

# **OBSERVATIONS DÉFINITIVES**

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

## **ASSOCIATION COALLIA**

Exercices 2016-2021

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la Cour des comptes, le 4 octobre 2023.

# TABLE DES MATIÈRES

<b>TABLE DES MATIÈRES</b> .....	<b>2</b>
<b>SYNTHÈSE</b> .....	<b>7</b>
<b>RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>11</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>12</b>
<b>1 UNE GOUVERNANCE PERFECTIBLE ; DES CHOIX STRATEGIQUES CLAIRS A FAIRE</b> .....	<b>14</b>
1.1 Une gouvernance qui, en dépit des améliorations apportées, manque encore de transparence .....	14
1.1.1 La crise de gouvernance de 2017 et les constats sévères de l’agence nationale de contrôle du logement social .....	14
1.1.1.1 Un changement de présidence et de direction générale opéré sous la pression.....	14
1.1.1.2 De graves manquements dans le fonctionnement antérieur des instances de gouvernance .....	15
1.1.2 Une collégialité pas à pas restaurée, mais des progrès insuffisants dans la rigueur des mécanismes de décision .....	15
1.1.2.1 Un renforcement des pouvoirs de contrôle du conseil d’administration .....	15
1.1.2.2 Des avancées encore indispensables dans la transparence et la rigueur des mécanismes de décision .....	16
1.2 Le nécessaire recentrage sur des priorités stratégiques claires, pour éviter les risques d’une fuite en avant .....	19
1.2.1 Des arbitrages impératifs sur les priorités stratégiques à privilégier .....	19
1.2.1.1 Une association dépourvue d’un projet d’entreprise associative depuis 2018.....	20
1.2.1.2 Une difficulté à faire les choix nécessaires : l’exemple du pôle médico- social 21	
1.2.2 Le choix de renouer avec des opérations de croissance externe et le risque d’une fuite en avant : l’exemple de l’Association pour la promotion des actions sociales et éducatives .....	23
<b>2 UNE ORGANISATION INSTABLE, UN PILOTAGE DEFAILLANT ET UNE EVALUATION INEXISTANTE DES ACTIVITES</b> .....	<b>25</b>
2.1 La recherche difficile d’un nouvel équilibre entre siège et territoires .....	26
2.1.1 Une organisation territoriale à repenser .....	26
2.1.1.1 Le secteur social : le rôle-clé des unités territoriales ; la valeur ajoutée réduite des directions régionales .....	26
2.1.1.2 Le secteur médico-social : des directions régionales spécifiques .....	27
2.1.2 Un siège qui peine à asseoir sa légitimité .....	28
2.1.2.1 Une organisation « métiers » cloisonnée et peu satisfaisante .....	28
2.1.2.2 Des insuffisances qui persistent dans les fonctions support .....	29
2.1.2.3 Les carences de la démarche de contrôle interne et de maîtrise des risques.....	30

2.1.2.4	La persistance de nombreux dysfonctionnements et redondances dans la filière financière et comptable .....	32
2.1.2.5	Le chantier longtemps reporté des délégations de pouvoirs et les risques d'une centralisation excessive .....	33
2.2	Un pilotage défaillant des activités .....	35
2.2.1	Un siège sous-informé et trop peu impliqué .....	35
2.2.1.1	Des systèmes d'information « métiers » parcellaires .....	35
2.2.1.2	Une illustration du défaut de pilotage : l'absence de suivi des évènements indésirables .....	36
2.2.2	L'absence dommageable d'un outil d'information interne .....	37
2.3	Une contractualisation avec les financeurs peu développée et peu contrôlée .....	37
2.3.1	Un périmètre de contractualisation très incomplet.....	38
2.3.2	Les Cpom, des outils de suivi de l'activité dont l'administration ne se saisit pas .....	38
2.3.2.1	Le Cpom Cada Bretagne .....	38
2.3.2.2	Le Cpom des CHRS Île de France .....	39
2.4	L'évaluation impossible de l'efficacité des prestations de Coallia .....	40
2.4.1	Les besoins des personnes accueillies ne sont pas connus.....	40
2.4.2	La qualité : une démarche quasiment abandonnée pendant six ans .....	41
3	MALGRE DES MESURES DE REDRESSEMENT, UNE VIABILITE FINANCIERE EN QUESTION .....	43
3.1	Comptes sociaux et comptes consolidés .....	43
3.1.1	L'association Coallia et les entités liées.....	43
3.1.2	Une normalisation progressive des relations avec les commissaires aux comptes.....	44
3.2	La réorientation majeure du portefeuille d'activités et ses impacts sur le compte de résultats .....	45
3.2.1	Une perte progressive de maîtrise des ressources perçues par Coallia .....	45
3.2.1.1	Une montée en puissance de l'hébergement.....	45
3.2.1.2	Un poids croissant des ressources sous contrôle de tiers financeurs .....	47
3.2.2	Des modèles économiques très contrastés selon les métiers.....	48
3.2.2.1	Le logement accompagné, une activité historique en difficulté .....	48
3.2.2.2	L'hébergement social, une activité sous subventions en forte dynamique .....	49
3.2.2.3	Le secteur médico-social, une activité en légère croissance.....	50
3.2.3	Des charges en forte hausse, qui nécessitent d'être mieux maîtrisées.....	51
3.2.3.1	La dynamique des principaux postes de charges, et le récent plan de « retour à l'équilibre » .....	51
3.2.3.2	Des fonctions support coûteuses, que l'association n'a plus les moyens d'assumer .....	53
3.2.4	Un résultat comptable qui ne reflète pas le risque croissant encouru par l'association.....	55
3.3	Un bilan qui traduit l'adossement du parc immobilier et qui ne rend pas compte de la réalité des marges de manoeuvre .....	57

3.3.1 Une crise d'ampleur en 2017, qui a nécessité des mesures d'urgence de redressement financier.....	57
3.3.1.1 Le diagnostic initial et les premières mesures de sauvetage.....	57
3.3.1.2 Quelques cessions d'établissements ou cessations d'activités ont surtout révélé leur faible valeur sous-jacente .....	58
3.3.2 Une externalisation immobilière qui engendre une reconfiguration profonde du bilan de l'association .....	60
3.3.3 Un bilan mettant en évidence une dépendance aux décisions ponctuelles des pouvoirs publics.....	62
3.3.3.1 Des fonds propres tributaires de la reprise ou non des résultats excédentaires sous subvention .....	62
3.3.3.2 Un fonds de roulement, en apparence restauré.....	65
3.3.3.3 Un besoin en fonds de roulement devenu négatif.....	66
4 L'IMMOBILIER : UN TALON D'ACHILLE PERSISTANT .....	68
4.1 L'externalisation du parc immobilier du pôle HSA : une opération aux conséquences mal mesurées .....	68
4.1.1 Le choix d'une relation voulue comme équilibrée avec l'ESH Batigère .....	68
4.1.2 Des travaux de modernisation du parc finalement ciblés sur des constructions neuves, et des redevances en hausse .....	70
4.1.2.1 Un programme de travaux progressivement reconfiguré au profit de constructions neuves.....	70
4.1.2.2 Une hypothèque sur la soutenabilité des redevances dans les conditions actuelles d'exploitation des établissements .....	72
4.2 L'enjeu général de la mise à niveau du parc immobilier exploité : un défi pour la viabilité de Coallia .....	74
4.2.1 Modernisation de l'immobilier en détention propre : l'urgence de solutions pour le pôle médico-social.....	74
4.2.1.1 Un enjeu financier très lourd .....	74
4.2.1.2 Une nécessaire professionnalisation des pratiques de gestion patrimoniale.....	75
4.2.2 L'obligation faite à Coallia de mieux assumer ses devoirs d'entretien et de maintenance immobilière .....	76
4.2.2.1 Une nécessaire clarification des responsabilités entre bailleur et locataire .....	76
4.2.2.2 Un effort financier accru à consentir pour les dépenses d'entretien et de maintenance immobilière .....	77
4.3 Des pratiques comptables non conformes aux principes de prudence et d'image fidèle.....	79
4.3.1 L'absence critiquable de tests de dépréciation sur les immobilisations corporelles .....	79
4.3.2 Le sort particulier de la SA Pavillon Girardin et de la SCI de l'Orangerie .....	80
5 UNE GESTION CHAOTIQUE DES RESSOURCES HUMAINES .....	81
5.1 Des effectifs en forte croissance, bénéficiant de pratiques sociales favorables .....	82
5.1.1 Un effectif en nette hausse, mais mal appréhendé ; un recours important à l'intérim.....	82

5.1.2 Des pratiques sociales favorables aux cadres dirigeants et aux salariés .....	85
5.1.2.1 Des conditions financières favorables pour les cadres dirigeants.....	85
5.1.2.2 Un accord d'entreprise favorable aux salariés.....	86
5.1.3 Des dispositifs d'astreintes multiples et non organisées au niveau national .....	88
5.2 Le déploiement non maîtrisé du nouveau système d'information des ressources humaines .....	89
5.2.1 Une décision prise sans assurance du bon fonctionnement de l'outil déployé et aux conséquences financières et sociales importantes.....	89
5.2.2 Un SIRH qui ne permet toujours pas de sécuriser la gestion des ressources humaines .....	91
5.3 De nombreuses défaillances dans la gestion RH.....	91
5.3.1 Un siège qui n'assume pas ses responsabilités de pilotage .....	91
5.3.2 L'attribution non sécurisée de tickets restaurant.....	92
5.3.3 Des avantages en nature attribués sans règles et sans contrôles .....	93
5.3.3.1 L'attribution de logements à des salariés : une situation ancienne trop lentement corrigée .....	93
5.3.3.2 Une flotte de véhicules de service et de véhicules de fonction non gérée .....	94
5.3.4 D'autres zones de risques dans la gestion des RH .....	95
5.3.5 Des décisions stratégiques et organisationnelles importantes en cours d'application en 2023 .....	96

## PROCEDURE ET METHODES

La Cour des comptes, délibérant le 4 octobre 2023, a adopté les présentes observations définitives. Celles-ci ont été arrêtées au vu des constatations effectuées dans le cadre du contrôle sur l'Association Coallia pour les exercices 2016 à 2021, inscrit au programme de travail de la cinquième chambre de la Cour.

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

**L'indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

**La contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

**La collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Leurs réponses sont mises en ligne sur le site de la Cour.

Le présent rapport a été réalisé par une équipe de rapporteurs de la cinquième chambre. Le lancement du contrôle a été notifié le 25 juillet 2022 au président et au directeur général de l'association, ainsi qu'au délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement.

L'instruction a été conduite sur la base de questionnaires à l'association et de nombreux entretiens sur place, au siège et dans le réseau territorial, ainsi qu'avec des représentants des directions d'administration centrale ou territoriale concernées.

À l'issue de la phase contradictoire, après l'examen des réponses reçues aux observations provisoires de la Cour et l'audition à la fois des dirigeants de l'association et de représentants de la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement d'Ile-de-France, les présentes observations ont été délibérées par la cinquième chambre lors de la séance du 4 octobre 2023 présidée par Mme Démier, présidente de la chambre, et composée de MM. Oseredczuk et Cabourdin, conseillers maîtres et présidents de section, Andréani, président de chambre maintenu, Suard et Rivoisy, conseillers maîtres et Hervio, conseiller maître, en tant que rapporteur. M. Oseredczuk, président de section, était contre-rapporteur.

Les observations définitives sont rendues publiques par la Cour des comptes et accessibles en ligne sur son site internet : [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

## SYNTHÈSE

Créée en 1962 à l'initiative des pouvoirs publics sous la dénomination « Association pour la formation technique de base des Africains et Malgaches résidant en France (AFTAM) », pour donner aux migrants en provenance d'Afrique des formations utiles en vue d'un retour dans leurs pays d'origine, l'association Coallia est devenue au fil du temps un des opérateurs nationaux de référence dans le logement des travailleurs migrants et l'hébergement de populations fragiles (réfugiés, personnes en situation de précarité).

Présente également depuis les années 1990 dans le secteur médico-social, elle emploie en 2021 près de 4 300 salariés dans 755 établissements, services et programmes et enregistre un total de 411 M€ de produits d'activités sur l'ensemble de ses métiers. En hausse très significative (+ 60 %) par rapport à 2016, les recettes de l'association tiennent désormais pour une large part aux activités d'hébergement d'urgence, pour lesquelles l'État l'a fortement sollicitée, comme les autres grands acteurs associatifs d'envergure nationale, pour répondre aux besoins liés aux crises migratoires et sanitaire qui se sont succédé au cours des années récentes. Mais si Coallia a su répondre aux demandes de l'État, au moins en termes quantitatifs, grâce à l'implication reconnue de ses personnels sur le terrain, l'absence de réflexion stratégique, la persistance d'une situation financière fragile malgré une première consolidation effectuée, et l'accumulation de nombreux dysfonctionnements en matière d'organisation maintiennent le doute sur sa viabilité.

### *Une association sans priorités stratégiques claires, qui peine à remédier aux errements du passé*

Confrontée à une crise de trésorerie majeure l'exposant à un risque imminent de cessation de paiements en 2016, l'association a profondément remanié sa gouvernance, sa direction et son organisation, dans le double objectif de renforcer les exigences de transparence et de collégialité et d'introduire une plus grande rigueur dans les mécanismes de décision. Les résultats enregistrés depuis les premières décisions prises en ce sens en 2017 demeurent toutefois partiels et décevants.

Les réformes statutaires conduites au cours des années sous revue, pour positives qu'elles soient, ne produisent pas encore pleinement leurs effets, dans la mesure où persistent des habitudes de fonctionnement qui ne sont pas assez respectueuses des prérogatives des instances collégiales de gouvernance. De même, les remaniements opérés au sein du siège de l'association, à la fois dans son organisation et dans ses méthodes, pour asseoir l'autorité de ce dernier vis-à-vis des échelons territoriaux, n'ont pas apporté la démonstration de leur efficacité. Loin d'introduire la rigueur et la sécurité souhaitées dans la gestion quotidienne de l'association, ils ont laissé perdurer de nombreux dysfonctionnements entre le siège et les responsables locaux. Enfin, l'organisation territoriale n'a jusqu'à présent fait l'objet d'aucune refonte, alors même que les dirigeants de l'association reconnaissent la nécessité de surmonter les limites posées par un fonctionnement trop cloisonné entre les activités sociales et le secteur médico-social et de construire des liens étroits entre les établissements. Au total, l'association n'est à ce jour pas parvenue à construire un équilibre satisfaisant entre des services centraux

qui puissent apporter une vraie valeur ajoutée et les responsables locaux dont l'agilité opérationnelle doit être préservée.

Après avoir été mise en danger, dans sa survie et son intégrité, par une politique de croissance menée sans maîtrise ni contrôle, l'association se devait par ailleurs de dresser un bilan lucide de ses forces et faiblesses et de définir des priorités stratégiques claires sur lesquelles concentrer ses efforts. Rien de tel n'a cependant été fait pendant la période sous revue. Les dirigeants de l'association estiment que la forte croissance des activités d'hébergement d'urgence au cours des dernières années illustre, en elle-même, ce qu'est la stratégie de l'association, centrée sur la réponse, en toutes circonstances, aux sollicitations de l'Etat. La croissance en volume des activités de l'association constituerait ainsi un levier de redressement de Coallia.

