

Coallia Association

PARIS (75)



RAPPORT DE CONTRÔLE

N° 2017-089

**RAPPORT DE CONTRÔLE
N° 2017-089**

Coallia Association

PARIS (75)

Document confidentiel

PRINCIPAUX DYSFONCTIONNEMENTS SUR LA PERIODE 2013-2017

- ▶ Situation de trésorerie extrêmement dégradée depuis 2015 au point de remettre en cause la continuité d'exploitation de l'association, nécessitant des premières mesures d'urgence (moratoire Urssaf, Dailly¹, préfinancement, cession de patrimoine) ;
- ▶ Défaillance des organes de gouvernance engendrant une grave crise de gouvernance (mise à pied conservatoire du directeur général, nomination d'un nouveau président, d'un nouveau directeur général et renouvellement de l'équipe dirigeante) ;
- ▶ Système d'information peu efficient ;
- ▶ Déséquilibre du modèle économique lié notamment à une absence de mise en cohérence de la politique patrimoniale menée par la direction au regard des enjeux de l'Association :
 - ▣ stratégie de développement insuffisamment définie et peu lisible,
 - ▣ aucun outil de pilotage,
 - ▣ activité médico-sociale structurellement déficitaire,
 - ▣ projets d'investissement abandonnés ;
- ▶ Dégradation du bâti et retard important en matière d'entretien et d'amélioration du parc existant ; ce constat s'est matérialisé au moment de l'adossement avec Batigère :
 - ▣ travaux d'urgence et de sécurisation évalués à 5 M€ et 2 M€, 21 opérations lourdes de réhabilitations, restructurations, démolitions reconstructions pour un total d'environ 200 M€ sur la période 2019-2026,
 - ▣ perte de valeur des actifs : l'absence d'étude des rendements locatifs immobiliers s'est matérialisée, à l'occasion des actifs transférés sur l'activité HSA (188 M€), par une valeur nette comptable globalement supérieure de 38 M€ à la valeur patrimoniale retenue par
- ▶ Manque de fiabilité des données et qualité de l'information financière insuffisante ;
- ▶ Contrôle interne et démarche de maîtrise des risques lacunaires, pouvant engendrer des risques de détournement d'actifs, et liés :
 - ▣ à l'utilisation des signatures bancaires et des moyens de paiement (cartes bleues et retraits en liquide), aux avantages accordés aux salariés (logements), à l'utilisation des véhicules de services,
 - ▣ à la gestion locative (possibilité d'attributions irrégulières de logements due à une absence de processus centralisé et au fonctionnement peu maîtrisé des CAL, suivi des dettes des locataires partis...),
 - ▣ à la sécurité et aux coûts induits par les 3 500 logements diffus,
 - ▣ à la suroccupation des résidences et des foyers et au non-respect des règlements intérieurs ;
- ▶ Situation financière tendue (consommation des fonds propres, résultats de l'exploitation insuffisants pour supporter le remboursement de la dette) ;
- ▶ Coût de gestion anormalement élevé (dérive des frais de personnel eu égard aux ressources contraintes,

¹ La cession Dailly, régie par les articles L. 313-23 et suivants du Code monétaire et financier est une forme particulière de cession de créance, qui, prévue par les articles 1689 et suivants du Code civil, a pour objectif de faciliter le crédit aux entreprises.

organisation du temps de travail à 32 heures, absence de gains de productivité sur les frais de structure (processus achats non structuré).

IRREGULARITES SUR LA PERIODE 2013-2017

- ▶ Intérêt social non préservé :
 - des financements d'opérations sans l'assurance raisonnable d'une juste valeur ou d'une réelle contrepartie (versement d'1 M€ et de 500 k€, respectivement pour la reprise de l'établissement de Barjac et soutenir le plan de continuation de l'UNA de la Manche),
 - une mission rémunérée (150 k€) de « conseiller du président » confiée à l'ancien directeur général,
 - l'Association a pris en charge des dépenses engagées par ce dernier sans justificatif (frais de restauration sans indication des personnes invitées et sans que le caractère professionnel soit démontré, prise en charge de dîners et de frais de location de véhicules le week-end ou le soir y compris à Bordeaux et deux achats effectués en dollars canadiens),
 - des conditions de départ de deux anciens cadres particulièrement favorables (indemnités de plus de 12 mois de salaire),
 - un protocole transactionnel avec l'ancien commissaire aux comptes (110 k€) ;
- ▶ Financement de l'Association par sa filiale Coallia Habitat (jusqu'à 15 M€) au moyen d'une convention non approuvée par l'AG dans les conditions prévues aux articles L. 612-5 du Code de commerce et L. 313-25 du CASF ;
- ▶ Non-respect des règles de la commande publique ;
- ▶ Non-mise à jour des conventions APL.

PRINCIPALES PRECONISATIONS DE L'ANCOLS

- ▶ Définir le nouveau projet d'entreprise de l'Association et pérenniser ses activités en tant que gestionnaire en s'interrogeant sur la stratégie notamment s'agissant du secteur médico-social ; établir un processus de programmation chiffrée des travaux (PSP) en cherchant à modéliser les impacts économiques en lien avec le PMT ;
- ▶ Poursuivre la mise en œuvre du pacte d'actionnaires avec Batigère et les relations avec Coallia Habitat en s'assurant de la soutenabilité des redevances post période de l'adossement ;
- ▶ Mettre en place un pilotage renforcé et resserré concernant le déploiement d'un système d'information unifié, carence majeure à ce jour ; la mise en œuvre d'un schéma directeur doit permettre de fiabiliser les données RH, la base de données du patrimoine géré et ses caractéristiques, la mise à jour des loyers, le suivi de la demande et des réservations et la base documentaire ;
- ▶ Renforcer le fonctionnement de la gouvernance et assurer une meilleure articulation et une plus grande transparence des instances de gouvernance entre elles (AG, conseil d'administration et comités spécialisés) notamment sur les sujets à enjeux : appréhender en assemblée générale les rapports financiers prévisionnels prévus à l'article L. 612-2 du Code de commerce et veiller à ce que soient établis des tableaux de bord et un suivi des indicateurs clés ;
- ▶ Améliorer spécifiquement le fonctionnement du comité de nomination et des rémunérations (informations

systématiques à donner à l'AG ou au CA : transparence en matière de rémunération et de conditions de départ des cadres dirigeants salariés) ;

- ▶ Réviser les statuts et mettre en cohérence les pouvoirs du directeur général avec son statut de salarié (le caractère désintéressé de la gestion de l'Association n'est reconnu que sous certaines conditions de rémunération de ses dirigeants. Cette rémunération ne doit pas excéder la limite posée à l'article 261.7-1°-d du Code général des impôts (CGI), sous peine de conduire au retrait d'agrément de l'Association et de l'exemption fiscale aux impôts commerciaux dont elle bénéficie) ;
- ▶ Poursuivre la simplification de l'organisation de l'Association et clarifier l'organisation territoriale en renforçant la fonction de contrôle et de pilotage du siège ; structurer le dispositif de management dans les unités territoriales et renforcer le dispositif de reporting au siège ;
- ▶ Poursuivre le développement de la fonction audit et contrôle et remettre à plat les délégations de pouvoirs et de signature ;
- ▶ Sensibiliser le personnel aux risques de fraude ;
- ▶ Fixer les objectifs à atteindre en matière de gains de productivité (passage progressif aux 35 heures, adaptation des effectifs aux besoins des territoires, synergies liées à la réorganisation du processus achats). Mettre en œuvre un plan pluriannuel d'optimisation des frais de fonctionnement ;
- ▶ Améliorer l'information financière notamment en établissant un état des lieux des dépôts de garantie (5,5 M€ fin 2017) et en rapprochant systématiquement la comptabilité générale et auxiliaire s'agissant des comptes-courants et de la dette ;
- ▶ Mettre en place un processus de suivi budgétaire et une comptabilité analytique fiable par activité avec des clés de répartition des frais de siège clairement établies et adaptées aux activités concernées ;
- ▶ Sécuriser le processus d'attribution (critères de priorisation, contrôles d'éligibilité...) ;
- ▶ Lister les conventions APL qui auraient dû être révisées par avenant (transformation, réhabilitations) et procéder à leur mise à jour ;
- ▶ S'assurer du respect des engagements contractuels du propriétaire en matière de travaux et de l'hébergé : réviser les contrats de location (redevances / loyers forfaitaires) et faire appliquer les conditions de l'adossment (répartition de la charge des travaux entre propriétaire et gestionnaire).

Précédent rapport de contrôle MILOS N° 2012-150 d'octobre 2013
Contrôle effectué du 21 juin 2018 au 17 juillet 2019
RAPPORT DE CONTRÔLE : septembre 2020

RAPPORT DE CONTRÔLE N° 2017-089

Coallia Association (75)

Synthèse	8
1. Préambule	11
2. Présentation générale	12
2.1 Organigramme du groupe associatif Coallia	12
2.2 Présentation des structures et de leurs activités	13
2.3 Contexte socio-économique	16
2.4 Stratégie du groupe associatif	18
2.5 Gouvernance et management de l'Association	19
2.6 Commande publique	35
2.7 Train de vie de l'organisme	37
3. Patrimoine	38
3.1 Description du parc	38
3.2 Conventions ou contrats de location et conventions APL	40
3.3 Données sur l'occupation du parc	41
4. Politique sociale et gestion locative	42
4.1 Descriptif des activités d'hébergement	42
4.2 Accès au logement et occupation du parc (secteur HSA)	43
4.3 Qualité du service rendu aux locataires	44
4.4 Traitement des impayés	46
5. Stratégie patrimoniale	48
5.1 La convention d'utilité sociale (CUS)	48
5.2 Évolution du patrimoine au cours de la période 2012-2017	49
5.3 Exercice de la fonction maîtrise d'ouvrage	53
5.4 Maintenance du patrimoine	54
6. Analyse financière	56
6.1 Gouvernance financière	57
6.2 Organisation des fonctions financières	57
6.3 Analyse financière	58
6.4 Gestion de la dette	68
6.5 Gestion de la trésorerie	70

6.6	Structure financière	70
6.7	Analyse prévisionnelle.....	74
7.	Annexes	75
7.1	Organigramme juridique du Groupe associatif Coallia	75
7.2	Directions de l'Association Coallia	76
7.3	Volet comptable et financier	77
7.4	Sigles utilisés.....	79

SYNTHESE

Coallia (ex-AFTAM) est une association de près de 3 500 salariés, présente sur le territoire national dans une trentaine de départements, majoritairement en Île-de-France. Elle dispose de trois agréments : maîtrise d'ouvrage, intermédiation locative et gestion locative sociale, et ingénierie sociale financière et technique. Depuis mars 2016, elle a la qualité d'entreprise solidaire et d'utilité sociale.

Fin 2017, le groupe associatif Coallia compte 6 filiales, dont la SA d'HLM Coallia Habitat et un fond de dotation créée en 2016. Une SAS spécialisée dans la restauration collective ainsi qu'une association à activité lucrative spécialisée dans le secteur médico-social non conventionné ont été créées en 2015. Coallia porte aujourd'hui des risques financiers liés à ces nouvelles filiales ainsi qu'à celles détenues depuis plus longtemps (SCI l'Orangerie et Pavillon Girardin).

L'Association cumule l'activité de propriétaire immobilier avec celle de gestionnaire dans les secteurs du logement, de l'hébergement social et du médico-social, fortement dépendante de la demande et des financements publics. Son activité de gestionnaire a fortement crû depuis 2012, notamment sur les dispositifs non pérennes². Elle gère près de 9 000 places d'hébergement social (deux fois plus qu'en 2012) et se positionne comme l'un des principaux opérateurs sur les dispositifs s'adressant aux demandeurs d'asile. Le groupe associatif a également investi plus de 450 M€ depuis 2009, et l'Association plus de 100 M€ depuis 2012 (réhabilitations, constructions, ...)

Le contrôle a mis en évidence de nombreuses lacunes dans l'exercice de la gouvernance passée. Le conseil d'administration ne contrôle pas la gestion des activités de l'Association. Il n'a pas défini de stratégie patrimoniale globale et n'a pas été en capacité d'évaluer la soutenabilité des investissements immobiliers. Dans ce contexte, les politiques de développement menées par l'équipe dirigeante n'apparaissent pas toujours pertinentes au regard des enjeux financiers de l'Association. Ainsi, la stratégie de développement de l'activité de propriétaire, notamment dans le secteur médico-social, consommatrice de fonds propres et génératrice d'endettement, n'a pas été appréciée au regard des résultats dégagés par l'exploitation, ce qui aurait permis de s'assurer que l'Association serait en mesure de supporter le remboursement de sa dette. La qualité de l'information financière est insuffisante en l'absence de tableaux de bord et de suivi des indicateurs clés, de stratégie de pilotage de la dette et de la trésorerie ou encore des achats et enfin, d'une comptabilité analytique par activité reflétant les performances réelles. En outre, la gouvernance accorde peu d'attention et de rigueur à la culture du contrôle, et les activités de contrôle sont très insuffisantes pour assurer la maîtrise des risques au sein de l'organisation.

Les anciens dirigeants ont pris des décisions qui n'ont pas préservé les intérêts de l'Association. Ainsi, la reprise d'un établissement médico-social non conventionné à Barjac, le partenariat avec l'UNA de la Manche, le protocole transactionnel avec l'un des commissaires aux comptes (2016) ou encore les conditions de départ de l'ancien directeur général (2014) sont notamment relevés par l'ANCOLS. Les défaillances managériales se sont également traduites par le manque d'efficacité de l'organisation visible notamment au travers de coûts de gestion élevés, sans économie d'échelle.

² Il s'agit principalement de nouveaux dispositifs : les centres d'accueil et d'orientation, les centres d'hébergement d'urgence ainsi que l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile, qui n'ont pas vocation à être reconduits.

Dans ce contexte, la situation financière s'est révélée début 2017 être insoutenable à très court terme, allant jusqu'à remettre en cause la capacité de l'Association à poursuivre ses activités sociales. Cette situation est la résultante de plusieurs années de développement patrimonial et d'activités sans trajectoire financière et sans contrôle de la gestion de l'Association ; elle témoigne d'un manque d'anticipation de l'ancienne gouvernance qui n'a pas pris la mesure de l'ampleur des difficultés à court terme alors que les grands équilibres du bilan consolidé apparaissaient, dès 2015, difficilement respectés.

Suite aux difficultés révélées, un nouveau président est nommé en juillet 2017 avec pour mission de remettre l'Association en capacité de poursuivre ses missions sociales. Une nouvelle équipe dirigeante est également constituée et les instances de gouvernance sont renforcées.

Les dirigeants actuels, conscients des dysfonctionnements passés, ont réalisé un diagnostic et pris les premières mesures de redressement et de sauvegarde des structures existantes.

L'enjeu majeur a été le remboursement des avances de trésorerie octroyées par la SA d'HLM à sa mère depuis 2015 pour masquer les difficultés de l'Association (jusqu'à 15,1 M€ en juillet 2016), ces avances constituant une infraction au Code de Commerce et pouvant être qualifiées de faute de gestion de la part de l'ancienne gouvernance. Mais cette décision devait s'accompagner de mesures d'urgence pour éviter fin 2017 la situation de mise en cessation des paiements : moratoire obtenu auprès de l'Urssaf (8 M€) au titre des cotisations sociales, expédients divers (cession de créances, préfinancement).

Les autres mesures prises par la nouvelle direction ont eu pour objectif de sécuriser et de pérenniser les activités sociales de l'Association, le constat étant fait que l'Association ne dispose pas des fonds nécessaires pour assurer en plus de sa mission de gestionnaire, l'entretien du patrimoine qu'elle détient en propre ou par l'intermédiaire de sa filiale hlm. D'autant plus que l'état du patrimoine existant est incertain avec un retard très important d'entretien.

Pour pallier ces difficultés, l'Association a conclu en décembre 2018 un protocole d'accord avec Batigère qui lui permet de céder la propriété du patrimoine du secteur du logement adapté à sa filiale hlm dont Batigère devient au préalable l'actionnaire majoritaire. Cette opération permet à Coallia de réduire le poids de son endettement, et de bénéficier des produits de la cession du patrimoine concerné. Par ailleurs, Batigère s'engage à réaliser les travaux nécessaires sur le patrimoine acquis. L'Agence fait l'hypothèse qu'un effort considérable sera porté sur l'entretien et la rénovation du parc existant afin d'en rétablir l'attractivité et la pérennité.

La nouvelle gouvernance s'est consacrée prioritairement aux enjeux majeurs impactant le court terme. Les réformes plus structurelles sont pour certaines d'entre-elles engagées (nouvel accord sur le temps de travail) mais en revanche d'autres sont à peine initiées ou restent en projet : pilotage de la structure (articulation siège-territoires), répartition des responsabilités (délégations de pouvoir), mise en œuvre des activités de contrôle, mise en conformité de la fonction achat avec les règles de la commande publique ou encore mise en place d'un système d'information unique garantissant la fiabilité des données (notamment sur le patrimoine). En l'espèce, les réponses apportées à l'Agence n'ont pas été toujours exploitables. L'organisme a fourni de nombreux chiffres discordants pendant le contrôle, n'expliquant pas toujours les écarts ou n'apportant pas les précisions permettant d'apprécier la justesse des analyses.

La stratégie retenue a donc été de libérer l'Association du poids de son activité de propriétaire (Habitat social adapté) pour concentrer ses ressources sur son activité de gestionnaire d'établissements. Le devenir du patrimoine du médico-social reste une inconnue, aucun projet de partenariat n'ayant encore abouti. Or, le portage de ce patrimoine a un poids non négligeable pour l'Association, le fort développement de ce secteur ayant nécessité la mobilisation d'emprunts qui représentent plus de 70 % du service de la dette de l'Association au cours de l'exercice 2017 (19 095 k€ sur un total de 26 490 k€).

Le principal enjeu pour l'Association est donc sa capacité à sécuriser son activité et améliorer son efficience afin de revenir à un équilibre d'exploitation. Il s'agit d'une condition nécessaire à une poursuite durable de son activité qui nécessite l'engagement et l'aboutissement de réformes structurelles en termes d'organisation. L'ANCOLS confirme que les premières mesures prises par la nouvelle gouvernance vont dans ce sens. En revanche, l'Association doit, dans les plus brefs délais, modéliser sa nouvelle stratégie dans un plan prévisionnel à moyen terme.

Le directeur général par intérim



Akim TAÏROU

1. PREAMBULE

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

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

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

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

Le précédent contrôle de la MILOS N° 2012-150 d'octobre 2013 avait notamment révélé des problèmes de gestion (suroccupation, impayés importants) et des incertitudes sur l'ampleur des programmes de rénovation technique. En matière d'exploitation, la rentabilité était assurée, sans grande marge, l'activité « Habitat social » et en particulier son volume de subventions, permettant de compenser les autres activités (hébergement, promotion sociale et médico-social), toutes déficitaires. Le niveau des capitaux propres était sensiblement équivalent au poids de l'endettement, sous l'effet massif des subventions.

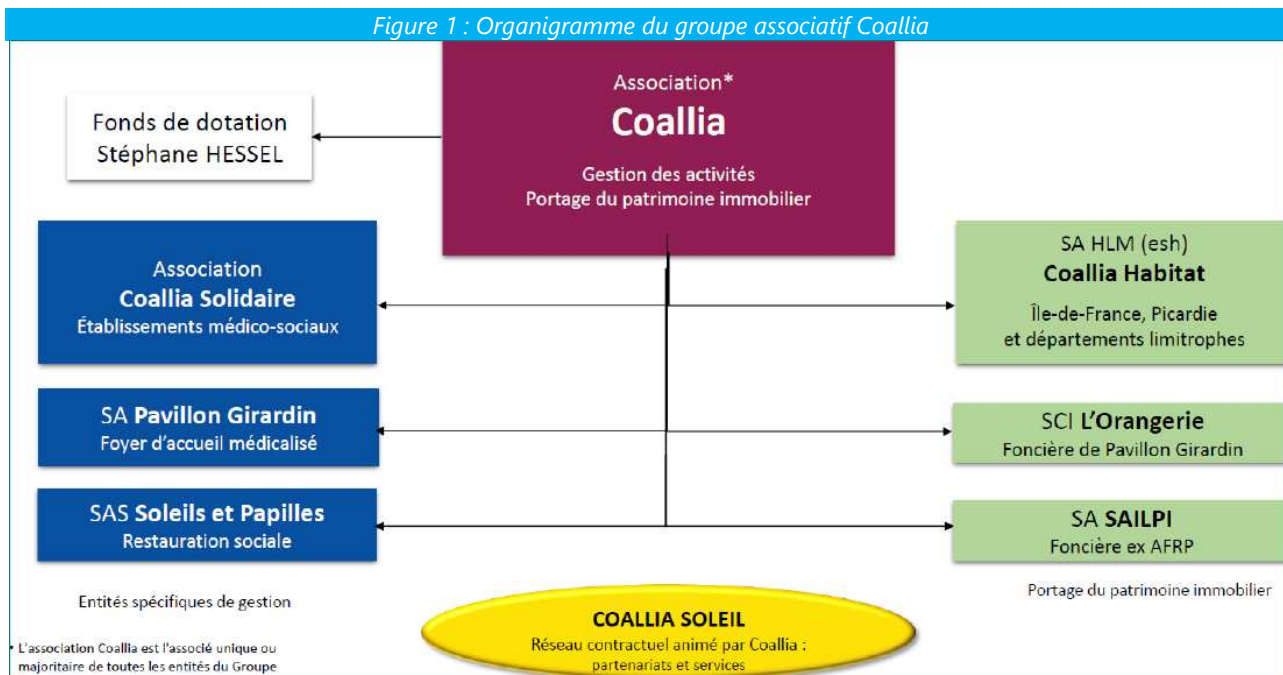
La situation de l'Association s'est fortement dégradée à partir de 2015, en raison d'un développement patrimonial mal maîtrisé, en particulier sur l'activité médico-sociale, la croissance d'activités non pérennes sur le secteur de l'hébergement social et des décisions de gestion impactant les fonds propres. Dans ce contexte, l'Association s'est trouvée en état de quasi-cessation des paiements fin 2017. Compte tenu de l'importance de l'enjeu (300 millions d'euros de chiffre d'affaires, près de 3 500 salariés), ce contrôle, à la demande de la DHUP, a été ajouté à la programmation 2017 de l'ANCOLS par le comité du contrôle et des suites du 11 mai 2017.

2. PRESENTATION GENERALE

La terminologie « groupe associatif Coallia » retenue dans le rapport est celle utilisée par l'organisme contrôlé.

2.1 ORGANIGRAMME DU GROUPE ASSOCIATIF COALLIA

Figure 1 : Organigramme du groupe associatif Coallia



Source : Coallia Association-Mai 2016, avant dissolution du réseau Coallia Soleil et partenariat Batigère.

L'organigramme juridique du groupe associatif est présenté en annexe 7.1.

Le groupe associatif est principalement constitué de filiales issues de reprises (Pavillon Girardin, SCI de l'Orangerie et la SAILPI). L'Association a diversifié ses activités en 2015 avec la création de deux filiales : l'association Coallia Solidaire et la SAS Soleils et Papilles.

L'organigramme devrait être simplifié, le protocole d'adossment avec Batigère prévoyant le transfert des titres de la SAILPI vers Coallia Habitat. L'Association envisage également la dissolution de la société *Soleils et Papilles* (cf. § 2.2.3.1). Le devenir des entités liées au secteur médico-social (Coallia Solidaire, la SCI l'Orangerie et la SA Pavillon Girardin) est suspendu au projet de partenariat envisagé par Coallia (cf. § 2.4).

Le périmètre de consolidation exclut la SA d'HLM Coallia Habitat (§ 6.2.2).

Le conseil d'administration de l'Association du 5 février 2015 crée le réseau Coallia Soleil pour développer un réseau d'échanges animé par Coallia ; ce réseau ne s'est pas développé et s'est totalement éteint en 2017.

Le président de l'Association Coallia est désigné par le conseil d'administration de l'Association pour la représenter dans les instances de ses filiales. Il peut déléguer cette représentation à un autre administrateur de l'Association.

Le directeur général de l'Association exerçait, jusqu'en avril 2017, les fonctions de président directeur général des sociétés SAILPI et SA Pavillon Girardin, et la gérance de la SCI L'Orangerie. Il exerçait également d'autres

mandats sociaux au sein d'autres structures du groupe associatif, tels que Président de la SAS Soleils et Papilles, Président de l'association Coallia Solidaire, Président du fonds de dotation *Stéphane HESSEL*.

2.2 PRESENTATION DES STRUCTURES ET DE LEURS ACTIVITES

2.2.1 Coallia Association

Coallia, est une association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901, créée en 1962 sous l'appellation AFTAM³ pour apporter aux populations immigrées d'Afrique une qualification professionnelle utile au développement de leur pays d'origine lors de leur retour. Historiquement fortement implantée en Île-de-France, dans le Nord et dans l'Ouest, Coallia a développé progressivement ses activités dans le Centre et en Bourgogne et, plus récemment, dans le Sud-Est et couvre une trentaine de départements. Son champ d'intervention évolue au fil des politiques publiques et des besoins des populations auxquelles elle s'adresse :

- ▶ Les travailleurs migrants ;
- ▶ Les personnes en grandes difficultés et en situation d'urgence : les mères isolées, les jeunes travailleurs aux ressources insuffisantes, les exclus et les personnes en situation de détresse (sans-abri...) ;
- ▶ Les réfugiés et les demandeurs d'asile ;
- ▶ Les personnes âgées dépendantes ou non.

L'activité principale de Coallia est celle de gestionnaire de résidences sociales et de foyers, d'établissements sociaux et médico-sociaux. Elle regroupe quatre métiers principaux⁴ :

- ▶ L'hébergement social (« HS ») pour les publics en difficulté, avec une activité prépondérante tournée vers les demandeurs d'asile et les centres d'hébergement et de réinsertion sociale ;
- ▶ L'Habitat social adapté (« HSA ») dans les résidences sociales, les pensions de familles et les foyers de travailleurs migrants (transformés progressivement en résidences sociales) ;
- ▶ L'accompagnement social effectué au sein des structures d'hébergement ;
- ▶ Le secteur médico-social développé auprès des personnes âgées et des personnes handicapées.

L'Association a la qualité d'organisme à gestion désintéressée et dispose, notamment depuis la réforme des agréments des activités menées en faveur du logement des personnes défavorisées⁵, des agréments :

- ▶ De maîtrise d'ouvrage pour l'exercice des activités visées aux articles L. 365-2 et R. 365-1 du CCH ;
- ▶ D'ingénierie sociale, financière et technique pour l'exercice des activités visées aux articles L. 365-3 et R. 365-1 2e du CCH ;
- ▶ D'intermédiation locative⁶ et de gestion locative sociale pour l'exercice des activités visées aux articles L. 365-4 et R. 365-1 3e du CCH ;
- ▶ D'entreprise solidaire et d'utilité sociale (« Esus ») au sens de l'article L. 3332-17-1 du Code du travail.

L'Association cumule en plus de l'activité gestionnaire, celle de propriétaire immobilier, initiée avec la reprise de la foncière la « SAILPI » en 1990.

³ Association pour la formation aux techniques de base des Africains et Malgaches résidant en France).

⁴ L'activité de formation ayant été arrêtée par l'Association compte tenu de la récurrence des déficits qu'elle dégagait (cf. 6.3).

⁵ Article 2 de la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

⁶ L'intermédiation locative est un dispositif qui vise à mettre à disposition, grâce à l'action étatique, des logements à titre temporaire au profit de personnes en difficulté.

Ainsi, Coallia est propriétaire d'une soixantaine d'immeubles qu'elle gère, et l'actionnaire ou l'associé majoritaire de 6 entités dont trois sont également propriétaires de bâtiments, la principale étant la SA d'HLM Coallia Habitat.

2.2.2 SA d'HLM Coallia Habitat

L'Association Coallia détient 96,67 % des actions de la SA d'HLM Coallia Habitat qui fait l'objet d'un rapport spécifique de l'Agence (*cf. rapport ANCOLS 2017-090*). Sur toute la période du contrôle, les dirigeants de la SA d'HLM, président et directeur général, sont ceux de l'Association, et une majorité du conseil d'administration est commune aux deux structures.

Coallia Habitat est propriétaire d'une trentaine d'immeubles dédiés aux activités d'Hébergement social et d'Habitat social adapté et de deux établissements médico-sociaux. Tous sont gérés par l'Association.

Coallia Habitat et Batigère ont signé le 20 décembre 2018 un protocole d'accord qui organise la recapitalisation de Coallia Habitat par Batigère et l'acquisition par Coallia Habitat du patrimoine immobilier de l'Association du secteur de l'Habitat social adapté. Batigère s'engage à :

- ▶ Apporter 16,7 M€ dans le cadre de l'augmentation de capital et 13,5 M€ sous la forme d'un prêt participatif. Batigère deviendra alors l'actionnaire majoritaire de Coallia Habitat. Le protocole prévoit également que Batigère et l'Association Coallia concluent un pacte d'actionnaires pour organiser la nouvelle gouvernance de Coallia Habitat dans le contexte de ce nouveau partenariat ;
- ▶ Acquérir, via Coallia Habitat, 58 ensembles immobiliers appartenant à l'Association Coallia pour une valeur estimée de 184 M€ et à verser une soulte de 26 M€ correspondant au reliquat après reprise des emprunts et des subventions restant à amortir sur les biens acquis (158 M€) ;
- ▶ Réaliser un plan de travaux et de développement important (200 M€ sur 10 ans).

