en 2018, le montant des fonds propres couvre largement le montant de la dette financière de l'association.

L'évolution des provisions pour risques et charges n'est pas linéaire et enregistre une hausse de 1,2 million d'euros sur la période contrôlée. Ces provisions sont essentiellement liées à la prise en compte des risques relatifs aux salariés (litiges prud'hommaux et indemnités de départ en retraite) et aux risques liés au reversement de subventions.

³³ Le fonds de roulement d'exploitation qui comprend les capitaux permanents issus des financements de la tarification et qui ne sont réglementairement pas utilisables pour financer les investissements.

Les fonds dédiés, correspondant à la partie des ressources affectées par un financeur à un projet défini mais qui n'a pas encore été utilisée conformément à l'engagement pris, ont plus que doublé, passant de 1,5 million en 2014 à 3,5 millions d'euros en 2018. Ils représentent une part croissante du FRNG, passant de 11,3 % en 2014 à 15,6 % en 2018 ; optiquement, ce constate améliore la structure financière.

Les investissements réalisés pour les travaux de construction et de rénovation ont généré une augmentation des amortissements (+ 61,6 %, soit + 6,9 millions d'euros), contribuant également à la hausse du FRNG.

5.2.4.4 Besoin ou ressource en fonds de roulement

Le besoin en fonds de roulement, négatif pendant la période contrôlée, passe de 3 millions d'euros en 2014 à 5,6 millions d'euros en 2018. L'association n'a donc pas besoin d'utiliser ses excédents de ressources à long terme (fonds de roulement) pour financer ses besoins à court terme.

Entre 2014 et 2018, la progression, de près de 53 % de l'actif réalisable correspond principalement à l'évolution des subventions à recevoir dont le montant a évolué à la hausse de plus de 67 % en lien avec l'augmentation de l'activité. Sur la même période, le passif exigible croît de plus de 65 % notamment sous l'effet de l'évolution des dettes fournisseurs en lien avec les travaux engagés dans les sites temporaires et avec le développement de l'activité. Le pic des autres dettes observé en 2016 et 2017 s'explique principalement par les subventions notifiées au cours de ces exercices et pour lesquelles les projets ont débuté au cours des exercices futurs.

5.2.4.5 Trésorerie

Sur la période contrôlée, la trésorerie est positive et a augmenté de 71,7 % en quatre ans, passant de 16,4 millions d'euros en 2014 à 28,1 millions d'euros en 2018, ce qui équivaut à plus de 5,5 mois de dépenses courantes. Cependant, l'association reste très dépendante de l'échéancier de paiement des subventions de l'État qui peuvent fragiliser sa situation financière, comme cela a failli être le cas en 2019 ou la trésorerie ne couvrait plus qu'un seul mois d'activité.

5.3 Analyse prévisionnelle

Dans le cadre de la construction budgétaire, les objectifs de dépenses et de recettes sont identifiés par chaque service dès le début de l'été, puis consolidés pour l'ensemble de l'association. Après arbitrages par la direction générale et le trésorier, un budget prévisionnel (BP) annuel équilibré en produits et en charges est présenté pour adoption par le conseil d'administration.

Le BP de l'année N est celui adopté par le conseil d'administration en décembre de l'année N-1 et approuvé annuellement par les membres de l'association lors de l'assemblée générale de juin.

Sur la période 2015-2018, le taux de réalisation moyen annuel des prévisions de produits et charges est d'environ 120 %. Ainsi, alors que la projection 2018 prévoyait des produits cumulés de près de 65 millions d'euros, la réalisation effective a été de 77,4 millions d'euros, soit une différence de 12,4 millions d'euros. La même tendance est également observée pour les charges qui affichent une différence de 11,4 millions d'euros. Le tableau suivant fait apparaître les écarts en milliers d'euros entre les réalisations et le BP et les pourcentages d'exécution budgétaire.

Au cours de l'exercice, l'association ajuste son BP de l'année de son exécution sur la base des budgets exécutoires notifiés par les financeurs, en tenant compte des opérations significatives constatées sur les premiers mois de l'année pour les budgets des services supports et de la gestion associative et en intégrant les financements obtenus pour les actions non pérennes, qui n'étaient pas connues lors de la construction budgétaire. La présentation du budget révisé au conseil d'administration intervient généralement à l'automne de l'année de réalisation.

Tableau 15 : Écart entre les réalisations et le budget révisé – Montants en milliers d'euros

Exercice	Rubriques	Réalisations	Budget révisé	Ecart	Taux d'exécution budgétaire
2015	Total produits	45 037	40 377	4 660	111,5%
	Total charges	44 327	40 377	3 950	109,8%
	Résultat	710	0	710	-
2016	Total produits	58 012	54 384	3 628	106,7%
	Total charges	57 225	54 384	2 841	105,2%
	Résultat	787	0	787	-
2017	Total produits	79 500	76 827	2 673	103,5%
	Total charges	79 131	76 827	2 304	103,0%
	Résultat	369	0	369	-
2018	Total produits	77 366	67 009	10 357	115,5%
	Total charges	76 403	67 009	9 394	114,0%
	Résultat	963	0	963	-

Source : selon les comptes annuels et les données prévisionnelles d'Emmaüs Solidarité.

Recommandation 2 : Mettre en place une projection financière pluriannuelle permettant de préciser notamment la cible attendue en matière d'organisation et de charges de personnel.

Le budget révisé (BR) se rapproche des réalisations même si des écarts plus ou moins significatifs demeurent en termes de réalisation. Les taux d'exécution budgétaires des produits et des charges évoluent de manière similaire et les excédents dégagés sur la période contrôlée témoignent d'une gestion maîtrisée et d'un suivi budgétaire rigoureux.

Hormis l'élaboration d'un BP pour l'année suivante, Emmaüs Solidarité ne dispose pas d'une approche financière prospective à moyen terme, au motif de la spécificité de son activité, centrée sur le financement et la gestion d'un nombre important de sites temporaires, qui ne permet pas de produire un plan prévisionnel à moyen terme.

L'Agence relève toutefois que l'association a pour ambition de poursuivre l'amélioration de son fonctionnement tout en développant de façon significative son activité de logement adapté, à travers les pensions de famille et l'intermédiation locative.

L'Agence recommande donc à l'association, tout en poursuivant ses exercices de cadrage budgétaire annuels, de préciser sa trajectoire financière à moyen terme, en particulier s'agissant de son organisation et des charges de personnels induites, et leur impact sur les équilibres d'exploitation des prochains exercices.

Dans sa réponse au rapport provisoire de l'Agence, l'organisme s'engage à mettre en place une projection financière pluriannuelle, en mettant cependant en exergue la complexité d'ajuster précisément l'effectif opérationnel. En effet, la principale difficulté d'Emmaüs Solidarité pour suivre sa trajectoire financière est liée à son activité même principalement la gestion de sites temporaires au service des personnes précaires.