Alors même que les dirigeants de l'association, reconnaissent que celle-ci est encore en cours de redressement et par conséquent fragile, une telle approche ne peut tenir lieu de ligne stratégique. Elle peut au contraire s'apparenter à une forme de fuite en avant si elle ne s'inscrit pas dans une démarche lucide, fondée sur un choix clair des métiers que l'association veut privilégier et la mise en œuvre des restructurations qui s'imposent pour assurer leur viabilité. Il est essentiel que le nouveau projet d'entreprise associative, dont l'adoption sans cesse reportée jusqu'à présent doit intervenir avant la fin de l'année 2023 selon les engagements pris par les dirigeants de Coallia à l'issue des travaux de la Cour, apporte des réponses solides à ces exigences de clarification stratégique, gages d'un redressement durable de l'association.

### *Une santé financière encore précaire*

Hourdement endettée au début de la période sous revue, détentrice d'un important parc immobilier vieillissant dont les conditions d'exploitation médiocres ne permettent pas de dégager la marge de manœuvre financière nécessaire à son indispensable modernisation, Coallia a dû prendre des mesures d'urgence en 2017 pour sortir de l'impasse financière et de trésorerie dans laquelle elle se trouvait enfermée.

Outre les mesures immédiates qui ont permis de dégager quelques liquidités de court terme, Coallia a fait le choix très structurant d'externaliser, dans des conditions précipitées, une partie importante de son parc immobilier d'exploitation. Le passage du statut de propriétaire à celui de locataire, s'il améliore transitoirement la trésorerie, est aussi source de contraintes financières lourdes, avec des redevances d'occupation en croissance rapide alors même que l'exploitation des établissements concernés est déjà souvent déficitaire, et des obligations accrues en matière de charges de maintenance à assumer.

Plus globalement, Coallia apparaît à ce jour exposée à de nombreux défis qui mettent à l'épreuve sa viabilité à terme. Longtemps centrée sur son métier de logement accompagné financé de manière autonome par les redevances des résidents, l'activité de l'association dépend dorénavant de manière croissante de ressources sous contrôle de tiers financeurs. Au surplus, compte tenu de la forte montée en puissance des sollicitations de l'Etat en matière d'hébergement d'urgence, le modèle fondé sur des dotations publiques relativement pérennes est devenu minoritaire devant la place dorénavant prise par les subventions annuelles, schéma de financement d'autant plus précaire que les résultats des autres activités ne seraient pas susceptibles de compenser une réduction des excédents réalisés sur cette activité d'hébergement.

Les ressources de l'association deviennent en conséquence de moins en moins prévisibles sur le moyen terme, alors même que ses coûts de structure et ses coûts d'exploitation sont soumis à de fortes tensions et que les besoins d'investissements immobiliers sur le patrimoine restant détenu en propre sont considérables.

Les risques associés à ces changements, et en particulier la possibilité de reprise du résultat par les tiers financeurs, ne sont ni évalués, ni maîtrisés, ni présentés dans les états financiers de l'association, et le résultat net qui y figure n'est pas représentatif de la structure des risques engendrés par l'activité. Plus fondamentalement, les déficits structurels constatés sur le pôle historique de l'habitat social adapté ne permettent pas à Coallia de continuer à faire reposer le financement de son siège sur ce secteur, et doivent conduire à des réformes permettant d'assurer la soutenabilité financière de l'association.

La démarche engagée dans le cadre du plan Cap Coallia 2024, trop récente pour que ses résultats soient évalués, s'inscrit dans ce contexte et doit conduire à identifier des sources d'économies. Elle reste en tout état de cause insuffisante au regard des défis auxquels l'association est confrontée. Compte tenu de la fragilité de sa structure de financement, c'est l'ensemble de sa stratégie, aujourd'hui dépendante de décisions ponctuelles des pouvoirs publics, sans que l'association ne dégage de marges de manœuvre par ailleurs, qui devrait être questionnée.

### *Un défaut de pilotage des moyens et des activités*

La très forte croissance du volume d'activités de l'association est allée de pair avec une augmentation importante des effectifs employés. En dépit de ce changement d'échelle, qui impose le déploiement d'outils et de méthodes à même de garantir une gestion rigoureuse des ressources humaines, la période sous revue a été marquée par une succession de dysfonctionnements et d'approximations.

Les responsables de Coallia ne sont pas parvenus à déployer correctement le nouveau système d'information des ressources humaines qui devait pourtant «*faciliter, fiabiliser et sécuriser*» la gestion des personnels, et de trop nombreux points de fragilité demeurent. De même, des éléments basiques de pilotage, comme le suivi infra-annuel de la masse salariale, la répartition des personnels par grandes activités, la fiabilisation des éléments de paie ou la connaissance des postes vacants, sont encore absents ou tout juste à l'état de projet. Au surplus, le processus de décision interne reste opaque, certains éléments importants de la politique de ressources humaines n'ayant fait l'objet d'aucune directive claire (primes exceptionnelles, avantages en nature logements et repas, utilisation des véhicules de fonction). Enfin, en dépit de très nombreuses procédures diffusées sur le terrain, le siège ne se donne pas les moyens de contrôler leur mise en œuvre effective et accepte des documents non standardisés, notamment pour la paie des salariés, ce qui est une source potentielle d'erreurs de traitement.

Le pilotage des métiers de l'association n'est pour sa part pas plus satisfaisant. Les activités du secteur hébergement et logement accompagné, qui représente environ 70 % des établissements de Coallia, ne sont pas connues avec une précision suffisante par la direction générale. Les indicateurs d'activité existants, essentiellement quantitatifs, ne sont suivis que localement. Dépourvue de toute donnée de base relative aux personnes accueillies, l'association n'est donc pas en mesure de piloter quoi que ce soit. De surcroît, l'absence d'un dispositif d'information relatif aux événements indésirables graves est révélatrice d'un manque

d'attention à la qualité du service rendu aux personnes accueillies et aux risques encourus par les personnels, exigence qui devrait pourtant être au cœur des préoccupations de l'association. Jusqu'à présent, les services de l'État semblent s'être satisfaits de la réactivité manifestée par les équipes de Coallia pour répondre à leurs sollicitations croissantes en matière d'hébergement d'urgence. La rapidité de réaction de cet opérateur ne saurait toutefois être considérée comme le seul critère d'appréciation, la qualité de la prise en charge offerte aux populations accueillies, tout comme l'utilisation efficiente des moyens alloués, devant elles aussi être retenues comme des éléments d'appréciation essentiels. À l'avenir, des dialogues de gestion beaucoup plus exigeants devront être conduits avec Coallia, afin de l'amener à mieux évaluer la qualité des actions mises en œuvre.

Sept années après la grave crise financière traversée par l'association, son intégrité a pu être préservée, permettant ainsi aux services de l'État de conserver à disposition un acteur de terrain qui a répondu à leurs nombreuses sollicitations ces dernières années en termes d'hébergement d'urgence. Les réformes de fond nécessaires n'ont toutefois été que partiellement conduites, et la persistance de multiples fragilités soulève de sérieuses interrogations sur la viabilité de Coallia à moyen et long terme. Il importe en conséquence que des mesures de redressement soient prises dans les délais les plus brefs par l'association, et que les services de l'État eux-mêmes, en tant que commanditaires et financeurs principaux de Coallia, exercent une vigilance toute particulière dans le suivi des restructurations à mener, qui seules sont à même de garantir sa pérennité. Le présent rapport ne remet pas en cause l'engagement et le professionnalisme des agents de Coallia.

## RECOMMANDATIONS

*La Cour considère que les recommandations suivantes doivent être mises en œuvre sans délai.*

### **Stratégie, organisation et pilotage des activités de l'association**

Recommandation n° 1 (Coallia) : Adopter un nouveau projet d'entreprise associative

Recommandation n° 2 (Coallia) : Étendre et renforcer la démarche de contrôle interne et de maîtrise des risques.

Recommandation n° 4 (Coallia) : Mettre en place les flux d'information permettant d'assurer le suivi et le pilotage de l'activité des établissements (notamment le suivi des événements indésirables) et des ressources humaines (notamment le suivi infra annuel des effectifs et de la masse salariale), et, en sens inverse, l'animation de la communauté de travail.

### **Gestion administrative et financière et gestion des ressources humaines**

Recommandation n° 3 (Coallia) : Restructurer l'organisation de la filière administrative, comptable et financière de l'association et mettre en place une comptabilité d'engagement.

Recommandation n° 5 (Coallia) : Mettre en place un plan de suivi et de redressement des activités structurellement déficitaires, qu'elles soient financées par ressources propres ou par fonds sous contrôle de tiers.

Recommandation n° 6 (Drihl, Coallia) : Mettre en oeuvre en 2024 une nouvelle autorisation de prélèvement pour frais de siège pour la période 2025-2029.

Recommandation n° 7 (Coallia) : Mettre en place un suivi national des risques de reversements de subventions et l'intégrer à l'analyse du risque réel financier pour l'association.

Recommandation n° 8 (Coallia) : Procéder à une correction des valeurs inscrites au bilan au titre des immobilisations corporelles.

Recommandation n° 9 (Coallia) : Définir et faire appliquer les procédures RH relatives aux éléments de paie, à la gestion des avantages en nature et aux astreintes.

## INTRODUCTION

Créée en 1962 à l'initiative des pouvoirs publics, l'Association pour la formation technique de base des Africains et Malgaches résidant en France (AFTAM), présidée par M. Stéphane Hessel alors directeur de la coopération au ministère de l'éducation nationale, avait vocation à proposer aux travailleurs migrants des formations techniques utiles dans la perspective d'un retour dans leurs pays d'origine. Elle compte à son conseil d'administration des représentants de plusieurs ministères<sup>1</sup> et de chacun des États africains ayant signé avec la France une convention en matière d'immigration.

Avec le remplacement en 1964 de M. Hessel à la présidence de l'association par M. André Postel-Vinay, directeur général de la Caisse centrale de coopération économique – organisme intervenant dans la politique publique de résorption des bidonvilles –, l'AFTAM a vu progressivement son rôle s'orienter vers la construction de foyers pour travailleurs migrants, notamment en Île-de-France et en Picardie, le constat étant fait que ces derniers restaient en France et avaient donc besoin d'un hébergement pérenne.

À la demande des pouvoirs publics ou à la faveur d'importantes opérations de reprise de certaines associations<sup>2</sup>, l'AFTAM a ensuite consolidé son positionnement parmi les opérateurs de référence dans l'hébergement de travailleurs migrants, en même temps qu'elle accueillait au fil du temps des populations fragiles aux profils de plus en plus diversifiés, qu'il s'agisse de réfugiés issus de régions du monde en conflit<sup>3</sup> ou de publics français en situation de précarité.

Au cours de cette période de développement, les représentants de l'État au sein de l'AFTAM laissent place à des membres issus du secteur du logement et de l'habitat social (Habitat et Humanisme, Action Logement, Union sociale pour l'habitat Île-de-France AORIF).

Diversifiée dans le secteur médico-social à partir des années 1990, l'AFTAM, rebaptisée Coallia en 2012, employait en 2021 près de 4 300 salariés dans 755 établissements, services et programmes situés dans 13 régions et 45 départements, sa présence étant particulièrement forte en Île-de-France ainsi que dans le Nord et l'Ouest du territoire.

Avec un total de bilan de près de 243 M€ en 2021 et des produits d'exploitation de plus de 411 M€ (comptes consolidés), l'association Coallia intervient à ce jour dans quatre grands domaines :

- l'hébergement social pour sortir les publics fragilisés des situations d'urgence (personnes sans domicile fixe, demandeurs d'asile et réfugiés),
- le logement accompagné (pensions de famille, résidences sociales, foyers de travailleurs migrants, foyers de jeunes travailleurs),
- l'accueil et l'accompagnement médico-social pour prendre soin des personnes âgées et des personnes en situation de handicap (Ehpad, foyers d'accueil médicalisé, appartements de coordination thérapeutique...),

<sup>1</sup> Éducation nationale, coopération, santé publique, travail, intérieur.

<sup>2</sup> Par exemple, au cours des années 2000, reprise des associations Assotraf et Soundiata Nouvelle (foyers de travailleurs migrants) ; reprise en gestion d'établissements auparavant exploités par le centre d'action sociale de la Ville de Paris.

<sup>3</sup> Notamment les réfugiés du Sud-Est asiatique dans les années 70.

- l'intermédiation locative pour favoriser l'accès à des logements du parc privé, (Coallia louant des logements et les proposant en sous-location à des personnes aux revenus modestes).

En application des dispositions de l'article L. 111-7 du code des juridictions financières, et dans les limites posées par la décision du Conseil constitutionnel n° 2015-727 DC du 21 janvier 2016, la Cour des comptes a contrôlé les comptes et la gestion de l'association Coallia pour les exercices 2016 à 2021, éclairée le cas échéant par l'analyse des évolutions observées au cours de l'année 2022.

Cette période a été marquée à la fois par une grave crise financière et de gouvernance, provoquée par une politique de croissance mal maîtrisée, et par une forte progression de l'activité de l'association, en raison des nombreuses sollicitations de l'État pour faire face aux crises migratoires et à la crise sanitaire.

Alors que la crise qui a ébranlé Coallia au début de la période sous revue a été attribuée à de nombreux errements commis auparavant dans le pilotage de l'association, le présent rapport s'attache à mesurer les progrès qui ont pu être accomplis depuis lors en termes de gouvernance et de vision stratégique (I), ainsi que dans l'organisation des services et la conduite des activités (II).

Au-delà des mesures financières d'urgence qui ont permis d'assurer la survie et l'intégrité de Coallia, il analyse les fondamentaux économiques de l'association, dans les différents métiers qu'elle exerce à ce jour, pour évaluer sa solidité financière à moyen et long terme (III).

La difficulté pour l'association à assumer ses responsabilités de propriétaire d'un parc immobilier vieillissant ayant été au cœur de la crise traversée en 2016, l'association a fait le choix d'externaliser une part importante des immeubles qu'elle exploite. Ce rapport mesure les nombreux défis posés à Coallia par les enjeux de modernisation de ses établissements, qu'ils soient détenus en propre ou par des bailleurs (IV).

Enfin, dans un contexte où les effectifs de Coallia sont passés en six ans de 3 257 à 4 293 personnes, la gestion des ressources humaines revêt une importance particulière. L'organisation mise en place en la matière, les méthodes et les outils déployés sont évalués pour en mesurer l'efficacité (V).

Les développements qui suivent conduisent à neuf recommandations, qui s'adressent principalement à l'association, mais aussi aux autorités de tarification.

# **1 UNE GOUVERNANCE PERFECTIBLE ; DES CHOIX STRATEGIQUES CLAIRS A FAIRE**

La nouvelle gouvernance mise en place en 2017 pour redresser l'association a procédé à plusieurs réformes statutaires successives au cours de la période sous revue, dans le but de rétablir des mécanismes de décision qui soient plus rigoureux et transparents. Les progrès constatés dans la pratique quotidienne sont toutefois partiels et nécessitent d'être poursuivis.

En dépit des graves difficultés financières causées par la politique de croissance sans maîtrise conduite dans le passé, aucun enseignement lucide n'en a été tiré par les nouveaux dirigeants. Le choix de priorités stratégiques claires s'impose à l'association, pour éviter les risques d'une fuite en avant.