La SA d'HLM n'emploie plus de personnel depuis le 1^{er} janvier 2016, une dizaine de salariés contribuant à la maîtrise d'ouvrage ayant été transférée de la SA d'HLM vers l'Association. L'Association lui refacture depuis des prestations liées aux activités de maîtrise d'ouvrage en plus de prestations de services qu'elle assure pour le compte de sa filiale en matière d'assistance informatique, juridique, de comptabilité et de gestion, de fiscalité et technique.

2.2.3 Les autres sociétés de portage immobilier

2.2.3.1 SA SAILPI

La SA SAILPI, reprise dans les années 1990 par Coallia porte des actifs sur lesquels ont été édifiées des constructions propriétés de Coallia dans le cadre :

- ▶ D'un bail triennal de terrain (Sartrouville) sur lequel Coallia a construit un foyer de travailleurs migrants de 188 places ;
- ▶ De deux baux à réhabilitation (Résidences sociales de La Courneuve en Seine-Saint-Denis) / construction *Le Rondenay* à Vitry-sur-Seine dans le Val-de-Marne) de 55 ans.

Les loyers perçus par la SAILPI s'élèvent à environ 100 milliers d'euros par an.

Les titres de la SAILPI seront cédés à la SA d'HLM Coallia Habitat dans le cadre du protocole d'accord avec Batigère pour la valeur des capitaux propres de la société à la date du 31 décembre 2018 (719 milliers d'euros).

2.2.3.2 SCI de l'Orangerie et la SA Pavillon Girardin

La SCI L'Orangerie et la SA Pavillon Girardin ont été reprises par Coallia en 2010 à la demande des pouvoirs publics.

La SCI porte un immeuble et le terrain d'Ermenonville (Oise) loués à la SA Pavillon Girardin qui possède également un bâtiment et exploite un foyer d'accueil médicalisé. L'Association souhaite céder les bâtiments détenus par ces deux structures et transférer les résidents dans un nouveau bâtiment situé à Creil lorsque celui-ci sera livré.

D'après l'information portée à la connaissance de l'Agence au cours de sa mission de contrôle, la valeur de marché du bâti d'Ermenonville ne correspondrait plus à celle retenue pour valoriser les titres de la SA et de la SCI dans les comptes de l'Association (3,6 M€ après dépréciation).

Ainsi, la valeur du bâti retenue pour estimer la valeur des titres est de 2,5 M€⁷. Or, sa valeur de marché en 2018 serait autour de 1 million d'euros⁸. Cette potentielle perte de valeur devrait se traduire par une dépréciation complémentaire des titres de la SA et de la SCI d'environ 1,6 million d'euros portant la dépréciation totale des titres à 2,3 M€.

2.2.4 Les entités de gestion spécifiques

2.2.4.1 SAS Soleils et Papilles

Coallia a créé la SAS Soleils et Papilles en avril 2015 comme alternative aux cuisines informelles appelées à disparaître avec la transformation des foyers en résidences. Dans le modèle mis en place, les investissements sont pris en charge en quasi-totalité par l'Association et sont mis à la disposition de la SAS dans le cadre de conventions de refacturation.

Les pertes cumulées totalisent 295 milliers d'euros fin 2017 (-250 milliers d'euros au 31 décembre 2016). Les perspectives d'activité de la société ne permettent pas d'envisager une reconstitution des fonds propres à l'échéance du 31 décembre 2019⁹. L'Association doit déprécier la valeur des titres (50 milliers d'euros) et apprécier l'incertitude de la filiale à rembourser son compte-courant (324 milliers d'euros) fin 2017.

Le projet n'ayant pas atteint ses objectifs, l'Association prévoit à brève échéance de cesser l'activité et de liquider la SAS. L'effectif au 31 décembre 2017 est d'une dizaine de personnes. Les investissements engagés par l'Association, qui ne seront pas totalement amortis à la date de la cessation d'activité, représentent une perte pour l'Association qui n'était pas chiffrée au moment du contrôle.

2.2.4.2 L'association Coallia Solidaire

Coallia Solidaire, créée en mai 2015 sous forme d'association sans apport de fonds, a pour objet social la gestion d'établissements médico-sociaux au bénéfice des personnes âgées. Les membres fondateurs sont l'Association Coallia ainsi que sept personnes physiques, dont trois sont administrateurs de Coallia (y compris le président du conseil d'administration) et quatre, salariés membres du comité de direction de l'Association.

Les statuts préoyaient dans les deux ans sa transformation en SCIC pour permettre l'entrée d'investisseurs extérieurs. Coallia Solidaire n'est pas une association sans but lucratif.

⁷ Source : procès-verbal du conseil d'administration du 14 juin 2016.

⁸ Source : direction générale de l'Association d'après les premières discussions avec de potentiels acquéreurs.

⁹ Si les associés ou les actionnaires décident la poursuite de l'activité, la société devra avoir régularisé sa situation au plus tard à la clôture du deuxième exercice suivant celui au cours duquel la constatation de la perte est intervenue.

Elle gère trois établissements non conventionnés pour une capacité de près de 200 chambres, dont deux étaient précédemment gérés par l'Association Coallia : l'Ehpad [établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes] *Le Clos Baret* (91) ouvert en février 2016, et l'Ehpad de Morières-Lès-Avignon - Vaucluse (84).

Le troisième, l'Ehpad Saint-Laurent-La Lauzière situé à Barjac (30 430) est repris en novembre 2015 par Coallia alors que l'établissement est placé en redressement judiciaire.

Les fonds propres de Coallia Solidaire correspondent aux résultats cumulés depuis sa création. Ils sont négatifs à hauteur de 266 milliers d'euros fin 2017 (-516 milliers d'euros au 31 décembre 2016). Coallia soutient financièrement la structure une première fois en septembre 2017 puis renouvelle son engagement en avril 2018. L'Association ne constate pas dans ses comptes d'incertitude sur la capacité de la filiale à lui rembourser son compte-courant (306 milliers d'euros en 2017) et le prêt qu'elle lui a accordé (570 milliers d'euros). L'Association envisage d'inclure cette filiale dans ses projets de partenariat pour sa filière médico-sociale (cf. § 2.4). Coallia gère pour sa filiale des activités administratives (comptabilité, gestion, fiscalité, ressources humaines, services informatiques, juridiques et administratifs). La direction médico-sociale de COALLIA fournit également des prestations à Coallia Solidaire, non refacturées.

2.2.4.3 Fonds de dotation Stéphane Hessel

Le conseil d'administration du 15 décembre 2015 a voté la création du fonds de dotation *Stéphane Hessel* qui n'a eu aucune activité sur la période du contrôle. Le fonds n'a reçu aucun don de particulier.

2.3 CONTEXTE SOCIO-ECONOMIQUE

2.3.1 L'hébergement social

L'hébergement social regroupe un ensemble de dispositifs pour accueillir et accompagner les personnes en situation d'urgence. Il s'agit principalement de centres d'accueil et d'hébergement provisoires pour les *demandeurs Asile*, pour les personnes ayant obtenu le statut de réfugié ou encore pour les personnes en difficulté, notamment les jeunes et les sans-abris.

L'hébergement des demandeurs d'asile est sous pression depuis plusieurs années en Europe, et plus spécifiquement sur le territoire français depuis 2015. Ainsi, le nombre de demande d'asile¹⁰ atteint plus de 100 000¹¹ en 2017 soit 17,5 % de plus qu'en 2016 qui avait déjà connu une hausse en un an de 7,1 %. La demande de primo-arrivants a quasiment doublé depuis 2012, pour atteindre 73 802 demandeurs en 2017. 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.

Dans ce contexte, les dispositifs d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile¹² se sont multipliés avec la création de nouvelles formes d'hébergement spécialisées (CAO, CHUM, PRAHDA, DPAR, CAES), en complément des dispositifs traditionnels (CADA, ATSA et HUDA). La France, totalise fin 2017 plus de 40 000 places d'hébergement CADA, soit une progression de 65 % depuis 2014 et un doublement depuis 2012. Elle prévoit d'en porter la capacité totale à 45 000 places en 2018.

¹⁰ Analyses et données chiffrées issues du rapport d'activité de l'OFPPA 2017.

¹¹ La demande globale telle que définie dans le rapport d'activité de l'OFPPA : 1^{res} demandes + réexamens + réouvertures de dossiers clos + mineurs accompagnants.

¹² La majorité des dispositifs d'hébergement des demandeurs d'asile est sous la tutelle du ministère de l'intérieur et à ce titre, financée par la ligne budgétaire asile et immigration (« Bop 303 »).

Le plan migrants, présenté en juillet 2017 par le Gouvernement, prévoit la création de 5 000 nouvelles places en centres provisoires d'hébergement à l'échéance 2019 pour accueillir des personnes s'étant vues reconnaître le statut de réfugié et les accompagner dans leur intégration. Le parc qui compte 2 279 places¹³ va ainsi tripler.

Le parc d'hébergement social s'adresse aussi 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 CHRS. 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 de la crise économique de 2008 et de la pression migratoire.

La politique d'hébergement d'urgence, hors demande d'asile, fait l'objet d'un pilotage régional, dont les responsables sont la direction régionale de la jeunesse et des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS). En Île-de-France, la gestion est partagée entre cette direction et la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL).

La structuration du secteur de l'hébergement d'urgence se poursuit en 2018 afin d'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.

2.3.2 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 locative¹⁵ 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 migrants¹⁶.

¹³ Étude de la Cimade – janvier 2018.

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

¹⁵ Coallia répertorie cette activité dans l'hébergement social.

¹⁶ 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.

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).

2.3.3 Les activités médico-sociales

Les établissements et services médico-sociaux apportent à plus d'un million de personnes âgées et handicapées une aide à l'autonomie et, dans un certain nombre de cas, une réponse à leurs besoins de soins. 21 741 établissements et services médico-sociaux relevant de financements divers, notamment de l'assurance maladie, accueillent ou accompagnent les personnes âgées et les personnes handicapées sur l'ensemble du territoire. Cela représente 494 000 places pour les personnes handicapées et 877 146 places pour les personnes âgées¹⁷. Les plans nationaux de la dernière décennie ont largement contribué à accroître cette capacité d'accueil.

Le secteur médico-social est marqué par une très grande diversité d'acteurs structurés selon trois typologies, les établissements publics, les établissements privés à but non lucratif, les établissements privés à but lucratif. La concurrence de ces derniers notamment sur des segments économiquement viables est fortement ressentie par le secteur associatif. C'est le cas par exemple dans les Ehpad.

Les établissements médicaux sociaux relèvent de diverses tutelles : ministères chargés du logement ou de la santé, conseils départementaux.

2.4 STRATEGIE DU GROUPE ASSOCIATIF

Le projet d'entreprise associative (« PEA ») a été mis à jour la dernière fois en 2013. Le précédent datait de 2007. Un nouveau PEA doit être élaboré pour l'Association.

Les grandes lignes directrices du PEA 2013 s'inscrivaient dans la continuité des missions de l'Association :

- ▶ La transformation du parc de foyers de travailleurs migrants avec reconstitution des capacités d'accueil par la création de nouvelles résidences sociales ;
- ▶ La poursuite des activités d'hébergement en direction des ménages en situation d'exclusion ;
- ▶ Le développement d'une offre de structures adaptées pour les personnes âgées et handicapées ;
- ▶ Le développement des compétences en matière d'accompagnement social des personnes et familles en difficulté.

Le poids sur l'équilibre économique et financier de l'Association pour la mise en œuvre de ces missions n'était pas suffisamment anticipé. En novembre 2014, les travaux du séminaire rassemblant les membres du conseil d'administration et du comité de direction faisaient état d'un besoin en fonds propres et de la nécessité de trouver des partenaires en capacité d'investir pour mettre en œuvre la stratégie du groupe associatif.

Le plan à moyen terme « PMT » (convergence 2020) n'a été finalement rédigé qu'en septembre 2015, confirmant les difficultés pour Coallia à maintenir son modèle économique mais les mesures qui auraient permis de limiter les déséquilibres de trésorerie (plan de cession d'actif, plan d'actions pour les activités

¹⁷ Source : chiffres publiés par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).

médico-sociales...) n'ont pas été mises en œuvre et les décisions d'investissement ont manqué de pertinence face aux enjeux de l'Association.

Dans l'impossibilité de maintenir son modèle économique et de développement, le conseil d'administration de l'Association du 17 octobre 2017 a approuvé le principe du désengagement de l'Association de l'activité de propriétaire immobilier. Le 20 décembre 2018, le protocole d'accord signé avec Batigère pose les conditions de l'entrée de Batigère au capital de Coallia Habitat d'ici fin juin 2019 et de la cession d'une partie du patrimoine immobilier de l'Association.

Cette opération permet à brève échéance d'alléger l'Association du poids de sa dette et des besoins d'investissements sur le patrimoine (travaux de sécurisation, et de réhabilitation) tout en lui faisant bénéficier d'un apport immédiat de trésorerie. Néanmoins :

- ▶ L'Association, unique locataire de Coallia Habitat¹⁸ devra être en mesure d'honorer ses redevances ;
- ▶ Coallia Habitat devra équilibrer son modèle économique et notamment l'accroissement du poids de sa dette dans le futur (travaux de sécurisation, réhabilitation, développement...).

Une réflexion est en cours sur le devenir de l'activité médico-sociale et du patrimoine associé. Un partenariat serait recherché pour pérenniser l'activité qui nécessite d'atteindre une taille critique.

Dans ce contexte, l'Association doit rédiger son nouveau projet d'entreprise et l'accompagner de la production des documents prévisionnels pour lui permettre de piloter sa réalisation. L'Association tend à se recentrer sur son activité de gestionnaire et se positionne comme l'un des principaux opérateurs sur les activités d'hébergement et d'accompagnement des demandeurs d'asile et des mineurs non accompagnés.

2.5 GOUVERNANCE ET MANAGEMENT DE L'ASSOCIATION

2.5.1 Note liminaire

Coallia a été confrontée à une grave crise de gouvernance en 2017 qui a provoqué une incertitude chez les acteurs institutionnels sur ses capacités à surmonter ses difficultés financières et à remplir ses missions. L'arrivée à la présidence de M. Carencio en juin 2017 marque un véritable changement de gouvernance avec le renouvellement d'une partie du conseil d'administration et le renforcement des compétences du bureau.

Le nouveau président s'entoure d'un cabinet spécialisé dès le mois de juillet 2017 pour accompagner l'Association dans :

- ▶ La mise en œuvre des premières mesures d'urgence (cessions de patrimoine, moratoire Urssaf... (cf. 6)) ;
- ▶ La transformation de son modèle économique qui se concrétise en décembre 2018 avec la signature du protocole d'accord avec Batigère.

Pour réaliser ces actions, l'équipe de direction a été renforcée, notamment avec les recrutements :

- ▶ Du directeur général adjoint (finance, achats et secrétariat général) en janvier 2018 ;
- ▶ Du directeur général en mars 2018 ;
- ▶ De la directrice générale adjointe (médico-sociale) en juillet 2018 ;
- ▶ De la directrice financière en juin 2018.

Cette équipe travaille sur des mesures structurantes pour assurer l'avenir de l'Association. Ces mesures portent notamment sur le renforcement de la gouvernance (modification des statuts, création de comités ad-hoc...),

¹⁸ Le protocole d'accord fige la situation pendant 18 ans.

des processus décisionnels (mise à plat des délégations de pouvoirs), du pilotage et du contrôle des services et des activités (création d'un service achats, mises en place de procédures de contrôle...), ainsi que sur la recherche d'efficacité et d'efficacités (négociation du temps de travail, développement d'outils informatiques, organisation territoriale...).

2.5.2 Les statuts

Le fonctionnement de l'Association repose sur différentes instances dirigeantes : le conseil d'administration, l'assemblée générale (cf. 2.5.3.1), le bureau (cf. 2.5.3.3), le président et le directeur général.

Les statuts doivent être révisés pour clarifier les pouvoirs des instances dirigeantes.

Ces statuts attribuent les pouvoirs :

- ▶ De gestion et d'administration au conseil d'administration (article 7) ;
- ▶ De représentation au président qui préside le conseil d'administration (article 10) ;
- ▶ De direction au directeur général (article 14).

Le conseil d'administration, compte tenu de la taille de l'Association, ne peut en assurer la gestion et la direction, et devrait être investi du pouvoir de décision et de contrôle de la direction de l'Association.

Le directeur général dirige l'ensemble des services de l'Association, ses pouvoirs lui sont attribués par les statuts et agit sur délégation du conseil d'administration.

Le conseil d'administration donne ainsi régulièrement tous pouvoirs au président ou au directeur général, sans distinction, pour représenter Coallia et ester en justice, signer tous les actes dans le cadre d'opérations de développement ou procéder à l'inscription d'hypothèques. Les statuts précisent qu'il rend compte au conseil d'administration et au bureau et son contrat de travail précise qu'il rend également compte au président de l'Association.

Les pouvoirs de direction du directeur général, salarié de l'Association, lui sont donc attribués par le conseil d'administration et non sur délégation du président en bonne et due forme. Dans ce contexte, il pourrait être, de fait, qualifié de dirigeant.

Le conseil d'administration qui s'est tenu le 20 mars 2019 s'est prononcé sur la nécessité de réviser les statuts de l'Association.

Les nouveaux statuts, approuvés par l'Assemblée générale du 26 juin 2019, précisent notamment que le directeur général dispose « d'une délégation de pouvoirs qui lui est consentie par le Président, après avis du Conseil d'administration ».

2.5.3 Les instances dirigeantes

2.5.3.1 L'assemblée générale des membres de l'Association

L'assemblée générale ne disposait pas de l'information nécessaire pour approuver les comptes de l'Association, et donner quitus de leur gestion aux administrateurs.

L'information financière portée à l'attention de l'assemblée générale des membres de l'Association n'a pas permis d'identifier les incertitudes pesant sur la continuité d'exploitation.

Par ailleurs, elle n'inclut pas les documents et rapports financiers prévisionnels prévus à l'article L. 612-2 du Code de commerce, s'inscrivant dans le dispositif de prévention des difficultés des entreprises¹⁹.

L'Association ne produit pas sur la période du contrôle :

- La situation de son actif réalisable et disponible et de son passif exigible ;
- Son compte de résultat prévisionnel ;
- Son plan de financement.

À l'occasion de la clôture des comptes 2019, l'Association a produit les annexes réglementaires liées à la prévention des difficultés des entreprises. Cette annexe comprend notamment une première analyse de l'impact de la crise du Covid-19 sur la situation financière de Coallia.

Les difficultés de trésorerie à l'origine des incertitudes sur la continuité d'exploitation de l'Association n'ont pas été portées à l'attention de l'assemblée générale qui a approuvé les comptes annuels au 31 décembre 2016, le 12 juin 2017. Ces comptes ont été arrêtés par le conseil d'administration le 16 mai 2017 étant précisé dans l'annexe aux états financiers (§ 2.6 *Évènements post-clôture*), qu'aucun évènement n'est intervenu postérieurement à la clôture alors que :

- Le CA, qui s'est tenu en présence des commissaires aux comptes le 31 mars 2017, décide la mise pied conservatoire du directeur général dans l'attente de la mise en œuvre de la procédure de son licenciement, l'un des motifs de cette décision étant « l'absence d'alerte concernant la situation dégradée de la trésorerie de l'Association²⁰ ».
- Le 4 mai 2017, le bureau décide d'initier une demande de désignation d'un mandataire ad hoc auprès du tribunal de grande instance de Paris. Cette décision ne sera finalement pas débattue en conseil d'administration ni suivie d'effet, sans que l'Association n'ait pu expliquer cette situation.

Les commissaires aux comptes ont jugé²¹ avoir mené l'ensemble des diligences requises dans le strict respect de leurs normes professionnelles. Ces diligences, conduites jusqu'à la date d'émission du rapport sur les comptes de l'exercice clos le 31 décembre 2016, ne les ont pas amenés à identifier d'incertitude significative liée à la poursuite de l'exploitation de l'Association.

La procédure de contrôle des conventions n'est pas systématiquement respectée.

L'assemblée générale n'approuve pas toutes les conventions dans les conditions prévues dans la procédure de contrôle décrite aux articles L. 612-5 du Code de commerce et L. 313-25 du CASF.

L'Association entre dans le champ d'application de l'article L. 612-5 du Code du commerce²². Cet article vise les conventions passées par l'Association avec soit :

- L'un de ses administrateurs ;
- L'une des personnes assurant un rôle de mandataire social ;

¹⁹ Le collège des commissaires aux comptes a établi un rapport de carence à l'attention de l'assemblée générale des membres de l'Association qui a approuvé les comptes au 31 décembre 2015 et au 31 décembre 2016.

²⁰ Source : lettre de licenciement du directeur général du 19 avril 2017.

²¹ Courriers reçus en phase contradictoire des _____, datés respectivement du 15 et du 22 janvier 2020

²² Entrent dans le champ de l'article L. 612-5 du Code de commerce : les associations de droit privé non commerçantes ayant une activité économique dont font partie les associations qui gèrent des établissements dans le domaine de la santé ou de la protection sociale ; les associations visées à l'article L. 612-4, c'est-à-dire qui perçoivent annuellement de l'État, de ses établissements publics ou des collectivités locales, une ou plusieurs subventions dont le montant global excède 153 milliers d'euros.

- Une autre personne morale dont un associé indéfiniment responsable ;
- Un gérant, un administrateur, un directeur général, un directeur général délégué...

En tant que gestionnaire d'établissements sociaux et médico sociaux, Coallia est également soumise à l'article L. 313-25 du Code de l'action sociale et des familles (CASF), qui complète la liste précédente notamment, des cadres dirigeants salariés au sens de l'article L. 212-15-1 du Code du travail, c'est-à-dire les salariés membres du comité de direction (classe 12) et des directeurs des établissements sociaux et médico-sociaux relevant de l'article L. 312-1 de CASF.

Ainsi, compte tenu du cadre réglementaire précisé précédemment, les conventions conclues entre l'Association et l'une de ces personnes doit faire l'objet d'une publicité à l'assemblée générale de l'Association dans le cadre d'un rapport établi par le commissaire aux comptes de l'Association. Toutes les rémunérations des cadres dirigeants salariés doivent y figurer, ce qui n'est pas le cas en l'espèce, le rapport se limitant aux directeurs des unités territoriales et des établissements médico-sociaux.

Par ailleurs, les conventions de départ conclues entre l'Association et les cadres dirigeants salariés ne font l'objet d'aucune publicité. Elles ne sont pas reprises dans le rapport spécial des commissaires aux comptes. L'assemblée générale n'apprécie donc pas l'intérêt qui s'attachait à leur conclusion. En outre, l'assemblée générale de l'Association n'a pas délibéré sur les avances de trésorerie de la SA d'HLM Coallia Habitat à son profit.

Dans ce contexte, l'assemblée générale n'a pas statué sur l'intérêt de toutes les conventions conclues sur la période du contrôle. L'Agence rappelle qu'en cas de non-approbation, la convention produit ses effets mais les conséquences préjudiciables à l'Association pourraient être mises à la charge, individuellement ou solidairement, des dirigeants concernés.

Dans sa réponse au rapport provisoire de l'ANCOLS, l'Association a pris acte du constat qui porte sur la période 2013-2017, en précisant que les pratiques sont désormais maîtrisées et les conventions formellement approuvées.

2.5.3.2 Le conseil d'administration

Le CA est présidé depuis juillet 2017 par M. Carencio qui a succédé à [redacted] resté membre du conseil d'administration et du bureau jusqu'en octobre 2017. [redacted] avait succédé en juin 2012 à [redacted] également administrateur et membre du bureau jusqu'au 30 septembre 2016. Le nombre maximum de membres autorisé au sein du conseil d'administration est passé de 28 à 32 membres depuis la modification des statuts en novembre 2017.

Le dispositif d'aide à la décision doit être renforcé pour que le conseil d'administration soit en mesure d'exercer le pouvoir de contrôle de la gestion et de l'administration de l'Association.

L'article 7.2 des statuts de l'Association prévoit que le CA peut déléguer certains de ses pouvoirs aux commissions, conseils ou comités qu'il crée et dont il fixe alors l'objet, la composition et les modalités de fonctionnement. Dans les faits, le conseil d'administration n'a pas mis en place ce dispositif d'aide à la gouvernance. L'Agence relève en particulier l'absence de comité de développement, de comité d'engagement relatifs aux opérations d'investissement, de comité d'audit et des comptes et de commission d'examen d'occupation des logements. La création de comités internes doit permettre au conseil d'administration d'assurer pleinement sa mission de contrôle de la gestion de l'Association.

Ainsi, le processus d'analyse des investissements et des décisions de nouveaux projets doit être clarifié. D'une manière générale, le conseil d'administration suit les propositions d'investissement du directeur général, sans

être mis en capacité d'en évaluer la soutenabilité. Les projets sont étudiés au préalable par le comité de programme dont la composition et le mode de fonctionnement ne sont pas précisés dans les statuts ou le règlement intérieur de l'Association. Un administrateur y est régulièrement convoqué mais ne le préside pas, les décisions sont prises par le directeur général sans précision des critères d'évaluation. Par ailleurs, l'outil de simulation « Khéops » sur lequel repose l'appréciation économique des projets étudiés révèle des carences ne permettant pas d'appréhender la notion de « rendement locatif », nécessaire en matière de projet immobilier. Le conseil d'administration n'est par ailleurs pas informé des abandons de projets et des pertes qui représentent 1 522 milliers d'euros²³ pour l'Association entre 2013-2017 (cf. 5.2.5).

En outre, le conseil d'administration n'a pas porté d'attention à la mise en place d'un environnement de contrôle rigoureux (cf. § 2.5.7).

L'Association prend note des remarques formulées par l'ANCOLS tout en précisant que les pratiques relevées portent sur la période 2013 - 2017 et que la nouvelle gouvernance a pris les mesures pour pallier les insuffisances ou dysfonctionnements observés. Dans le cadre des actions qu'elle a mises en œuvre pour renforcer le dispositif de gouvernance, le nouveau règlement intérieur approuvé en conseil d'administration le 18 décembre 2019 prévoit, entre autres, la création d'un comité d'audit effectivement mis en place en mai 2020. Le conseil d'administration peut également, sur proposition du Bureau, décider de la constitution d'un ou plusieurs comités temporaires sur des sujets d'actualité.

Le conseil d'administration n'a pas préservé les intérêts sociaux de l'Association en ne contrôlant pas suffisamment la gestion des services et des activités de l'Association.

L'Agence relève en particulier deux engagements financiers, autorisés par le conseil d'administration, sans en avoir contrôlé ni l'intérêt social et ni le risque financier pour l'Association.

- Le conseil d'administration autorise le 16 avril 2015 la création de l'association à activité lucrative Coallia Solidaire et le 25 juin 2015, le versement d'une avance de trésorerie d'un million d'euros pour lui permettre de reprendre l'établissement de Barjac dans le cadre d'une procédure de redressement judiciaire²⁴. Le processus de reprise s'est fait sans audit de la situation financière et du bâti ou encore de business plan démontrant la rentabilité de cet investissement. Le rapport de gestion sur les opérations de l'exercice clos au 31 décembre 2017 de l'Association précise que cet établissement est structurellement déficitaire, et que le bâtiment nécessite des travaux d'amélioration et de mise aux normes.
- Le conseil d'administration a autorisé le 5 février 2015 Coallia à s'engager dans le plan de continuation de l'UNA de la Manche (UNA 50²⁵), alors en redressement judiciaire, compte tenu des synergies identifiées entre les deux associations. Dans ce cadre, il a autorisé le 16 avril 2015, le directeur général à signer une convention de transfert de compétences pour un montant 500 milliers d'euros²⁶, par laquelle l'UNA 50 s'engage à transférer à Coallia, le savoir-faire qu'elle a acquis dans le cadre de son activité de service à la personne à domicile. L'Association n'a pas démontré la réalité et la juste valeur de la prestation fournie.

Le conseil d'administration a conduit une stratégie de développement sur la période du contrôle peu lisible en acquérant le bâti en fonction des opportunités et de la demande publique et des collectivités territoriales, de

²³ Source : recueil des données du patrimoine au format de l'Agence renseigné par l'Association Coallia.

²⁴ L'Association s'étant engagée à hauteur de 900 milliers d'euros, pour couvrir notamment : la reprise des actifs incorporels et corporels de la société gestionnaire (330 milliers d'euros) ; les dettes vis-à-vis des salariés (146 milliers d'euros) ; des travaux à réaliser (300 milliers d'euros).

²⁵ Una 50 est une association loi 1901 fondée en 2012 et ayant pour activités essentielles l'aide et le service à domicile (aide à la personne, entretien du logement et garde d'enfants).

²⁶ L'Association Coallia a versé 432 milliers d'euros fin 2018 et doit verser le complément d'ici décembre 2020. L'exemplaire du contrat communiqué à l'Agence n'est pas signé.

créer ou de reprendre des établissements et des services sociaux et médico-sociaux sans véritable trajectoire de développement et d'investissement.

Les décisions ayant été prises sous l'ancienne gouvernance, l'agence a contredit par écrit avec le président alors en fonction. Ce dernier confirme que la priorité de l'Association était d'assurer la sauvegarde de la continuité des services aux résidents en reprenant des structures en difficultés, pour lesquelles l'Association « saurait régler la situation financière dégradée (...). »

2.5.3.3 Bureau

Le CA du 12 décembre 2017 affiche la volonté de renforcer la composition du bureau, avec l'objectif de « recrutement » de 6 administrateurs référents chargés chacun d'un sujet spécifique. Le bureau est composé en mars 2019 de 8 membres dont 5 référents²⁷. Le directeur général participe à toutes les réunions du bureau.

Le bureau n'a pas fonctionné de manière satisfaisante sur la période du contrôle.

Le fonctionnement du bureau sur la période du contrôle n'est pas satisfaisant. Il n'étudie pas les dossiers et ne s'est pas entouré de comités ou de commissions pour l'aider à s'assurer que les décisions du conseil d'administration sont bien mises en œuvre. Le bureau prend des décisions qui ne relèvent pas toujours de ses prérogatives ; et son action n'est pas toujours transparente vis-à-vis du conseil d'administration :

- ▶ Le bureau ne communique pas au conseil d'administration toute l'information dont il dispose et en particulier les conditions et les montants qu'il décide d'octroyer aux salariés de la classe 12 dans le cadre de leur départ de l'Association (cf. §2.5.3.4.2) ;
- ▶ Le 17 mars 2017, le bureau décide du maintien du directeur général à son poste alors que cette décision relève du conseil d'administration (qui le nomme et le révoque) ;
- ▶ Le 4 mai 2017, le bureau décide d'initier un dossier de désignation d'un mandataire ad hoc auprès du tribunal de grande instance de Paris, sans que le conseil d'administration ne délibère sur cette décision.

En outre, l'article 9.3 des statuts prévoit que le bureau se constitue en comité de rémunération pour étudier la rémunération des salariés cadres dirigeants (classe 12, selon l'accord sur les cadres dirigeants du 3 septembre 2009).

Le comité des rémunérations ne remplit pas sa mission et ne communique pas de manière transparente avec le conseil d'administration.

Le bureau, constitué en comité de rémunération, ne fixe pas la rémunération des cadres dirigeants salariés et n'évalue pas dans quelle mesure, les objectifs, qu'il n'a par ailleurs pas fixés au préalable, sont atteints pour le calcul des primes des salariés visés et n'étudie ni les évolutions de la rémunération globale de ces salariés ni les avantages en nature qui leur sont attribués.

L'Association précise que les missions et le mode de fonctionnement du comité de rémunération sont désormais inscrits dans son règlement intérieur²⁸ et que, depuis mai 2020, il joue pleinement son rôle.

La rémunération globale du directeur général n'a pas été revue depuis son embauche en février 2014.

²⁷ Le Président, le Vice-Président, également référent asile immigration, le Trésorier, le Secrétaire, une référente médico-social, un référent logement accompagné, hébergement insertion, un référent stratégie patrimoniale, un référent culture citoyenneté formation.

²⁸ Règlement intérieur approuvé par l'assemblée générale du 18 décembre 2019

Ainsi,

- Il a bénéficié d'un logement de fonction à Paris, dans le cadre de l'avenant à son contrat de travail signé le 15 décembre 2014 par le président de l'Association, avantage en nature valorisé à près de 5 000 € par an ;
- Il a perçu en mai 2016 une prime de 18 000 euros au titre de l'exercice 2015.

En outre, à la demande du directeur général, le comité des rémunérations, a validé le 15 décembre 2014, une revalorisation de 1,9 % des salaires des trois autres membres du comité exécutif (« comex ») à sa création, portant le salaire moyen des membres en 2016, à 135 milliers d'euros (inclus la rémunération du directeur général). Entre 2013 et 2016, la rémunération annuelle globale de deux salariées, membres du comex a augmenté de 30 %. Toutes les évolutions des conditions de rémunération de ces salariés devraient être soumises à l'étude du comité des rémunérations.

L'Agence rappelle que l'Association est agréée entreprise solidaire d'utilité sociale (Esus) et que l'une des conditions à cet agrément est le respect des règles de plafonnement des rémunérations des cadres dirigeants. La moyenne comprise des cinq cadres dirigeants les mieux rémunérés ne peut excéder sept fois le SMIC. Cette limite est dépassée de 5 % en 2015 et 2016. La rémunération du directeur général, cadre dirigeant le mieux rémunéré, atteint la limite fixée à 10 fois le SMIC en 2015 et 2016.

2.5.3.4 La Direction de l'Association

2.5.3.4.1 Le directeur général

La période du contrôle est marquée par une forte instabilité de la direction générale depuis le départ de l'ancien directeur général en février 2014. Son successeur a été licencié pour faute en mars 2017, avant l'arrivée de M. Richard à compter de mars 2018. Pendant l'année qui s'est écoulée avant l'arrivée de ce dernier, deux directeurs généraux, salariés de l'Association, ont assuré successivement l'intérim.

Aux termes de l'article 14 des statuts, le directeur général³⁰ est salarié de l'Association et mandaté pour exercer le pouvoir de direction et, sur délégation du conseil d'administration représenter l'Association.

Pris dans leur ensemble, ces éléments sont susceptibles de caractériser l'existence d'un mandat social. Or, la situation de cumul du contrat de travail avec un mandat social du directeur général, doit pour être régulière remplir la condition d'antériorité du contrat de travail posée par l'article L. 225-22 du Code de commerce mais le contrat de travail doit également remplir les 3 critères majeurs dégagés par la jurisprudence³¹ :

- Porter sur des fonctions techniques distinctes du mandat,
- Induire le maintien d'un lien de subordination,
- Impliquer une rémunération distincte.

Aucune de ces conditions n'est remplie en l'espèce. Dans son rapport provisoire, l'ANCOLS recommandait que dans le cadre des travaux engagés portant notamment sur la révision des statuts, les conditions assurant la régularité du cumul du contrat de travail et du mandat social, soient étudiées.

Dans sa réponse, l'association précise que ses nouveaux statuts ont clarifié le statut du directeur général comme salarié et non comme mandataire social.

³⁰ Son statut est celui de cadre dirigeant selon le contrat de travail à durée indéterminée du directeur général présent de février 2014 à mars 2017 signé le 6 février 2014.

³¹ CCass. Soc., 5 février 1981, ch. soc, n° 79-14.798, bull. civ. V, p 80 et CCass. Soc. 1^{er} décembre 1993, n° 91-43.371.

En outre, le caractère désintéressé de la gestion de l'Association n'est reconnu que sous certaines conditions de rémunération de ses dirigeants. Cette rémunération ne doit pas excéder la limite posée à l'article 261.7-1°-d du Code général des impôts (CGI), sous peine de conduire au retrait des agréments de l'association et de l'exemption fiscale aux impôts commerciaux dont elle bénéficie. Cette limite pour l'Association Coallia est celle de trois fois le plafond de la sécurité sociale, soit environ 120 milliers d'euros en 2019. Or, la rémunération du directeur général sur la période de contrôle s'élève selon les termes de son contrat de travail à 150 milliers d'euros (primes incluses). Elle s'est élevée à 175 milliers d'euros en 2015 et 2016.

2.5.3.4.2 Conditions de départ des cadres dirigeants

L'ancien directeur général a occupé la direction générale de l'Association quinze ans, de janvier 1999 à février 2014.

Pendant l'année qui a précédé son départ volontaire à la retraite en février 2015, il a occupé la fonction de conseiller du président dans les mêmes conditions que celles prévues dans son contrat de travail de directeur général. Il a continué de percevoir sa rémunération pendant un an, son contrat de travail n'ayant fait l'objet d'aucun avenant. Sa rémunération, de près de 150 milliers d'euros, inclut des primes et des avantages en nature (un véhicule de fonction). Il n'était notamment pas démontré que celui-ci avait effectué les tâches inhérentes à sa fonction, ayant été remplacé à son poste de directeur général dès le 10 février 2014.

Faute d'élément probant communiqué pendant la mission de contrôle pour étayer la réalité des prestations fournies par l'ancien directeur général de mars 2014 à février 2015, l'Agence a conclu que l'intérêt social de l'Association n'est pas établi et que le salaire versé constituait une dépense anormale pour l'Association qui en a supporté le coût sans contrepartie. Le préjudice pour l'Association avait été alors estimé à 150 milliers d'euros.

L'Association conteste l'analyse de l'ANCOLS et assure que l'ancien directeur général a assuré une mission de conseiller du président pendant un peu moins d'un an sans toutefois produire de document attestant du travail réalisé pendant cette période. Pour Coallia, cette période de passation a été utile, permettant à son successeur, nouvellement arrivé dans une structure d'une grande complexité, de prendre ses fonctions dans de bonnes conditions.

Elle complète cette information en précisant qu'il a soldé les congés dont il disposait à l'arrivée de son successeur. Dans les faits, l'ancien directeur général n'aurait donc pas travaillé du 13 juin 2014 au 26 février 2015, soldant ainsi un total de 198,5 jours de congés payés.

L'Agence, qui n'avait pas connaissance de cette information pendant les opérations de contrôle sur site, n'est pas en mesure d'en attester l'exactitude.

Au surplus, les informations fournies par l'Association après le contrôle ne permettent pas de documenter, pour la période allant de mars à mi-juin, l'existence de contrepartie à la rémunération perçue par l'ancien directeur général au titre de sa fonction de conseiller du président, ou encore de valider l'exactitude du solde de congés payés dont il bénéficiait à l'arrivée de son successeur.

Le bureau, le 20 janvier 2014, a validé la prise de fonction de conseiller du président, jusqu'à son départ effectif de la société, ainsi que le montant de ses indemnités de départ à la retraite (*cf. Infra*) mais il n'a pas étudié les modalités de mise en œuvre de son départ.

L'Agence conclut que le maintien de la rémunération de l'ancien directeur général de mars 2014 à février 2015, sans contrepartie avérée, est un acte de gestion contraire aux intérêts de l'Association, l'existence d'une contrepartie avérée au maintien de la rémunération de l'ancien directeur général jusqu'en février 2015 dans les mêmes conditions de rémunération que celles prévues dans son contrat de travail n'étant pas démontrée. Par ailleurs, l'ancien directeur général et une salariée, membres du comité de direction, sont partis dans des conditions plus favorables que celles prévues par l'accord d'entreprise sans que la procédure de contrôle des

conventions, signées par l'ancien président de l'Association et bénéficiant à des cadres dirigeants salariés de l'Association, ne soit respectée.

- L'ancien directeur général a bénéficié d'indemnités de départ à la retraite majorées de 70 milliers d'euros par rapport à celles calculées selon les dispositions de l'accord d'entreprise³² pour atteindre en février 2015, 125 milliers d'euros, le bureau qui s'est réuni le 20 janvier 2014 ayant validé « *une indemnité de départ supérieure au conventionnel équivalente à un an de rémunération* » (6 mois de salaire lui ont été accordés en plus).
- La directrice générale adjointe, présente dans l'Association depuis 10 ans, est nommée directrice générale par intérim, suite à la suspension, en mars 2017, du directeur général. Elle n'occupe cette fonction que 2 mois avant de négocier une rupture conventionnelle qu'elle signe le jour même de la validation des conditions de son départ par le bureau, le 10 mai 2017. Elle reste rémunérée par l'entreprise jusqu'au 30 septembre 2017 au titre de sa fonction précédente de directrice générale adjointe. Les conditions financières de sa rupture conventionnelle, qui totalisent 147 k€ (équivalent à 16 mois de salaire mensuel) tiennent compte en plus de l'indemnité minimale résultant de l'accord d'entreprise (tenant compte de son ancienneté), d'une indemnité équivalente à 9 mois de salaire de référence.

S'agissant de départs volontaires, l'Association n'a pas démontré que ces conditions plus favorables que celles prévues dans l'accord d'entreprise étaient dans son intérêt.

Enfin, le directeur opérationnel, nommé directeur général en juin 2017, demande au président à quitter son poste dans le cadre d'une rupture conventionnelle en décembre 2017. Le conseil d'administration en est informé le 17 janvier 2018 en « point d'actualité » alors que l'article 7 des statuts attribue le pouvoir de décider de la rupture du contrat du directeur général au conseil d'administration. La convention de rupture est signée par le président de l'Association le 24 janvier 2018. L'indemnité conventionnelle est fixée à 110 milliers d'euros (ce qui représente près d'un an de salaire et le montant qu'il aurait perçu s'il avait été licencié). Il a occupé la fonction de conseiller du président jusqu'à son départ en juin 2018.

2.5.3.4.3 Le comité exécutif et le comité de direction

Le directeur général présente le comité exécutif au bureau le 15 décembre 2014 comme l'instance de gouvernance de la direction générale. Le positionnement de ce comité par rapport au comité de direction, déjà existant et son articulation avec le bureau de l'Association n'est pas clair.

Le mode de fonctionnement, le rôle et la responsabilité dans le processus décisionnel de ces comités, qui n'ont pas de règlement intérieur et ne font pas l'objet de relevé de décision, ne peuvent être appréciés. Le comité exécutif a été dissous en mars 2017.

2.5.3.5 Relations intra-groupes

Les organes dirigeants de l'Association Coallia et de ses filiales et en particulier de la SA d'HLM Coallia Habitat sont communs³³.

2.5.3.5.1 Conventions d'avance en compte courant entre l'Association et sa filiale Coallia Habitat

Les avances de trésorerie consenties par Coallia Habitat à l'Association ont été irrégulières de mai 2015 à septembre 2017.

³² Article 24 précisant les indemnités dues en cas de départ volontaire à la retraite.

³³ Le président, le directeur général et la quasi-totalité des administrateurs de la SA d'HLM Coallia Habitat siègent au CA de l'Association jusqu'au 31 décembre 2017.

Le compte-courant d'associés entre l'Association et sa filiale Coallia Habitat, totalisant près de 400 écritures dont plus de 250 entre 2015 et 2017, montre que depuis mai 2015 Coallia Habitat a financé l'activité de l'Association pour des montants importants.

Le principe d'une avance en compte-courant d'une SA d'HLM au profit de sa maison-mère n'est pas expressément interdit, dès lors qu'il fait l'objet d'une convention autorisée par les conseils d'administration des parties prenantes à la convention et d'une délibération de l'assemblée générale sur son bien-fondé, ce qui n'a pas été le cas en l'espèce. Au contraire, l'article 2 de la convention de compte-courant d'associés, autorisée par le conseil d'administration de l'Association le 1^{er} avril 2010 et validée par son assemblée générale du 21 juin 2011 interdit expressément tout solde débiteur de l'Association dans les comptes de sa filiale hlm. Au plus haut, cette avance s'est élevée à 15,1 millions d'euros (18 juillet 2016).

Ces avances pourraient être qualifiées de faute de gestion, les actes de gestion de l'ancienne équipe dirigeante (président et directeur général) constituant une infraction aux dispositions prévues au Code de commerce, le concours financier devant, pour être régulier,

« être dicté par un intérêt économique, social ou financier commun, apprécié au regard d'une politique élaborée pour l'ensemble de ce groupe, et ne doit, ni être démunie de contrepartie ou rompre l'équilibre entre les engagements respectifs des diverses sociétés concernées, ni excéder les possibilités financières de celle qui en supporte la charge ».

En l'espèce, ces avances pourraient donc être considérées comme un soutien abusif de la fille à sa mère. L'Association n'était pas en mesure de rembourser l'avance de sa filiale et la SA d'HLM n'avait pas la solidité financière pour assurer une telle avance de trésorerie à sa mère (cf. rapport ANCOLS 2017-090). Le bureau de l'Association du 17 septembre 2017 a pris la décision de régulariser la situation en remboursant la dette (11,8 millions d'euros au 30 juin 2017), pour présenter un solde débiteur dans les comptes de l'Association au 31 décembre 2017³⁴. Cette décision s'est accompagnée de mesures d'urgences (suspension des paiements URSSAF, cession de créances...) pour éviter à l'Association d'être mise en situation de cessation des paiements.

Figure 2 : Évolution entre les deux structures du compte-courant de 2013 à 2017



Source : grand livre du compte-courant sur la période 2013-2017.

Les ordres de virements auraient été exécutés par le responsable comptable, à la demande du directeur général qui avait repris en direct le suivi de la trésorerie.

³⁴ L'extrait grand livre communiqué par la direction comptable totalisait un solde débiteur de 953 milliers d'euros contre 5 062 milliers d'euros dans la balance des comptes au 31 décembre 2017 ; aucune explication n'a été fournie à l'Agence pour expliquer cet écart.

Compte tenu de la nature des faits qui interpellent directement sa gestion, l'Agence a également contredit par écrit avec le directeur général en fonction sur la période concernée. Il infirme l'information³⁵ obtenue pendant le contrôle, précisant qu'il n'a « *jamais donné aucun ordre ni aucune instruction de virement de compte à compte de quelle somme que ce soit* ». En revanche, il confirme qu'il était informé de ces mouvements qui permettaient d'équilibrer la trésorerie de l'Association mais, jusqu'en 2016, il était dans « *l'ignorance de cette disposition réglementaire interdisant à Coallia Habitat d'abonder en trésorerie son quasi unique actionnaire, bailleur social associatif Coallia* ». Néanmoins, l'Agence relève que la situation a perduré jusqu'à l'arrivée de la nouvelle gouvernance courant 2017.

En outre, la liste des conventions réglementée présentée à l'assemblée générale amenée à se prononcer sur les comptes au 31 décembre 2016, répertorie bien la convention d'avance en compte-courant qui s'est poursuivie sur cet exercice, mais le solde du compte-courant avec la SA d'HLM est débiteur de 582 k€ au lieu de créateur du même montant dans les comptes de l'Association. Cette erreur n'est par ailleurs pas relevée par les commissaires aux comptes dans leur rapport spécial relatif aux conventions réglementées^{36 37}. Elle est dommageable car elle fausse l'information financière communiquée aux membres de l'Association, le solde du compte courant vis-à-vis de Coallia Habitat étant présenté à tort comme une créance alors qu'il s'agit d'une dette, sans, sans aucune communication du caractère irrégulier de ce financement.

2.5.3.5.2 Autres conventions

Les principales relations intragroupes sont encadrées par :

- ▶ Des conventions de gestion du patrimoine entre l'Association et Coallia Habitat et la SAILPI ;
- ▶ Une convention de refacturation des frais de siège avec la SA Pavillon Girardin à hauteur de 200 milliers d'euros en 2017, correspondant à 4,93 % du chiffre d'affaires de la SA ;
- ▶ Des conventions de prestations de services refacturées par l'Association en contrepartie de son assistance informatique, juridique, comptabilité, gestion, fiscalité, administrative et technique apportée à ses filiales, principalement à sa filiale Coallia Habitat (245 milliers d'euros en 2017) ;
- ▶ Des conventions d'assistance technique et de maîtrise d'ouvrage, suite au transfert du personnel dédié à cette fonction de Coallia Habitat vers l'Association au 1^{er} janvier 2016 ; 574 milliers d'euros refacturés par l'Association à sa filiale en 2017.

Des conventions ont été résiliées sur la période, notamment :

- ▶ La convention cadre d'assistance à maîtrise d'ouvrage facturée par Coallia Habitat, suite au transfert du personnel à l'Association (près de 1 500 milliers d'euros refacturé en 2015) ;
- ▶ La convention de refacturation de locaux situés rue Diderot par la SA SAILPI qui représentait une charge annuelle jusqu'en 2015 autour de 250 milliers d'euros pour l'Association ;
- ▶ La convention de refacturation des coûts d'occupation des locaux du personnel de la maîtrise d'ouvrage et technique justifiée avant son transfert à l'Association (autour de 190 milliers d'euros en 2015).
- ▶ Les sociétés Pavillon Girardin, SAILPI et plus récemment la SCI l'Orangerie, l'association Coallia Solidaire, la SAS Soleils et Papilles et le fonds de dotation Stéphane Hessel ont toutes conclu avec l'Association des conventions de compte-courant d'associés.

³⁵ Courrier adressé à l'Agence daté du 24 janvier 2020.

³⁶ Les commissaires aux comptes s'assurent dans le cadre de leur mission de la « *concordance des informations (...) avec les documents de base dont elles sont issues* ».

³⁷ Confirmée par les commissaires aux comptes dans phase contradictoire.

2.5.4 Relations avec les commissaires aux comptes

Nommé par l'assemblée générale de l'association en juin 2013, le cabinet a démissionné de son mandat de commissaire aux comptes après avoir signé un protocole transactionnel et de démission³⁸ le 27 octobre 2016. À la suite des difficultés rencontrées pour clôturer les comptes 2015³⁹, il a précisé qu'il était dans l'impossibilité « *d'amener les dirigeants du groupe associatif à établir un climat serein pour la poursuite de ses missions* », compte tenu de « *la perte de confiance* » de ces derniers. Il ajoute n'avoir « *nullement démérité dans la conduite de ses missions au sein du groupe Coallia, ayant au contraire attiré l'attention de la direction de l'Association dès juillet 2015 sur les insuffisances constatées (...)* ».

Les pièces fournies pendant l'instruction confirment l'existence d'une situation de blocage et d'une difficulté pour le CAC de poursuivre ses trois mandats dans un climat de confiance avec les anciens dirigeants de Coallia.

Conformément à l'article 19 du Code de déontologie de la profession, la survenance d'un événement de nature à compromettre le respect des règles applicables à la profession, et notamment à porter atteinte à l'indépendance ou à l'objectivité du commissaire aux comptes, constitue un juste motif de démission.

Le cabinet a estimé subir un préjudice du fait de cette démission, et a considéré qu'il était indemnisable⁴⁰.

Le protocole transactionnel signé entre les présidents de Coallia, Coallia Habitat, Soleils et Papilles, le cabinet constate la démission du commissaire aux comptes et prévoit une indemnisation transactionnelle à hauteur de 110 milliers d'euros hors taxes au bénéfice de ce dernier.

En signant ce protocole, les dirigeants de Coallia, Coallia Habitat et Soleils et Papilles, ont éteint le risque d'un contentieux avec le cabinet mais ce faisant, ont également anticipé le risque de voir engager leur responsabilité dans cette démission. L'Agence constate donc que le versement de cette indemnité transactionnelle n'a pas préservé l'intérêt social de Coallia, Coallia Habitat et Soleils et Papilles. Il est à noter que l'association Coallia a supporté l'intégralité du versement de cette indemnité, alors que la transaction concerne l'ensemble des signataires.

2.5.5 Organisation de l'Association

2.5.5.1 Organisation des métiers

Le fonctionnement de Coallia Association repose jusqu'en 2017 sur une organisation s'articulant autour du siège social, situé 16-18 cours Saint-Éloi à Paris 12, et de directions décentralisées comprenant des directions d'unités territoriales et des établissements médico-sociaux. Le siège, 207 personnes au 31 décembre 2017 réparties dans sept directions, concentre :

- Les fonctions support : la direction administrative et financière (42 personnes), la direction technique⁴¹ (48 personnes), le secrétariat général (43 personnes), la direction des ressources humaines (33 personnes), la direction du développement et produit (12 personnes),
- Les directions opérationnelles : la direction de l'exploitation du secteur social (10 personnes dont trois directeurs régionaux) et la direction dédiée au secteur médico-social (10 personnes dont deux directeurs métiers).

³⁸ Le protocole porte sur les trois mandats détenus par le cabinet : Coallia, Coallia Habitat et Soleils et Papilles.

³⁹ Les comptes annuels 2015 de la SA d'HLM Coallia Habitat et de l'Association Coallia ont été certifiés tardivement en septembre 2016.

⁴⁰ Une décision de justice récente (jugement TC Paris du 29 octobre 2019) a entraîné l'indemnisation d'un CAC à la suite d'une démission faisant suite à une faute de la part des dirigeants.

⁴¹ Comprend la direction des programmes y compris maîtrise d'ouvrage et la direction patrimoine.

La direction de l'exploitation sociale, regroupe les activités « hébergement social » et de « l'Habitat social adapté » présentes dans trente-trois départements. Ces activités sont gérées dans les 24 unités territoriales décentralisées, rattachées aux trois directions régionales (Nord-Est, Centre Sud, Ouest), et qui sont dotées :

- D'un service technique pour assurer l'entretien et la maintenance des bâtiments et des équipements,
- D'une équipe service, qui assure la propreté des établissements et des espaces extérieurs,
- De responsables d'hébergement (des maîtres(ses) de maison dans les pensions de famille), chargés de la gestion locative, de l'administration générale des sites et de la gestion de l'occupation.

La direction des activités médico-sociales est organisée par métier selon qu'il s'agisse d'établissements pour personnes âgées ou pour personnes handicapées. L'Association et ses filiales gèrent une cinquantaine d'établissements médico-sociaux. La structure Pavillon Girardin totalise une soixantaine de personnes au 31 décembre 2017.

L'équipe dirigeante a mis en place un nouvel organigramme en juillet 2018 dans lequel les fonctions support sont positionnées sous la responsabilité du directeur général adjoint. La direction administrative et financière reprend sa place dans cet organigramme. Elle a sous sa responsabilité de véritables services achats et trésorerie ainsi que la direction comptable et financière. Les directions opérationnelles sont placées sous la responsabilité directe d'un directeur général adjoint pour les activités médico-sociales et du directeur général pour les activités de l'hébergement social et de l'Habitat social adapté.

L'Association a, depuis la fin du contrôle, renforcé la présence des fonctions support dans les directions territoriales et les établissements (notamment les fonctions achats, gestion opérationnelle, RH, financières). Cette organisation s'est accompagnée d'un renforcement de la culture du contrôle dans les directions avec la mise en œuvre de procédures de contrôle de premier niveau. Les responsabilités du siège et des directions territoriales ont été définies par processus clés.

2.5.5.2 Évolution et répartition des effectifs

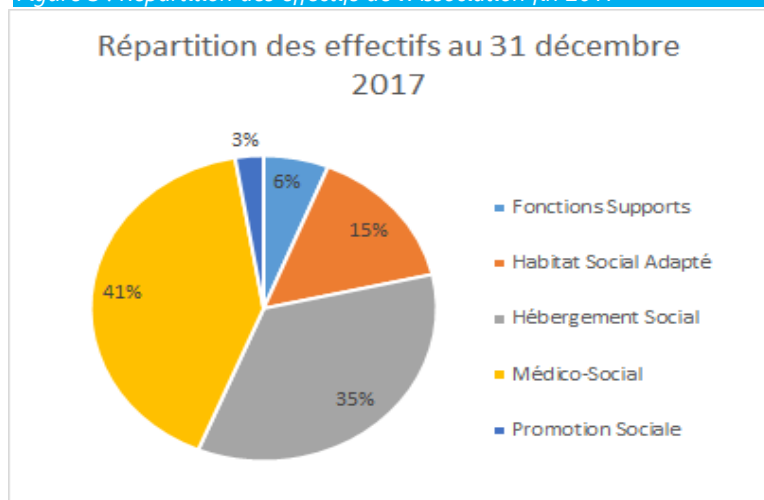
Le groupe associatif totalise un effectif de plus de 3 400 personnes au 31 décembre 2017 (+30 % par rapport à 2013) rattachées en quasi-totalité à l'Association Coallia, la SA Coallia Habitat n'ayant plus de personnel. Près de soixante et de quatre-vingt-dix personnes sont rattachées respectivement à la société Pavillon Girardin et à l'association Coallia Solidaire, spécialisées dans le secteur médico-social. Une dizaine de salariés sont rattachés à la SAS Soleil et Papilles qui porte l'activité de restauration.

Les effectifs en équivalent temps plein du groupe⁴² associatif ont progressé de 31 %, passant de 2 459 en 2013 à 3 211 collaborateurs en 2017. Il est souligné que 16 % de l'effectif de Coallia au 31 décembre 2017 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'asile.

La répartition des effectifs par activité est la suivante (hors activité de restauration) :

⁴² Y compris Pavillon Girardin et Coallia Solidaire.

Figure 3 : Répartition des effectifs de l'Association fin 2017



Source : données issues du département des ressources humaines de l'Association.

Le secteur médico-social mobilise le plus de personnel. Il représente 41 % de l'effectif total salarié au 31 décembre 2017 (idem en 2013), totalise 1 400 salariés et augmente de 30 % par rapport à 2013.

Les activités de l'hébergement social représentent 35 % de l'effectif total fin 2017 soit près de 1 200 salariés. L'effectif a plus que doublé sur la période 2013-2017. L'effectif rattaché au secteur de l'Habitat social adapté est stable sur la période (autour de 500 salariés). L'arrêt de l'activité formation en 2016 a conduit à une baisse sensible de l'effectif rattaché aux activités de la promotion sociale depuis 2013 qui ne représente que 3 % de l'effectif total fin 2015 (11 % en 2013). L'effectif du siège est stable autour de 200 personnes depuis 2013.

L'analyse de la répartition des effectifs montre au 31 décembre 2017 que le rattachement du personnel n'est pas totalement en adéquation avec les besoins des territoires. Ainsi, la région Nord-Est (qui comprend l'Île-de-France et Paris) regroupe les trois-quarts du nombre total de FTM, Résidences sociales et pensions de famille et près de 90 % du nombre de places gérées par l'Association mais seulement 50 % des effectifs. Dans le secteur de l'hébergement social, les effectifs de l'hébergement social sont répartis en proportion quasi-équivalente entre les trois zones géographiques (entre 29 % et 36 %) alors que le volume de l'activité gérée est très disparate selon ces zones (19 % à 50 %). Les chiffres précités ont été établis par l'Agence à partir des documents transmis par l'Association⁴³.

Un nouvel organigramme des directions a été mise en place courant 2018 :

- ▶ Suppression de la région Centre-Sud et création d'une direction Île-de-France constituée de l'ensemble des départements d'Île-de-France et de Paris.
- ▶ Création de deux directions territoriales⁴⁴ pour le secteur médico-social jusqu'alors organisé par métier (handicap et personnes âgées).

Cette nouvelle organisation doit s'accompagner d'une mise à jour des données du personnel : chaque salarié doit être rattaché à la bonne direction et de la mise en place d'indicateurs pour mesurer l'adéquation des effectifs aux besoins des territoires.

⁴³ Liste des effectifs au 31 décembre 2017 (source : direction des ressources humaines de l'Association) avec le fichier du patrimoine (source : direction technique).