## **1.1 Une gouvernance qui, en dépit des améliorations apportées, manque encore de transparence**

### **1.1.1 La crise de gouvernance de 2017 et les constats sévères de l'agence nationale de contrôle du logement social**

#### 1.1.1.1 Un changement de présidence et de direction générale opéré sous la pression

Une politique de croissance mal maîtrisée et un pilotage défaillant ont provoqué, au début de la période sous revue, une lourde crise financière de l'association. Face au constat d'une situation très dégradée – forte augmentation de la dette (multipliée par près de trois entre 2007 et 2016), performances d'exploitation médiocres ne permettant plus de faire face au service de la dette, insuffisance de trésorerie disponible (cf. *infra* – partie III) - exposant Coallia au risque d'une cessation de paiements, l'Unafol (Union professionnelle du logement accompagné) tout comme l'intersyndicale et certains directeurs de Coallia sont intervenus au premier semestre 2017 auprès de l'Etat pour exiger la mise en œuvre d'un plan de redressement immédiat et un changement de gouvernance.

Leur objectif clairement affiché, et partagé par le ministère chargé du logement, consistait à sauvegarder l'intégrité et l'indépendance de Coallia, exposée à un risque de démantèlement au profit d'autres opérateurs du secteur.

En réponse à ces pressions à la fois internes et externes, le président en exercice, qui assumait cette responsabilité depuis 2012, a été remplacé en juin 2017. Le directeur général alors en poste a fait l'objet d'une procédure de licenciement pour faute dès le mois de mars 2017. La nomination d'un successeur, toujours en fonctions à la date du présent rapport, n'est intervenue qu'en mars 2018, l'intérim ayant été assuré dans l'intervalle successivement par deux cadres de l'association.

### 1.1.1.2 De graves manquements dans le fonctionnement antérieur des instances de gouvernance

Dans son rapport de contrôle sur la période 2013-2017, l'agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS) soulignait que les difficultés rencontrées par Coallia tenaient en partie à des manquements caractérisés dans l'information des instances de gouvernance et dans leur association aux mécanismes de décision.

Il était ainsi relevé que 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* », les éléments portés à sa connaissance ne lui permettant pas « *d'identifier les incertitudes pesant sur la continuité d'exploitation* ». Au surplus, elle n'était invitée à approuver qu'une partie des conventions dites réglementées selon les prescriptions posées par le code de commerce (art. L. 612-5) et le code de l'action sociale et des familles (art. L. 313-25).

Sur ce dernier point par exemple, l'ANCOLS déplorait que les nombreuses avances de trésorerie reçues par l'association de sa filiale Coallia Habitat (cf. *infra* – partie III), pourtant proscrites par la convention de comptes courants d'associés conclue en 2010 qui interdit tout solde débiteur pour Coallia, n'aient jamais fait l'objet de la moindre délibération en assemblée générale.

De la même manière, l'ANCOLS soulignait que le conseil d'administration de Coallia n'avait pas assumé de façon satisfaisante son pouvoir de contrôle au cours de la période 2013-2017. Ainsi, il n'avait pas jugé opportun de se doter de comités spécialisés, faculté qui lui était pourtant ouverte par l'article 7.2 des statuts alors en vigueur. Il s'était limité, dans la plupart des cas, à suivre les propositions formulées par le directeur général pour les investissements et les nouveaux projets, sans contre-expertises approfondies.

Quant au bureau du conseil d'administration, l'agence relevait que son mode de fonctionnement n'avait pas non plus donné satisfaction. Il était ainsi souligné que le bureau avait pris certaines décisions qui appartiennent statutairement au conseil d'administration ou à l'assemblée générale.

## **1.1.2 Une collégialité pas à pas restaurée, mais des progrès insuffisants dans la rigueur des mécanismes de décision**

En réponse à ces constats, admis par Coallia, plusieurs révisions successives des statuts de l'association ont été opérées au cours de la période sous revue. Elles ont visé à la fois à renforcer et préciser les prérogatives de contrôle du conseil d'administration, et à développer ses capacités propres d'expertise par la mise en place de plusieurs comités spécialisés.

### 1.1.2.1 Un renforcement des pouvoirs de contrôle du conseil d'administration

Peu de temps après la prise de fonctions du nouveau président de l'association, une première révision des statuts datant d'octobre 2015 a été adoptée en novembre 2017 pour

permettre, à titre principal, un enrichissement des compétences au sein du conseil d'administration, avec l'arrivée de nouvelles personnalités qualifiées issues notamment du monde politique ou de la sphère publique.

Elle a conduit en outre à un élargissement de la composition du bureau du conseil d'administration, dont plusieurs membres sont désignés pour superviser les sujets liés respectivement à l'asile et l'immigration, aux activités médico-sociales, au logement accompagné, à la stratégie patrimoniale et aux actions culturelles et de citoyenneté.

Les améliorations les plus significatives ont surtout été apportées par les révisions statutaires de juin 2019, puis de juin 2021.

Alors que les statuts antérieurs comportaient des dispositions ambiguës sur le statut du directeur général (salarié et/ou mandataire social), la version révisée en juin 2019 confirme sa position exclusive de salarié et modifie en conséquence l'article 14 des statuts sur la délégation de pouvoirs qui lui est consentie (cf. *infra* – partie II).

En parallèle, l'article 7 définissant les prérogatives du conseil d'administration a été profondément remanié pour y affirmer non plus un pouvoir de décision exercé en propre, mais une double exigence d'approbation des propositions formulées par le directeur général et de contrôle permanent de son action. C'est dans cette perspective qu'ont été créés trois comités spécialisés (audit ; appels d'offres ; rémunération et gouvernance).

La révision statutaire de juin 2021 conforte davantage encore les prérogatives du conseil d'administration. Au surplus, une disposition nouvelle limite expressément les pouvoirs de décision du directeur général lorsqu'il agit « *dans l'urgence* », en précisant que celle-ci doit être « *dûment motivée* » et nécessite une « *information du comité d'audit ou du comité d'investissement* » ainsi qu'une approbation *a posteriori* par le conseil d'administration.

Deux autres comités spécialisés ont été créés : un comité d'investissement (distinct du comité d'audit) et un comité sur les projets d'établissement et de service<sup>44</sup>. Outre ces comités spécialisés à caractère permanent, le conseil d'administration a par ailleurs décidé de créer un comité temporaire, consacré au suivi des mécanismes d'attribution des logements de fonction, qui s'est réuni à plusieurs reprises au cours de l'année 2022 pour répondre aux critiques formulées par l'ANCOLS.

### 1.1.2.2 Des avancées encore indispensables dans la transparence et la rigueur des mécanismes de décision

Les révisions statutaires successives ainsi mises en œuvre manifestent de la part de la nouvelle gouvernance une volonté de restaurer des mécanismes de décision à la fois plus collégiaux et plus rigoureux, à même de mettre un terme aux errements déplorés dans le passé.

Après trois exercices (2015 à 2017) au cours desquels les commissaires aux comptes ont dû établir un constat de carence sur la production des documents prévisionnels requis par l'article L612-2 du code de commerce pour apprécier les risques pesant sur la continuité d'exploitation, l'information des organes délibérants (conseil d'administration et assemblée

---

<sup>44</sup> Ils ont été respectivement renommés comité d'engagement et comité Loi 2002-2 (ESMS) dans la nouvelle révision du règlement intérieur adoptée en juin 2022

générale) a enfin été complétée, à partir de la clôture des comptes 2019, avec les données rétrospectives (situation de l'actif réalisable et du passif exigible) et prospectives (compte de résultats prévisionnel et plan de financement) prévues par la réglementation.

Il ressort par ailleurs des relevés de décision du bureau du conseil d'administration – dont les réunions sont plus fréquentes désormais - que le contenu des sujets soumis à son examen s'est nettement enrichi à partir de 2021. Pour les comités spécialisés à caractère permanent, s'impose en revanche le constat d'une montée en charge tardive que ne suffisent pas à justifier la crise sanitaire et le confinement strict du printemps 2020.

Ainsi, le comité d'audit instauré en décembre 2019 n'a commencé à travailler qu'à partir de 2021, année au cours de laquelle il a été consulté à six reprises, dont quatre fois en procédure écrite, modalité qui n'est pas de nature à favoriser des échanges de vues approfondis. Aucune réunion de ce comité n'a été consacrée, comme l'impose pourtant le règlement intérieur, à la préparation de la clôture des comptes 2020 par le conseil d'administration. Ce n'est qu'en 2022 qu'un mode de fonctionnement plus satisfaisant a été trouvé, avec neuf réunions, le comité d'audit s'étant notamment prononcé à la fois sur la clôture des comptes 2021 et sur le budget 2023.

Pour la commission d'appels d'offres, elle aussi instaurée en 2019 et renommée commission des marchés dans le règlement intérieur révisé en juin 2022, l'association n'a été en mesure de produire que cinq procès-verbaux de réunions tenues entre 2020 et 2021. En 2022 en revanche, la commission est devenue plus active (une dizaine de réunions ont eu lieu).

Sur le fond surtout, les révisions statutaires opérées n'ont pas encore produit les effets escomptés en termes de transparence et de rigueur des mécanismes de décision, plusieurs décisions relatives à des sujets pourtant essentiels ayant été prises en dehors de toute association des instances délibérantes ou, au mieux, à l'issue d'une information sommaire.

Ce constat vaut pour certains projets de développement récents. Il en va ainsi par exemple pour le dispositif francilien Solibail d'intermédiation locative, qui a fait l'objet en novembre 2022 d'un appel à projets de la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (Drihl) pour la période 2023-2026. Identifié dès 2017, lors des travaux diligentés par la nouvelle gouvernance pour arrêter les mesures d'urgence de redressement de Coallia, parmi les activités les plus déficitaires de l'association, le dispositif Solibail est l'objet de profondes divergences au sein des services du siège. En raison des pratiques d'enregistrement comptable longtemps retenues<sup>5</sup>, l'association ne dispose d'aucune vision claire sur les équilibres économiques de cette activité. Ces incertitudes ont conduit la direction financière, lors de la clôture des comptes 2021, à enregistrer sur le dispositif Solibail un déficit exceptionnel de plus de 1 M€, correspondant au cumul des déficits antérieurs estimés. Alors que le nouvel appel à projets offrait à l'association la possibilité d'arrêter une position stratégique claire sur ce dispositif – maintien à l'identique, renouvellement dans un format réduit, ou arrêt pur et simple -, les instances délibérantes n'ont pas été invitées à procéder à un examen du sujet. Non seulement ce dossier aux enjeux pourtant essentiels n'a donné lieu à aucune délibération au sein des comités spécialisés, du bureau et du conseil d'administration, mais au surplus la réponse à l'appel à projets (fondée sur le choix d'un maintien de l'offre Coallia à l'identique) a été produite sous le seul timbre de la directrice de l'unité territoriale

---

<sup>5</sup> Prise en compte de produits à recevoir permettant de présenter à l'équilibre les résultats comptables de chaque exercice.

concernée, et non pas sous la signature du directeur général, seul détenteur de la délégation de pouvoirs requise. L'association se trouve donc de nouveau engagée, pour quatre années supplémentaires, dans ce dispositif qui représente un budget annuel de l'ordre de 13 à 14 M€ et sur lequel les services du siège ne disposent d'aucune assurance quant à la possibilité de le gérer sans accumuler de nouveaux déficits venant grever potentiellement les fonds propres de Coallia.

De la même manière, des arbitrages importants ont été rendus au cours de la période sous revue sur les règles et méthodes comptables à appliquer par l'association. L'entrée en vigueur des règlements ANC 2018-06 sur les associations et ANC 2019-04 sur les ESMS, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020, a conduit la direction de Coallia à solliciter auprès de plusieurs experts extérieurs des notes d'interprétation et de méthode sur des sujets aussi divers que la comptabilisation des produits d'activités, la qualification et l'enregistrement des fonds dédiés, le traitement des subventions d'investissement et d'exploitation, les provisions réglementées ou les fonds propres.

Sur la base des propositions formulées à la fin de l'année 2020 par ces conseils, des choix de méthodes comptables ont été retenus par la direction générale et ont fait l'objet, au cours des premiers mois de l'année 2021, de présentations aux équipes concernées du siège et du réseau, sans qu'il y ait eu une délibération préalable du comité d'audit, ni du bureau du conseil d'administration. Leur consultation, bien qu'elle ne soit pas obligatoire, aurait pourtant été très opportune compte tenu des conséquences significatives qu'emportent les règles finalement retenues dans la lecture et l'interprétation des comptes de Coallia (cf. *infra* – partie III). De fait, les instances délibérantes de Coallia n'ont été conduites à valider les changements de méthodes comptables ainsi introduits que lors du vote portant sur l'approbation globale des comptes 2020.

En matière de mise en concurrence des prestataires enfin, l'instauration d'une commission d'appel d'offres dès la fin de l'année 2019 tenait à la nécessité de répondre aux critiques formulées dans le rapport de l'ANCOLS. Outre le fait que cette commission semble avoir peu statué en 2020 et 2021, il apparaît qu'un domaine comme les prestations de conseil n'a quasiment pas fait l'objet d'appels à candidatures dans le cadre d'une procédure ouverte et transparente.

Alors que les honoraires (hors commissariat aux comptes et contentieux) représentent chaque année une charge de 3 M€ à près de 5 M€ au cours de la période sous revue, la direction générale a fait appel de gré à gré aux cabinets de conseil. Telle était la manière de procéder utilisée par les anciens dirigeants, ce qu'avait confirmé un audit interne diligenté en 2017 par le nouveau président. Mais la pratique est demeurée depuis l'installation de la nouvelle gouvernance. L'exemple le plus illustratif en la matière est celui d'un cabinet de conseil en stratégie et en conduite du changement qui, aux termes d'un contrat initial complété par cinq avenants successifs, a continûment travaillé aux côtés des dirigeants de Coallia de 2017 à 2021, pour un montant total facturé de près de 3,7 M€.

Dès la mise en place de la commission d'appel d'offres à la fin de l'année 2019, il eût été logique et nécessaire de lui confier le soin d'ouvrir la concurrence sur des prestations aussi coûteuses, dans le respect des exigences de transparence envers les instances délibérantes de l'association.

## **1.2 Le nécessaire recentrage sur des priorités stratégiques claires, pour éviter les risques d'une fuite en avant**

La période 2016-2021 a été marquée par de profonds bouleversements pour Coallia. À la crise interne, financière et de gouvernance, qui a nécessité des mesures d'urgence pour assurer sa survie, ont succédé plusieurs crises externes (flux migratoires en Europe, crise sanitaire) qui ont conduit l'association – comme les autres opérateurs de l'hébergement - à répondre aux sollicitations croissantes de l'État pour la prise en charge de publics fragilisés toujours plus nombreux. Dans l'ensemble, Coallia est considéré par ses interlocuteurs comme un partenaire réactif dans la prise en charge de ces publics, quelles que soient les circonstances. Cette réactivité, qui est à saluer et témoigne de l'engagement des personnels de Coallia, présente un grand avantage pour l'État. Mais son caractère indifférencié ne permet pas à l'association d'assurer sa viabilité financière à moyen et long terme.

En effet, alors qu'un environnement aussi mouvant et incertain invite à construire une vision claire sur ce que sont les ressorts, les fragilités et les priorités de l'association, les dirigeants et les instances de gouvernance n'ont pas pris les dispositions nécessaires pour doter Coallia d'un projet stratégique. Par ailleurs, ils manifestent une inertie dans certaines décisions stratégiques qui s'imposent, tandis qu'à l'inverse, ils ont engagé l'association dans une opération de croissance externe risquée.

### **1.2.1 Des arbitrages impératifs sur les priorités stratégiques à privilégier**

La forte croissance des activités d'hébergement d'urgence (cf. *infra* – partie III), devenues au cours de la période sous revue le principal levier de développement de Coallia, constitue, aux yeux de ses dirigeants actuels comme de leurs prédécesseurs, l'illustration de ce qu'est la stratégie de l'association, centrée sur la réponse, en toutes circonstances, aux sollicitations de l'État.

Une telle approche, qui s'apparente à celle d'un « opérateur de l'État » et revient de fait à assumer une stratégie non pas choisie mais subie, ne peut néanmoins tenir lieu de clé de voûte exclusive du projet associatif de Coallia, dans la mesure où l'association n'a pas fait la preuve de sa capacité à atteindre un équilibre dans la durée quel que soit la nature et le volume des activités exercées. Elle ne doit pas faire obstacle à un travail approfondi sur le choix des priorités de développement de l'association et les moyens qui doivent y être affectés.

Cette démarche est d'autant plus indispensable que Coallia demeure, en dépit des mesures de redressement adoptées en début de période sous revue, dans une situation financière encore fragile et que les facteurs de risque se multiplient : perte de maîtrise d'une partie importante des recettes ; fragilisation du modèle économique des résidences sociales et foyers de travailleurs migrants ; inflation généralisée des coûts, etc. L'association n'a en conséquence pas l'assise nécessaire pour lui permettre de se maintenir ou de se développer de manière viable, en l'état et sans restructurations profondes, sur toutes les lignes de métiers qui sont actuellement les siennes.

### 1.2.1.1 Une association dépourvue d'un projet d'entreprise associative depuis 2018

Le dernier projet d'entreprise associative (PEA) a été adopté par Coallia en 2013, juste après la célébration des 50 ans de l'AFTAM, pour la période 2013-2018. Dans l'objectif de conforter l'association sur ses quatre métiers (habitat social adapté, hébergement social, secteur médico-social et promotion sociale), le projet adopté est structuré autour de « *trois ambitions* » : « *adapter l'offre de service aux besoins et à leurs évolutions* » ; « *renforcer les capacités d'ingénierie et d'innovation pour répondre à une demande diversifiée et multiple* » ; « *développer une force de proposition en direction des politiques publiques* ».

Depuis lors, le visage de Coallia a profondément changé. Sur les six années de la période sous revue par la Cour des comptes, le nombre d'établissements et de services gérés par l'association tout comme ses produits d'exploitation ont connu une croissance de plus de 60 %, son effectif salarié s'est accru de plus de 35 %, et la structure de ses recettes – auparavant dominée par des ressources propres issues des loyers perçus auprès de ses résidents – dépend dorénavant en grande partie de ressources sous contrôle de tiers financeurs (subventions, dotations globales et prix de journée).

Ces bouleversements tiennent surtout à la forte montée en puissance des activités d'hébergement social, les crises migratoires successives en Europe, puis la crise sanitaire, ayant conduit l'État à solliciter de manière croissante Coallia, comme les autres grands opérateurs nationaux de l'hébergement, pour prendre en charge des publics fragiles toujours plus nombreux. Coallia est ainsi un acteur de poids dans l'accueil et l'accompagnement des populations migrantes.

Pour autant, les instances de gouvernance et les dirigeants de Coallia n'ont pas encore tiré les conséquences des transformations profondes ainsi vécues en mettant en oeuvre un nouveau projet stratégique. Or, sans analyse de sa capacité à dégager un équilibre financier sur chacun de ses différents métiers, en fonction de leurs modalités de financement et de leurs conditions d'exploitation (coûts de fonctionnement et de maintenance des bâtiments, coûts d'investissement), Coallia n'est pas en mesure de déterminer quelles sont les activités qu'elle peut effectivement développer de manière soutenable.

Les perturbations fortes provoquées par la crise de gouvernance, ainsi que la priorité donnée aux mesures d'urgence destinées à assurer la survie de Coallia, permettent de comprendre que rien n'ait été entrepris jusqu'en 2018 pour préparer le relais du PEA 2013-2018. Il a fallu ensuite attendre la fin de l'année 2020 pour que le bureau, puis le conseil d'administration, débattent sur un premier document d'orientation présentant les possibles thèmes-clés (« *consolider le modèle économique* », « *maîtriser le développement* », « *valoriser les salariés et les métiers* », « *faire vivre le PEA en s'appuyant sur la communication* ») d'un nouveau PEA 2021-2025.

Alors que le conseil d'administration tenu en décembre 2020 a demandé au directeur général de travailler à l'ouverture de ce chantier, en mettant en place un comité *ad hoc* et en privilégiant une démarche participative associant largement l'ensemble des collaborateurs, aucune avancée concrète n'a été constatée par la suite, la seule initiative prise ayant été le lancement d'un plan de recherches d'économies dénommé Cap Coallia 2024 (cf. *infra* – partie II).

Ce n'est qu'en décembre 2022, alors que Coallia vient de franchir le cap des 60 ans d'existence depuis la fondation de l'AFTAM, que le conseil d'administration a de nouveau débattu de l'exigence pour l'association d'adopter un nouveau PEA, fondé sur « *une ambition majeure : affirmer la mission d'utilité sociale de Coallia tout en garantissant la pérennité de l'association* ». À cette occasion les administrateurs ont validé l'objectif de privilégier six orientations stratégiques, parmi lesquelles figurent à la fois la nécessité de « *définir la ligne stratégique* » des activités de Coallia, de « *réinventer le fonctionnement de l'association et les équilibres économiques par un plan de transformation* » ou encore de « *déployer la culture qualité et conformité* ».

L'inertie dont a fait preuve l'association dans le lancement de ce chantier – laquelle ne peut s'expliquer ni se justifier par des événements tels que la crise sanitaire ou la cyber-attaque subie par Coallia en mars 2021 – est d'autant plus regrettable qu'elle est constitutive d'une situation de carence au regard des obligations posées par le code du travail sur les thèmes soumis à négociation obligatoire avec les institutions représentatives du personnel.

Il est en conséquence indispensable que Coallia adopte à bref délai, après le travail de réflexion, de participation et de consultation interne nécessaire, un nouveau PEA quinquennal. Les dirigeants de l'association ont pris auprès de la Cour l'engagement d'y parvenir avant la fin de l'année 2023, en précisant que ce plan sera déployé sur une durée de trois ans, afin de permettre à la gouvernance d'en dresser un bilan à terme rapproché et de prendre, si nécessaire, les mesures correctrices qui s'imposent.

La Cour prend acte de ce calendrier et insiste sur la nécessité de mener sans délai un travail approfondi sur toutes les lignes directrices exposées dans les documents préparatoires communiqués par l'association en vue de l'adoption imminente de ce plan. A cet égard, l'un des principes-clés retenus (« Définir la stratégie par type d'activité ») revêt une importance toute particulière, dans la mesure où il devra conduire la gouvernance et les dirigeants de Coallia à forger une vision claire sur les moyens « d'opérer des activités pérennes et à l'équilibre » et de « sécuriser globalement l'association par métier ».

#### 1.2.1.2 Une difficulté à faire les choix nécessaires : l'exemple du pôle médico-social

Dès 2015-2016, cette branche d'activités - qui rassemble une cinquantaine d'établissements et de services accueillant des personnes en situation de handicap et des personnes âgées dépendantes - est identifiée comme une source importante des difficultés rencontrées par l'association. Au terme d'une stratégie de croissance tous azimuts conduite par les anciens dirigeants dans la première moitié des années 2010, le pôle médico-social (MS) représentait au début de la période sous revue environ 25 % du total des produits d'activités de l'association, mais 38 % de la masse salariale et près de 50 % de l'endettement total.

Une telle situation tenait à la fois à la médiocre qualité des établissements ou associations reprises – placés dans la plupart des cas en redressement judiciaire et opérant souvent dans des bâtiments en mauvais état –, à des dotations mal négociées avec les autorités de tarification au regard du niveau de dépendance des résidents accueillis, ou encore à des charges de personnel excessives en raison à la fois d'un régime horaire favorable (32 h hebdomadaires – cf. *infra* – partie V) et d'un absentéisme élevé compensé par le recours à l'intérim.

Les fragilités de ce pôle MS se concentrant surtout sur les établissements accueillant les personnes âgées, la direction de Coallia avait mis à l'étude en 2016 un projet de cession en bloc de ses 15 Ehpad alors en activité, dont les pertes cumulées enregistrées en 2015 s'élevaient à 2,2 M€. La crise de gouvernance intervenue au printemps 2017 a interrompu ce projet, pour lequel l'association avait fait appel à un cabinet extérieur auquel plus de 1 M€ d'honoraires ont été versés.

Indépendamment de la cession isolée des Ehpad du Val-de-Marne sous la pression de l'urgence (cf. *infra* – partie III), la nouvelle gouvernance a tenu à relancer la réflexion sur le pôle MS dans son ensemble, dans l'objectif de savoir « *comment atteindre l'équilibre financier et relancer le développement* »<sup>6</sup>. En première approche, a été privilégié un projet d'ensemble combinant un adossement à un opérateur immobilier – auquel aurait été transféré le patrimoine d'exploitation du pôle MS de Coallia – et un partenariat opérationnel avec un autre acteur déjà présent dans le secteur médico-social.

Après avoir recentré dès 2018 ses discussions avec un seul partenaire, et manifesté à la fois hésitations et indécision pendant près de 18 mois sur un premier projet de protocole d'intention élaboré en novembre 2019, les instances de gouvernance de Coallia se sont saisies, seulement au printemps 2021, d'un nouveau projet de partenariat dont le périmètre se limitait à la perspective d'un simple adossement immobilier. Ce projet a été lui aussi finalement abandonné en juin 2022, pour des motifs tenant à la fois à un niveau trop élevé des redevances prévisionnelles et à l'insuffisance des engagements proposés en termes de travaux de modernisation du parc.

Au terme de ce travail de quatre ans et qui s'est conclu par un constat d'échec, et après avoir sollicité de nouveau un cabinet extérieur auquel ont été versés en pure perte des honoraires de plus de 1,1 M€, l'association doit tirer les conclusions d'un choix si longtemps différé.

Ayant tardé à rendre un arbitrage clair sur la cession du pôle médico-social ou, au contraire, sur son maintien et son redressement dans le portefeuille d'activités de l'association, les instances de gouvernance et les dirigeants ont contribué *de facto* à l'aggravation des fragilités dont souffre cette branche d'activités.

Le pôle médico-social affiche certes un résultat net cumulé positif de 4,5 M€ sur les six années de la période sous revue, mais le seul périmètre des Ehpad-Ehpa accuse pour sa part un déficit cumulé de 8,3 M€ sur la même période. À la fin de l'année 2021, le pôle MS dans son ensemble représente moins de 20 % des produits d'activité totaux de l'association, mais toujours plus 30 % de sa masse salariale et désormais près de 62 % de son endettement total. Il accumule au surplus un report à nouveau déficitaire de 11,2 M€<sup>7</sup> venant peser fortement sur les fonds propres de Coallia. La décision de ne pas se séparer de ces établissements laisse donc entière la question des voies et moyens de leur nécessaire redressement.

Par ailleurs, l'indécision des dirigeants sur le sort à réserver à cette activité a accentué les négligences et les retards dans les initiatives qui s'imposent pour la restructuration immobilière du parc exploité, alors même que plusieurs établissements ont été recensés – à l'occasion des nombreux travaux d'experts diligentés – comme étant « *dans un état de vétusté préoccupant* » (cf. *infra* – partie IV).

---

<sup>6</sup> Bureau du conseil d'administration – septembre 2017

<sup>7</sup> Ce montant intègre notamment 9,4 M€ de déficits non financés et de dépenses refusées par les autorités de tarification.

En outre, les errements commis par Coallia dans la conduite d'un projet comme la relocalisation de l'ehpad de Morières-lès-Avignon (après cinq années de retard dans la mise en œuvre d'une autorisation délivrée en 2017, l'association a reçu en 2022 une injonction d'effectuer les travaux dans un délai d'un an, assortie d'une menace de retrait pur et simple de l'autorisation en cas de non-exécution) manifestent un manque de professionnalisme dont les conséquences peuvent être importantes en termes d'image de Coallia auprès des pouvoirs publics en général et des autorités de tarification en particulier.

L'échec de la reprise de l'ehpad Notre-Dame de Lay (Loire) semble en être un révélateur. Alors que la fondation Notre-Dame avait manifesté la volonté de se rapprocher de Coallia, en lui confiant en juin 2014 un mandat de gestion pour son Ehpad de 82 lits, première étape avant une cession pleine et entière de son autorisation d'exploiter, elle a *in fine* rompu unilatéralement cet accord en 2021 et souhaité reprendre la maîtrise de la gestion de son établissement. Les griefs entre les deux parties ont été résolus par un protocole transactionnel, dans le cadre duquel Coallia a dû renoncer à la perception des frais de siège qui lui étaient dus au titre de son mandat de gestion et de pilotage.

### **1.2.2 Le choix de renouer avec des opérations de croissance externe et le risque d'une fuite en avant : l'exemple de l'Association pour la promotion des actions sociales et éducatives**

En dépit des difficultés que l'association éprouve à forger une vision claire sur ce que doivent être ses priorités, les dirigeants de Coallia ont pris l'initiative d'engager quelques opérations de reprise qui viennent accroître davantage les risques auxquels l'association s'expose. Il en va ainsi de l'opération de fusion-absorption de l'association pour la promotion des actions sociales et éducatives (Appase).

Mise sous administration provisoire en juin 2021 par le tribunal de grande instance (TGI) de Digne à la demande de la préfète du département – pour des motifs tenant à ses blocages de gouvernance et à sa fragilité financière –, l'association Appase opère dans plusieurs départements de la région PACA-Sud. Son activité – structurée autour des métiers de l'hébergement, du handicap et de la protection de l'enfance – mobilise plus de 200 salariés et a représenté en 2021 un total de produits de 14 M€, tandis que les difficultés accumulées se sont traduites par un report à nouveau déficitaire de 3 M€.

Alors que plusieurs opérateurs nationaux ont été sollicités par l'administrateur provisoire pour étudier la reprise de cette association, l'unique compétiteur de Coallia a rapidement retiré sa candidature, Coallia se retrouvant ainsi seule en lice à partir de l'automne 2021.

Lors des premières évocations, sommaires, de ce projet aux mois de mai et juin 2021, des voix se sont exprimées au sein des instances de gouvernance (bureau et conseil d'administration) pour souligner les risques que pouvaient présenter une telle opération, notamment en raison du fait que l'Appase exerce certains métiers (accueil d'usagers de drogues, établissements de protection de l'enfance) dans lesquels Coallia n'est pas présente et ne dispose d'aucune expertise. D'aucuns plaidaient en conséquence pour un simple « *plan de soutien et d'accompagnement* » de l'Appase, dans le cadre du réseau partenarial « *Coallisons* » que Coallia entendait mettre en place pour venir en soutien technique à des associations qui en expriment le besoin.

En dépit des audits diligentés par Coallia, qui ont confirmé les fragilités importantes de l'Appase (établissements structurellement déficitaires ; vétusté de certains bâtis et importants travaux nécessaires ; trésorerie très faible ; climat social dégradé ; relations conflictuelles et nombreux contentieux financiers avec les autorités de tarification, etc...), le bureau puis le conseil d'administration ont finalement validé, en décembre 2021, le principe non plus d'un simple accompagnement technique de l'Appase, mais d'un mandat de gestion démarrant en janvier 2022, destiné à déboucher dans les mois suivants sur une fusion-absorption.