⁴⁴ Une direction Île-de-France/Bretagne et une direction regroupant les autres territoires : Normandie / Hauts-de-France / Bourgogne-Franche-Comté / Auvergne-Rhône-Alpes / Occitanie / PACA.

2.5.6 Management de l'Association

Le siège doit structurer son dispositif de contrôle et de délégation dans les unités territoriales.

Sur la période du contrôle, l'Association n'a pas mis en place de circuit de délégations de pouvoirs permettant de clarifier les responsabilités. Le directeur général signe tous les engagements à l'exception de subdélégations qu'il peut donner ponctuellement aux directeurs. Cette organisation reflète un mode de management sans transversalité. Par ailleurs, les délégations de signature n'ont pas été recensées (près de 600 comptes bancaires ouverts).

Le management des équipes opérationnelles est de la responsabilité des directeurs régionaux dont les bureaux sont au siège. L'Agence fait le constat que :

- Le processus de décision doit être clarifié et rendre plus lisibles les rôles et les tâches dans les unités territoriales.
- La fixation des objectifs stratégiques et opérationnels dans les unités territoriales n'est pas suffisamment cadrée (fixation de calendriers pour les réunions (fréquence, ordre du jour, compte-rendu suivi,) outils de suivi et de contrôle des activités (tableaux de bord reprenant les indicateurs clés), identification des mesures correctrices). Ce dispositif repose notamment sur la mise en place d'une comptabilité analytique et d'un contrôle de gestion opérationnels.
- Il n'y a pas de surveillance hiérarchique rigoureuse au sein des unités territoriales dans les différents secteurs d'activité.

L'Association a apporté des compléments d'information montrant le travail réalisé sur ces sujets après la mission de contrôle. L'Assemblée générale du 26 juin 2019, a modifié l'article 10 des statuts de l'Association comme suit : « [...] Le Président peut donner délégation au Directeur général avec faculté de subdélégation. ». La délégation de pouvoir du Président au Directeur général a été signée le 5 septembre 2019. La remise à plat des autres délégations de pouvoirs a été engagée avec un objectif qu'elles soient toutes documentées et signées d'ici 2020. Par ailleurs, l'Association précise que le travail de rationalisation bancaire se met en place pour une mise en œuvre opérationnelle en 2020.

En outre, avec près de 3 500 salariés, l'Association ne peut s'exonérer de mettre en œuvre une véritable démarche de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences.

L'organisation du temps de travail pèse sur les coûts d'exploitation et nuit à la qualité de services des activités.

L'organisation du temps de travail du personnel est différenciée par activité au travers de l'accord d'entreprise et de deux conventions collectives nationales, (CCN66, CCN51). L'accord sur l'aménagement du temps de travail signé le 18 mai 1999 s'applique à tous les salariés de l'unité économique et sociale⁴⁵. Un salarié travaille 1 449 heures⁴⁶ par an en moyenne et ce temps de travail s'organise sur une semaine de quatre jours.

Or cette organisation, dans laquelle la durée hebdomadaire est inférieure de 9 % à celle légale de 35 heures, n'a pas été compensée par des dispositifs et des outils pour gagner en productivité. Elle crée de la discontinuité dans les services ce qui la rend difficilement applicable dans les secteurs de l'hébergement social et du médico-social mais aussi au siège. En conséquence, le nombre de CDD de « surcroît » a quasiment doublé de 2013 à 2017 pour atteindre un coût significatif (5 518 milliers d'euros⁴⁷ en 2017 dont 3 436 milliers d'euros

⁴⁵ Unité économique et sociale constituée de l'Association Coallia, de Coallia Habitat, de la SA Pavillon Girardin et de la SCI l'Orangerie.

⁴⁶ Les conditions varient mais assurent la cohérence du nombre d'heures travaillées entre tous les salariés de l'ues, quel que soit leur statut.

⁴⁷ Données transmises par le département des ressources humaines au 31 décembre 2017 y compris charges patronales.

pour l'hébergement social et 869 milliers d'euros pour le médico-social). Les organismes financeurs ne sont pas tenus de financer le surcoût des 32 heures.

37 444 heures supplémentaires ont été déclarées au 31 décembre 2017⁴⁸ dont 17 609 heures sur le médico-social (CCN51) et 13 234 heures pour les travailleurs sociaux (CCN66) représentant 2% du nombre d'heures total ; le coût des heures supplémentaires est estimé à plus de 500 milliers d'euros⁴⁹.

Les discussions pour un allongement de la durée du temps de travail à 35 heures hebdomadaire, sur une semaine de 5 jours, sont engagées entre la nouvelle équipe dirigeante et les partenaires sociaux.

L'Association indique qu'un accord est entré en vigueur, suite à une consultation majoritaire des salariés, le 1^{er} janvier 2020. Il en résulte que les salariés présents dans les effectifs avant le 1^{er} janvier 2020 ont la possibilité une fois par an de passer de l'ancien régime (32 h/semaine) au nouveau (35 h/semaine). L'entrée en vigueur de ce dispositif devrait permettre de dégager environ 10 M d'euros d'économies sur 10 ans, du fait de l'accroissement du volume horaire, de la rotation des effectifs et du passage progressif de l'ensemble des salariés au nouveau régime.

2.5.7 Maîtrise des risques, contrôle et audit internes

La démarche de management des risques n'est pas satisfaisante, le contrôle interne reste défaillant et les données manquent de fiabilité.

L'Association n'a également pas mis en place les dispositifs de contrôle interne et de gestion des risques dont elle ne peut plus se dispenser compte tenu de sa forte croissance et de la diversification de ses activités. L'Agence relève une corrélation entre les insuffisances de contrôle interne et la faible fiabilité de ses données de gestion.

En outre, les risques inhérents aux processus de gestion locative (attribution des logements, encaissement des redevances...) ne sont pas maîtrisés en l'absence de sécurisation des procédures et de séparation des tâches (fonctions cumulées du responsable d'hébergement, ...). Les procédures de contrôle dans les directions des unités territoriales sont insuffisamment mises œuvre.

L'Agence relève entre autres l'insuffisance des procédures de contrôle des dépenses dans les unités territoriales ou encore l'absence de procédures accompagnant le recours aux logements diffus.

La nouvelle gouvernance a pris conscience de la nécessité de déployer une véritable démarche de maîtrise des risques en présentant en 2018 au conseil d'administration la cartographie des risques de l'Association. En revanche, il n'a pas été créé de comité de maîtrise des risques ou de comité des comptes et de l'audit et les activités de contrôle restent insuffisantes.

L'Association précise que le service audit interne a été entièrement renouvelé en 2019 avec des profils hautement qualifiés sur l'audit interne et dotés d'une forte culture financière.

L'approche par processus, l'organisation des responsabilités et des délégations entre le siège et le terrain ainsi que les procédures de contrôle interne mises en place depuis la fin du contrôle devraient permettre de répondre à termes aux risques identifiés de non-exhaustivité des données et d'une fiabilité insuffisante des comptes de l'association. Par ailleurs, l'association a mis à jour son système de management de la qualité.

⁴⁸ Source BDES 2017 Coallia Association.

⁴⁹ Source : Coallia Association, coût estimé hors charges sociales.

2.5.8 Management des systèmes d'information

La refonte du système d'information de Coallia a été initiée en 2015. Un directeur des systèmes d'information a été recruté en avril 2016 pour faire progresser le SI en fonction des priorités métiers. Nonobstant ces actions, le programme d'investissement dans les systèmes d'information (SI) se poursuit, prévoyant 1 million d'euros par an entre 2018 et 2022.

Le schéma directeur prévisionnel doit être mis en œuvre pour arriver à un système d'information homogène et sécurisé. Un projet de refonte de la solution SAP finance a été déployé portant notamment sur la gestion des droits et des habilitations des utilisateurs mais trop d'applications métiers ne sont toujours pas interfacées avec SAP. Un nouvel outil doit être développé en remplacement de SAP HR dont le fonctionnement n'est plus en phase ni avec l'organisation et ni avec les besoins de l'Association.

De manière générale, les applications métiers sont multiples et ne garantissent pas une source unique de données fiables.

2.6 COMMANDE PUBLIQUE

Les procédures et les outils développés par l'Association pour suivre la « vie » des contrats, depuis la mise en concurrence jusqu'à l'exécution du marché, sont insuffisants sur la période du contrôle, la direction centralisée des achats n'ayant été créée que récemment fin 2018.

Une partie seulement des fournisseurs est référencée au siège (81 fournisseurs représentant environ 40 % du volume des achats annuels) mais tous ne font pas l'objet d'un contrat et certains contrats sont anciens. Avant 2018, la mise en concurrence n'est pas systématique et relève de la décision de la direction générale. Ces fournisseurs récurrents pour toute l'Association sont, à l'exception de quelques contrats gérés directement par le service achats, suivis par les directions et les services du siège en charge de l'expression des besoins, de l'évaluation qualitative des offres et du suivi⁵⁰. Ainsi, la direction technique gère les achats liés à la sécurité et à la maintenance des équipements techniques {chauffage, ascenseurs, portes automatiques de parking, ventilations mécaniques contrôlées (VMC) collectives...}. Pour ces fournisseurs, les unités territoriales achètent directement sur la base de bordereaux de prix.

En dehors de ces fournisseurs référencés, les unités territoriales gèrent des achats locaux, sans support du siège. Ces achats concernent notamment l'entretien des espaces extérieurs ou encore des prestations de gardiennage. Ces achats et prestations ne sont pas systématiquement encadrés par un contrat. La nouvelle direction étudie l'opportunité de mutualiser au siège certains achats locaux avec l'objectif de mieux les maîtriser et de réaliser des économies.

D'une manière générale, avant 2018, le métier d'acheteur n'existait pas dans l'organisation de l'Association et les processus de mise en concurrence et de suivi de l'exécution des contrats étaient insuffisamment structurés et formalisés. Par ailleurs, ces achats sont réalisés en dehors des règles de la commande publique, l'Association Coallia ne se soumettant pas au Code des marchés publics.

La nouvelle direction a identifié ces faiblesses et a constitué un service « achats et des marchés publics » placé sous la direction de la direction financière et appuyé par le recrutement d'un expert juridique des marchés publics.

⁵⁰ Direction technique, secrétariat général, direction du médico-social, services informatiques, trésorerie et communication ou encore la direction des ressources humaines.

L'Association doit se soumettre aux règles de la commande publique.

2.6.1 La qualification de pouvoir adjudicateur

La question de savoir si l'Association est pouvoir adjudicateur s'apprécie au regard de critères mentionnés à l'article 10 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 :

- 1) être dotée de la personnalité morale,
- 2) avoir été créée pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial,
- 3) être sous la dépendance d'un pouvoir adjudicateur.

Au regard des statuts de l'Association, celle-ci, dotée d'une personnalité morale (capacité juridique) et exerçant des activités d'intérêt général non commerciales (activités notamment en faveur du logement des personnes défavorisées), satisfait aux deux premières conditions.

Le troisième critère lié à la dépendance (contrôle) d'un pouvoir adjudicateur trouve à s'appliquer lorsque l'une des trois conditions suivantes est satisfaite :

- 1) soit l'organe d'administration, de direction ou de surveillance est composé de membres dont plus de la moitié sont désignés par un pouvoir adjudicateur,
- 2) soit l'activité est financée majoritairement par un pouvoir adjudicateur,
- 3) soit la gestion est soumise à un contrôle par un pouvoir adjudicateur.

Les statuts de l'Association dont la dernière mise à jour date de novembre 2017 ne prévoient pas de disposition permettant de remplir la première condition.

L'Agence n'a pas été en mesure d'apprécier le critère de financement majoritaire sur la base du total des ressources et du montant des subventions allouées par les pouvoirs publics à l'Association. En effet, les financements perçus en contrepartie de prestations de services ne sont pas considérés comme financements publics et doivent donc être retraités du calcul. Toutefois, les données issues de la comptabilité analytique au 31 décembre 2017 ne permettent pas d'isoler de manière suffisamment fiable les retraitements à effectuer.

L'Agence retient comme indicateur la part des encours de prêts accordés par la CDC et Action Logement sur le total de la dette financière de l'Association au 31 décembre 2017. Elle s'élève à 73 %, soit plus de 50 %. Il montre la forte dépendance du modèle économique de l'Association au financement par des pouvoirs adjudicateurs. Cette dépendance est renforcée par la situation économique de Coallia limitant sa capacité à accéder à des emprunts auprès d'autres financeurs ou négocier des conditions d'emprunts plus favorables que celles obtenus auprès de la CDC ou d'Action Logement.

En outre, le courrier de la DGALN (direction générale de l'aménagement du logement et de la nature), notifiant l'agrément de maîtrise d'ouvrage de l'Association le 2 mai 2011, précise que l'organisme « a été créé pour satisfaire des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial et son activité est financée majoritairement par l'État ou des collectivités locales, c'est-à-dire par des pouvoirs adjudicateurs [...] ». L'organisme doit donc être considéré comme pouvoir adjudicateur ».

2.6.2 Le lien de quasi-régie

La SA d'HLM Coallia Habitat s'exonère des règles de mise en concurrence quand elle recourt à des prestations de l'Association (prestations des services et administratives mais aussi de maîtrise d'ouvrage depuis 2015). Or Coallia Habitat est tenue d'appliquer les règles de la commande publique sauf à démontrer l'existence d'un

lien de quasi-régie avec la société qui la contrôle. C'est à cette seule condition que l'Association peut bénéficier de l'exception de mise en concurrence quand elle effectue des prestations pour sa filiale. Or, ce lien de quasi-régie existe si :

- ▶ L'Association est pouvoir adjudicateur,
- ▶ Les trois critères cumulatifs posés par l'article 17 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 sont remplis ce qui est le cas en l'espèce :
 - 1) contrôle analogue de l'Association qui exerce une influence décisive à la fois sur les objectifs stratégiques et sur les décisions importantes de Coallia Habitat,
 - 2) Coallia Habitat réalise plus de 80 % de son activité pour l'Association,
 - 3) le capital n'est pas constitué de participation directe de capitaux privés.

L'Association ne se reconnaissant pas pouvoir adjudicateur ne peut faire prévaloir le lien de quasi-régie avec sa filiale et la met en situation d'infraction vis-à-vis du Code des marchés publics.

Cette analyse devra être actualisée pour évaluer l'impact sur la validité du critère 1) du pacte d'actionnaires qui sera conclu entre Batigère et Coallia à l'entrée de Batigère au capital de Coallia Habitat (*cf. rapport ANCOLS 2017-090*).

L'analyse de l'Association ne corrobore pas celle de l'Agence puisqu'elle considère ne pas remplir le critère de financement majoritaire par un pouvoir adjudicateur. En revanche, l'Association n'apporte aucun commentaire sur le lien de quasi régie entre l'Association et la SA d'HLM admis uniquement si l'Association est pouvoir adjudicateur. Coallia précise par ailleurs qu'en 2019 le bilan de la politique d'achat, présenté au conseil d'administration de juin 2020, fait état d'économies générées par une mise en concurrence systématique de ses fournisseurs.

L'Agence, après avoir pris connaissance de l'argumentaire développé par l'association, maintient que cette dernière doit progressivement se soumettre aux dispositions du code de la commande publique, d'autant plus que l'ensemble des dispositifs mis en place depuis le contrôle, ou qu'elle prévoit de déployer à court terme, s'inscrivent dans ce cadre.

2.7 TRAIN DE VIE DE L'ORGANISME

Le risque de détournement d'actif n'est pas maîtrisé, les procédures de contrôle étant très insuffisantes.

L'absence de processus structuré, piloté, contrôlé et régulièrement mis à jour par le siège, favorise dans les directions locales l'instauration de pratiques contraires aux bonnes règles de gestion. Ainsi,

- ▶ Les retraits en liquide par les détenteurs de cartes bancaires sont communément acceptés (685 retraits en 2016, 580 en 2017), les signataires bancaires dans les établissements médico-sociaux et les unités territoriales ne sont pas recensés (près de 28 000 chèques émis en 2016, soit 557 chéquiers en circulation) ;
- ▶ L'utilisation personnelle des véhicules de service (parc estimé à plus de 400 véhicules) n'est pas suffisamment contrôlée ;
- ▶ Les logements occupés par des salariés (estimé à plus d'une centaine) dans le parc Coallia ou dans le diffus ne sont pas suivis.

Cette absence de suivi et de contrôle constitue une zone de risque forte, identifiée par la nouvelle direction, qui a lancé plusieurs audits non finalisés au moment du contrôle.

L'Association confirme que l'équipe d'audit interne, récemment constituée, s'est saisie de ces sujets et que les plans d'actions seront menés.

Concernant les dépenses du directeur général par carte bancaire, elles totalisent 66 milliers d'euros depuis son recrutement en février 2014 jusqu'à son licenciement en mars 2017. L'Agence a réalisé un sondage sur plus de la moitié de ses dépenses sur la période 2015-2017.

Toutes les dépenses effectuées avec la carte bleue mise à la disposition de l'ancien directeur général ne s'inscrivent pas dans l'intérêt social de l'Association et le processus de documentation et de validation des dépenses par carte bancaire n'est pas satisfaisant.

Plus du tiers des dépenses testées sont des frais de restauration (9,8 milliers d'euros), insuffisamment documentés (le nom des invités et le motif de l'invitation ne sont jamais précisés). Les dépenses de restaurants sont récurrentes et sont estimées à 55 euros⁵¹ par jour (moyenne). Pour près de 20 % des dépenses testées (5,1 milliers d'euros), l'Agence n'a obtenu aucune facture d'achat.

Enfin, l'intérêt social de l'Association n'est pas avéré pour près de 20 % des dépenses testées :

- ▶ L'achat d'un tableau, non porté à l'actif du bilan, pour 2,9 milliers d'euros ;
- ▶ La prise en charge de dîners le week-end ou le soir à Paris ou à Bordeaux (2,1 milliers d'euros), dont en particulier un dîner le samedi soir à Bouliac (33), pour un montant total de 780 euros (4 couverts, soit 195 euros par personne) ;
- ▶ La prise en charge de frais de location de véhicules, à Paris ou à Bordeaux (1,5 millier d'euros) alors que le directeur général bénéficie d'une voiture de fonction.

Dans le cadre de la procédure contradictoire de l'ANCOLS, l'ancien directeur général a apporté comme élément complémentaire sur l'utilisation de la carte bancaire qui lui était réservée la précision suivante : il n'était pas l'utilisateur exclusif, certaines des dépenses relevées (locations de voitures et restaurants notamment) n'étaient pas de son fait. L'agence rappelle la nécessité de renforcer les règles d'utilisation et de documentation et de mettre en place les procédures de contrôle, notamment pour les salariés dirigeants.

3. PATRIMOINE

3.1 DESCRIPTION DU PARC

La multiplicité des activités (Habitat social adapté, gestion de dispositifs d'hébergement social, activité médico-sociale) de l'Association se répercute sur la diversité du patrimoine qu'elle gère :

- ▶ Le patrimoine du secteur de l'Habitat social adapté (HSA) regroupe les foyers de travailleurs migrants, les résidences sociales, et les pensions de famille.
- ▶ Pour le secteur médico-social, le patrimoine géré comprend principalement des résidences pour personnes âgées, des Ehpad et des foyers d'accueil médicalisés.

Le patrimoine géré se compose :

- ▶ D'immeubles en propriété directe ou appartenant à des filiales du groupe (la SA SAILPI et Coallia Habitat) ou à des bailleurs institutionnels (SA d'HLM, OPH, SEM, commune...).
- ▶ De quelques 3 500 logements diffus appartenant à des propriétaires privés ou à des bailleurs sociaux,

⁵¹ Moyenne calculée sur la base du total des dépenses de restaurant de la période testée, soit 9 mois de 2015 à 2017 (20 jours travaillés).

surtout pour les activités liées à l'hébergement social (qui ne peuvent pas être hébergées dans le patrimoine de l'Association). Parmi eux, 751 logements sont loués en Île-de-France par le dispositif Solibail qui permet une intermédiation locative auprès de propriétaires privés.

L'activité de Coallia en tant que gestionnaire d'établissements et de dispositifs s'exerce dans une trentaine de départements.

Pour les 164 établissements du secteur HSA gérés par Coallia, près des deux tiers représentant les trois quarts du nombre de places, sont situés en Île-de-France. Plus de la moitié des établissements et des places gérés en région se situe dans les Hauts-de-France.

L'information obtenue par l'Agence est un tableau récapitulatif construit à partir de requêtes informatiques dans les bases de données du système d'information.

Le nombre de logements gérés par Coallia au 31/12/2017 est présenté dans le tableau suivant :

Tableau 1 : Nombre de logements gérés par Coallia fin 2017								
Rubriques	Habitat social adapté		Hébergement social		Secteur médico-social		Total	
	Établ ^{ts}	Nbre de logts	Dispositifs	Nbre de places	Établ ^{ts}	Nbre de logts	Établ ^{ts}	Nbre de logts
Établissements appartenant à Coallia	57	5 885	20	1 325	20	865	101	8 075
Établissements appartenant à Coallia Habitat	22	2 435	6	297	3	96	27	2 828
Autres propriétaires	85	8 560	94	6 677	11	588	190	15 825
Total	164	16 880	120	8 299	34	1 549	318	26 728

Source : fichier de l'organisme issu de la base de données patrimoniales transmis par le service informatique en novembre 2018, duquel sont retirés 4 foyers (195 places) achetés par Coallia Habitat en 2015 à la SA Antin Résidences.

L'information provenant de la base patrimoniale de Coallia n'est pas fiable. L'Association doit se doter rapidement des moyens pour sécuriser l'exactitude de ses données.

À titre d'illustration, les chiffres figurant dans le rapport d'activité concernant le secteur HSA, d'une capacité de 18 521 logements (et repris au paragraphe 7.3.2) ne sont pas les mêmes que ceux transmis à l'ANCOLS (qui avaient nécessité des retraitements à partir de la base de données de l'organisme) de 16 880 logements. Cet écart non expliqué pourrait provenir de dispositifs destinés à l'hébergement social et intégrés dans la base comme établissements. Il est vrai que l'utilisation systématique du mot « établissement » pour désigner un immeuble, ou un dispositif d'hébergement social (par exemple Cada), prête à confusion.

Le système d'information a renseigné à tort 4 foyers comme appartenant à Coallia alors qu'ils avaient été achetés en 2015 par Coallia Habitat auprès de la société Antin Résidences.

Il n'existe pas d'information centralisée sur la localisation des logements diffus ni sur le dispositif qui leur est attaché, sur leur coût de location, le nom des propriétaires, et sur la qualité de ces logements, notamment au regard des normes de sécurité. Leur maintenance est effectuée localement et leur surveillance (détection des problèmes techniques ou de sécurité) n'obéit pas à des procédures identifiées, ce qui constitue un risque (voir § 5.4.1.1).

Le patrimoine diffus est géré au niveau de chaque unité territoriale. Lorsque Coallia répond à des appels à projets et est choisie pour gérer un dispositif lié à l'asile ou à l'urgence, le service concerné a pour mission de trouver des solutions d'hébergement. Dans ce cadre, des logements sont loués à des institutionnels (OPH, Communes...) ou à des particuliers, parfois dans l'urgence.

À titre d'exemple, dans le département de l'Ille-et-Vilaine, 323 logements diffus sont gérés pour répondre aux besoins de 13 dispositifs (Cada, accueil de réfugiés syriens...).

Toutes les informations nécessaires à la connaissance du patrimoine n'ont pas été fournies : sauf quelques exceptions, l'âge des bâtiments, l'année de prise en location, et le cas échéant, l'année de la dernière réhabilitation ne sont pas renseignés.

Des erreurs ont été relevées, comme l'indication du propriétaire (celui du foyer : *La Bergeonnerie*, situé à Tours, n'est pas l'Association Coallia mais l'office public HLM de Tours), ou le nombre de places gérées, comme par exemple la résidence sociale le Rheu en Ille-et-Vilaine qui a 32 places et est renseignée comme ayant 21 places dans le tableau récapitulatif du patrimoine.

L'Association a pris acte de la non-fiabilité de sa base patrimoniale et a indiqué mettre en œuvre, en 2020, un nouvel outil de pilotage permettant un accès à toutes ces données.

3.2 CONVENTIONS OU CONTRATS DE LOCATION ET CONVENTIONS APL

Le processus de suivi et d'actualisation des contrats de location et des conventions APL est insuffisamment sécurisé et contrôlé.

3.2.1 Les contrats de location

Des recommandations ont été émises conjointement en 2011 par l'UNAFO (Union nationale des associations des foyers) et l'AORIF (Association régionale HLM d'Île-de-France), afin de remplacer les contrats à loyer forfaitaire par des redevances basées sur les coûts réels (éléments du prix de revient de l'opération, provision pour remplacement des composants et pour travaux de gros entretien (PCRC) conformément à la réforme comptable de 2005, taxes...).

Le détail de la répartition des travaux entre gestionnaire et propriétaire doit également être systématiquement annexé.

Or, certains contrats de location passés entre l'Association et les propriétaires (y compris Coallia Habitat) ne sont pas à jour des évolutions réglementaires. Dans ce contexte, le montant du loyer payé par Coallia gestionnaire au propriétaire comporte une marge d'erreur (en exemple, pour le foyer Paris Clisson, les éléments de calcul du loyer à payer par Coallia à Coallia Habitat, détaillés dans le contrat de location (2013), ne comportent pas les primes d'assurance.

3.2.2 Les conventions APL et les redevances payées par les résidents

À l'exception de 5 très anciens FTM (avec des chambres à plusieurs lits) conventionnés à l'ALT (aide au logement transitoire du ministère de l'intérieur), 6 anciens foyers conventionnés à l'ALS (aide au logement social), et 5 logements locatifs appartenant à l'association Freha, situés à Paris, les bâtiments gérés par Coallia ont fait l'objet de conventions APL qui appellent les remarques suivantes :

► Absence d'actualisation de la convention

Certaines conventions APL concernant des foyers dont les logements ont fait l'objet de transformation, n'ont pas d'avenant. L'ancienne convention APL peut décrire des logements qui n'existent plus.

Ainsi, par exemple, la tarification du foyer Guy Houist, situé à Rennes, transformé depuis plus de 10 ans, et dont la convention initiale date de 1990, révèle que les redevances payées par les résidents des chambres de

9 m², 12,5 m² et 14,5 m² et des studios n'ont plus aucune correspondance avec les tarifs fixés par la convention initiale qui n'en prévoit que 3 pour une typologie de logements différente (lit, type 1 et type 1')⁵².

► Calcul de l'augmentation annuelle de la redevance

La redevance payée par le résident est fixée dans la convention APL de l'établissement. Elle couvre le loyer, les charges et les prestations annexes (le blanchissage et l'amortissement du mobilier). Ainsi, les charges payées par les résidents sont réglementairement forfaitaires.

Le taux d'augmentation des redevances, voté annuellement par le conseil d'administration dans le cadre du processus budgétaire et de l'IRL⁵³, se présente ainsi :

Tableau 2 : Taux d'augmentation des redevances de 2013 à 2019							
Au premier janvier de l'année	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Taux d'augmentation voté	2,15 %	1,2 %	0,57 %	0,08 %	0 %	0 %	1,25 %

Coallia utilise un outil Excel pour appliquer et vérifier l'augmentation annuelle des redevances des logements des établissements dont les conventions datent de moins de 10 ans. En revanche, l'Association ne s'est pas dotée d'outil permettant le contrôle de l'augmentation des redevances à partir de la date mise en service des bâtiments, lorsque celle-ci est antérieure à 2008.

L'Association s'est récemment organisée (courant 2018) pour améliorer le suivi des contrats et conventions, en les regroupant au siège et en assurant le suivi et l'actualisation, alors qu'auparavant ces documents étaient répartis dans les différentes unités territoriales. Avec l'adossé à Batigère, un travail d'actualisation des contrats de location et des conventions APL est en cours.

3.3 DONNEES SUR L'OCCUPATION DU PARC

3.3.1 La vacance

Les tableaux de Coallia agrègent tous les établissements et leur taux d'occupation annuel moyen sans différencier la vacance technique de la vacance normale ne permettant pas leur exploitation.

En revanche, l'analyse détaillée est disponible par établissement et montre que le parc géré par Coallia connaît une très faible vacance ce qui montre un bon suivi des disponibilités au regard des besoins générés par les différentes activités. Le taux de vacance hors vacance technique pour les établissements situés à Paris est en fait situé entre 0 et 2 %. Quelques établissements provinciaux, et en général de petite taille ont une vacance plus élevée, dans l'attente de trouver le résident qui correspond au projet social, en liaison avec les partenaires.

3.3.2 La suroccupation

La mise en service de nouvelles résidences sociales (issues des foyers pour travailleurs migrants) situées à Paris et en banlieue, avec des logements individuels avait aussi pour objectif une meilleure maîtrise de l'occupation.

La suroccupation qui persiste dans les nouvelles résidences sociales est un sujet complexe qui nécessite une gestion globale coordonnée et suivie avec les pouvoirs publics.

⁵² Les tarifs appliqués aux chambres dépassent tous les plafonds correspondant à l'actualisation des 3 tarifs fixés par la convention initiale, respectivement de 5,04 %, 21,34 %, et 25,47 %, alors que les redevances correspondant aux studios de 18 et 28 m² sont de 41,85 % et 47,48 % inférieures aux plafonds des logements de type 1 de la convention de 1990.

⁵³ Une indexation des tarifs pratiqués à l'IRL 3^e trimestre, (tandis que les maxima étaient indexés à l'IRL 2^e trimestre) depuis la loi de finances 2011 n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 – article 210 ; Une indexation à l'indice IRL du second trimestre, pour les tarifs pratiqués comme pour les maxima conventionnels, en application de la loi ALUR (24 mars 2014).