Le schéma retenu par Coallia, qui prévoit un maintien à l'identique de l'ensemble des activités et de tous les collaborateurs de l'Appase, a en outre été bâti à partir de l'hypothèse d'un soutien financier substantiel de la part des autorités de tarification locales pour accompagner le redressement. En réponse aux questions de la Cour sur ces revendications financières (comblement des déficits antérieurs ; non-restitution des réserves ; renégociation des frais de siège ; rebasage des dotations ; demande de crédits non renouvelables, etc.) qui s'élevaient à près de 7 M€, la direction de Coallia a néanmoins admis « *qu'aucun engagement signé n'a été obtenu* » à ce jour de la part des financeurs, ce qui fait peser de sérieuses hypothèques sur la soutenabilité du projet de reprise. Au surplus, l'absence d'un chiffrage sérieux – soulignée par le commissaire à la fusion – des travaux à effectuer sur un certain nombre de sites de l'Appase rajoute aux incertitudes et à la mauvaise appréhension des risques attachés à ce projet.

Au terme des travaux conduits par les services du siège, mais sans que les comités spécialisés compétents (comité d'audit, comité d'investissement/d'engagement) n'aient été invités à participer au pilotage de ce projet pourtant majeur, l'assemblée générale extraordinaire de Coallia du 14 septembre 2022 a approuvé le traité de fusion-absorption de l'Appase.

Devant intervenir au 31 décembre 2022, la fusion n'a finalement pris effet qu'au 1<sup>er</sup> juin 2023, au terme des négociations qui ont dû être menées avec la présidente du Conseil départemental du Vaucluse, qui avait manifesté une ferme opposition à cette opération, au motif d'une absence d'expérience probante de Coallia sur les sujets liés à la protection de l'enfance, et en raison des déceptions causées par cette dernière dans la conduite défailante du projet de relocalisation de l'Ehpad de Morières-lès-Avignon.

Lors de la contradiction, les dirigeants de Coallia ont réaffirmé le bien-fondé, à leurs yeux, de cette opération de fusion-absorption et assumé, plus globalement, une stratégie de croissance d'activités, qu'ils conçoivent comme un levier important de rétablissement de l'association. Pour sa part, la Cour réitère son appel à la vigilance sur ce point majeur dans les réflexions stratégiques en cours. Dans un contexte marqué par une situation financière encore fragile nécessitant la poursuite déterminée d'actions de redressement, la croissance de l'activité en volume ne peut être considérée en soi comme un levier de redressement de Coallia. Elle peut au contraire s'apparenter à une forme de fuite en avant si elle ne s'inscrit pas dans une démarche stratégique lucide, fondée sur un choix clair des métiers que l'association veut privilégier et la mise en œuvre des restructurations qui s'imposent pour assurer leur viabilité.

Recommandation n° 1. (Coallia) Adopter un nouveau projet d'entreprise associative.

**CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

*Six années après la crise financière et de gouvernance qui a ébranlé l'association, le bilan des progrès accomplis apparaît mitigé.*

*Les réformes statutaires successivement opérées ont certes été guidées par la volonté louable de renforcer les exigences de transparence, de collégialité et de rigueur dans les mécanismes de décision de l'association, avec l'objectif de mettre fin aux errements qui ont caractérisé la gestion antérieure à l'arrivée de la nouvelle gouvernance en 2017. Les améliorations apportées sont toutefois d'une portée encore limitée, dans la mesure où persistent des habitudes de fonctionnement qui ne sont pas assez respectueuses des prérogatives des instances de gouvernance.*

*Mise en danger par une politique de croissance menée tous azimuts dans le passé et mal maîtrisée, l'association se devait de dresser un bilan lucide de ses forces et faiblesses et de définir des priorités stratégiques claires sur lesquelles concentrer ses efforts. Cette démarche n'a cependant pas été menée à son terme pendant la période sous revue, l'élaboration d'un nouveau projet d'entreprise associative – devant succéder au précédent qui a pris fin en 2018 – ayant été sans cesse reportée. L'association s'est limitée jusqu'à présent à considérer que sa priorité consiste à répondre au quotidien aux sollicitations des pouvoirs publics, sans avoir pris le recul pourtant indispensable sur des décisions majeures à prendre telles que les conditions de viabilité d'activités pourtant identifiées comme fragiles, au premier rang desquelles figurent le secteur médico-social – et tout particulièrement des ehpad – ou encore le secteur du logement accompagné (foyers de travailleurs migrants et résidences sociales).*

*L'engagement pris par les dirigeants de Coallia auprès de la Cour d'adopter enfin un nouveau projet d'entreprise associative avant la fin de l'année 2023 devra permettre de répondre à cette exigence de choix stratégiques à la fois clairs et viables qui soient compatibles avec l'indispensable redressement financier de l'association.*

## **2 UNE ORGANISATION INSTABLE, UN PILOTAGE DEFAILLANT ET UNE EVALUATION INEXISTANTE DES ACTIVITES**

La crise de gouvernance du printemps 2017, a ouvert une période de restructurations successives des services du siège, dont le fil directeur consistait à renforcer les expertises et la capacité de pilotage de ce dernier, face à des échelons territoriaux dont les pouvoirs de décision ont été significativement réduits.

Le bilan de cette « reprise en main » par le siège est toutefois mitigé, voire décevant, dans la mesure où les outils et mécanismes de contrôle mis en place n'ont pas encore apporté la preuve de leur efficacité.

## 2.1 La recherche difficile d'un nouvel équilibre entre siège et territoires

### 2.1.1 Une organisation territoriale à repenser

Présente en 2021 dans 13 régions et 45 départements, l'association a structuré son réseau de manière distincte entre d'une part le secteur social – qui rassemble les pôles métiers de l'habitat social adapté (HSA), l'hébergement social (HS), l'accompagnement social et l'intermédiation locative – et d'autre part le secteur médico-social regroupant les établissements d'accueil des personnes âgées et des personnes en situation de handicap.

#### 2.1.1.1 Le secteur social : le rôle-clé des unités territoriales ; la valeur ajoutée réduite des directions régionales

Dans le secteur social, les 26 unités territoriales (UT) – qui couvrent, selon les cas, un ou plusieurs départements - constituent l'échelon-clé opérationnel. Chargées de piloter l'exploitation des établissements du pôle HSA (foyers, résidences sociales) situés dans leur ressort territorial, elles sont par ailleurs les interlocuteurs quotidiens des autorités locales (services de l'État ; conseils départementaux) pour les actions relevant des pôles HS et accompagnement social (accueil des publics fragiles et des migrants notamment).

Ces UT sont elles-mêmes regroupées au sein de trois directions régionales, dont les contours ont été modifiés en 2018 et qui couvrent à ce jour respectivement :

- L'Île-de-France (territoire auparavant dispersé entre deux régions),
- Le Grand Ouest (Normandie, Centre-Val-de-Loire, Bretagne et Pays-de-la-Loire),
- et Grand Est (couvrant toute la moitié est du territoire métropolitain, depuis les Hauts-de-France jusqu'à l'Occitanie, ainsi que le département de Mayotte).

Les contours géographiques, le positionnement métiers et la valeur ajoutée de ces directions régionales (DR) du secteur social soulèvent des interrogations. Constituées d'un directeur régional – qui est membre du comité de direction de l'association -, d'un adjoint en Île-de-France et dans le Grand Est, et de deux ou trois chargés de mission, les équipes réduites des DR<sup>8</sup> ne sont en capacité d'apporter que des appuis techniques ponctuels aux UT.

Hormis quelques avancées au demeurant très récentes, les DR n'offrent pas, ou pas suffisamment, aux UT des savoir-faire jugés indispensables (prospection immobilière pour accompagner la croissance des besoins en hébergement diffus ; logistique complexe nécessitée par la multiplication des sollicitations de l'État sur l'hébergement d'urgence ; ou encore suivi financier et contrôle de gestion), domaines dans lesquels des synergies réelles pourraient pourtant être créées.

Par ailleurs, à l'exception notable de la DR Île-de-France, les deux autres DR couvrent des territoires tellement disparates et étendus qu'elles ne sont pas configurées pour jouer

---

<sup>8</sup> Basés auparavant dans les locaux du siège social de Coallia à Paris, les directeurs régionaux ont été « délocalisés » en 2020 (Rouen pour DR Grand Ouest ; Compiègne pour DR Grand Est ; Paris pour DR ÎDF).

efficacement le rôle de représentation et de relations institutionnelles qui pourrait être attendu d'elles.

En matière administrative et financière (clôtures comptables, élaboration des comptes administratifs, préparation des budgets, etc.) enfin, l'intervention effectuée par les chargés de mission des DR semble bien souvent se limiter à un rôle de « courroie de transmission » entre les services du siège et les équipes des UT, sans valeur ajoutée évidente en termes de coordination et de contrôle.

### 2.1.1.2 Le secteur médico-social : des directions régionales spécifiques

Les établissements médico-sociaux de l'association sont pour leur part intégrés dans une organisation territoriale spécifique qui, après avoir été structurée autour de deux pôles personnes âgées/personnes handicapées au siège, est dorénavant fondée elle aussi sur deux secteurs territoriaux (régions Centre-Sud et Nord-Ouest).

Basées dans les locaux du siège de Coallia à Paris, les deux directrices régionales sont chargées du pilotage des établissements médico-sociaux de leur ressort territorial. Un outil de suivi informatisé, Ageval, est en cours de déploiement : il permet aux responsables d'établissements de saisir leurs données d'activité qui sont automatiquement consolidées au niveau national et peuvent être présentées sous forme de tableaux de bord.

Les directrices régionales ne disposent d'aucuns moyens propres. Elles doivent s'appuyer sur l'ensemble des services support du siège.

Au total, il apparaît que le positionnement actuel des directions régionales – qu'elles relèvent du secteur social ou du secteur médico-social – n'est pas satisfaisant en l'état, leur valeur ajoutée n'étant pas avérée, ni au regard du rôle support joué par le siège, ni par rapport aux UT.

Reconnaissant le « retard pris dans la mise en œuvre des réformes structurelles, notamment en matière d'organisation territoriale », l'association a retenu, au titre des lignes directrices pour l'élaboration du nouveau projet d'entreprise associative qui doit être formellement adopté avant la fin de l'année 2023, l'impératif de « garantir une coopération et un lien étroit dans les territoires entre les établissements du pôle médico-social et ceux du secteur social ».

Au terme de la contradiction, les dirigeants de l'association ont communiqué à la Cour au cours de la présente enquête un projet de réforme du réseau, fondé à la fois sur une légère reconfiguration des directions régionales (avec la scission en deux de la direction Grand Est) et sur la création de directions territoriales polyvalentes, chargées de l'animation opérationnelle du secteur social et du secteur médico-social dans leur ressort géographique.

La Cour prend acte de ces engagements, qui semblent aller dans le sens d'une plus grande efficacité, et appelle au respect du calendrier de déploiement rapide tel qu'il a été conçu (mise en œuvre complète en 2024). Au surplus cette réforme territoriale qui, tout en choisissant de réaffirmer la place des directions régionales, prévoit de confier à ces dernières un pouvoir hiérarchique sur les directions territoriales, devra s'accompagner d'un effort déterminé de rationalisation des compétences et des moyens entre ces différents échelons, afin de rompre avec la forte inflation des coûts des fonctions support constatée au cours de la période sous revue (cf. *infra*).

## 2.1.2 Un siège qui peine à asseoir sa légitimité

L'arrivée de la nouvelle gouvernance en 2017, suivie du recrutement d'un nouveau directeur général au printemps 2018, est allée de pair avec une volonté d'affirmation du pouvoir de pilotage du siège, à la fois dans la conduite des activités des pôles métiers et dans les fonctions administratives et financières.

### 2.1.2.1 Une organisation « métiers » cloisonnée et peu satisfaisante

La supervision des métiers est assurée par deux directions, l'une en charge du pôle médico-social (DMS) et l'autre – direction de l'hébergement et du logement accompagné (DHLA) - consacrée à l'ensemble des autres activités. Aucune synergie n'a été construite entre ces deux pôles, qui ont fonctionné jusqu'à présent de manière très cloisonnée, y compris sur des sujets pourtant proches comme la qualité de service, le suivi et l'accompagnement des personnes accueillies ou l'organisation de formations à la bienveillance pour les salariés.

Le pôle médico-social a connu une organisation constante, avec une direction *ad hoc* dès le début de la période sous revue, promue au rang de direction générale adjointe dès 2018. Celle-ci a autorité sur une équipe spécifique, rassemblée au sein d'un « plateau médico-social » qui a fonctionné pendant longtemps en large autonomie par rapport aux autres services du siège, dont elle dupliquait les savoir-faire.

Une telle organisation avait été promue par l'ancienne responsable du pôle médico-social. Une entité associative *ad hoc*, Coallia Solidaire, constituée en juin 2015 et destinée initialement à accueillir en son sein tous les établissements médico-sociaux<sup>9</sup>, avait vocation à assurer le développement propre de cette branche d'activités. Le « plateau médico-social » compte encore six collaborateurs à ce jour, dont les fonctions demeurent largement redondantes avec les autres services support du siège et les relations de travail avec les deux directrices régionales MS mal définies.

Il importe que soit reconsidérée l'existence de ce « plateau médico-social », dont le maintien est incompatible avec l'objectif de réduction des coûts des fonctions support de Coallia.

Pour les activités autres que médico-sociales, la direction de l'hébergement et du logement accompagné (DHLA) – qui comptait 10 collaborateurs en CDI en 2017 et 14 en 2022 - prend en charge directement certaines actions et anime de manière limitée des groupes de travail et des réseaux métiers. Elle ne joue toutefois pas le rôle de pilote dans les domaines dont elle a la charge.

La DHLA dispose de peu de données d'activités sur les établissements<sup>10</sup> et ne suit pas la mise en œuvre effective des procédures qu'elle rédige. Lorsqu'elle est à l'initiative d'un programme, elle cesse totalement de le suivre dès lors qu'il est déployé dans les établissements.

---

<sup>9</sup> Cette association ne regroupe finalement que les Ehpad de Barjac (Gard), Morières-lès-Avignon (Vaucluse) et Bruyères le Chatel (Essonne) à ce jour.

<sup>10</sup> À titre d'illustration, les informations fournies à la Cour des comptes sur le nombre de places ouvertes sont incohérentes.

De fait, la DHLA considère qu'elle n'a pas à suivre les activités des services qu'elle conseille et anime.

La connaissance de la réalité du terrain, donc de l'activité des établissements, devrait pourtant faire partie des missions d'une direction qui a pour vocation d'apporter de l'expertise et d'animer des réseaux. Sans ce retour sur la réalité du terrain, le risque est grand *in fine* de proposer des actions ayant une utilité faible pour les personnes accueillies.

Enfin, si son activité couvre des champs divers, elle répond davantage à des besoins circonstanciels ou à des appels à projets nationaux ou locaux qu'à une véritable stratégie cohérente de développement.

Le rattachement hiérarchique du responsable de la DHLA a connu des tâtonnements successifs. Alors qu'au début de la période examinée l'organigramme du siège intégrait une direction de l'exploitation du secteur social, celle-ci a disparu à partir de 2018 au profit d'un pilotage assuré en direct par le directeur général. Cette option n'étant toutefois pas tenable compte tenu de l'ensemble des responsabilités assumées par ce dernier, Coallia a choisi à la fin de l'année 2021 de revenir à la création d'une direction de l'exploitation du secteur social, schéma qui prévalait en 2016-2017.