Aucune statistique officielle n'est disponible permettant d'évaluer l'importance de la suroccupation et aucune donnée n'a été communiquée à l'ANCOLS.

Les coûts supplémentaires, liés à une surconsommation de fluides sont réglés par l'Association et la dégradation des parties communes, et des salles d'eau beaucoup plus rapide, peut mettre l'Association gestionnaire en situation de risque, qu'il lui appartient de maîtriser.

3.3.3 La rotation dans le parc

Dans les FTM et les résidences sociales issues de la transformation des FTM, la rotation est faible, les travailleurs migrants bénéficiant d'une durée de séjour illimitée. Les départs sont principalement expliqués par le retour au pays d'origine et les décès.

Dans les résidences sociales généralistes, créées hors l'existence préalable d'un FTM, le taux de rotation constitue un indicateur pertinent, qui dépend du projet social. Il est rapporté chaque année dans le bilan d'activité de la résidence.

Dans les pensions de famille le taux de rotation est faible du fait de l'objectif de stabilisation des personnes accueillies.

4. POLITIQUE SOCIALE ET GESTION LOCATIVE

4.1 DESCRIPTIF DES ACTIVITES D'HEBERGEMENT

4.1.1 Habitat social adapté

Coallia gère des FTM et des résidences sociales, pour certaines issues du Plan de Transformation des Foyers de Travailleurs Migrants (« PTFTM »). Ces établissements sont occupés par des travailleurs migrants ou des personnes majeures, titulaires d'un titre de séjour, autonomes financièrement, qui désirent un logement temporaire :

- Pour des raisons professionnelles (personnes ou étudiants en stage, en formation, intérimaires, en CDD... ou en insertion professionnelle).
- Pour des raisons sociales et économiques, et pour lesquelles la résidence sociale peut constituer une étape dans le parcours résidentiel.

Les résidents peuvent, s'ils le souhaitent, bénéficier d'une aide administrative et d'actions de prévention, notamment pour la santé.

Les pensions de familles permettent à des personnes en situation de handicap psychique stabilisé et rencontrant des difficultés dans l'organisation de leur vie quotidienne, relationnelle et sociale, d'accéder à un logement autonome au sein d'une structure de taille réduite. Les résidents bénéficient de la présence quotidienne d'un hôte ou d'un couple d'hôtes.

4.1.2 Hébergement social

L'Hébergement social comprend un ensemble de dispositifs permettant à Coallia d'accueillir et d'accompagner les demandeurs d'asile (Coallia est le premier opérateur en France pour la gestion des réfugiés), et les personnes en situation d'urgence. Ce secteur s'est largement développé, en liaison avec des besoins croissants (cf. § 2.3.1). Parmi les dispositifs destinés aux demandeurs d'asile, Coallia gère notamment des places Cada,

destinées aux réfugiés demandeurs d'asile, au nombre de 10 500 fin 2018 contre 6 015 fin 2017 et 3 471 fin 2012, ce qui montre le fort développement de ce secteur. Coallia gère également des CPH (centre provisoire d'hébergement) pour les personnes ayant obtenu le statut de réfugié (209 places en CPH fin 2017).

Parmi les autres dispositifs, Coallia gère en particulier des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (« CHRS ») pour les personnes en difficulté, notamment les jeunes (411 places fin 2017), des hébergements d'urgence (679 places fin 2017), et les lits halte soins santé (« LHSS »). Au total, ces différents dispositifs représentent environ 1 324 places fin 2017. À ces places, s'ajoutent 751 logements en Île-de-France sous le dispositif de Solibail (à Paris, ce dispositif s'appelle « louer solidaire »)⁵⁴.

Les personnes hébergées bénéficient dès leur arrivée d'un référent et d'un accompagnement personnalisé : montage de dossiers de demande d'asile, suivi administratif, veille sanitaire, suivi de la scolarité des enfants, insertion socioprofessionnelle. Pour les plus fragiles, l'accompagnement social est renforcé et Coallia agit en liaison avec les services sociaux locaux. De plus, les résidents peuvent participer à un Conseil de la Vie Sociale (« CVS »).

4.2 ACCES AU LOGEMENT ET OCCUPATION DU PARC (SECTEUR HSA)

4.2.1 Connaissance de la demande et des réservations

L'Association n'est pas en capacité de connaître la demande de logement et ne s'est pas dotée d'un système de gestion globale des réservations. Il n'existe pas de fichier regroupant toutes les demandes de logement enregistrées par rang d'arrivée par le responsable d'hébergement de l'établissement. Au niveau du siège, un tel fichier pourrait constituer un indicateur des besoins potentiels par territoire.

La plupart des candidatures proviennent des différents partenaires sociaux avec lesquels Coallia est en lien (définition du projet social), et des réservataires : État, Département, Action Logement, Mairies en liaison avec les projets sociaux des établissements.

En outre, l'Association ne dispose pas d'un récapitulatif des réservataires pour l'ensemble de ses établissements. La gestion des réservations se fait au niveau de chaque établissement par le responsable d'hébergement.

Tableau 3 : Répartition des contingents de réservation

	État	Collectivités territoriales	Action logement	Autres	Non réservé	Total
Nombre logements en %	30	25	25	15	5	100 %

Dans les nouvelles résidences sociales et pensions de famille, les réservataires des logements sont précisément identifiés, et le taux de réservation des logements pour la préfecture est toujours de 30 %.

Dans le cadre du PTFTM, tous les logements des nouvelles résidences sociales sont réservés en priorité au relogement des résidents du foyer transformé et à celui des résidents des autres foyers parisiens inscrits au PTFTM. Les réservataires ne pourront user de leur droit de réservation qu'à l'issue du plan de traitement, sauf Action logement qui pourra en disposer dès la première remise en location, même si le PTFTM n'est pas finalisé.

Pour les logements des établissements plus anciens, lorsque les contingents ne sont pas précisément identifiés, il est procédé à une réservation en flux, en fonction des besoins des réservataires.

⁵⁴ Source : données de l'organisme issues de son système d'information.

4.2.2 Gestion des attributions

Il n'existe pas de critère de priorisation de la demande, ni de contrôle centralisé des conditions d'éligibilité des attributaires.

D'une manière générale, il n'y a pas de procédures concernant l'attribution des logements, mais des pratiques tenant compte de la réglementation en vigueur, des règles définies dans les projets des établissements, et des réservataires. Selon les établissements, il peut exister des commissions, ou des comités d'attribution mais leur mode de fonctionnement n'est pas structuré. En outre, les règles d'arbitrage ne sont pas posées. Aucun dispositif de contrôle du processus d'attribution n'est mis en place au sein de la direction de l'Association.

Une réflexion est en cours au sein de la DHLA -direction de l'Habitat social adapté- de Coallia pour structurer le dispositif de gestion des candidatures et des attributions. Dans sa réponse, l'association indique que des travaux menés en interne ont redéfini et homogénéisé la procédure d'entrée d'un nouveau résident, dans l'ensemble des résidences sociales.

4.3 QUALITE DU SERVICE RENDU AUX LOCATAIRES

Coallia ne réalise pas d'enquêtes de satisfaction de façon systématique.

4.3.1 Suivi annuel des activités au sein des structures HSA

Le projet social de la résidence est établi par un comité de pilotage qui comprend un représentant de Coallia et des différents partenaires institutionnels (commune, Département, collecteur, services de l'État...) ayant contribué à sa création. Après la mise en exploitation de la résidence, un bilan d'activité annuel est réalisé.

Les bilans retracent aussi les moments forts de la vie de la structure, ainsi que les difficultés rencontrées, mais également les réalisations, les points forts et les pistes d'évolution. Ils fournissent des indicateurs relatifs au peuplement et à l'activité de la résidence :

- ▶ Taux d'occupation annuel moyen, caractéristiques socio-démographiques du public accueilli, nombre d'entrées et de sorties, origine des orientations et solutions de sortie, délais entre le dépôt de candidature, la décision d'admission et l'admission effective ;
- ▶ Nombre et nature des activités réalisées, et de résidents impliqués, nombre de personnes prises en charge dans le cadre des dispositifs locaux d'insertion, nombre de réunions de coordination avec les services sociaux ou de santé, état et niveau de formalisation des partenariats.

Le suivi du fonctionnement est assuré par les membres du comité de pilotage, transformé en comité de suivi (avec les mêmes partenaires) qui préconise, en cas de besoin, les ajustements nécessaires à l'occasion d'une réunion annuelle.

4.3.2 Gestion de proximité

La gestion de proximité est assurée au niveau des 24 unités territoriales qui comptent chacune : un directeur, des responsables d'hébergement, une « équipe technique », et une « équipe services » affectée au nettoyage.

Pour la nuit, les jours fériés et les fins de semaine une astreinte est mise en place : les appels téléphoniques sont orientés vers une plate-forme en vue d'un diagnostic des problèmes et de l'intervention d'un prestataire si nécessaire. Le remplacement des responsables d'hébergement est organisé au sein des unités territoriales.

4.3.3 Traitement des réclamations

Les réclamations de caractère technique sont traitées localement dans les unités territoriales. Le résident remplit une fiche qu'il transmet au responsable d'hébergement qui les saisit dans *igloo* (outil informatique interne) ; le responsable technique s'assure de leur suivi, et note le temps passé pour chaque intervention.

Elles sont enregistrées et suivies au niveau de l'unité territoriale, soit sur un tableau Excel, soit avec un outil de gestion informatisé. Les vérifications effectuées montrent un suivi correct.

4.3.4 Information et concertation avec les résidents

Conformément à la réglementation (L. 633-4 et R. 633-5 et suivants du CCH), l'Association a mis en place les conseils de concertation dans les foyers. Ces instances sont renouvelées tous les 2 ans et se réunissent 2 à 3 fois par an. Le dispositif connaît un fonctionnement satisfaisant dans les FTM et les résidences sociales pour travailleurs migrants. Participent aux réunions : les représentants des résidents, Coallia, rarement le bailleur et, à Paris, les maires d'arrondissement. En revanche, dans les résidences sociales généralistes, à occupation mixte, des constats de carence sont dressés, faute de candidats aux élections.

L'Association s'est retirée de la gestion de trois établissements : Boulogne, Antin et plus récemment Tillier, à la suite de grèves de loyer. La gestion de ces établissements a été reprise par Adoma en avril 2018.

4.3.5 Accompagnement des résidents

Le premier interlocuteur des résidents est le responsable d'hébergement qui tient une permanence journalière à l'accueil.

Outre le suivi général effectué par le responsable d'hébergement de l'établissement, l'accompagnement social des résidents est assuré par des travailleurs sociaux. Pour exercer cette fonction d'aide à la gestion locative et sociale, ils bénéficient d'un financement spécifique de la part de la Direction Départementale de l'Action Sanitaire et Sociale. Le programme d'action porte sur l'accès aux droits, l'accès à la santé et la prévention sanitaire dont la perte d'autonomie des résidents âgés. Le personnel chargé de ces missions s'attache également à mobiliser les partenaires nécessaires ; ainsi, des actions de sensibilisation sont montées grâce au partenariat avec les agences régionales de santé (ARS), le fonds européen d'intégration (FEI), les villes, les associations.

Des missions d'accompagnement menées de manière collective (séances d'information collectives, ou ateliers), ou individuelle, aident les résidents dans leurs démarches administratives (lecture et explication de documents administratifs). Dans certains établissements, des cours d'alphabétisation sont organisés.

4.3.6 Accompagnement social

Les mesures d'Accompagnement Social Lié au Logement (A.S.L.L.) sont expressément prévues dans la circulaire N° 90-89 du 7/12/1990, intervenant en application de la Loi du 30/05/90 (dite loi Besson) et visant à la mise en œuvre du droit au logement.

Elles s'adressent à des personnes qui ne sont pas en capacité de mener seules leur projet d'insertion par le logement parce que leur situation de précarité les a fragilisées ou que leur histoire personnelle les conduit à un parcours marqué d'échecs ou de ruptures. Elles font l'objet d'un soutien socio-éducatif spécifique pour permettre l'élaboration et la conduite d'un projet insertion/logement. Il s'agit d'une intervention spécifique, de durée limitée, subordonnée à l'adhésion des ménages concernés. Elle est exercée par un travailleur social.

Ces mesures sont réalisées, au sein de Coallia par 6 travailleurs sociaux dans 10 établissements (résidences sociales à occupation généraliste ou mixte) ; elles concernent également le dispositif d'accompagnement vers et dans le logement (AVDL) financé par le conseil général ou l'État. L'AVDL est un dispositif législatif instauré en 2012 pour accompagner les ménages reconnus prioritaires au logement dans le cadre de la loi sur le Droit Au Logement Opposable (DALO).

La prise en charge débute à l'entrée dans la résidence. Le travailleur social soutient les résidents dans les démarches : inscription comme demandeur de logement social, sollicitation de l'accord collectif départemental, demande de reconnaissance DALO, interventions dans le cadre des autres réseaux locaux...

4.3.7 La prise en charge du vieillissement de la population logée est réalisée par Coallia

Le rapport d'activité 2017, indique que 26 % de la population logée dans les structures de l'Habitat social adapté ont plus de 60 ans.

Coallia privilégie le maintien à domicile, avec la création de logements autonomes et individuels adaptés à la mobilité réduite dans les projets de résidences sociales, et la mise en œuvre d'actions d'accompagnement par les travailleurs sociaux (mise en œuvre des dispositifs sociaux existants, adhésion à des programmes qui favorisent des partenariats avec les structures administratives et sociales existantes).

Des conventions, portant sur les années 2012 à 2017, ont été passées avec les directions départementales de la cohésion sociale pour favoriser l'accessibilité et le maintien des droits santé et sociaux des personnes âgées immigrées. Elle donne lieu à l'attribution d'une subvention permettant de recruter 1,4 ETP pour effectuer une permanence de médiation sociale. Cela concerne 21 établissements sur 6 départements d'Île-de-France et 680 personnes âgées immigrées.

Une convention d'objectifs et de gestion pour les années 2014 à 2018 a été passée avec la Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse (CNAV) d'Île-de-France. Elle concerne 80 personnes âgées immigrées particulièrement fragiles, réparties dans 8 établissements et 6 départements d'Île-de-France. Elle permet le financement de 2,5 ETP, qui mènent des actions d'information collectives, et d'ateliers, ainsi que l'aide à la vie quotidienne et le repérage de besoins individuels.

Coallia a également signé une convention d'objectifs et de moyens avec l'Agence Régionale de Santé Île-de-France, pour les années 2007 à 2018. Elle concerne 1 802 personnes âgées immigrées réparties dans 23 établissements et 7 départements. Elle permet le financement de 4 ETP, qui mènent des actions concernant la santé : information, identification des besoins, prévention accompagnement...

4.4 TRAITEMENT DES IMPAYÉS

4.4.1 Organisation

Le suivi des résidents est réalisé dans l'application SALSA, qui recense les actions engagées ainsi que par l'automatisation des lettres de relance dès le premier mois d'impayés.

Dans le cadre de la prévention et de la gestion des impayés, la société dispose d'une équipe de médiation au siège composée de 3 ETP. Pour mettre en place toutes les mesures nécessaires au maintien dans les logements, le médiateur est amené à rencontrer les résidents en difficulté de paiement, et ce en concertation avec le responsable d'hébergement et le directeur d'unité territoriale.

L'organisation du recouvrement s'est révélée défailante sur la période 2013-2017, notamment s'agissant des créances de locataires partis, et nécessite un suivi plus rigoureux.

Le traitement de la phase précontentieuse est décentralisé au niveau des établissements auprès des responsables d'hébergement (lettre de relance, plan d'apurement, mobilisation des garanties de loyers) jusqu'au troisième terme d'impayé⁵⁵.

Le manque de suivi et de pilotage au niveau du siège et de l'encadrement intermédiaire s'est traduit par une dérive du stock d'impayés, liée notamment aux résidents partis, qui a conduit à constater des pertes significatives en 2013 de près de 4 M€.

L'Association partage le constat de l'Agence et indique que l'impayé « résidents partis » constitue un sujet prioritaire nécessitant une mobilisation importante de ses ressources, étant donné l'enjeu économique. Les causes de l'impayés étant désormais appréhendées, des actions spécifiques peuvent s'inscrire dans un plan d'action mis en œuvre par le service juridique et plus particulièrement le pôle contentieux dans le cadre d'une nouvelle politique de traitement de l'impayé déployée en 2019.

Le passage en pertes des créances jugées irrécouvrables n'est pas soumis au vote du conseil d'administration.

Tableau 4 : Évolution des pertes sur créances irrécouvrables de 2013 à 2017

En k€	2013	2014	2015	2016	2017
Admissions en non-valeur (+) ⁵⁶	3 798	1 293	1 477	-227	-14

Source : états financiers de l'Association au 31 décembre.

Aucune information n'est portée à l'attention du conseil d'administration, au moins une fois dans l'année, afin que ce dernier puisse en approuver le montant et demander le cas échéant des précisions complémentaires, notamment au titre des démarches entreprises pour leur recouvrement.

Un renforcement du suivi des créances douteuses a été initié fin 2018 impliquant davantage les services du siège de l'Association. Les résultats obtenus devront donc être évalués.

L'Association indique que de nouveaux outils ainsi qu'une nouvelle procédure globale d'admission du résident sont mis œuvre, avec pour corollaire le déploiement des phases précontentieuses et contentieuses.

S'agissant des informations communiquées au CA, les états financiers font dorénavant mention de la méthodologie retenue pour déterminer les créances jugées irrécouvrables (principes et méthodes comptables d'évaluation des postes de l'actif). Le montant global des créances jugées irrécouvrables y est précisé.

L'Association a disposé d'une commission sociale, présidée par le directeur général. Cette dernière, considérée comme une instance d'exception, avait pour objectif de surseoir le cas échéant à l'exécution d'une décision d'expulsion. La saisine devait être à l'initiative du Directeur de l'Unité Territoriale (« DUT ») et du pôle médiation. Dans les faits, cette commission s'est réunie deux fois en 2017. Ce dispositif a cessé en 2018. En effet, cette instance n'a pas produit les résultats escomptés. Ainsi, les cas particuliers de demande de dérogations sont analysés par le service contentieux et le pôle médiation, en concertation avec le responsable d'hébergement et le directeur d'unité territoriale. Le directeur régional⁵⁷ est ponctuellement associé. En 2017, 141 expulsions ont abouti (150 expulsions en moyenne sur la période 2013-2017).

4.4.2 La méthode de dépréciation des créances et impact financier

Le tableau ci-dessous récapitule, sur la période contrôlée, l'évolution des impayés concernant l'Habitat social adapté :

⁵⁵ 4^e terme d'impayé avant septembre 2018.

⁵⁶ Après déduction des recouvrements comptabilisés en résultat exceptionnel.

⁵⁷ Voix prépondérante.

Tableau 5 : Évolution des impayés concernant l'Habitat social adapté de 2013 à 2017

En k€	2013	2014	2015	2016	2017
Montant des créances locatives	10 311	10 579	11 431	17 376	17 878
Impayés présents*	4 879	4 449	4 420	5 698	6 598
Impayés sortis*	4 791	1 712	1 652	2 975	4 691
Total Impayés*	9 670	6 161	6 072	8 673	11 289
Dépréciation	4 345	4 624	5 532	5 081	9 016

Source : cadrage budgétaire ; *états financiers de l'Association au 31 décembre.

L'augmentation de la dépréciation pour créances douteuses de 3,9 M€ est pour partie expliquée par un rattrapage antérieur et par une dégradation liée aux grèves sur les sites de Boulogne et Tillier.

Les créances impayées sont insuffisamment justifiées, ce qui entraîne une incertitude sur le niveau de la dépréciation.

Les évolutions des impayés et des dépréciations sur la période 2013-2016 ne sont pas totalement expliquées par l'Association. Les données du cadrage budgétaire ne corroborent pas les données issues de la comptabilité. Les créances clients font l'objet d'une réserve au 31 décembre 2016 des commissaires aux comptes sur l'exactitude des comptes clients « *concernant le suivi des créances clients du secteur de l'Habitat social adapté et en l'absence d'analyse d'antériorité et de lettrage des comptes clients finalisé à la clôture de l'exercice 2016, il demeure une incertitude sur le montant de la provision pour dépréciation de ces créances [...]. Par ailleurs, nous constatons des encaissements reçus par l'Association non analysés et non affectés aux créances clients pour un montant de 5,6 M€* ».

L'annexe aux états financiers au 31 décembre 2017 n'expose pas les travaux d'analyse mis en œuvre par l'Association qui auraient permis de fiabiliser le montant de dépréciation (analyse des antériorités et avancement des lettrages) selon la méthode décrite : les créances sur les locataires présents sont dépréciées en fonction de leur antériorité : pas de dépréciation si la créance a une antériorité inférieure à 3 mois et 100 % si son antériorité est supérieure à 12 mois). S'agissant des locataires partis, les créances sont dépréciées totalement.

L'Association indique en réponse que les comptes annuels 2019 ont été certifiés sans réserve par les commissaires aux comptes et que des informations sont dorénavant communiquées dans les états financiers sur la méthodologie retenue pour procéder à la dépréciation des créances impayées : le détail par résident présent ou parti est indiqué afin de justifier la dépréciation annuelle des créances impayées.

5. STRATEGIE PATRIMONIALE

Les axes stratégiques étaient centrés sur la requalification des FTM (en résidences sociales), le développement d'une offre nouvelle très sociale destinée à un public fragile (pensions de famille, résidences pour jeunes), et le développement d'une offre sociale en direction des personnes âgées et des personnes handicapées. Pour l'Île-de-France, ces objectifs ont été contractualisés dans une convention d'utilité sociale.

5.1 LA CONVENTION D'UTILITE SOCIALE (CUS)

Une CUS a été signée le 6 juillet 2012 pour la période 2012 à 2017 entre Coallia Habitat et la préfecture de l'Île-de-France. Elle porte sur le patrimoine de l'Association et de Coallia Habitat.

Les engagements portent sur le patrimoine du secteur de l'Habitat social adapté, en Île-de-France :

Tableau 6 : Engagements de production du secteur HSA

Engagements de production sur la période 2012 à 2017	Nombre d'EL* donnant lieu à dossiers de financement déposés	Nombre d'EL* mis en service
Au titre du plan de traitement des FTM	1 798	1 962 ⁵⁸
En développement	748	462
Total	2 546	2 424

*EL : équivalent-logement.

La convention n'a pas fait l'objet de bilan, et il n'y est pas fait référence dans les procès-verbaux du Conseil d'administration. Cependant, les données fournies par l'organisme montrent que les objectifs sont globalement atteints (à 95 %).

La réalisation de ces opérations nécessite le relogement des résidents durant les travaux, dans le parc de Coallia, ou, le cas échéant, dans celui d'autres opérateurs du logement social. Certaines opérations ont subi des retards, du fait de difficultés de relogement des résidents, ainsi que de l'attente des financements.

5.2 ÉVOLUTION DU PATRIMOINE AU COURS DE LA PERIODE 2012-2017

Il n'existe pas de stratégie patrimoniale.

Fin 2015, Coallia a produit un plan financier à moyen terme qui porte sur les années 2016-2020. Mais celui-ci ne pouvait pleinement intégrer sa dimension patrimoniale : en effet, il n'y avait pas de plan stratégique de patrimoine, ni de plan pluriannuel d'entretien chiffré.

Suite à l'opération d'adossement avec Batigère, Coallia a mis en place un certain nombre de comités en interne afin de mieux organiser le suivi de la stratégie immobilière et faire le lien avec les différentes instances stratégiques et opérationnelles de Coallia Habitat.

5.2.1 Habitat social adapté

5.2.1.1 La requalification des FTM

Les opérations de requalification des foyers pour travailleurs migrants (restructurations, réhabilitation, agrandissement, et, le cas échéant, démolitions et constructions de nouvelles résidences sociales), ont bénéficié, pour leur financement, des aides de l'État prévues par le plan de traitement des FTM (pour la Ville de Paris, l'État a passé une convention de délégation des aides à la pierre).

Le PTFTM a été reconduit en 2001 jusqu'au 31 décembre 2006, puis prorogé jusqu'en 2013 à la suite de la reprise par Coallia de 32 foyers de travailleurs migrants (issus de l'Assotraf, du CASVP et de la Saoundiata nouvelle) en 2007.

À partir de 2012, les objectifs du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants ont été repris dans la CUS 2012-2017, et dans la deuxième convention de délégation des aides à la pierre signée avec l'État par la ville de Paris sur la période 2011-2016. Les opérations engagées dans le cadre du plan de traitement des foyers pour travailleurs migrants, ont globalement entraîné une diminution des places gérées par Coallia. Elles sont passées de 16 034 en 2012 à 14 869 places fin 2017.

Elles constituent la plus grande part des opérations de rénovation effectuées par Coallia (et par Coallia Habitat) entre 2013 et 2017. Malgré leur volume important détaillé ci-dessous, le parc géré par Coallia a encore des besoins de rénovation ou d'entretien très élevés (5.4.1).

⁵⁸ Les mises en service comprennent des opérations financées antérieurement à la CUS.

Le service de maîtrise d'ouvrage a effectué la livraison de 18 opérations (2 421 logements) dans ce cadre au cours de la période 2013-2018 (les opérations ont été programmées sur la période 2007-2013).

Tableau 7 : Opérations PTFTM de 2013 à 2018

Nombre d'opérations	Lieu	Nombre de logements	Prix de revient en milliers d'euros	Financement par subventions	Financement par emprunts	Fonds propres
7	Hors Paris	1 044	58 052	21 254 36,5 %	34 347 59,0 %	2 625 4,5 %
11	Dans Paris	1 377	114 486	77 061 67 %	29 615 26 %	7 866 7 %
18	Total	2 421	172 538	98 315 57 %	63 962 37 %	10 491 6 %

Source : données transmises par l'organisme (service maîtrise d'ouvrage).

Les opérations livrées dans Paris bénéficient d'un très fort subventionnement, de 59% en moyenne du coût de l'opération, car aux aides de l'État s'ajoutent des subventions de la Ville de Paris.

Le prix moyen d'un logement a été de 55 605 euros hors Paris et de 83 142 euros dans Paris.

Un comité de pilotage est chargé d'assurer le suivi et la validation des différentes étapes du projet dans leur dimensions sociale et technique, et le cas échéant, de proposer des adaptations nécessaires. Par exemple, à Paris il est généralement constitué par, outre Coallia, la Ville de Paris, la mairie d'arrondissement, la direction départementale de la cohésion sociale, la commission interministérielle pour le logement des populations immigrées, la DRIHL, et le collecteur.

5.2.1.2 Rachat d'établissements

Sur les 7 foyers pour travailleurs migrants achetés à la société Antin Résidences, Coallia a acheté un foyer de 90 places situé à Châteauroux, car Coallia Habitat n'avait pas bénéficié d'extension de compétence dans ce département. Coallia était déjà gestionnaire de ce foyer.

5.2.1.3 Création de résidences sociales hors PTFTM

Entre 2014 et 2017, 6 établissements ont été livrés en maîtrise d'ouvrage directe, et une résidence sociale a été achetée en VEFA ; elle est située à Nogent sur Marne. Il s'agit d'établissements destinés à l'hébergement social (voir ci-dessous 6.2.2), de foyers pour jeunes travailleurs ou de résidences sociales destinées à des publics fragilisés.

Tableau 8 : Développement des résidences sociales

Résidences sociales	Nombre de logements	Prix de revient en milliers d'euros	Financement par subventions	Financement par emprunts	Fonds propres	Coût moyen au logement en €
7	520	36 700	16 801 45,8 %	17 722 48,3 %	2 177 5,9 %	70 577

Source : données transmises par l'organisme (service maîtrise d'ouvrage).

Coallia a, de plus, acheté sur ses ressources propres une salle d'activité située à Évrans, dans le département des Côtes d'Armor, pour 640 612€.

5.2.1.4 Création de pensions de famille

3 pensions de famille ont été livrées entre 2014 et 2017 ; elles se situent à Avallon, Péronne et Sens. Elles offrent respectivement 25, 30 et 27 places et le coût au logement est de 66 712€, 86 097€ et 72 584€.

Tableau 9 : Développement des pensions de famille

Pensions de familles	Nombre de logements	Prix de revient en milliers d'euros	Financement par subventions	Financement par emprunts	Fonds propres	Coût moyen au logement en €
3	82	6 274	1 014	5 146	114	76 512
			16,2 %	82,0 %	1,8 %	

Source : données transmises par l'organisme (service maîtrise d'ouvrage).

5.2.1.5 Vente de patrimoine

Au cours de la période 2013-2017, Coallia a vendu à un particulier un immeuble R+3 vacant situé à Châteauroux pour le prix de 70 000€, un terrain pour 105 000€, et une chapelle à la ville d'Entrains sur Nohain pour l'euro symbolique.

Compte tenu des difficultés financières de Coallia, il a été décidé de vendre des établissements médico-sociaux et des foyers. Coallia a conservé la gestion de ces établissements. Coallia prévoit de vendre la résidence sociale Tillier (212 places), qu'elle ne gère plus.

Tableau 10 : Cessions des établissements médico-sociaux et foyers

Opérations	Acquéreur	Nombre de logements	Résultat en milliers d'euros
Ehpad Choisy et Runois	Adef Résidences	80+81	2 476
Ehpad La Queue en Brie	LNA Santé	122	3 951
Ehpad Villejuif et accueil de jour	LNA Santé	NC	-592
Total secteur médico-social			5 835
FTM Boulogne	ADOMA	96	-927
RS/FTM Beccaria, Mureaux, Gennevilliers	RSF	253+280+120	5 960
Total secteur HSA			5 032
Total des cessions 2018			10 867

Deux cessions se sont traduites par une perte comptable pour l'Association totalisant 1,5 M€. Ces moins-values confirment la nécessité pour l'Association de réaliser une valorisation de ses actifs présentant des indices de pertes de valeur (cf. § 6.6).