Finalement, l'association a opté pour la mise en place, à compter de l'automne 2022, d'une direction de l'exploitation unifiée, chargée de superviser les secteurs social et médico-social. Il est essentiel que cette nouvelle organisation produise rapidement des effets tangibles, à la fois en termes de rationalisation et de décloisonnement des pôles métiers du siège, cet impératif ayant d'ailleurs été admis par les dirigeants de l'association dans l'état des lieux qu'ils ont dressé en vue de l'adoption imminente du nouveau projet d'entreprise associative.

### 2.1.2.2 Des insuffisances qui persistent dans les fonctions support

Après la crise financière traversée au début de la période examinée, la nouvelle gouvernance a tenu à renforcer les fonctions support du siège (administration et finances ; systèmes d'information ; ressources humaines), placées sous l'autorité d'un responsable unique élevé au rang de directeur général adjoint en 2018, puis d'un secrétariat général à compter de la fin de l'année 2021.

Alors que le siège de Coallia comptait en 2017 un effectif de 207 personnes, dont 178 au titre des fonctions support, il regroupe désormais 247 ETP, parmi lesquels 197 travaillent dans les services support. La baisse des effectifs consacrés à la gestion immobilière, consécutive au transfert du patrimoine immobilier du pôle HSA de l'association à Coallia Habitat – Batigère (cf. *infra*), a été plus que largement compensée par l'accroissement des moyens des directions financière et des ressources humaines.

Ces choix d'organisation, destinés à consolider les expertises du siège et à mieux asseoir son pouvoir de direction sur l'ensemble du réseau territorial, ne parviennent cependant pas à atteindre pleinement leur objectif. Ce constat tient à la fois à l'insuffisante « incarnation » des services support du siège et à leur difficulté, encore à ce jour, à apporter aux responsables du réseau la valeur ajoutée qui pourrait leur être précieuse dans certains domaines.

Les réorganisations successives opérées au sein du siège et les difficultés de recrutement ont conduit à la fois à de longues vacances de postes et à une rotation élevée des collaborateurs dans certaines directions, empêchant ainsi le siège d'assumer ses responsabilités avec la

continuité nécessaire. Par ailleurs, la direction de Coallia a fait le choix de privilégier, sur certains domaines d'intervention essentiels (finances, comptabilité, RH, service de la paie), le recours non pas à des recrutements de cadres, mais à des managers de transition. Bien qu'un tel parti pris puisse avoir ses mérites (pourvoi quasiment immédiat du poste considéré ; expertise extérieure indépendante des contingences internes), il présente l'inconvénient d'être à la fois coûteux<sup>11</sup> et contre-productif. Lorsqu'il s'installe dans la durée en effet, il n'est pas de nature à favoriser la cohésion entre le siège et le terrain, ni la pleine adhésion de ce dernier aux propositions de réformes.

En outre, malgré le renforcement des effectifs, notamment dans le pôle administratif et financier, certaines missions pourtant essentielles ne sont pas assumées. Il en va ainsi du contrôle de gestion, supposé être pris en charge par un service du siège qui compte une quinzaine de collaborateurs. De fait, ce dernier se consacre essentiellement à des tâches comptables et administratives, centrées sur la préparation des comptes administratifs et des comptes-rendus financiers soumis aux autorités de tarification. Faute d'un système d'informations financières suffisamment fiable pour disposer d'une vision exhaustive en temps réel (cf. *infra* – partie II), ce service n'est pas en mesure de répondre aux objectifs d'un véritable contrôle de gestion (analyse économique des activités ; mesure de la performance ; appréciation des forces et faiblesses, etc.). Il n'apporte donc pas, ni aux dirigeants de l'association, ni aux responsables du réseau, la valeur ajoutée qui serait attendue pour optimiser l'exploitation et accompagner le développement de Coallia.

### 2.1.2.3 Les carences de la démarche de contrôle interne et de maîtrise des risques

Après la crise traversée par Coallia au printemps 2017, ce n'est qu'en juin 2018 que le conseil d'administration a été amené à se prononcer pour la première fois sur une cartographie des risques. En réponse aux injonctions formulées par l'ANCOLS à l'issue de son contrôle, un travail d'actualisation a été mené. Cet état des lieux, examiné par le conseil d'administration en décembre 2021, met en exergue « *10 risques préoccupants sur lesquels des actions doivent être rapidement engagées* », les problèmes identifiés étant aussi divers que le manque de fiabilité des systèmes d'information, la suroccupation des établissements, la mauvaise maîtrise de la gestion immobilière (travaux et financements), ou encore l'absence d'un système de délégations de pouvoirs.

Face à ces enjeux, le service d'audit et de maîtrise des risques, rattaché au directeur général et comptant deux collaborateurs, conduit des missions de contrôle ciblées soit sur des établissements, soit sur des sujets transversaux. La portée de ses interventions n'est cependant pas à la hauteur des défis à relever compte tenu des retards importants pris par Coallia dans la mise à niveau de son organisation, de ses outils et de ses process et méthodes.

Ainsi par exemple, l'association admet n'avoir aucune maîtrise satisfaisante de la base de données relative aux relevés d'identité bancaire des tiers avec lesquels elle travaille, celle-ci ayant été alimentée au fil de temps par tous types d'intervenants (unités territoriales, services du siège) sans aucune clé de contrôle, ouvrant la voie à toutes les possibilités de fraude. Un état

---

<sup>11</sup> La rémunération des managers de transition du siège représente, à elle seule, un coût en honoraires de près de 1 M€ en 2021.

des lieux a été engagé seulement à partir de juin 2022 sous la supervision du comité d'audit avec l'aide d'un prestataire. Un conflit d'interprétation né avec le candidat retenu, après l'attribution du marché, a bloqué jusqu'à ce jour la conduite de ce travail pourtant essentiel.

De même, la direction de Coallia souligne elle-même que la gestion des caisses en espèces dans les établissements est mal fiabilisée, surtout depuis la cyberattaque de mars 2021 qui en a interrompu la traçabilité informatique et a conduit le réseau à devoir mettre en place des solutions alternatives conçues au cas par cas. Lors de la clôture des comptes 2021, les services du siège ont eux-mêmes recensé des écarts inexplicables et reconnaissent qu'un tel enjeu de principe – les paiements en espèces représentent des volumes annuels de l'ordre de 4 M€ - nécessite le déploiement d'outils et de process rigoureux, dont l'absence actuelle est porteuse de risques élevés de fraude au sein de Coallia.

De manière plus générale, l'absence de rigueur dans le pilotage et le suivi des engagements juridiques pris par l'association est un facteur majeur de fragilité. Jusqu'à présent, l'absence d'une centralisation des contrats conclus par Coallia, quels qu'en soient les signataires, a fait obstacle à tout contrôle, et même simplement à toute appréhension, des risques encourus.

En matière de baux par exemple, le siège de Coallia n'est pas en mesure d'établir avec précision le nombre de contrats conclus, pas plus qu'il ne peut à ce stade en contrôler la régularité. Alors que le développement important des activités d'hébergement d'urgence de Coallia a conduit ces dernières années à une forte augmentation du nombre de baux « diffus » (hébergement en logements isolés, et non pas en établissement) – leur total est estimé à plus de 3 000 à ce jour – le siège ne dispose d'aucun moyen de s'assurer du correct respect de la réglementation<sup>12</sup>, ni même de garantir l'absence de baux éventuellement fictifs conclus localement dans des conditions frauduleuses ou de conflits d'intérêts.

Plus globalement, en l'absence de toute contrathèque constituée jusqu'alors au niveau national, le siège reconnaît que « aujourd'hui encore, Coallia règle des prestations et des contrats pour des actifs qu'elle n'a plus en location ».

Le recrutement récent d'un juriste spécialisé en droit de l'immobilier a cependant permis de lancer en 2022 un chantier d'élaboration d'une contrathèque, un cabinet de conseil ayant par ailleurs été chargé à l'automne 2022 de procéder à un recensement complet des contrats et engagements conclus dans l'ensemble du réseau Coallia. Ce n'est qu'à l'issue de ce lourd travail qu'une cartographie des anomalies et des risques pourra être établie, l'impact potentiel pour Coallia pouvant être lourd, notamment en termes de provisions à passer.

Au-delà de cette initiative, lancée tardivement, il est essentiel que Coallia mette en œuvre une démarche globale de certification préalable de l'ensemble de ses bailleurs et fournisseurs. Jusqu'à présent, le choix de ces derniers a été laissé à la libre appréciation des responsables de terrain, qui doivent souvent agir dans l'urgence pour répondre à des sollicitations de l'État. Un tel schéma a pu conduire à des dysfonctionnements préjudiciables à la réputation de l'association, comme le montre l'exemple récent d'un centre d'hébergement d'urgence à Bagnolet, dont les prestations d'hôtellerie et de gardiennage ont été confiées à un prestataire qui employait, au surplus sans les payer, des personnes en situation irrégulière sur le territoire.

---

<sup>12</sup> Respect des obligations du contrat dit de louage ; validité des délégations de signature, faute de quoi Coallia locataire encourt un risque de condamnation pour occupation sans titre ; etc.

Compte tenu de l'importance et de la diversité des activités de Coallia, une démarche beaucoup plus exigeante de contrôle interne et de maîtrise des risques doit être mise en place au plus vite, afin qu'elle puisse contribuer à construire un meilleur équilibre entre d'une part un rôle plus efficace de pilotage et de contrôle assuré par le siège et d'autre part la préservation de l'agilité opérationnelle dont doit faire preuve le terrain.

#### 2.1.2.4 La persistance de nombreux dysfonctionnements et redondances dans la filière financière et comptable

Un audit d'organisation conduit à la fin de l'année 2022 par un cabinet de conseil et d'expertise comptable a confirmé la persistance de nombreux dysfonctionnements dans l'organisation de la fonction administrative et comptable. En outre, tandis que le dispositif centralisé mis en place par les nouveaux dirigeants impose aux unités territoriales d'envoyer tous les mois au siège pour traitement l'ensemble de leurs pièces comptables, il apparaît que cette règle générale souffre de nombreuses exceptions. Pour les établissements médico-sociaux par exemple, l'administration comptable est assurée directement en région par deux pôles administratifs et comptables (PAC) situés à Apt et Dinan. Dans les unités territoriales relevant du secteur social de même, deux PAC (Rennes et Amiens) – hérités du passé et maintenus en l'état – maîtrisent tout ou partie de la chaîne comptable en lieu et place de la direction comptable du siège.

Plus largement, l'absence d'une définition claire du rôle et des responsabilités de chaque niveau de l'organisation, alliée à la faiblesse persistante de l'outillage comptable et financier, conduit au constat de nombreuses redondances de fonctions au sein de la filière administrative et financière de l'association. Une étude menée elle aussi à la fin de l'année 2022 sur les « *filiales support* » met ainsi en exergue un « *développement très élevé en mode mille-feuilles ne permettant pas de dégager des synergies* » et concluent au fait que les fonctions support de Coallia sont « *non organisées, non structurées et non managées, rendant impossible toute efficience* ».

Pour y remédier, le cabinet de conseil en stratégie et conduite du changement qui a accompagné la direction générale de Coallia (cf. *supra*) avait, dès le printemps 2019, proposé une réorganisation d'ensemble des fonctions support, en prenant inspiration dans l'exemple fourni par les PAC. Il était suggéré de constituer des unités de gestion, à même de fonctionner en relais du siège et d'harmoniser à la fois les organisations locales et les méthodes de travail.

Malgré les constats convergents dressés de nouveau dans les audits récents, aucune réorganisation des fonctions support n'a à ce jour été entreprise.

Au surplus, aucun effort n'a été fait pour améliorer la qualité de l'outillage comptable et financier mis à la disposition des équipes. Alors qu'un nouveau cabinet de conseil a été sollicité en 2020 et 2021 pour travailler à la mise au point des logiciels et méthodes permettant de mettre en place à la fois une comptabilité d'engagement (inexistante chez Coallia jusqu'à ce jour) et un processus budgétaire plus solide, ces outils indispensables n'ont finalement pas été déployés, « *les prérequis n'étant pas réunis en termes d'organisation de la chaîne financière* » selon la direction de Coallia.

Au terme du contrôle de la Cour, les dirigeants de l'association ont pris l'engagement de conduire enfin la nécessaire réforme de la filière administrative, comptable et financière,

ainsi que de mettre en place une comptabilité d'engagement. Il importe que ces deux chantiers soient ouverts sans délai en 2023 et que le déploiement d'une nouvelle comptabilité d'engagement puisse être effectif au plus vite.

#### 2.1.2.5 Le chantier longtemps reporté des délégations de pouvoirs et les risques d'une centralisation excessive

Dans le prolongement de la révision statutaire effectuée en juin 2019 pour clarifier la position de salarié du directeur général, ce dernier a bénéficié d'une délégation de pouvoirs accordée par le président du conseil d'administration le 5 septembre 2019. Venant se substituer aux pratiques antérieures de délégations de pouvoirs accordées au directeur général directement par le conseil d'administration, ce nouveau formalisme juridique – conforme aux usages – devait être assorti du déploiement d'un dispositif de délégations de pouvoirs et de signature aux différents échelons de l'association.

Ce chantier, ouvert dès la fin de l'année 2018 avec l'appui d'un cabinet de conseil juridique auquel de substantiels honoraires ont été versés, avait vocation à « *organiser la répartition des responsabilités sur la base de l'organisation opérationnelle* », « *sécuriser juridiquement les processus de décision* », et « *clarifier, fluidifier et améliorer le fonctionnement de Coallia* ».

Alors que ce dispositif devait être déployé au sein du réseau au cours du deuxième semestre 2019, aucune avancée concrète n'a finalement été enregistrée jusqu'à l'intervention de la Cour, en dépit d'évocations pourtant répétées à la fois dans les rapports produits par les nombreux prestataires externes sollicités pour accompagner Coallia dans la conduite du changement, et au sein des instances de gouvernance.

Seule la filière médico-sociale a connu un début de mise en œuvre. Des délégations de pouvoirs ont ainsi été accordées à la directrice générale adjointe chargée du secteur médico-social (janvier 2020), à la directrice régionale Centre-Sud (mars 2022) et à une directrice d'établissement (janvier 2023). En revanche, pour les établissements sociaux<sup>13</sup> qui relèvent pourtant des mêmes dispositions du code de l'action sociale et des familles que le secteur médico-social, aucune délégation de pouvoirs n'a été formalisée jusqu'à ce jour.

En l'absence de délégations de pouvoirs ou de signature, qui s'inscrivent elles-mêmes (en lien avec les fiches de poste) dans une organisation claire du rôle et des responsabilités de chaque niveau au sein de l'association, le processus décisionnel est concentré entre les seules mains du directeur général. Un tel schéma est de nature à provoquer des retards dans la validation des actes nécessaires à la bonne marche des activités, sans pour autant garantir une protection satisfaisante des intérêts de l'association.