5.2.2 Le secteur de l'hébergement social

Pour prendre en charge les bénéficiaires des dispositifs d'hébergement social, Coallia réserve des places d'hébergement, soit dans le parc privé (partenariat avec des agences immobilières locales), soit dans le secteur HLM local ou dans ses propres foyers et établissements.

Le nombre de logements diffus loués dans ce cadre est estimé à 3 500 sur près de 8 300 places gérées par Coallia au 31 décembre 2017.

Au cours de la période 2013-2017, Coallia a réalisé 2 opérations d'acquisition-amélioration (un foyer CHRS à Essômes-sur-Marne (02) ainsi qu'un foyer situé à Nevers). L'Association a également acquis une maison de maître de 18 chambres sur la commune de Fitz James, qui seront dédiées au dispositif de CHRS. Ces logements sont conventionnés.

Dans ce cadre également, en 2015, Coallia Habitat a acheté une maison de maître située dans l'Yonne (la Colinette), qui pourra accueillir une trentaine de personnes, sous les dispositifs de CHRS (centre d'hébergement et de réinsertion sociale), et CADA pour les demandeurs d'asile (une pension de famille doit aussi être livrée sur ce site).

La société a également livré en 2017, un foyer d'hébergement de 12 places et une maison de vie de 24 places situés à Albert, dans la Somme. Le prix de revient final de 4 470 065€ (124 168€ par place), a été financé avec un prêt PLUS, et très peu de fonds propres (9 422 euros). Cette opération n'est pas encore clôturée, car un prêt complémentaire a été demandé à la CDC.

5.2.3 Le secteur médico-social

Le développement concernant le secteur médico-social entre 2013 et 2017 s'est effectué surtout en réponse à des appels à projet, ce qui a conduit à des reprises d'établissements et des constructions neuves. Ainsi, Coallia a acheté en 2014 un Ehpad de 52 logements situés à Bonne donne, qui a fait l'objet de travaux (le prix de revient final est de 118 484 euros par logement), et 4 Ehpad ainsi qu'une maison d'accueil spécialisée ont été livrés entre 2014 et 2016.

Tableau 11 : Développement du secteur médico-social

Nombre d'opérations	Nombre de logements	Prix de revient en milliers d'euros	Financement par subventions	Financement par emprunts	Fonds propres	Coût moyen au logement en €
6	353	49 073	9 128	38 605	1 340	139 017
			18,6 %	78,7 %	2,7 %	

Source : données transmises par l'organisme (service maîtrise d'ouvrage).

5.2.4 Opérations en cours

19 nouveaux programmes neufs (dont l'extension des bureaux d'un CHRS à Cachan), portés par le service de maîtrise d'ouvrage, sont en cours en 2018. Les dates des décisions de financement sont entre décembre 2013 et décembre 2017.

Trois opérations lourdes de transformation de FTM à Alfortville, Courbevoie et Meru ont été lancées en 2018. Pour ces opérations les financements n'étaient pas encore encaissés, mais seulement notifiés favorablement.

L'opération située à Courbevoie a été acceptée en avril 2018, et a démarré fin 2018. L'encaissement des financements a été retardée car Action logement a conditionné le versement de son prêt à une garantie hypothécaire à hauteur de 120 % du montant du prêt, et la CGLLS tarde à donner sa garantie du prêt CDC.

À Alfortville, la mairie ne veut pas garantir le prêt CDC, et Coallia n'a toujours pas reçu les fonds.

Pour l'opération de 120 logements située à Meru (résidence sociale et Cada), la garantie CGLLS n'est pas acquise pour le prêt CDC, et Action logement ne veut pas verser son prêt, sans une garantie (à définir dans un contexte d'adossement avec Batigère).

5.2.5 Projets abandonnés

Au cours de la période étudiée 2013-2017, 10 projets ont été abandonnés, (dont un, situé à Ablon-sur-Seine, pour lequel la ville a remboursé les dépenses engagées par Coallia car elle a refusé le projet après l'avoir accepté) ; les dépenses engagées des 9 autres projets ont été de 13 198 euros à 736 468 euros, pour un montant total de 1 522 233 euros.

Un projet d'extension et de réhabilitation d'un Ehpad situé à Entrains dans la Nièvre a fait perdre 736 468 € à Coallia. L'organisme avait acheté cet établissement de 49 chambres pour 482 000 euros pour le réhabiliter et y ajouter un foyer de vie de 20 places pour des personnes âgées handicapées. Le coût prévisionnel était de 8 300 000 euros. Le projet a été abandonné alors qu'un appel d'offre avait été lancé car il s'est avéré trop cher, et qu'avant de réaliser l'extension, des fouilles archéologiques auraient été obligatoires. Coallia a dû payer les frais d'étude et de maîtrise d'œuvre.

5.3 EXERCICE DE LA FONCTION MAÎTRISE D'OUVRAGE

5.3.1 La maîtrise d'ouvrage

La direction des programmes et la direction du patrimoine ont été rattachées en 2010 à Coallia Habitat. En janvier 2016, ces deux directions, ainsi que l'ensemble de leur personnel, ont été de nouveau transférées de Coallia Habitat à l'Association Coallia.

Les activités liées à la maîtrise d'ouvrage sont assurées par la direction des programmes qui comprend 10 salariés : la directrice, deux assistantes et sept responsables de programmes. Celle-ci travaille pour Coallia et pour Coallia Habitat (avec refacturation des prestations le cas échéant).

La direction du patrimoine intervient en tant que conseil : en amont pour la définition du programme, en phase de chantier pour des ajustements qui apparaissent nécessaires.

Pour le montage des opérations de réhabilitation et de construction neuve, en phase de conception, le responsable de programme travaille en lien avec l'exploitation (le directeur territorial et le responsable d'hébergement), afin de définir le montant maximum des dépenses à engager, en fonction du chiffre d'affaire prévisionnel. Il est aussi accompagné par un conducteur de travaux du service patrimoine.

L'étude de l'activité de la direction des programmes, montre que celle-ci est globalement maîtrisée.

Au total, tous secteurs confondus, 35 opérations, représentant 3 733 logements, ont été livrées, sur la période 2013-2018 ; elles représentent un volume d'investissement de 265 millions d'euros⁵⁹, et un coût au logement moyen de 70 milliers d'euros. Ce montant moyen recouvre des réalités différentes selon la province ou Paris et sa proche banlieue (dans une moindre mesure), puisque le coût des opérations se situe plutôt entre 75 000 et 90 000 euros au logement parisien et 60 à 75 000 euros pour la province et l'Île-de-France.

Pour la plupart des opérations réalisées au cours de la période 2013-2017 :

- Les délais de construction sont respectés, ils se situent généralement entre 18 et 24 mois.
- Les coûts sont également maîtrisés. Pour la plupart de ces opérations, les prix de revient définitifs sont inférieurs ou égaux aux montants prévisionnels.
- Les opérations intègrent les exigences environnementales, et sont certifiées BBC ou à haute performance énergétique (plan climat à Paris)⁶⁰.
- Le suivi des financements est réalisé au niveau de chaque responsable de programmes, et est reporté dans un tableau général pour contrôle. Il serait toutefois souhaitable que cette information soit en lien avec le service comptable de l'Association.

5.3.2 La maîtrise d'œuvre urbaine et sociale

La gestion des aspects sociaux liés aux opérations de restructuration et de transformation des foyers en résidences sociales (MOUS) est assurée par l'Association Coallia. Celle-ci, en liaison avec les partenaires et en concertation avec les résidents, met au point un projet social.

⁵⁹ Total des investissements de l'Association et de la SA d'HLM.

⁶⁰ Il serait intéressant de procéder à des bilans énergétiques, permettant de rapprocher les coûts de maintenance des nouveaux équipements et matériaux, avec les économies d'énergie réalisées.

5.4 MAINTENANCE DU PATRIMOINE

La direction technique centrale⁶¹ (rattachée à Coallia Habitat en 2010, puis à l'Association mi-2016) comprenait, fin 2017, un directeur, 2 assistantes, 7 conducteurs de travaux, deux agents responsables des services hygiène (un pour le secteur de l'Habitat social adapté et de l'hébergement social, et un pour le secteur médico-social), ainsi qu'un pôle peinture de 20 personnes (créé en 2007, et affecté principalement en Île-de-France).

Les directions régionales pour la programmation des travaux, et les directeurs des unités territoriales, avec des équipes techniques locales (qui réalisent aussi l'entretien courant du parc) pour la remontée des besoins et le suivi des travaux de gros entretien, participent également à la maintenance des bâtiments.

L'organisation de la maintenance doit évoluer.

Un diagnostic global des besoins du patrimoine est nécessaire, afin de pouvoir programmer les travaux (la multiplication des intervenants potentiels, et un défaut de connaissance du patrimoine ne le permettaient pas). Le suivi des travaux et surtout ceux liés à la sécurité nécessitent la coordination, la clarification et l'harmonisation des pratiques. Par exemple, dans l'unité territoriale de l'Ille-et-Vilaine située à Rennes où 300 appartements (1 000 places environ) ont été loués souvent dans l'urgence, le suivi technique est effectué par le travailleur social lors de sa visite mensuelle, ce qui n'est pas satisfaisant. Des procédures harmonisées doivent être mises en œuvre pour le suivi technique des 3 500 appartements diffus gérés localement dans les unités territoriales.

L'Association indique avoir engagé la réorganisation de la direction technique en septembre 2019, présentée en comité de direction de juin 2020. L'objectif pour Coallia est de professionnaliser cette direction en la dotant de nouveaux outils afin de doter chaque bâtiment, dont l'association est propriétaire ou utilisateur, d'un carnet de bord.

5.4.1 La sécurité dans le parc

Le patrimoine de Coallia et de Coallia Habitat souffre d'un manque d'entretien avec des conséquences potentielles sur la sécurité. L'Agence recommande la mise en place d'un planning des travaux et d'un suivi des réalisations.

Les visites de patrimoine ont eu lieu à Paris, en Seine-et-Marne, et à Rennes, en province. Elles ont porté sur une quinzaine de foyers et résidences sociales.

Certains foyers (Bellot, Fauvelles) présentaient des situations préoccupantes (plafond effondré), et des problèmes de sécurité (humidité dans les murs près des prises électriques, caves encombrées...), accompagnées de suroccupation.

La sécurité dans le parc relève exclusivement de la direction technique (elle passe les marchés de travaux), et le contrôle est réalisé par les équipes techniques locales (sauf pour les ascenseurs qui sont suivis par une société prestataire).

Depuis 2009, chaque établissement tient à jour un « classeur de sécurité » constitué à partir d'un cadre commun à l'Association et dans lequel on trouve l'ensemble des documents attestant des contrôles de sécurité

⁶¹ Avant 2014, deux directions étaient chargées de la maintenance : la direction technique chargée des travaux de gros entretien et la direction du patrimoine (entretien courant, filière services et peinture). Ces deux directions ont été regroupées en 2014. La direction technique comprenait 12 conducteurs de travaux chargés du suivi de l'exploitation dont deux spécialistes, l'un sur l'énergie et les fluides, l'autre sur les VMC.

conformément aux dispositions des articles R. 111-13 et R. 129-14 du CCH. Celui-ci est en cours de dématérialisation, ce qui permettra à la direction technique de procéder plus facilement aux contrôles.

Cependant, l'organisme n'a pas établi de plan ou de dispositif préventif en matière de risques. Un audit sur les travaux à réaliser, dans le cadre de la reprise du patrimoine de Coallia et de Coallia Habitat par Batigère, a été effectué. Les travaux à effectuer en urgence, portent notamment sur la protection contre l'incendie, contre les chutes, sur les installations électriques et gaz, ainsi que sur les désordres structurels mettant en cause la pérennité du bâtiment. Ils sont estimés à 5 M€ sur les années 2019 et 2020.

2 M€ supplémentaires programmés pour 2021 et 2022 seront nécessaires pour maintenir les conditions d'habitabilité et de fonctionnement dans l'attente d'une réhabilitation à venir.

Dans l'attente des travaux de réhabilitation programmés en 2024-2026, l'ANCOLS souligne l'importance de porter une attention particulière à la situation du foyer *Bellot* de 47 logements, propriété de Coallia, qui présente des risques de sécurité élevés. La visite de patrimoine avait en effet montré une large suroccupation, des parties communes fortement dégradées, et des infiltrations dans les murs proches des installations électriques.

En réponse au constat d'un niveau d'entretien jugé insuffisant par l'ANCOLS, l'organisme précise que l'adossement en juin 2019 de Coallia Habitat à Batigère a permis un diagnostic complet du parc Hébergement social et Habitat social adapté ; il devrait permettre des améliorations de la sécurité du bâti. La maintenance à la charge du propriétaire a été prévue au protocole d'accord. Ainsi Coallia Habitat prévoit d'investir 7 millions d'euros en travaux d'urgence sur les exercices 2019 à 2022 et 200 millions d'euros tous travaux confondus (urgence, grosse réparation, construction neuve) sur la période 2019 à 2029.

5.4.2 Diagnostics (amiante, plomb et performance énergétique)

Les obligations réglementaires relatives à l'obligation de réaliser des diagnostics amiante et plomb ne sont pas réalisées.

Coallia dispose des dossiers techniques amiante (DTA) réalisés en 2004 et 2005. La quasi-totalité des sites a fait l'objet de diagnostics amiante des parties communes. Les dispositions du décret n° 2011-629 du 3 juin 2011 et ses arrêtés d'application, relatives au repérage de l'amiante dans les parties privatives ont conduit l'Association à faire évoluer ses diligences en la matière, mais seule une partie des logements a fait l'objet de diagnostics. L'organisme doit mettre à jour un tableau retraçant les diagnostics effectués et ceux qui restent à établir, tant pour les parties communes que pour les parties privatives des logements.

La loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique a consolidé le dispositif de lutte contre le saturnisme lié à l'Habitat. Elle prévoit notamment des mesures générales de prévention consistant à imposer aux propriétaires d'immeubles à usage d'Habitation, construits avant le 1^{er} janvier 1949, la réalisation, à différentes occasions, d'un constat de risque d'exposition au plomb (CREP) présentant un repérage des revêtements contenant du plomb. Il n'a pas été fourni de renseignements concernant cette obligation, faute de tableau récapitulatif sur ce sujet.

L'organisme, en tant que propriétaire, doit réaliser les diagnostics de performance énergétique et mettre à jour les tableaux correspondant (avec l'âge des bâtiments).

Coallia, dans sa réponse, indique vouloir se mettre en conformité en réalisant des diagnostics amiante et plomb sur tous les immeubles concernés par cette obligation. L'agence rappelle l'importance de se mettre en conformité, en réalisant également les diagnostics de performance énergétique.

5.4.3 Incendie

Les obligations relatives à la sécurité incendie sont assurées. Coallia a passé un contrat cadre avec une société spécialisée en la matière. Les vérifications réalisées systématiquement au cours des visites de patrimoine, montrent que les appareils sont régulièrement vérifiés.

De même les établissements disposent de DAAF (détecteur autonome avertisseur de fumée) rendus obligatoires à partir de 2015 par la loi ALUR.

5.4.4 Ascenseurs

L'entretien et la maintenance des ascenseurs ont fait l'objet d'un appel d'offre ouvert et un contrat cadre pour un entretien étendu a été conclu en 2011 avec la société OTIS pour l'ensemble des ascenseurs appartenant à Coallia et Coallia Habitat. Ce contrat, à échéance 2014, été renouvelé pour 3 ans, et puis a été prolongé jusqu'en 2020, date à laquelle un nouvel appel d'offre sera effectué.

Les travaux réglementaires de mise en sécurité (décret n° 2004-964 du 9 septembre 2004) pour les années 2010 et 2014 ont été réalisés. Les contrôles techniques obligatoires (R. 125-2-4 du CCH) sont régulièrement assurés.

Coallia a fait appel à un bureau d'étude pour effectuer le suivi de la maintenance des appareils. Celui-ci a réalisé un audit complet en 2017-2018. Il a relevé qu'il n'y avait pas d'historique des interventions du prestataire pour les ascenseurs de certains foyers ou résidences, et que des appareils devaient être complètement remplacés dans 5 établissements. Ses recommandations sont suivies par l'organisme.

5.4.5 Accessibilité des établissements recevant du public

Les obligations relatives à l'accessibilité des établissements recevant du public (ERP) ne sont pas réalisées.

Les bâtiments accueillant des personnes extérieures sont classés par catégories en fonction du nombre de personnes pouvant être accueillies et du type d'activité, qui définissent les exigences réglementaires applicables en matière de conformité, d'équipements et de sécurité. En application des dispositions des articles L. 111-7-3 et suivants du CCH, les ERP devaient être mis aux normes d'accessibilité avant le 31 décembre 2014.

Des recensements ont été faits sur quelques établissements, principalement des Ehpad, et certains gros travaux de mise aux normes d'accessibilité ont été réalisés ou sont en cours. Coallia doit poursuivre ces travaux afin de respecter la réglementation en vigueur.

Dans sa réponse, Coallia indique qu'un bilan concernant l'accessibilité doit être réalisé par la direction technique en 2020, et que le déploiement du registre d'accessibilité sera lancé au cours du second semestre 2020. Les mesures liées à la signalétique sont progressivement mises en place, notamment dans le parc médico-social.

6. ANALYSE FINANCIERE

Le contrôle a porté sur les documents comptables et financiers de l'Association se rapportant aux exercices 2013 à 2017.

6.1 GOUVERNANCE FINANCIERE

L'Association doit structurer et renforcer ses pratiques en matière de gouvernance financière. L'information disponible est très insuffisante en l'absence de production et de fiabilisation des prévisionnels de trésorerie, des « business plan » ou encore des plans pluriannuels d'investissement.

Le nouvel organigramme mis en place par la nouvelle équipe dirigeante en juillet 2018 renforce la fonction financière, suite au recrutement d'un directeur général adjoint, auquel sont rattachées les fonctions financières et d'une directrice financière après une période d'instabilité au sein de la direction :

- La direction financière a été occupée « par intérim » par le Directeur Structures et Stratégies, suite aux départs successifs de deux directeurs financiers (un licenciement en 2014 puis un départ volontaire en 2016) ;
- La fonction trésorerie rattachée à la direction financière mais placée sous la responsabilité directe du directeur général dès 2015 a été occupée par le directeur comptable et fiscal jusqu'en décembre 2017, puis à son départ par le chef du service comptable.

En outre, les dispositifs structurants de reporting inopérants sur la période du contrôle sont progressivement mis en place et notamment ceux permettant le suivi de la trésorerie avec le recrutement d'un responsable trésorerie.

La comptabilité analytique ne permet pas d'obtenir la performance réelle par secteur d'activité et les processus de suivi budgétaire et les tableaux de bord indispensables au suivi des activités sont toujours en cours d'élaboration. Il n'existe pas de processus uniformisé de contrôle des activités et de la gestion des directions des unités territoriales.

En conséquence, la période du contrôle est marquée par un manque de pilotage des activités :

- Les besoins de trésorerie (d'exploitation et d'investissement) ne sont pas suffisamment anticipés à court terme ;
- Les comptes administratifs des établissements ne font pas l'objet d'un suivi budgétaire en cours d'année ;
- Les budgets négociés avec les tutelles ne sont pas totalement maîtrisés et peuvent comporter des erreurs de tarification et de sous-évaluation des besoins (pas de plans pluriannuels d'investissements...).

Le contrôle s'est par ailleurs caractérisé par une difficulté de transmission de données fiables (à titre d'exemple, soldes de comptes courants entre l'Association et Coallia Habitat ne cadrant pas avec les états de synthèse, montant des emprunts ne cadrant pas avec le restant dû indiqué au bilan).

6.2 ORGANISATION DES FONCTIONS FINANCIERES

6.2.1 Organisation

La direction administrative et financière regroupe les services comptabilité, contrôle de gestion, achats, trésorerie et gestion des baux commerciaux.

Le service comptabilité générale et auxiliaire comprend :

- La comptabilité générale de l'Association Coallia dont le périmètre est la gestion des immobilisations, le contrôle de la paie, les obligations déclaratives notamment fiscales ;
- La comptabilité fournisseurs qui assure la saisie et comptabilisation ainsi que le paiement des factures

fournisseurs ;

- La comptabilité client dont la finalité est la comptabilisation des produits (quittancement, subventions et dotation de fonctionnement) ;
- La comptabilité des filiales et la consolidation des comptes.

La comptabilité fournisseurs est partiellement décentralisée en région⁶².

6.2.2 Les comptes

L'Association établit des comptes consolidés dont le périmètre a été corrigé en 2016 pour ne plus inclure les comptes de Coallia Habitat comme la réglementation⁶³ l'impose.

L'Association établit des comptes « agrégés » intégrant les comptes de Coallia Habitat afin de présenter la situation du groupe associatif et répondre aux besoins d'information de tiers.

Les comptes sociaux et consolidés des exercices 2015 et 2016 sont certifiés avec réserves par un co-commissariat aux comptes. Celles-ci ont porté sur le système d'information⁶⁴, le suivi des opérations de trésorerie et la dépréciation des créances.

Au titre de l'année 2017, l'Association pèse 99 % du bilan consolidé⁶⁵ et 97 % du compte de résultat consolidé⁶⁶.

6.3 ANALYSE FINANCIERE

6.3.1 Note préliminaire

À l'automne 2017, Coallia Association a été confrontée à une crise de trésorerie. Cette crise de liquidité a mis au jour les difficultés financières structurelles de Coallia. Le prestataire extérieur⁶⁷ fait état dans son rapport de juillet 2017, d'un déficit prévisionnel de trésorerie de 5 millions d'euros fin novembre 2017 et de 4 millions d'euros fin décembre de la même année.

6.3.2 Méthode d'imputation des frais de siège

Les charges de structure liées au fonctionnement du siège (services centraux et fonctions support), sont désignées sous l'appellation « frais de siège » quasi exclusivement constitués des frais de personnel (direction et fonctions support).

L'ANCOLS relève que tous les frais de siège ne sont pas systématiquement affectés aux activités de l'Association ni refacturés aux filiales. Les frais de siège représentent près de 9 % du total des coûts d'exploitation (8 % en 2013).

Tableau 12 : Évolution des frais de siège

Libellé k€	2013	2014	2015	2016	2017
Frais de siège affectés	13 737	15 018	14 670	17 180	18 652
Frais de siège non affectés	681	-2 096	2 394	14	2 352
Total Frais de siège	14 418	12 922	17 064	17 194	21 004

Source : données issues de la comptabilité analytique.

⁶² Pôles localisés sur les sites suivants : Rennes, Dinan, Amiens et Apt.

⁶³ Avis n°2001-E du 4 juillet 2001 émis par le Comité d'urgence du Conseil National de Comptabilité.

⁶⁴ Tests dédiés non effectués concernant 2015, refonte du système en cours au titre de 2016.

⁶⁵ 409 M€ contre 411 M€.

⁶⁶ 293 M€ contre 302 M€.

⁶⁷ Mandaté par le nouveau président de l'Association pour réaliser le diagnostic financier de l'Association (lettre de mission du 28 août 2017).

Coallia retient pour affecter les frais de siège par activité le taux obtenu dans le cadre des négociations avec les tiers financeurs. En effet, pour les activités de l'hébergement social et du médico-social, la loi 2002-2 du 2 janvier 2002, relative à l'action sociale et médico-sociale, donne la possibilité de prendre en compte dans le budget des ESMS⁶⁸, une quote-part des dépenses relatives au siège de l'organisme gestionnaire qui sera donc financée par l'État et les autres autorités tarifaires. Ainsi, Coallia a obtenu en décembre 2010 un taux de frais de siège de 4,93 % qui n'a pas été révisé depuis, la démarche de renégociation n'ayant été initiée que récemment (second semestre 2018). Cette renégociation devrait permettre d'améliorer les équilibres budgétaires des activités tiers financées.

Les résultats des tiers financeurs bénéficient d'une clé de répartition des frais de siège favorable, au détriment de l'activité de l'Habitat social adapté.

Mode opératoire utilisé par l'Association - Coallia retient le taux négocié pour répartir les frais de siège sur les activités de l'hébergement social et du médico-social, cette méthode ayant pour objectif d'équilibrer les activités tiers-financées.

Tableau 13 : Affectation des frais de siège par activités (en €)

Année	Frais de siège affectés	Répartition analytique (Association)						
		Habitat social adapté	Hébergement social	Médico-social	Formation	Accompagnement	Intermédiation locale	Coallia Soleil
2013	13 737 028	8 652 191	2 359 714	1 783 149	284 108	309 700	348 166	0
2014	15 018 454	9 586 588	2 399 918	2 223 341	271 632	322 853	213 336	786
2015	14 670 267	8 757 987	2 616 866	2 344 834	255 047	344 055	338 085	13 392
2016	17 179 948	10 465 876	3 058 656	2 599 717	226 688	386 315	427 885	14 810
2017	18 652 606	10 922 104	4 111 542	2 650 073	124 416	459 085	362 225	20 160

Source : données issues de la comptabilité analytique.

Analyse opérée par l'Agence - Pour se rapprocher davantage des coûts réels à répartir par activité, les frais de siège sont répartis, dans le tableau ci-dessous, en fonction du poids des produits des activités dans le total des produits de l'Association.

Tableau 14 : Frais de siège affectés en fonction du poids des produits des différentes activités (en €)

Année	Frais de siège affectés	Répartition analytique (Agence)						
		Habitat social adapté	Hébergement social	Médico-social	Formation	Accompagnement	Intermédiation locale	Coallia Soleil
2013	13 737 028	4 736 690	3 633 613	3 831 985	389 718	528 902	616 119	0
2014	15 018 454	4 976 829	4 077 058	4 350 410	383 040	558 549	671 110	1 458
2015	14 670 267	4 764 275	3 814 392	4 490 790	294 213	506 472	791 956	8 168
2016	17 179 948	5 222 618	4 934 814	5 217 620	253 903	640 340	905 284	5 370
2017	18 652 606	5 172 858	6 636 611	5 036 474	57 174	702 016	1 047 115	355

Source : données issues de la comptabilité analytique.

Ce mode d'imputation permet de constater que le logement accompagné devrait absorber 2 fois moins de frais de structure (5 173 k€ contre 10 922 k€), les activités médico-sociales deux fois plus (5 036 k€ contre 2 650 k€), celles de l'hébergement social 60 % de plus (6 636 k€ contre 4 111 k€).

Dès lors, la méthodologie retenue par l'Association se traduit par un résultat de l'Habitat social adapté⁶⁹ non conforme à la réalité. En outre, elle ne s'inscrit pas pleinement dans l'intérêt de l'Association, et ce dans le cadre du dialogue budgétaire, notamment avec les tiers-financeurs œuvrant dans l'activité médico-sociale et de l'hébergement social.

L'Association indique avoir déposé au cours du 1er semestre 2019 un dossier de renouvellement du taux de frais de siège dans lequel elle demande une révision à la hausse (7,55 % contre 4,93 % actuellement) afin

⁶⁸ Établissements sociaux et médico-sociaux.

⁶⁹ Déficit de 1,7 M€ dégagé au titre du résultat issu de la comptabilité analytique.

notamment de revoir la répartition économique de ces frais pesant lourdement sur ses fonds propres provenant essentiellement de l'habitat social adapté (34 M€ en 10 ans). L'instruction de ce dossier a été reporté à la demande de la DHRIL au 1er trimestre 2020 et le taux de 4,93% a donc été reconduit à ce stade dans le budget 2020.

6.3.3 Analyse de l'exploitation de l'Association

Tableau 15 : Évolution de la capacité d'autofinancement de 2013 à 2017

En k€	2013	2014	2015	2016	2017
Produits d'activité	191 032	209 406	223 412	241 069	270 601
Dont ressources	167 409	182 585	178 332	184 327	193 051
Dont autres produits	23 623	26 821	45 080	56 742	77 550
Coûts d'exploitation	176 806	192 931	207 761	222 020	245 946
Excédent brut d'exploitation	14 226	16 474	15 651	19 049	24 655
Autres produits de gestion courante					
Autres charges de gestion courante	-4 143	-1 563	-3 129	-1 670	-935
Produits financiers	1 431	636	276	358	50
Charges d'intérêt	-3 169	-3 154	-2 549	-2 531	-2 484
Produits exceptionnels (hors cessions d'actifs)	8 745	6 931	3 280	1 890	7 214
Charges exceptionnelles (hors cessions d'actifs)	-1 000	-1 280	-1 549	-1 575	-2 237
= Capacité d'autofinancement (CAF)	16 090	18 044	11 980	15 521	26 263

Source : données issues de la comptabilité analytique.

Les principales activités de l'Association sont :

- Des activités de services, principalement de logement et d'hébergement, aux modèles très différents.
- Des investissements immobiliers, de plus en plus financés par emprunts.

L'EBE s'élève à 24 M€ fin 2017 ; il augmente de 10 M€ sur la période contrôlée L'évolution de cet agrégat se présente de la manière suivante par activité :

Tableau 16 : Évolution de l'EBE de 2013 à 2017

Décomposition de l'EBE (k€)	2013	2014	2015	2016	2017
Habitat social adapté	9 950	10 732	11 711	9 954	12 681
Hébergement social	897	1 652	2 160	5 597	10 300
Médico-social	3 671	2 554	3 109	5 675	5 396
Autres*	-292	1 536	-1 329	-2 177	-3 722
Total	14 226	16 474	15 651	19 049	24 655

* Il s'agit des activités liées à l'intermédiation locative, l'accompagnement et la formation.