Les engagements pris par Coallia à travers la signature de certains baux récents en fournissent une illustration éclairante (cf. bail civil signé en octobre 2018 pour la location du château de la Source à Nogent L'Artaud (Aisne) ; ou encore bail conclu en juin 2021 pour la location d'un hôtel économique à Arques (Pas-de-Calais)). En dépit du contrôle préalable supposé avoir été assuré par le directeur général avant la signature desdits projets de baux,

---

<sup>13</sup> Les CHRS, CPH et CADA sont soumis eux aussi aux dispositions de l'article L. 312-1 du CASF (avec impératif de mise en place de documents uniques de délégation).

l'association a pris de manière inconsidérée des engagements juridiques exorbitants du droit commun (durées très longues de location, sans aucune faculté de résiliation anticipée ; prise en charge de nombreux travaux structurels devant normalement relever du bailleur, alors même que les locaux étaient d'emblée identifiés comme particulièrement vétustes), qui l'exposent à de lourdes conséquences financières susceptibles d'impacter ses fonds propres de manière significative.

La nouvelle version du règlement intérieur, mise en œuvre à compter de juin 2021 et confiant au comité d'investissement/d'engagement la responsabilité de valider tous les baux et engagements juridiques de plus de six ans, devrait théoriquement permettre d'introduire une rigueur beaucoup plus importante dans l'examen préalable de ces dossiers essentiels.

Plus globalement, à l'issue du contrôle de la Cour des comptes, les dirigeants de Coallia ont indiqué que les schémas de délégations de pouvoirs, tels qu'étudiés depuis plusieurs années, viennent enfin d'être formellement adoptés. Leur déclinaison a été engagée en juin 2023, avec la signature d'une série de délégations dites « de niveau 1 » établies entre le directeur général d'une part et les directeurs en poste au siège ainsi que les directeurs régionaux d'autre part. Quant aux délégations de « niveau 2 » devant bénéficier aux directeurs des unités territoriales et aux responsables des établissements médico-sociaux, l'association s'est engagée à les finaliser dans le courant de l'automne 2023.

La Cour prend acte des avancées accomplies en ce sens. Elle constate néanmoins, à la lecture des documents transmis par les dirigeants au terme de la contradiction, qu'apparaissent des incohérences entre le schéma de délégations d'une part et le contenu-même des délégations de pouvoirs de niveau 1 d'autre part. Il importe que l'association retienne des règles claires, et sans ambiguïté, sur le rôle et les responsabilités assumés à chaque niveau au sein de l'organisation.

En outre, la Cour insiste sur l'importance qui s'attache à la mise en œuvre des règles de délégations de pouvoirs qui s'imposent aussi aux établissements sociaux relevant des dispositions de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles.

Au total, en dépit d'une volonté affichée par la nouvelle gouvernance de mieux « protéger » Coallia par une forte recentralisation des tâches au niveau du siège, les résultats ne sont pas encore au rendez-vous. Faute d'outils et de méthodes suffisamment convaincants pour apporter une vraie valeur ajoutée aux responsables de terrain, le siège de Coallia peine à asseoir sa légitimité et à faire vivre la notion de « pilotage décentralisé » revendiquée par les dirigeants.

Au surplus, l'inertie dont fait preuve la direction dans la mise en œuvre des réformes conduit à la persistance de redondances de fonctions au sein de l'association, une telle situation étant d'autant moins acceptable que le coût élevé des fonctions support de Coallia n'est pas durablement tenable (cf. *infra* – partie III).

## 2.2 Un pilotage défaillant des activités

### 2.2.1 Un siège sous-informé et trop peu impliqué

#### 2.2.1.1 Des systèmes d'information « métiers » parcellaires

Selon le rapport de l'ANCOLS, l'absence d'un système d'information unifié représentait en 2019 « *une carence majeure* » pour l'association. Le même constat peut être fait en 2023. Coallia dispose de plusieurs applicatifs métiers, développés « en silo » par les différents pôles d'activités, dont la portée et les fonctionnalités ne répondent qu'en partie aux besoins des établissements et des différents niveaux hiérarchiques.

De même, l'ANCOLS préconisait de « *veiller à ce que soient établis des tableaux de bord et un suivi des indicateurs clés* ». Pendant la période examinée, l'association n'a toutefois disposé ni d'un canal fiable d'informations destinées aux managers et aux salariés, ni d'outils de remontées d'informations permettant de piloter l'activité.

Les rapports d'activité annuels donnent certes des indications très globales sur le nombre de personnes dont l'association a la charge, mais les changements réguliers des méthodes de présentation rendent impossible le suivi des évolutions dans le temps. Contrairement à d'autres associations, Coallia n'a pas été en mesure de fournir des informations complètes et fiables sur le nombre de personnes accueillies et le taux d'occupation de l'ensemble des dispositifs qu'elle gère.

Au sein du pôle médico-social, le déploiement en 2022 du logiciel Ageval permet l'édition de tableaux de bord normalisés. Auparavant, le suivi d'activité ne pouvait être assuré que par le biais de fichiers Excel (budgets, dépenses, nombre de personnes reçues, salariés affectés, taux d'occupation, etc) remplis manuellement par les responsables de site.

Dans les autres secteurs d'activités, jusqu'à la fin 2022, le siège ne détient aucune des données pourtant les plus élémentaires pour assumer ses responsabilités de pilotage. Des tableaux de bords sont conçus au sein des établissements, dans les unités territoriales et dans les directions régionales, avec des rubriques différentes selon les intérêts de chaque utilisateur.

Leur compilation au niveau national ne peut être assurée qu'au cas par cas, par interrogation des différents établissements et services. Par exemple, « *La DHLA ne dispose pas des données lui permettant de croiser dispositifs, salariés affectés, types d'hébergement* ». Ce type d'informations pourrait pourtant permettre de comparer les établissements d'une même catégorie et de tirer des enseignements sur les modes de gestion et d'organisation les plus efficaces.

Dans tous les cas, les données recueillies le sont sur des bases déclaratives et ne sont pas contrôlées par le siège, la DHLA soulignant même qu'elle n'est pas en mesure d'en « *garantir la fiabilité* ».

Par ailleurs, en l'absence d'un dossier Usagers informatisé, Coallia n'est pas en mesure de connaître le profil des personnes accueillies dans ses différents établissements. La DHLA ne recueille les données détaillées des hébergés que lorsqu'il s'agit d'une convention nationale

dont elle assure la coordination, ce qui ne représente qu'une très faible partie de l'activité de l'association. Pour tous les autres cas, ces informations ne sont pas disponibles.

Pourtant, en vertu de la délégation de pouvoirs qu'ils ont reçue, les directeurs généraux successifs sont responsables du bon fonctionnement de l'association. Ainsi par exemple l'actuel directeur général est, selon le libellé de la délégation le concernant, « *garant de l'efficacité de la gestion et de l'organisation des établissements* ». Il est tenu « *de demander à ses subordonnés de lui rendre compte régulièrement des difficultés rencontrées et d'effectuer lui-même des contrôles pour vérifier que ses instructions sont scrupuleusement respectées.* ».

Or pendant la période examinée, aucun directeur général n'a mis en place un dispositif lui permettant de piloter effectivement les activités de l'association. Ce n'est qu'après l'enquête de la Cour, en 2023, que quelques tableaux de bord ont été progressivement mis en place

#### 2.2.1.2 Une illustration du défaut de pilotage : l'absence de suivi des évènements indésirables

Coallia a retenu pour les évènements indésirables (EI) une définition très restrictive, limitée aux évènements les plus graves, qui n'est pas conforme à l'approche communément suivie par les associations du secteur, laquelle englobe tous les évènements susceptibles d'affecter le bon fonctionnement d'un établissement.

En dépit de la mise en place de fiches de repérage dès 2012, la Cour des comptes a pu constater que les procédures à suivre ne sont pas connues de tous dans les établissements et que certains évènements, au motif qu'ils sont d'une gravité relative, ne sont pas déclarés alors qu'ils devraient l'être. Seuls certains directeurs d'unité territoriale organisent un suivi des évènements sur des outils Excel, à leur initiative et selon leurs propres critères, et quelques-uns mettent en place des actions correctrices.

Le suivi des évènements indésirables est pourtant important : des actions correctrices doivent souvent être mises en œuvre pour éviter leur reproduction et le retour d'expérience peut profiter utilement non seulement au site concerné mais aussi à d'autres établissements. De plus, le suivi des EI constituant un des critères impératifs des évaluations externes prévus par la loi 2002-2, les établissements sont de fait potentiellement fragilisés s'ils ne les suivent pas correctement.

La définition de ce qu'est un évènement grave varie également selon les lieux : or en vertu de l'article L.3331-8-1, ils doivent faire l'objet d'un signalement aux autorités administratives compétentes (conseil départemental, ARS, Dreets) et éventuellement au procureur de la République.

Pendant la période contrôlée par la Cour des comptes, le siège n'a organisé aucune remontée systématique d'informations sur les évènements indésirables, et notamment les évènements graves, survenus dans ses établissements. La direction générale s'en remet à la capacité ou à la volonté des personnels de l'informer. Elle ne peut *a fortiori* savoir dans tous les cas si les autorités administratives concernées en ont été informées et si des actions correctrices ont été mises en œuvre à la suite des EI les plus graves. Elle ne peut pas non plus organiser des accompagnements ou des formations pour éviter la reproduction de ces incidents dans d'autres sites.

### 2.2.2 L'absence dommageable d'un outil d'information interne

En 2023, Coallia ne dispose pas encore d'un intranet. Le schéma directeur informatique prévoyait de lancer un travail sur la diffusion des informations. À ce jour, les dirigeants ont précisé qu'un intranet devait être mis en place en septembre 2023. *entrepris.*

L'outil « Portail » disponible sur environ 1 600 ordinateurs de l'association est en fait une base de données ancienne et incomplète, comportant des documents et des procédures divers, ni nécessairement renseignés ni *a fortiori* régulièrement actualisés. Sa maintenance n'est plus assurée depuis quatre ans.

Ce manque d'un outil d'information unique centralisant toutes les procédures et fournissant tous les documents types, ouvert aux salariés et aux responsables de site et d'unité territoriale, ne facilite pas l'application homogène de procédures. Les informations disponibles sont éparpillées sur de nombreux applicatifs, les canaux de diffusion sont très nombreux et rien ne permet de garantir que les personnes ayant besoin d'informations les ont bien à disposition, voire qu'elles ne consultent pas sur Portail des documents obsolètes.

Ce désordre informationnel entraîne une perte de temps pour les collaborateurs de terrain et des risques juridiques si un document ancien est utilisé.

### 2.3 Une contractualisation avec les financeurs peu développée et peu contrôlée

Depuis la loi du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement, la contractualisation pluriannuelle entre les financeurs prescripteurs d'une part et les gestionnaires d'autre part porte l'ambition d'un pilotage des ESSMS par les objectifs et la qualité. Elle est obligatoire dans une partie du champ médico-social (pour l'accueil des personnes âgées et dans le secteur du handicap). Elle a été rendue obligatoire pour les CHRS par l'article 125 de la loi ELAN (Loi n° 2018-2021) avant le 31 décembre 2024 (prorogation de la date butoir initiale du 1<sup>er</sup> janvier 2023 du fait de la crise sanitaire). La généralisation des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (Cpom), initialement prévue entre 2017 et 2022, a été repoussée au 1<sup>er</sup> janvier 2025. La contractualisation sera étendue aux établissements franciliens relevant du champ de l'asile en 2026.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer les retards de contractualisation, parmi lesquels figure le manque de temps et de disponibilité du côté des services de l'État, agences régionales de santé (ARS) ou DREETS-DDEETS, pour établir des projets de contrat. Néanmoins l'association porte une part de responsabilité en la matière. Ce n'est qu'en 2020 que la DHLA a défini une grille d'analyse des projets de contrats. Ce cadre méthodologique a été utilisé depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022 pour le contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (Cpom) CHRS Île-de-France et le Cpom médico-social de Seine-St Denis (qui ont été signés), ainsi que pour le projet de Cpom Bourgogne-Franche Comté. Cependant aucun suivi de leur mise en œuvre n'est réalisé au niveau central par Coallia.

### 2.3.1 Un périmètre de contractualisation très incomplet

Il existe des différences notables entre les contrats selon leur champ, médico-social ou social, leur millésime et le service signataire.

Dans le secteur médico-social, Coallia a signé huit Cpom - cinq dans la prise en charge des personnes âgées et trois dans le domaine du handicap -, cette contractualisation couvrant 45,4 % des places gérées. Les 1 171 autres places relèvent de contrats en cours de négociation dont seule la liste a été transmise à la Cour des comptes, sans aucun document pouvant illustrer l'avancée des travaux. On peut cependant noter la conclusion d'un Cpom relatif à l'ensemble des établissements pour personnes âgées et pour personnes souffrant de handicap avec l'ARS Île-de-France et le département de Seine-St-Denis.

Dans le secteur social, des Cpom ont été conclus en Bretagne (Cada), Centre Val de Loire (CPH), Aisne (CHRS), Ile-de-France (CHRS). Faute de disposer d'éléments complets, la couverture des établissements du secteur social par un Cpom peut être estimée à 31 %.

En raison du caractère parcellaire des éléments transmis par l'association, il est difficile d'en tirer des enseignements sur la qualité des indicateurs retenus et leur pertinence pour mesurer l'efficacité des actions menées. Néanmoins, il apparaît que les objectifs sont le plus souvent quantitatifs ; quand ils sont qualitatifs, comme « *améliorer la prise en charge des personnes* », il n'y a pas d'indicateurs associés. Pourtant de nombreux indicateurs sont mentionnés dans les Cpom, car ils se déclinent en de nombreux plans d'actions. Néanmoins, environ la moitié des actions n'ont aucun indicateur associé. Parmi eux, moins de la moitié ont des valeurs cibles associées (généralement pour les indicateurs de taux d'occupation). Enfin, quand il y a des indicateurs, la méthode de calcul n'est indiquée que dans de très rares cas.

À ce titre, le Cpom CHRS conclu en Île-de-France constitue une exception positive : ses cinq objectifs sont tous déclinés en indicateurs chiffrés auxquels, sauf dans un cas, des cibles annuelles à atteindre sont associées.

### 2.3.2 Les Cpom, des outils de suivi de l'activité dont l'administration ne se saisit pas

Face aux difficultés rencontrées par Coallia dans le suivi et la maîtrise de ses activités, la conclusion de contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens pourrait donner l'occasion aux services de l'État, initiateurs des Cpom, d'être particulièrement vigilants à la fois en matière de pilotage financier et de contrôle des activités et de la qualité du service rendu aux usagers (à travers les objectifs et leurs indicateurs).

La Cour relève toutefois que les services de l'État arrivent difficilement à utiliser les Cpom comme des outils effectifs de définition et de suivi des objectifs fixés aux acteurs associatifs, ce qu'illustre notamment le cas particulier de Coallia.

#### 2.3.2.1 Le Cpom Cada Bretagne

Coallia est un acteur important de l'hébergement et du logement en Bretagne. En 2021, les financements provenant de l'État se sont élevés à 17,41 M€. L'association est tout particulièrement présente dans les dispositifs destinés aux demandeurs d'asile et aux

bénéficiaires de la protection internationale, puisqu'elle gère 50 % des places qui leur sont dédiées ainsi que l'ensemble des structures de premier accueil des demandeurs d'asile (Spada) de la région.

L'État a conclu avec l'association un Cpom pour les Cada couvrant les années 2018-2023. Les dotations annuelles accordées – qui ont varié entre 8,1 et 10,7 M€ - n'ont pas toutes été utilisées : les excédents enregistrés sont liés à la montée en charge progressive des places ouvertes, à la difficulté à capter des logements en diffus dans la région et aux retards de recrutement de salariés.