Source : comptabilité analytique de l'Association.

L'augmentation de l'EBE s'explique principalement par la forte croissance du secteur de l'hébergement social en lien notamment avec les enjeux d'accueil migratoire qui ont marqué la période 2013-2017. La performance d'exploitation s'est légèrement améliorée puisque l'excédent représente 9 % du total des produits d'activité en 2017 contre 7 % en 2013.

Toutefois, les excédents d'exploitation dégagés par les établissements tiers financés correspondent à des ressources non utilisées. Ainsi, les profits d'exploitation issus des activités tiers-financées de l'hébergement social et du médico-social appartiennent aux tiers financeurs⁷⁰.

La dégradation, relevée au titre des autres activités, provient essentiellement du secteur de la formation qui a fait l'objet d'une cessation progressive d'activité (cf. 6. 3.6).

⁷⁰ En règle générale, l'existence de profits imputables aux activités tiers financées au titre d'une année n se répercute l'année n+1 sur la réduction à due concurrence de la subvention, ce qui équivaut à une distribution de fait du résultat de l'année n. En revanche, les déficits ne donnent pas automatiquement lieu à des compléments de subventions en année n+1.

Les évolutions des excédents bruts d'exploitation font l'objet d'une analyse pour les trois activités principales.

6.3.3.1 Les produits d'exploitation

Les produits d'exploitation augmentent de 42 % sur la période.

Ils sont la résultante de la demande publique et des ressources qui émanent des fonds publics et de tarifications réglementées (HLM, Ehpad). Ils sont détaillés par secteur d'activité dans la suite de ce rapport.

D'une manière générale, l'Association a poursuivi un développement soutenu sur le secteur de l'hébergement social (HS). Le secteur de l'hébergement social devient ainsi le premier secteur en termes de produits d'activité avec la création de plus de 2 300 places depuis 2013⁷¹ et représente plus du tiers des produits de Coallia Association au 31 décembre 2017. Ces ressources se précarisent, la part des structures pérennes sur le nombre de structures créées s'amoindrisant d'année en année. Elles sont de 542 sur 1 655 places créées en 2017. Ainsi, les activités non pérennes représentent près de la moitié des produits de l'hébergement social et près de 20% du total des produits en 2017. Ces activités sont subventionnées à hauteur de 42 M€ en 2017 (0,6 M€ en 2013). Il s'agit principalement de nouveaux dispositifs : les centres d'accueil et d'orientation (14,9 M€ en 2017), les centres d'hébergement d'urgence 16,4 M€ 2017 ainsi que l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (5,2 M€ en 2017).

Les ressources de l'Association (hors subventions, reprises d'amortissements et provisions, transfert de charges) ont progressé de 16 % sur la période 2013-2017.

6.3.3.2 Les coûts d'exploitation

Tableau 17 : Coût d'exploitation de 2013 à 2017

Coûts d'exploitation (k€)	2013	2014	2015	2016	2017
Personnel (y compris intérim)	89 398	98 556	106 759	114 779	126 497
Autres achats et services extérieurs (y compris coût de maintenance)	52 878	56 603	61 858	61 155	67 676
Loyers (y compris charges locatives)	28 805	31 82	32 788	38 698	46 335
Autres (assurances et impôts)	5 726	5 945	6 536	7 388	5 169
Total	176 806	192 931	207 761	222 020	245 946

Source : données issues de la comptabilité analytique.

Les coûts d'exploitation augmentent dans la même proportion que les produits d'activité (40 % environ de hausse sur la période 2013-2017). Il n'y a donc aucune économie d'échelle réalisée dans le contexte de forte croissance.

Plus de la moitié des coûts d'exploitation sont des frais de personnel (51 % en 2017).

Tableau 18 : Pourcentage des frais de personnel au regard des ressources et des produits d'activité de 2013 à 2017

Libellé (en k€)	2013	2014	2015	2016	2017
Charges de personnel (y compris charges d'intérim)	89 398	98 556	106 759	114 779	126 497
Produits d'activité	191 032	209 406	223 412	241 069	270 601
En % des produits d'activité	47 %	47 %	48 %	48 %	47 %
Ressources (hors subventions, production immobilisée, transfert de charges)	167 409	182 595	178 332	184 327	193 051
En % des ressources	54 %	56 %	62 %	64 %	68 %

Source : données issues de la comptabilité analytique.

Les frais de personnel ont augmenté depuis 2013 dans la stricte proportion des produits d'activité (autour de 40 %) mais bien plus rapidement que les ressources (produits d'activité hors subventions).

En 2013, la croissance des activités des secteurs de l'hébergement social et du médico-social a modifié les équilibres financiers de l'Association. Les activités médico-sociales ont ainsi augmenté de 35 % entre 2012 et

⁷¹ Rapports d'activités 2013-2017.

2013 (39 % sur la période 2013-2017) et celles de l'hébergement social de 27 % en un an (38 % depuis 2013). Les frais de personnel représentaient 44% des produits de l'activité en 2012, contre 47% en 2013 et 2017. La variation de taux représente un impact de 10 M€ sur le total des frais de personnel en 2017. Dans ce contexte, l'Association envisage de revoir la durée du temps de travail de 32 heures réparties sur 4 jours, mise en place à la fin des années 90, ce régime n'étant plus en adéquation avec le nouveau mix-produit. Les charges d'intérim augmentent substantiellement entre 2013 et 2016 (0,9 M€ à 3 M€).

Les autres achats et services extérieurs augmentent de 25% sur la période et sont constitués principalement :

- Des consommations de fluides (18,1 M€ fin 2017, soit une augmentation de 7 % par rapport à 2013) ;
- Des achats divers (carburant, fournitures hôtelières, alimentaire) pour 8,1 M€ (5 M€ en 2013) ;
- Des prestations de gardiennage (4,9 M€ fin 2017, contre 0,3 M€ en 2013) à 80 % dédiées au secteur de l'hébergement social ;
- Des coûts de maintenance qui s'élèvent à 10,2 M€ fin 2017 contre 7,3 M€ en 2013 ; ils mobilisent moins de 4 % en moyenne des produits d'activité sur la période et sont principalement des travaux d'entretien courant (8,4 M€), le gros entretien totalisant 1,7 M€ fin 2017 ;
- Des honoraires qui ont doublé sur la période pour atteindre 4 M€ en 2017 ;
- Des prestations aux résidents qui sont passées de 5 M€ à 8,1 M€ en 2017 (principalement des frais de restauration, de transport des usagers et de traduction).

Les loyers, y compris locations mobilières et charges locatives ont progressé de 17 M€ sur la période contrôlée, soit une hausse de 61 % ; ils augmentent plus vite que les produits d'activité. Les charges locatives des secteurs de l'hébergement social et de l'intermédiation locative ont quasiment doublé sur la période 2013-2017.

Les impôts (taxes diverses) totalisent 3,3 M€ en 2017, en baisse par rapport à 2013 (4,3 M€). Le Conseil d'État a confirmé définitivement le 21 juin 2017 le non-assujettissement de Coallia à l'impôt sur les sociétés et à la taxe d'apprentissage ce qui a généré un impact positif de 1 M€ sur le résultat de l'exercice (reprise des provisions précédemment constatées).

6.3.4 Performance par secteur d'activité

La performance est calculée pour les trois principaux secteurs d'activité en tenant compte de la répartition des frais de siège selon la méthode ANCOLS présentée au paragraphe 6.3.2.

6.3.4.1 Habitat social adapté

Tableau 19 : Évolution de l'EBE de 2013 à 2017

En k€	2013	2014	2015	2016	2017
Produits d'activité	64 634	68 258	72 754	71 488	73 923
Excédent brut d'exploitation (EBE)	13 865	15 352	15 705	15 197	18 430

Source : données issues de la comptabilité analytique et frais de siège retraités.

Après la prise en compte d'une méthode d'imputation des frais de siège réalisée à partir du poids des activités dans les produits (cf. 6.3.2), l'Habitat social adapté contribue à 75 % de l'excédent brut global de l'Association (proportion ramenée à 50 % avec la méthode retenue par l'Association). L'EBE du secteur rapporté aux produits d'activité augmente modérément sur la période (23 % contre 19 % en 2013).

Tableau 20 : Évolution des produits d'exploitation de 2013 à 2017

En k€	2013	2014	2015	2016	2017
Redevances	54 280	58 032	59 750	60 162	61 926
Aides résidents	2 104	1 942	1 802	1 511	1 234
Autres produits d'exploitation	684	736	1 346	178	691
Ressources	57 068	60 710	62 898	61 851	63 851
Subventions	3 125	3 153	4 948	5 018	5 846
AGLS	1 083	1 046	1 061	1 095	1 198
Production immobilisée	0	0	2 927	2 542	2 428
Transferts de charges	3 354	3 317	874	700	591
Produits divers	4	32	46	282	9
Autres produits	7 566	7 548	9 856	9 637	10 072
Reprise sur provisions	7 460	4 984	4 459	4 521	5 296
Produits d'exploitation	72 094	73 242	77 213	76 009	79 219

Source : données issues de la comptabilité analytique et frais de siège retraités.

Les produits d'exploitation sont principalement composés des redevances locatives, représentant près de 80 % des produits d'exploitation comptabilisés en 2017 (61 926 k€ sur 79 219 k€).

L'augmentation en valeur des redevances provient de la transformation des foyers de travailleurs migrants en résidences sociales, et ce malgré une variation à la baisse des places. Le plan de transformation des foyers de travailleurs migrants (PTFTM) érode la capacité d'accueil (environ 7 %) mais les grilles tarifaires sont revalorisées.

Les aides résidents, notamment composées des aides au logement temporaire (ALT), sont en baisse constante sur la période contrôlée. Cette tendance est induite par la transformation en résidences sociales qui réduit le périmètre des bénéficiaires.

En parallèle, l'aide à la gestion locative sociale (AGLS) demeure globalement stable. Elle a pour vocation d'apporter un soutien financier aux résidences sociales recevant des publics en difficulté d'insertion étant donné leurs conditions de vie économiques et sociales.

Tableau 21 : Évolution du coût d'exploitation de 2013 à 2017

Libellé (en k€)	2013	2014	2015	2016	2017
Coût d'exploitation retraité	45 827	47 183	50 756	50 370	49 861
dont Frais généraux	27 338	28 634	30 483	31 362	30 726
dont Charges de personnel	17 049	17 424	18 852	17 755	17 738
Produits d'activité	64 634	68 258	72 754	71 488	73 923
En % des produits d'activité	71 %	69 %	70 %	71 %	68 %

Source : données issues de la compte analytique et frais de siège retraités.

Les charges de personnel sont stables sur la période contrôlée autour de 30 % des ressources de l'activité. Elles ne représentent que 19 % des charges de personnel de l'Association en 2017 (14 % en 2013).

Une croissance significative des frais généraux est relevée sur la période contrôlée. Cette évolution est notamment induite par l'augmentation des frais de siège pour près de 3,5 M€ sur la période contrôlée, et de la dépense liée à la consommation d'eau dont la variation est supérieure à 1 M€ malgré la diminution du nombre de places (cf. annexe 7.3). Les frais généraux comprennent également les loyers facturés par Coallia Habitat qui ont progressé de 0,9 M€ à 3,6 M€ (transfert du patrimoine de l'Association vers Coallia Habitat, transformation des foyers en résidences sociales).

Les coûts de maintenance du secteur représentent plus de la moitié du coût global pour l'Association (55 %), contre 70 % en 2013. Ils s'élèvent à 5,6 M€ en 2017 contre 5 M€ en 2013.

Tableau 22 : Décomposition du coût de maintenance de 2013 à 2017

Libellé (en k€)	2013	2014	2015	2016	2017
Entretien courant (y compris contrats d'entretien)	4 259	4 255	4 286	4 072	3 962
Entretien Gros entretien	1 430	1 656	1 766	1 757	1 671
Total	5 689	5 911	6 052	5 829	5 633

Source : données issues de la compte analytique et frais de siège retraités.

Pour information, le ratio entretien courant rapporté au nombre de logements s'établit autour 230 euros par logement et le ratio coût de maintenance rapporté aux produits d'activité s'établit autour de 8 %, inférieur d'environ 5 points à la médiane ⁷² du secteur HLM.

6.3.4.2 Hébergement social

Tableau 23 : Évolution de l'EBE de 2013 à 2017

Libellé (en k€)	2013	2014	2015	2016	2017
Produits d'activité	49 582	55 918	58 249	67 549	94 841
Excédent brut d'exploitation (EBE)	-377	-25	963	3 721	7 775

Source : données issues de la comptabilité analytique et frais de siège retraités.

L'EBE retraité du secteur contribue à hauteur de 32% à la performance globale de l'exploitation de l'Association en 2017 (déficit de 3 % en 2013). Toutefois, les dispositifs étant financés par des tiers, les excédents correspondent à des ressources non utilisées. En règle générale, l'existence de profits imputables aux activités tiers financées au titre d'une année n se répercute l'année n+1 sur la réduction à due concurrence de la subvention, ce qui équivaut à une distribution de fait du résultat de l'année n. En revanche, les déficits ne donnent pas automatiquement lieu à des compléments de subventions en année n+1.

Évolution des produits d'exploitation

Les produits d'exploitation sont principalement composés de la dotation globale qui émane des tiers financeurs ainsi que des subventions. Ils représentent 35% des produits d'activité de l'Association (26 % en 2013). La hausse des produits d'exploitation (95 M€ en 2017 contre 50 M€ en 2013) est principalement induite par l'augmentation des subventions des nouveaux dispositifs non pérennes (+41 M€).

Le périmètre d'intervention de Coallia sur le secteur de l'hébergement social s'est diversifié sur la période, au parcours d'insertion (veille sociale, hébergement d'urgence, stabilisation et réinsertion) s'ajoutent tous les dispositifs s'adressant aux demandeurs d'asile.

À titre d'exemple, les places Cada ont enregistré une croissance notable sur la période contrôlée⁷³, Coallia étant devenu l'un des principaux opérateurs pour la gestion de l'accueil des demandeurs d'asile. Le corolaire est l'attribution de subventions permettant ainsi de financer les actions menées.

Évolution du coût d'exploitation

Tableau 24 : Évolution du coût d'exploitation de 2013 à 2017

Libellé (en k€)	2013	2014	2015	2016	2017
Coût d'exploitation	49 462	55 353	56 691	62 857	85 283
dont Frais généraux	31 052	33 587	33 058	35 392	50 899
dont Charges de personnel	18 105	21 268	23 127	26 771	33 695
Produits d'activité	49 582	55 918	58 249	67 549	94 841
En % des produits d'activité	99,7 %	99,0 %	97,3 %	93,1 %	89,9 %

Source : données issues de la comptabilité analytique et frais de siège retraités.

La forte variation des coûts d'exploitation est principalement induite par l'augmentation du nombre de dispositifs d'hébergement d'urgence et d'accueil de demandeurs d'asile. Les charges de personnel représentent 40 % des produits de l'activité sur la période et doublent quasiment par rapport à 2013.

⁷² Source : ratio Bolero.

⁷³ 6 015 places fin 2017 contre 3 471 fin 2012.

Une croissance significative des frais généraux est relevée sur la période contrôlée. Cette évolution est notamment induite par l'augmentation des frais de siège pour près de 3 M€ sur la période contrôlée, ces derniers atteignant 6,6 M€ hors charges de personnel et charges d'intérim au titre de l'année 2017 (cf. 6.3.2).

Le coût de maintenance représente 17 % du coût global pour l'Association mais seulement 2 % des produits d'activité.

Tableau 25 : Évolution du coût de la maintenance de 2013 à 2017

Libellé (en k€)	2013	2014	2015	2016	2017
Coût de maintenance	497	585	594	977	1 783
Produits d'activité	49 582	55 918	58 249	67 549	94 841
En % des produits d'activité	1,0 %	1,0 %	1,0 %	1,4 %	1,9 %

6.3.4.3 Médico-social

Tableau 26 : Évolution de l'EBE de 2013 à 2017

Libellé (en k€)	2013	2014	2015	2016	2017
Produits d'activité	52 289	59 667	68 578	71 420	71 974
Excédent brut d'exploitation (EBE)	1 622	427	963	3 057	3 010

Source : données issues de la comptabilité analytique et frais de siège retraités.

L'EBE retraité du secteur contribue à hauteur de 12 % à la performance globale de l'exploitation de l'Association en 2017 (11 % en 2013). Comme pour les dispositifs relevant du secteur de l'hébergement social, les activités médico-sociales sont financées par des tiers. Les excédents correspondent donc à des ressources non utilisées.

Évolution des produits d'exploitation

Les produits résultant de l'activité médico-sociale sont composés à hauteur de 93,5 % des produits de la tarification de l'hébergement et de dotations globales des tiers financeurs.

Les produits d'exploitation augmentent de près de 40 % sur la période contrôlée pour atteindre 72 M€ en 2017 en lien avec des capacités d'accueil qui passent de 1 569 lits en 2013 à 2 185 lits (cf. annexe 7.3).

Évolution du coût d'exploitation

Tableau 27 : Évolution du coût d'exploitation de 2013 à 2017

Libellé (en k€)	2013	2014	2015	2016	2017
Coût d'exploitation	49 529	57 889	66 006	66 898	67 593
dont Frais généraux	14 940	17 115	19 339	20 615	20 039
dont Charges de personnel	32 979	38 880	44 673	44 001	45 315
Produits d'activité	52 289	59 667	68 578	71 420	71 974
En % des produits d'activité	94,7 %	97,0 %	96,2 %	93,7 %	93,9 %

Source : données issues de la comptabilité analytique et frais de siège retraités.

La forte variation des coûts d'exploitation est principalement induite par l'augmentation de la capacité d'accueil.

Les charges de personnel représentent près de 35 % des charges de personnel de l'Association. Elles représentent 63 % des produits d'activité médico-sociale en 2013 et 2017.

La progression de frais généraux trouve notamment son origine dans la progression des frais de siège pour 1,2 M€ sur la période contrôlée (cf. 6.3.2.2).

Le coût de maintenance représente 13 % du coût global pour l'Association mais seulement 2 % des produits d'activité.

Tableau 28: Évolution du coût de la maintenance de 2013 à 2017

Libellé (en k€)	2013	2014	2015	2016	2017
Coût de maintenance	1 078	1 295	1 586	1 468	1 369
Produits d'activité	52 289	59 667	68 578	71 420	71 974
En % des produits d'activité	2,0 %	2,2 %	2,3 %	2,1 %	1,9 %

Source : données issues de la comptabilité analytique.

6.3.5 Capacité d'autofinancement et service de la dette

La capacité d'autofinancement représente 10 % des produits d'activité fin 2017 ; le ratio s'était légèrement dégradé entre 2013 et 2015 (passant de 8 % à 5 %). Elle bénéficie principalement de l'amélioration de l'EBE en 2017.

L'Association n'est pas en mesure d'absorber le service de la dette.

La performance financière de l'activité ne suffit pas pour faire face au service de la dette qui comprend les annuités d'emprunt et le recours au préfinancement. Ce constat confirme l'urgence d'un adossement de l'activité HSA au groupe Batigère.

Les résultats sont présentés dans le tableau ci-dessous :

Tableau 29 : Évolution de la dette financière de 2013 à 2017

Libellé (en k€)	2013	2014	2015	2016	2017
Service de la dette financière ⁽¹⁾	10 382	16 185	19 549	14 649	26 850
dont Annuités d'emprunts	7 338	13 309	12 075	11 263	9 282
dont préfinancements	3 044	2 876	7 474	3 486	17 568
CAF en k€	16 090	18 044	11 980	15 521	26 263
Service de la dette financière hors intérêts / CAF en %	48 %	76 %	143 %	80 %	94 %

Dont remboursement en capital de 24,6 M€ en 2017 (7,7 M€ en 2013).

Source : données issues de la comptabilité analytique.

Le poids du préfinancement dans le remboursement de la dette est particulièrement élevé en 2015 (40 %) et 2017 (65 %). Ce constat est symptomatique des besoins de liquidités immédiats auxquels l'Association est confrontée sur la période 2013-2017. À titre d'exemple, un prêt de 10 M€ a été obtenu en janvier 2016 avec une échéance fixée au 31 décembre 2017⁷⁴ afin de financer un besoin de disponibilités.

Le remboursement de la dette est réparti par secteur d'activité de la manière suivante au 31 décembre 2017 :

- Plus de 70 % du remboursement de la dette liée à l'activité médico-sociale, qui n'est pas couvert par l'EBE (19,1 M€ de remboursement contre 5,4 M€) ;
- Un quart du remboursement de la dette est imputé au secteur de l'Habitat social adapté couvert par l'EBE (6,7 M€ de remboursement contre 12,7 €).

L'Association indique que son endettement global s'élève au 31 décembre 2019 à 86 652 k€ contre 163 871 k€ avant l'adossement à Batigère. En outre, le solde de trésorerie à la même date atteint 78 643 k€, dont 26 830 k€ de placements liés principalement au paiement de la soulte prévue dans le protocole d'adossement.

6.3.6 Résultats comptables

Le résultat comptable net dégagé par l'Association s'apprécie de la manière suivante :

- Le résultat propre qui provient des activités en gestion propre principalement celles relevant de l'Habitat social adapté, la formation, l'accompagnement social et les frais de siège non affectés

⁷⁴ Échéance initiale fixé au 31 juillet 2017 ayant fait l'objet d'une prorogation.

- Le résultat de l'exercice sous contrôle de tiers dont l'affectation dépend d'une décision d'un tiers⁷⁵.

Au titre de l'année 2017, le résultat net comptable est constitué par un résultat propre dégageant une perte de 0,9 M€ et un excédent au titre activités tiers-financées pour 6,7 M€.

Tableau 30 : Évolution des résultats comptables⁷⁶

Libellé (en k€)	2013	2014	2015	2016	2017
Résultat d'exploitation	-2 821	2 263	-3 328	1 371	3 744
Résultat courant	-5 100	-231	-6 735	-803	1 310
Résultat comptable	22	381	-6 558	347	5 765

Le résultat d'exploitation bénéficie de l'amélioration de l'excédent brut d'exploitation sur la période 2013-2017. Il tient compte des reprises et des dotations pour dépréciation et provisions, soit respectivement 10,6 M€ et 31,5 M€ au 31 décembre 2017. Les mouvements sont principalement constitués :

- Des dotations aux amortissements (16 M€) principalement liés au bâti du secteur de l'Habitat social adapté (8,9 M€) et du médico-social (4,5 M€) ;
- De dépréciations pour créances douteuses pour 9,1 M€ et des reprises pour 5,2 M€, pour atteindre un solde fin 2017 de 9 M€ au 31 décembre 2017, principalement pour les résidents du secteur de l'Habitat social adapté (cf. § 4.4)
- De l'augmentation de 0,7 M€ de la provision pour indemnités de départ à la retraite par rapport à 2016 pour atteindre 3 M€ 2017.

Le passage du résultat d'exploitation au résultat courant s'explique par le résultat financier constitué principalement des charges financières liées aux emprunts.

Le résultat exceptionnel participe à la construction du résultat comptable. Son évolution sur la période contrôlée se présente comme suit :

Tableau 31 : Évolution du résultat exceptionnel de 2013 à 2017

Libellé (en k€)	2013	2014	2015	2016	2017
Produits exceptionnels	8 745	3 408	3 280	2 019	12 398
Charges exceptionnelles	-2 851	-1 610	-2 353	-2 327	-7 326
Résultat exceptionnel	5 894	1 798	927	-308	5 072

Source : données issues de la comptabilité analytique.

S'agissant de l'année 2013, les plus-values de cession des immobilisations concourent pour près de 3 M€ au résultat exceptionnel. En 2017, l'Association a bénéficié d'un dégrèvement d'IS de 5,2 M€, clôturant ainsi le contentieux avec l'administration fiscale. Sur cette même année, Coallia a cédé pour un montant de 1,8 M€ les autorisations de gestion de l'Ehpad de Colombes, structurellement déficitaire, et transféré à Coallia Habitat le bail emphytéotique du foyer Albert pour un montant de 3,9 M€.

⁷⁵ Résultat des établissements autorisés qui doivent respecter les dispositions budgétaires du Code de l'action sociale et des familles ainsi que des activités subventionnées, suivant des dispositions conventionnelles ou des pratiques des financeurs, tel que l'hébergement social.

⁷⁶ Le résultat comptable d'une entreprise ou d'une entité qui établit une comptabilité est déterminé pour une période donnée (par exemple : l'année calendaire ou sur un exercice de 12 mois). Il est égal à la différence constatée sur un exercice entre d'une part, les produits et, d'autre part, les charges (d'exploitation, financières et exceptionnelles) auxquelles s'ajoute, le cas échéant, l'impôt sur les sociétés.

Le résultat comptable est détaillé pour les principales activités de la manière suivante :

Tableau 32 : Décomposition du résultat comptable par activités de 2013 à 2017

Libellé (en k€)	2013	2014	2015	2016	2017
Habitat social adapté	1493	813	767	150	-1 758
Hébergement social	185	250	-520	5 064	7 668
Médico-social	77	-1 893	-3 422	-90	-830
Autres :	-1 733	1 211	-3 383	-4 777	685
dont résultat du siège non affecté	-681	2096	-2 394	0	2 352
dont formation	-818	-646	-449	-3600	966
dont intermédiation locative	-50	-24	2	-938	262
Résultat comptable	22	381	-6 558	347	5 765

Source : données issues de la comptabilité analytique.

Le conseil d'administration du 27 octobre 2016 a décidé d'arrêter l'activité formation. Le modèle économique de l'activité formation n'était pas viable compte tenu de l'évolution des politiques publiques l'encadrant. Ainsi, les tiers financeurs visent en priorité des formations qualifiantes, ce qui défavorise l'Association, dont le périmètre s'inscrit principalement dans la dispense des savoirs de base et l'alphabétisation. Elle doit faire face tant à la concurrence d'organismes publics majeurs que l'émergence de structures de taille plus modeste dont le modèle économique se traduit par le recours à des prestataires individuels. Dans ce contexte, les produits d'exploitation baissent de 35 % entre 2013 et 2016. La détérioration des résultats est notamment liée à la structure de charge inhérente à cette activité, principalement composée de charge de personnel. En effet, sur la même période, le volume financier de cette dépense a connu une diminution inférieure à celle des produits (18 % contre 35 %).

L'évolution comparée des produits d'exploitation et des charges de personnel se présente comme suit sur la période contrôlée.

Tableau 33 : Évolution comparée des produits d'exploitation et des charges de personnel de 2013 à 2017

Libellé (en k€)	2013	2014	2015	2016	2017
Salaires et traitements	3 401	3 606	3 295	2 791	1 279
Produits d'activité	5 318	5 253	4 493	3 475	817

Source : données issues de la comptabilité analytique.

Les charges de personnel absorbent 80 % du chiffre d'affaires en 2016. La proportion s'élevait à 64 % en 2013. Dès lors, la gouvernance de l'Association s'est prononcée pour la mise en œuvre d'un plan de sauvegarde de l'emploi (PSE) portant sur le périmètre constitué par l'activité de formation.

Le coût du PSE a été provisionné sur l'exercice 2016 : il a été bâti sur la base d'un prévisionnel de 50 personnes reclassées et a ainsi généré une provision de 2 M€ sur l'exercice 2016 (cf. détail des coûts identifiés à l'annexe 7.3).

La mise en œuvre effective du PSE est entamée en 2017. L'arrêt progressif est notamment conditionné par l'échéance des conventions conclues avec les financeurs ainsi que le départ des salariés. La provision couvrant notamment l'accompagnement de la fin de l'activité effective s'élève à 1,1 M€ au 31 décembre 2017.

Selon l'Association les coûts associés s'élèvent à 1.613 k€ au 31-05-2018 (cf. annexe 7.3). Les deux composantes majeures sont les honoraires (516 k€) ainsi que les indemnités de départ et transactionnelles (572 k€). Il a été estimé un coût global du PSE compris entre 2,4 et 2,5 M€.

6.4 GESTION DE LA DETTE

Au 31 décembre 2017, selon les données communiquées par l'Association, le capital restant dû, au titre de la dette financière due par l'organisme s'élève à 184 243 k€. Les prêts adossés au livret A représentent 56 % de

sa dette. Les financements adossés à un taux fixe constituent le second levier (43 % du volume). Les autres emprunts revêtent dès lors un caractère résiduel.

Étant donné le niveau élevé de sa dette financière à long terme et un recours croissant à des dispositifs de préfinancement, les gains d'intérêts induits par la baisse tendancielle du niveau de rémunération du livret A sont annihilés.

Tableau 34 : Évolution des charges d'intérêts liées au service de la dette de 2013 à 2017

Libellé (en k€)	2013	2014	2015	2016	2017
Intérêts	2 718	2 443	2 414	2 235	2 239

Source : données issues de la comptabilité analytique de l'Association.

Une renégociation de la dette est entamée en 2018. Ainsi, s'agissant de certaines lignes de prêts auprès de la CDC, une prolongation de deux ans a été obtenue : la somme des annuités concernées s'élève à 1,3 M€ en 2018, 1,8 M€ en 2019 et 1,7 M€ 2020. Quant à Action Logement, le montant reporté s'élèverait à plus de 5 M€ sur 2 ans.

L'Association n'est pas en mesure de justifier le montant des dépôts de garantie dans ses comptes au 31 décembre 2017.

Les résidents sont tenus de verser un dépôt de garantie à la signature du bail. Le montant éventuellement retenu par l'organisme est destiné à couvrir d'éventuels manquements (loyers ou charges impayés, réalisation de réparations locatives à la charge des occupants...).

Les sommes collectées sont comptabilisées en autres dettes financières⁷⁷. Les délais de restitution de ces sommes sont encadrés par la loi.

Tableau 35 : Évolution des dépôts de garantie de 2013 à 2017

En k€	2013	2014	2015	2016	2017
Cautions clients	4 406	4 597	5 003	5 161	5 454

Source : états financiers de l'Association.

Le solde des dépôts de garantie n'est pas justifié sur l'intégralité de la période contrôlée, l'Association n'étant pas en mesure de distinguer les dépôts des locataires présents, de ceux qui sont partis. Or,

- la restitution d'un dépôt de garantie doit être effective à la fin de la location ;
- la non-restitution du dépôt de garantie dans les délais impartis implique que la somme soit le cas échéant soumise à des intérêts au taux légal.

S'agissant des locataires partis, les dépôts de garantie doivent être comptabilisés en produit exceptionnel à l'expiration du délai de prescription.

L'Association précise que, concernant les dépôts de garantie, une mission a été confiée à un cabinet d'expertise comptable en novembre 2019 pour rapprocher les baux de la situation comptable. L'impact financier devrait être connus au 1er semestre 2020 et les mesures correctives apportées d'ici fin 2020.

⁷⁷ Compte 165110 Cautions clients.

6.5 GESTION DE LA TRESORERIE

Les produits financiers dépendent de la trésorerie disponible.

Tableau 36 : Évolution des produits financiers de 2013 à 2017

En k€	2013	2014	2015	2016	2017
Intérêts sur les placements (en k€)	740	133	143	63	50

Source : états financiers de l'Association.

La diminution s'explique notamment par des tensions de trésorerie (cf. 6.2.3.4) dont la résultante est la diminution des placements financiers. Cette dégradation s'explique en outre par la conjoncture qui se traduit par une diminution du niveau des rémunérations des placements, tributaire du taux du livret A.

La trésorerie active se décompose ainsi au 31 décembre 2017 :

Tableau 37 : Décomposition de la trésorerie fin 2017

En k€	Montants
Valeurs mobilières de placement	922
Comptes bancaires ordinaires	9 253
Comptes sur livret	253
Caisses	188
Total	10 616

Source : états financiers de l'Association.

Au second semestre de l'année 2017, les difficultés de trésorerie sont apparues particulièrement prégnantes. Ce constat résulte notamment du remboursement des avances en compte-courant consenties par Coallia Habitat, contrevenant aux dispositions du Code de commerce (cf. 2.5.1.6). Pour pallier une trajectoire menant vers une situation de cessation de paiement, l'Association a obtenu, au cours du troisième trimestre 2017, un moratoire auprès de l'Urssaf au titre des cotisations sociales (part patronale)⁷⁸. Dans ce cadre, une prise d'hypothèque sur le bâtiment du siège à Paris 12, au profit de l'URSSAF, a été mise en œuvre courant 2018. L'échelonnement du remboursement de la dette est effectif sur 24 mois à compter du second trimestre 2018.

6.6 STRUCTURE FINANCIERE

Le bilan fonctionnel fait apparaître le fonds de roulement net global constaté à la fin de chaque exercice et permet d'apprécier le niveau de la situation financière et son évolution.

⁷⁸ Ce moratoire a visé les cotisations de septembre à décembre 2017 pour un montant de 8 M€.

Tableau 38 : Évolution du bilan fonctionnel de 2013 à 2017

En k€	2013	2014	2015	2016	2017
Fonds propres sans droits de reprise	23 663	24 451	27 160	22 993	20 083
Fonds associatifs avec droit de reprise	13 752	10 217	3 010	9 089	17 334
Subventions d'équipements	92 045	95 640	94 483	95 201	98 614
Provisions pour risques et charges – fonds dédiés	14 723	19 968	19 270	18 163	14 487
Amortissement et provisions (actif immobilisé)	101 328	115 654	126 481	138 872	146 419
Dettes financières	182 669	188 563	183 909	202 995	195 494
Financement stable	428 180	454 493	454 313	487 313	492 431
Actif immobilisé brut	-383 650	-412 459	-437 587	-470 842	-487 374
Fonds de Roulement Net Global	44 530	42 034	16 726	16 471	5 057
Stocks (toutes natures)	174	170	159	109	116
Autres actifs d'exploitation	66 473	64 372	64 010	65 623	59 497
Provisions d'actif circulant	-5 532	-5 855	-7 286	-8 207	-11 490
Dettes d'exploitation	-32 948	-33 631	-43 493	-50 536	-53 709
Besoin (+) ou Ressource (-) en FR d'exploitation	28 167	25 056	13 390	6 989	-5 586
Créances diverses (+)	5 251	8 654	3 649	5 371	9 074
Dettes diverses (-)	10 204	7 791	8 472	6 666	9 047
Besoin (+) ou Ressource (-) en FR Hors exploitation	-4 953	863	-4 823	-1 295	27
Besoin (+) ou Ressource (-) en FR	23 214	25 919	8 567	5 694	-5 559
Trésorerie nette	21 316	16 115	8 159	10 777	10 616

Source : états financiers de l'Association.

L'Association Coallia dispose au 31 décembre 2017 d'un excédent modéré de ressources à long terme sur les emplois de même nature. En effet, la capacité de financement des investissements par la mobilisation des ressources longues est érodée sur la période contrôlée. La constitution de ces dernières est tributaire de l'obtention de subventions et du recours à l'emprunt, étant donné l'absence de réel levier au titre des fonds propres.

L'organisme présente au 31 décembre 2017 une situation financière bilancielle artificiellement équilibrée, et ce nonobstant une dégradation substantielle du fonds de roulement net global (FRNG). En effet, cette évolution défavorable du FRNG est compensée par l'émergence d'une ressource en fonds roulement au titre de cette année. Cette ressource découle notamment du moratoire obtenu auprès des services de l'URSSAF : le montant des cotisations concernées s'élève à 8 M€. Le financement repose sur la perception des subventions et la mobilisation d'emprunts. L'Association a en outre utilisé le mécanisme de la cession Dailly au titre des subventions d'investissement : ce dispositif a concerné un montant global de 3,7 M€ au 31/12/2017.

Contrairement aux sociétés commerciales, l'Association ne dispose pas de la possibilité de lever des fonds propres, étant donné l'absence de recours financiers d'associés. Dès lors, outre le recours à l'emprunt, Coallia doit dégager des ressources internes afin de financer son activité.

Ainsi, le fonds de roulement net global (FRNG) de 5,0 M€ conjugué à une ressource en fonds de roulement de 5,6 M€ permet à l'organisme de disposer d'une trésorerie disponible pour 10,7 M€ au 31/12/2017. En faisant abstraction du moratoire accordé par les services de l'URSSAF et de la cession Dailly des subventions d'investissement, le montant de la trésorerie serait négatif.

L'opération d'adossment avec le groupe Batigère, concernant l'Habitat social adapté, se traduira par une modification substantielle des grands équilibres financiers. En effet, s'agissant de ce secteur d'activité, Coallia sera exclusivement gestionnaire, Coallia Habitat sera propriétaire de l'intégralité des actifs immobiliers.

L'Association ne met pas systématiquement en œuvre les tests de dépréciation pour garantir la correcte valorisation des actifs.

Dans le cadre de l'adossment, une valorisation du patrimoine dédié à l'Habitat social adapté a été réalisée. 31 immeubles du secteur de l'Habitat adapté présentent une moins-value latente entre la valeur nette

comptable et la valorisation de l'expert sur la base des rendements locatifs ou de la valeur du foncier, totalisant 56,6 M€ (cf. annexe 7.3).

Selon les dispositions de l'article 214-51 du PCG, la dépréciation d'une immobilisation est la constatation que sa valeur actuelle est devenue inférieure à sa valeur nette comptable.

Le niveau insuffisant des dépenses de maintenance et la suroccupation sont des indices de détérioration de l'état des bâtiments et donc d'une potentielle perte de valeur.

La valorisation du bâti du secteur médico-social devrait également faire l'objet d'une valorisation par un expert et les éventuelles pertes de valeur constatées dans les comptes de l'Association.

L'association partage le constat de l'ANCOLS et indique qu'un travail de valorisation des actifs est en cours dans le cadre d'une réflexion stratégique sur le médicosocial.

Par ailleurs, l'Association porte des risques financiers sur une partie des titres de participation et créances rattachées qu'elle détient (10,7 M€ au 31 décembre 2017 dépréciés à hauteur de 0,9 M€). L'analyse des situations financières des sociétés concernées au moment du contrôle montre une incertitude sur les valeurs retenues dans les bilans (SAS Soleils et Papilles et Coallia Solidaire) voire une insuffisance des montants dépréciés (SA Pavillon Girardin et SCI L'Orangerie) (cf. § 2.2).

6.6.1 Fonds de roulement net global et à terminaison

L'évolution du fonds de roulement net global (FRNG), tant sur le plan financier qu'en nombre de mois de dépenses, se présente comme suit :

Tableau 39 : Évolution du fonds de roulement net global de 2013 à 2017

En k€	2013	2014	2015	2016	2017
FRNG	44 530	42 034	16 726	16 471	5 057
Dépenses mensuelles moyennes	19 673	20 237	21 364	22 671	24 066
FRNG / Dépenses (nombre de mois)	2,26	2,08	0,78	0,73	0,21

Le FRNG diminue substantiellement sur la période contrôlée.

Ramené au nombre de mois de dépenses, il s'établit en moyenne à 1,2 mois sur la période contrôlée.

Fin 2017, le fonds de roulement atteint 0,21 mois de dépenses.

La progression du financement stable demeure, sur la période contrôlée, inférieure à la croissance de l'actif immobilisé. Le financement stable comprend les fonds propres, associatifs et dédiés, ainsi que le recours à l'emprunt et l'octroi de subventions. La croissance de l'actif brut immobilisé résulte principalement de la conjugaison de la progression de l'offre tant au niveau de l'Habitat social adapté que du secteur médical. La diminution du fonds de roulement net global concourt dès lors à la précarité financière de l'Association.

Il en découle une détérioration de la situation financière notamment induite par une efficience de gestion très insuffisante et des coûts d'exploitation conséquents en raison du niveau élevé des frais de personnel.

Cette détérioration du fond de roulement obère les capacités d'investissement de l'Association.

En effet, à compter de l'exercice 2015, le FRNG permet de couvrir moins d'un mois de dépense. Entre les années 2013 et 2017, le ratio a été divisé par 10.

En l'absence de comptabilité d'engagement, l'Association n'est pas en mesure d'appréhender le fonds de roulement à terminaison des opérations.

Aucune fiche de situation financière et comptable n'a été communiquée au cours du contrôle. Or, les informations y étant traditionnellement recensées, quant aux engagements en cours, permettent de

déterminer le FRNG à terminaison. Dès lors, l'Agence ne peut pas se prononcer sur la capacité de l'Association de mener à terme les opérations en cours.

L'Association indique qu'à l'occasion de l'adossement, un travail important de fiabilisation financière et juridique des opérations a été réalisé. Elle rappelle qu'elle n'a plus vocation à être maître d'ouvrage d'opérations immobilières, à l'exception des opérations lancées avant l'adossement ou n'étant pas dans le périmètre cédé à Coallia Habitat.

Par ailleurs, un service de la stratégie immobilière, rattaché au directeur général adjoint en charge des fonctions support et des finances, a été créé en juillet 2019. Il a pour vocation de suivre l'ensemble des opérations immobilières en tant que gestionnaire et d'assurer l'interface avec les maîtres d'ouvrage.

6.6.2 Variations du FRNG

Tableau 40 : Variation du fonds de roulement de 2013 à 2017		
En k€	Flux de trésorerie	Fonds de roulement
Fonds de roulement fin 2013		44 530
Autofinancement de 2014 à 2017	35 211	
Dépenses d'investissement	-98 017	
Financements comptabilisés	50 425	
Autofinancement disponible après investissements	-12 381	
Remboursement anticipé d'emprunts locatifs		
Cessions d'actifs	4 941	
Remboursement anticipé d'emprunts (démolitions...)		
Autres ressources (+) ou emplois (-)	-32 033	
Flux de trésorerie disponible	-39 473	
Fonds de roulement fin 2017		5 057

La diminution du FRNG est due à l'insuffisance du financement des investissements par des ressources longues : il en découle une baisse du flux de trésorerie disponible pour 39 473 k€. Elle résulte notamment d'un autofinancement cumulé disponible après investissement s'élevant à -12 381 k€ sur la période 2013-2017. En outre, les financements externes, s'élevant à 50 425 k€ sur la même période, participent à l'évolution du flux de trésorerie disponible. Cette dernière demeure néanmoins tributaire de la progression des dépenses d'investissement, s'élevant en l'espèce à 98 017 k€.

Les autres emplois sont de façon prépondérante constitués de remboursements dans le cadre de dispositif de préfinancement (cf. 6.2.1.5).

La préservation du modèle financier est tributaire de la trésorerie générée par l'activité de l'Association. Or, l'évolution de l'agrégat financier de référence, l'EBE, révèle une performance insuffisante pour assumer le poids de la dette financière, résultant d'un développement insuffisamment maîtrisé de l'activité.

6.6.3 Besoins ou ressources en fonds de roulement

Sur la période 2013-2017, le cycle d'exploitation génère un besoin en fonds de roulement en constante diminution jusqu'en 2016 puis l'émergence d'une ressource en 2017. L'analyse du bas de bilan fait ainsi ressortir des besoins en fonds de roulement d'exploitation respectifs de 28 167 k€ en 2013, de 26 056 k€ en 2014, de 13 300 k€ en 2015, 6 989 k€ en 2016 qui constituent des besoins à court terme issus du cycle d'exploitation. Une ressource, induite par le cycle d'exploitation, est relevée au titre de l'année 2017. Cette évolution résulte de la conjonction de la diminution des autres actifs d'exploitation et de l'augmentation des dettes d'exploitation. Le moratoire, afférent aux cotisations Urssaf, concourt à l'augmentation des dettes d'exploitation. Les dettes fiscales et sociales ont ainsi augmenté pour plus de 6 M€ entre les exercices 2016 et 2017.

Quant au cycle relevant des opérations hors exploitation, la période 2013-2017 connaît une trajectoire fluctuante. L'analyse du bas de bilan fait ainsi ressortir des ressources en fonds de roulement hors exploitation respectifs de 4 953 k€ en 2013, de 4 863 k€ en 2015 et de 1 295 k€ en 2016 qui constituent des ressources à court terme issues du cycle hors exploitation. Un besoin, restant néanmoins modéré, est apparu au titre de l'année 2014. S'agissant de l'année 2017, une situation quasi-équilibrée est relevée. Au titre de cet exercice, les créances diverses sont principalement composées des créances en compte courant vis-à-vis des filiales⁷⁹ ; quant aux dettes diverses, elles résultent notamment de dettes sur les investissements immobiliers⁸⁰.

6.6.4 Trésorerie

La trésorerie disponible a substantiellement diminué entre 2013 et 2017, passant de 21 316 k€ à 10 616 k€.

L'organisme dispose, au 31 décembre 2017, d'une trésorerie nette couvrant 0,4 mois de dépenses moyennes.

Dès lors, Coallia bénéficie d'un faible niveau de trésorerie au terme de la période contrôlée, et ce nonobstant le moratoire accordé par les services de l'Urssaf et l'emploi du mécanisme Dailly de cession des créances (cf. 6.2.2.7).

6.7 ANALYSE PREVISIONNELLE

Aucune analyse prospective financière n'a encore été réalisée sur l'Association Coallia. Ainsi, l'ANCOLS n'est pas en mesure de se prononcer sur sa capacité à équilibrer durablement son exploitation.

La crédibilité du plan prévisionnel de Coallia Habitat (cf. *rapport ANCOLS 2017-090*), reposant notamment sur un niveau ambitieux de redevance devant être assumé par l'Association, nécessitera des moyens financiers supplémentaires émanant de Coallia.

Quant à l'activité médicale, l'Association envisage une joint-venture avec _____, au titre de laquelle aucun plan prévisionnel ne peut être communiqué à ce jour. Ce partenariat, dont les contours demeurent flous, conditionne la pérennité du secteur médico-social au niveau de l'Association.

Un plan prévisionnel de réduction des coûts doit être initié. Les économies à rechercher devront concerner les ressources humaines, suite aux négociations d'ores et déjà initiées au niveau du temps de travail et de l'optimisation des achats.

En conclusion, une analyse de l'exploitation a été réalisée afin d'appréhender les équilibres d'exploitation des trois activités principales (l'Habitat social adapté, l'hébergement social et le médico-social) qui représentent à elles-seules 89 % des ressources et 86 % des charges. L'Habitat social adapté, activité historique de l'Association, dégagerait un déficit conséquent en 2017.

L'Association se caractérise sur la période contrôlée par une efficience de gestion insuffisante étant donné des coûts d'exploitation élevés induits par des frais de personnel conséquents. Un objectif de réduction des coûts est dès lors attendu. Quant à la situation financière, les grands équilibres étaient difficilement respectés, et la crise de liquidité intervenue à l'automne 2017 a nécessité des mesures d'urgence.

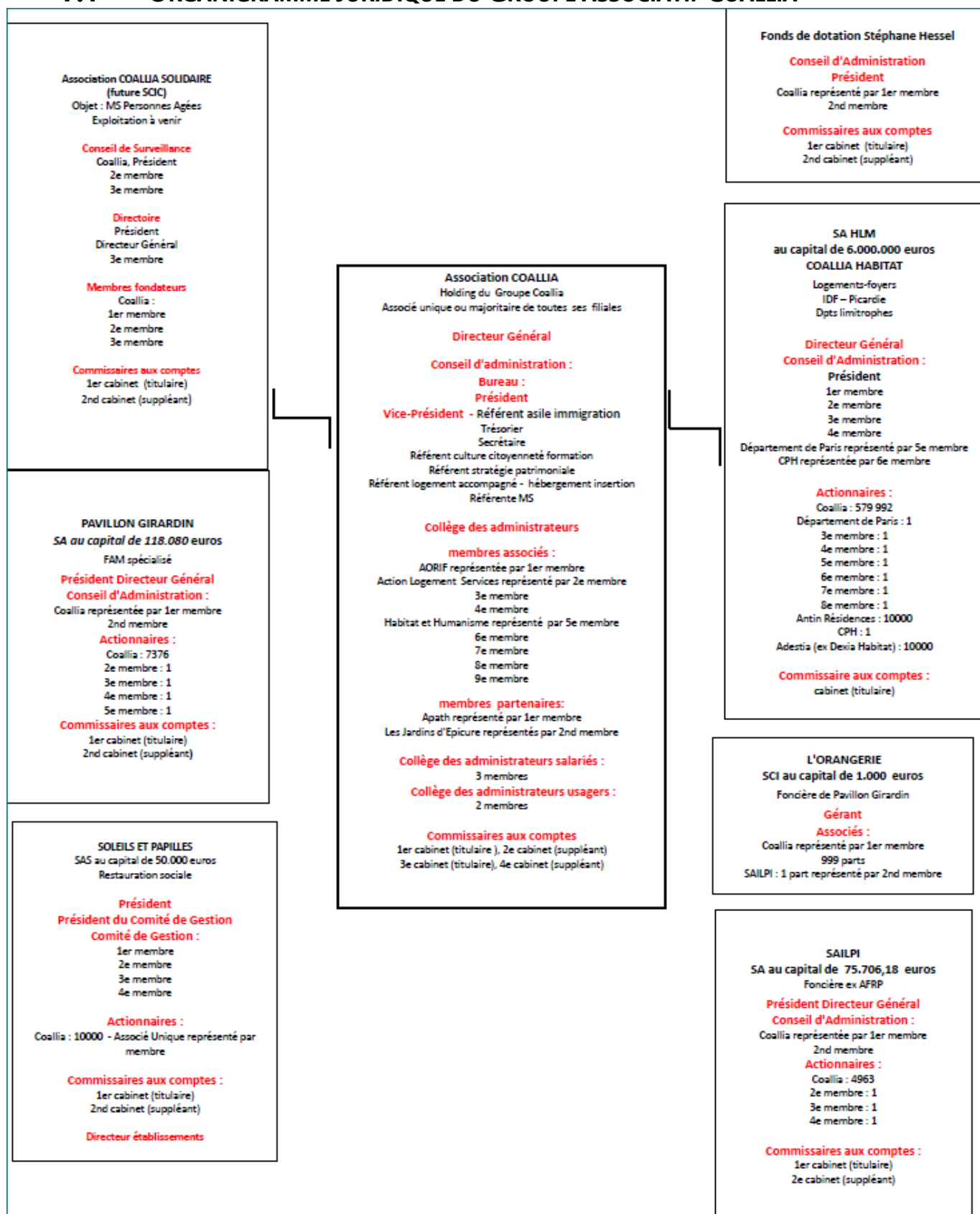
L'Association indique que depuis 2019, un outil de planification financière, couvrant toutes les activités de l'Association, est en cours de développement. Il a permis de produire une 1^{ère} version de plan à moyen terme (PMT) sur la période 2019 - 2029. Cet outil a été présenté au Conseil d'administration du 18 décembre 2019. Des ajustements sont d'ores et déjà prévus.

⁷⁹ 7 980 k€ au 31/12/2017.

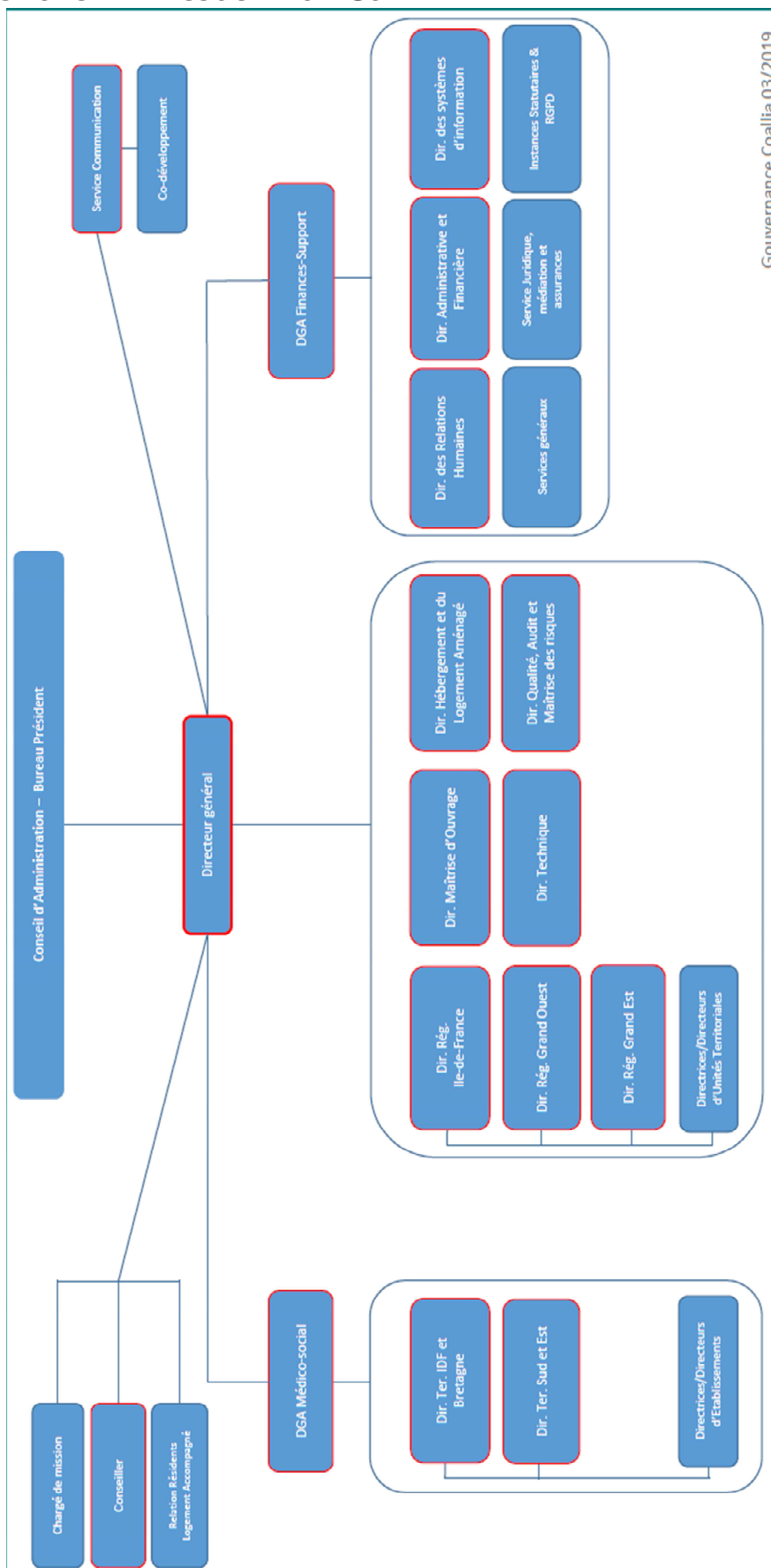
⁸⁰ 5 877 k€ au 31/12/2017.

7. ANNEXES

7.1 ORGANIGRAMME JURIDIQUE DU GROUPE ASSOCIATIF COALLIA



7.2 DIRECTIONS DE L'ASSOCIATION COALLIA



Gouvernance Coallia 03/2019

7.3 VOLET COMPTABLE ET FINANCIER

7.3.1 Détail des annuités

k€	2013	2014	2015	2016	2017
Service de la dette	10 382	16 185	19 549	14 649	26 850
(Préfinancement)	(3 044)	(2 876)	(7 474)	(3 386)	(17 568)
Annuités	7 338	13 309	12 075	11 263	9 282

Source : états financiers et données issues de la comptabilité analytique.

Le préfinancement fait l'objet d'une « proratisation » eu égard aux montants afférents au remboursement total.

Habitat social adapté - k€	2013	2014	2015	2016	2017
Service de la dette	5 863	8 843	8 312	9 452	6 657
Préfinancement (prorata)	(3 044) x 5 863/10 382 = (1 719)	(2 876) x 8 843/16 185 = (1 571)	(7 474) x 8 312/19 549 = (3 178)	(3 386) x 9 452/14 649 = (2 185)	(17 568) x 6 657/26 850 = (4 356)
Annuité locative retraitée	4 144	7 272	5 134	7 267	2 301

Source : états financiers et données issues de la comptabilité analytique.

Hébergement social - k€	2013	2014	2015	2016	2017
Service de la dette	536	515	570	560	623
Préfinancement (prorata)	(3 044) x 536 /10 382 = (157)	(2 876) x 515/16 185 = (92)	(7 474) x 570/19 549 = (218)	(3 386) x 560/14 649 = (129)	(17 568) x 623/26 850 = (408)
Annuité retraitée	379	423	352	431	215

Source : états financiers et données issues de la comptabilité analytique.

Médico-social - k€	2013	2014	2015	2016	2017
Service de la dette	3 659	6 629	10 113	4 088	19 095
Préfinancement (prorata)	(3 044) x 3 659/10 382 = (1 073)	(2 876) x 6 629/16 185 = (1 178)	(7 474) x 10 113/19 549 = (3 866)	(3 386) x 4 088/14 649 = (945)	(17 568) x 19 095/26 850 = (12 494)
Annuité retraitée	2 586	5 451	6 247	3 143	6 601

Source : états financiers et données issues de la comptabilité analytique.

7.3.2 Consommations d'eau

Habitat social adapté	2 013	2 014	2 015	2 016	2 017
Eau	6 874 115 €	7 018 764 €	7 804 495 €	7 777 810 €	7 977 633 €
Nombre de places	19 720	20 053	18 293	18 400	18 521
Coût unitaire	348,59 €	350,01 €	426,64 €	422,71 €	430,73 €

Source : rapport d'activité et données issues de la comptabilité analytique.

7.3.3 Offre quantitative secteur médico-social (décomposition par nature d'activité)

Année	2013	2014	2015	2016	2017
Pôle personnes âgées	744	825	1 059	1 059	1 308
Pôle handicap	813	813	782	823	859
Halte-lits soins	12	12	18	18	18
Total	1 569	1 650	1 859	1 900	2 185

Source : données issues des rapports d'activité de l'Association.

7.3.4 Coût du PSE

	Année				
	2016	2017	2018	A Venir	Total
Frais de Siège		43 922,16			43 922,16
Honoraires	197 837,17	262 679,34	55 424,00		515 940,51
Provision CP et CET		26 586,10			26 586,10
Provision pour Risques - CPH 11 Collab				201 000,00	201 000,00
Provision pour Risques - CPH Autres				296 051,76	296 051,76
Provision pour Risques - Différence Mesures				62 566,83	62 566,83
Stages de Formation - Réalisés		15 452,00	4 310,50		19 762,50
Stages de Formation - A Réaliser				230 139,69	230 139,69
Voyages et Déplacements		1 145,17	6 134,03		7 279,20
Masse Salariale Chargée - Hors Indemnités de Rupture		338 683,08	89 109,74		427 792,82
Indemnités de Départ - Brut		178 852,32	287 753,02		466 605,34
Indemnités Transactionnelles - Brut		105 828,26			105 828,26
Total	197 837,17	973 148,43	442 731,29	789 758,28	2 403 475,17

Source : données issues de la direction des ressources humaines de l'Association.

7.4 SIGLES UTILISES

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

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

La Grande Arche Paroi Sud – 92055 Paris-La-Défense Cedex

www.ancols.fr

 Liberté • Égalité • Fraternité RÉPUBLIQUE FRANÇAISE	 Liberté • Égalité • Fraternité RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE	MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA RELANCE
MINISTÈRE CHARGÉ DU LOGEMENT	MINISTÈRE CHARGÉ DES COMPTES PUBLICS