Le suivi de ce contrat par les services de l'État reste limité. Un point annuel est certes réalisé sur les 16 indicateurs quantitatifs et les plans d'action retenus, lesquels sont renseignés à partir des outils disponibles dans les UT. Ils permettent de mesurer l'activité de l'association mais pas son efficacité au regard des besoins des usagers, à l'exception du nombre de sorties vers le logement. Les services de l'État n'analysent que les rapports d'activité fournis et s'en tiennent aux explications de l'association, quelle que soit la situation constatée. Ainsi, aucun excédent n'a été repris sur la période, alors même que l'association ne tenait pas ses engagements de réalisation de travaux de réhabilitation dans les sites de Fougères et Brest.

En outre, informés dès 2018 de l'absence d'astreintes organisées dans les Cada, les services de l'État entendaient promouvoir une mutualisation des astreintes entre tous les dispositifs gérés par Coallia. Le sujet n'a toutefois été repris qu'en 2022 pour constater que la situation n'avait pas évolué. De même, le projet d'établissement commun à tous les Cada, pourtant prévu dans le Cpom, n'est toujours pas finalisé en 2022, car le travail d'état des lieux n'a été engagé que récemment.

### 2.3.2.2 Le Cpom des CHRS Île de France

L'objectif poursuivi par l'État est d'inscrire les CHRS dans le cadre de la politique « logement d'abord », en ayant un meilleur niveau de service rendu au public accueilli et une amélioration du pilotage et de la performance des établissements, le tout dans une logique de convergence tarifaire.

Le Cpom signé le 20 mai 2022 concerne, pour cinq ans (2022-2026), 13 des 79 établissements gérés dans le ressort de la direction régionale Île-de-France de Coallia. Ces établissements vont fusionner, certaines places d'hébergement d'urgence vont être transformées en places de CHRS et certaines structures vont devenir des CHRS pour aboutir à un ensemble de huit CHRS d'une capacité totale de 525 places. La contractualisation permet d'inscrire la totalité des places sous dotation globale de fonctionnement. L'optimisation de l'offre d'hébergement devrait permettre à Coallia d'atteindre un prix de journée de 34 €.

Dans le cadre des négociations conduites avec les services de l'État, le siège de Coallia n'a pas été en mesure de communiquer les éléments financiers requis à l'échelle de chacun des établissements concernés par le projet de contrat, compte tenu du manque de fiabilité du système d'information comptable et financière de l'association (cf. *supra*). Les services de la Drihl ont confirmé la difficulté à laquelle ils ont été confrontés en la matière, alors que de telles données sont en général aisément accessibles chez les autres acteurs associatifs avec lesquels elle traite.

De fait, la réactivité dont a su faire preuve Coallia jusqu'à présent pour répondre aux demandes d'hébergement d'urgence formulées par les services de l'État, notamment en Île-de-France, conduit ces derniers à négliger les diligences qu'ils se doivent normalement d'accomplir pour vérifier si les financements publics qu'ils accordent sont correctement et efficacement utilisés, au service d'une prise en charge de qualité des populations accueillies.

Le contexte sanitaire des années 2020-2021, couplé à la tendance décennale de réduction des effectifs des services déconcentrés, expliquent largement cet état de fait. Pourtant, ce contexte rend au contraire d'autant plus indispensable le développement des Cpom dans tout le secteur social, en privilégiant les mécanismes de globalisation et de pluriannualité, afin de concentrer le dialogue de gestion sur les résultats quantitatifs et qualitatifs les plus significatifs.

## **2.4 L'évaluation impossible de l'efficacité des prestations de Coallia**

La mesure de l'efficacité de l'accompagnement des bénéficiaires reste encore mal appréhendée dans le secteur social et médico-social. Pour Coallia, la faiblesse des indicateurs disponibles et l'absence de démarche Qualité structurée la rendent pour le moment impossible.

### **2.4.1 Les besoins des personnes accueillies ne sont pas connus**

Comme d'autres associations, Coallia est démunie pour fournir des informations sur les besoins des personnes accueillies.

L'association ne dispose au niveau central que d'éléments épars. Ainsi, la DHLA réalise des diagnostics territoriaux dans le cadre de réponses à des appels à projets ; elle participe à des enquêtes menées par des partenaires ou en diligente elle-même plus rarement ; après les réhabilitations des foyers de travailleurs migrants en résidences sociales, elle mène « *parfois des enquêtes de satisfaction quelques mois après l'installation des résidents au sein des nouveaux logements.* » ; elle peut enfin participer à des études sur les programmes nationaux dont elle assure la coordination, comme sur le programme « réinstallés » en zone rurale pour des réfugiés. Enfin, elle a répondu à un appel à projets de la Drihl Île-de-France en 2020 visant à mettre en place un observatoire départemental de la santé mentale des demandeurs d'asile et des bénéficiaires de la protection internationale. Localement, lors de réponses à des appels à projet, des analyses peuvent également être produites.

Par ailleurs, toutes les catégories d'établissements disposent de dossiers individuels contenant les informations relatives aux personnes accueillies. Par catégorie, une liste des documents à conserver a été établie, et dans les sites visités lors de l'enquête de la Cour, les dossiers sont correctement tenus. Il en existe parfois une version informatisée, mais qui ne contient pas nécessairement les mêmes informations. Cela rend néanmoins plus aisée la transmission des informations entre les travailleurs sociaux.

Certains établissements réalisent des enquêtes de satisfaction des usagers, parfois compilées au niveau d'une unité territoriale (Oise par exemple). Ces enquêtes fournissent des éléments intéressants, site par site, qui peuvent être utilisés localement. Dans le secteur médico-social, l'analyse de l'efficacité de l'accompagnement est réalisée par les enquêtes de

satisfaction (questionnaires normés), les réunions des conseils de vie sociale (CVS) et le suivi du plan d'action des évaluations.

Ces éléments divers et épars ne sont toutefois pas de nature à constituer une banque de données utilisables sur l'ensemble des résultats de l'association.

En l'absence de dossiers usagers informatisés utilisés dans tous les secteurs d'activités, il est impossible de mettre en place une remontée d'informations fiables sur les besoins des personnes accueillies et la manière dont Coallia y répond. L'analyse de ces besoins ne peut au mieux être réalisée que site par site, ou dans le cadre de quelques réseaux de professionnels existants. C'est une étape importante mais insuffisante pour déterminer si les actions menées ont permis d'y répondre, au moins en partie.

Coallia, qui a déjà de grandes difficultés à compiler des données quantitatives minimales internes, est encore moins en mesure d'analyser qualitativement les résultats de son action. Or le défaut de mise en œuvre des outils d'analyse des besoins des usagers constitue un manquement à la réglementation en vigueur.

#### **2.4.2 La qualité : une démarche quasiment abandonnée pendant six ans**

En 1999, l'association avait mis en place une démarche de certification ISO et en 2013 l'ambition affichée était d'organiser un système unique de management intégré (SMI) permettant de piloter les activités de Coallia à partir d'une analyse des processus et des risques. Ce dispositif a été abandonné en 2017 au motif que l'association « *a d'autres priorités* ». En tout état de cause, cette approche du management par la qualité avait montré ses limites, car ni les rapports d'audit triennal pour le maintien de la certification, ni les revues de direction n'ont permis d'améliorer la situation managériale et la gestion des risques.

La qualité, en tant qu'outil d'amélioration du service rendu aux personnes accueillies et levier de management dans tous les services, y compris les fonctions support, n'a plus été une priorité pendant six ans, même si des actions relatives à la qualité ont été conduites par plusieurs services du siège, sans toutefois qu'elles s'inscrivent dans une démarche globale et concertée.

Cependant le chantier « *Mettre à jour le système qualité Coallia* » prévu dans Cap Coallia 2024 a été ouvert récemment : les premières mesures relatives au système de management intégré ont été présentées au conseil d'administration du 21 juin 2023. Il conviendra de suivre dans la durée la mise en œuvre effective de ce nouveau dispositif.

Recommandation n° 2. (Coallia) - Étendre et renforcer la démarche de contrôle interne et de maîtrise des risques.

Recommandation n° 3. (Coallia) : Restructurer l'organisation de la filière administrative, comptable et financière de l'association et mettre en place une comptabilité d'engagement.

Recommandation n° 4. (Coallia) : Mettre en place les flux d'information permettant d'assurer le suivi et le pilotage de l'activité des établissements (notamment le suivi des événements indésirables) et des ressources humaines (notamment le suivi infra annuel des effectifs et de la masse salariale), et, en sens inverse, l'animation de la communauté de travail.

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*La période ouverte avec l'arrivée des nouveaux dirigeants a été marquée par la volonté de renforcer de manière significative les pouvoirs exercés par les services du siège, afin de rompre avec un modèle ancien jugé trop « décentralisé ». En dépit des changements multiples, à la fois d'organisation et de méthodes, opérés au sein du siège depuis 2018, les résultats ne sont pas au rendez-vous. De nombreuses carences persistent, et les services centraux n'ont pas encore apporté une démonstration claire de la valeur ajoutée qu'ils pourraient apporter aux responsables locaux.*

*Le pilotage des activités de l'association n'est pas satisfaisant, car il pâtit du défaut d'information du siège sur les activités du réseau. A cet égard, la notion de « pilotage décentralisé » mis en avant par la direction, qui conçoit son rôle comme celui d'un prestataire d'outils et de services pour le réseau, n'est pas compatible avec la situation d'un groupe confronté à la nécessité de réaliser des arbitrages et d'assurer une cohérence dans la qualité de ses interventions.*

*Les activités du secteur hébergement et logement accompagné, qui représente environ 70 % des établissements, ne sont pas connues avec une précision suffisante par la direction générale. Les indicateurs d'activité existants, essentiellement quantitatifs, ne sont suivis que localement. L'association ne compilant pas les données de base, elle n'est pas en mesure de piloter quoi que ce soit. L'absence d'un dispositif d'information relatif aux événements indésirables graves est une illustration de ce qui pourrait être perçu comme du désintérêt pour des sujets fondamentaux, la qualité du service rendu aux personnes accueillies et la protection des salariés.*

*Les services de l'État font également preuve d'un faible intérêt sur la mesure de l'efficacité des moyens financiers qu'ils allouent et la réalité de leur usage. L'État ne s'est pas donné les moyens de connaître la situation financière réelle de l'association. L'efficacité de la réponse aux besoins n'est pas davantage étudiée. Certes l'association répond souvent rapidement aux demandes des administrations, mais sa réactivité ne peut être la seule qualité à prendre en compte. Les financeurs publics devraient rapidement engager un dialogue beaucoup plus exigeant avec Coallia et réclamer des informations portant sur la qualité des actions mises en œuvre.*

### 3 MALGRE DES MESURES DE REDRESSEMENT, UNE VIABILITE FINANCIERE EN QUESTION

Grâce aux mesures d’urgence prises en 2017 et aux cessions effectuées par la nouvelle gouvernance, l’association a pu sortir de la situation critique de quasi-cessation de paiements dans laquelle elle se trouvait au début de la période sous revue.

Toutefois, en dépit de la forte croissance du volume d’activités de Coallia au cours des années récentes – qui tient principalement aux nombreuses sollicitations de l’Etat en matière d’hébergement d’urgence –, les déterminants actuels de son modèle économique ne permettent pas d’en garantir la viabilité à moyen terme.

#### 3.1 Comptes sociaux et comptes consolidés

##### 3.1.1 L’association Coallia et les entités liées

En 2021, quatre filiales ou entités sont rattachées à l’association Coallia et font annuellement l’objet de comptes consolidés :

- la SA HLM Coallia Habitat, créée en 2012 et détenant une partie des actifs immobiliers d’exploitation de Coallia (principalement des foyers et résidences sociales du pôle HSA) ; actionnaire unique jusqu’en 2018, Coallia est devenue ensuite associé minoritaire, au terme de l’opération d’adossement de Coallia Habitat avec l’ESH Batigère (cf. *infra*) ;
- l’association Coallia solidaire (6,1 M€ de charges en 2021), créée en mai 2015 et abritant trois Ehpad (cf. *supra* – partie II) ;
- la société anonyme Pavillon Girardin et la SCI de l’Orangerie, ces deux entités (charges totales de 4,9 M€ de charges en 2021) ayant détenu le FAM d’Ermenonville (Oise) jusqu’à son transfert à Creil en 2022 (cf. *infra* – partie IV) ;

Entre 2016 et 2021, trois structures juridiques précédemment incluses dans le périmètre de consolidation des comptes de Coallia ont été mises en extinction :

- la société anonyme SAILPI, créée en 1995 et détenant les immeubles de trois foyers franciliens, qui a fait l’objet en 2019 d’une fusion simplifiée avec Coallia Habitat dans le cadre de sa fusion avec l’ESH Batigère ;
- le fonds de dotation Stéphane Hessel, créé en décembre 2015 (avec une dotation initiale de 15 000 € versée par Coallia) pour soutenir des actions d’intérêt général en lien avec l’objet social de l’association ; peu actif (un seul projet soutenu), ce fonds a été dissout en mai 2020, au profit de la création d’une fondation, placée sous l’égide de l’Institut de France et à laquelle Coallia s’est engagée à verser un financement d’amorçage de 210 000 € ;
- la société par actions simplifiée unipersonnelle « Soleils et Papilles » (0,8 M€ de charges en 2018), créée en avril 2015 afin de porter une activité de restauration et

de portage de repas, dans le contexte de transformation progressive des foyers de travailleurs migrants en résidences sociales ; face au faible développement de son activité, et aux risques élevés encourus en matière de conformité aux règles sanitaires strictes qui s'imposent, l'association a décidé de dissoudre cette filiale en février 2020.

Le tableau ci-dessous résume, par grands postes, les comptes sociaux de l'association Coallia et leur évolution au cours de la période examinée :

**Tableau n° 1 : évolution des principaux postes du bilan et du compte de résultat de Coallia**

<i>En milliers d'euros</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Evolution 2016-2021
<b>Total bilan</b>	<b>405 646</b>	<b>408 768</b>	<b>388 460</b>	<b>274 356</b>	<b>264 835</b>	<b>243 445</b>	<b>-40,0 %</b>
Fonds propres	128 621	131 944	128 239	82 452	85 234	87 572	-31,9 %
Fonds de roulement	3 241	-8 112	12 235	26 812	29 381	34 500	+ 964,5 %
Trésorerie	10 779	10 616	25 114	74 241	91 788	101 786	+ 844,3 %
<b>Total charges</b>	<b>258 878</b>	<b>287 660</b>	<b>325 785</b>	<b>467 145</b>	<b>404 231</b>	<b>415 065</b>	<b>+ 60,3 %</b>
Résultat net comptable	347	5 765	12 413	9 940	3 273	-1 025	-

Source : états financiers de Coallia, calculs Cour des comptes

### 3.1.2 Une normalisation progressive des relations avec les commissaires aux comptes

Le cabinet comptable nommé par l'assemblée générale en 2013 n'a pas assumé son mandat jusqu'à son terme, confronté à l'impossibilité de mener, selon lui, sa mission dans « un climat serein » dans un contexte de « perte de confiance » de la part des dirigeants de l'association. Cette situation de blocage, relevée par l'ANCOLS dans son rapport de 2020, a conduit à la signature d'un protocole transactionnel prenant acte de la démission du commissaire aux comptes de ses mandats concernant Coallia, Coallia Habitat ainsi que Soleils et papilles, et indemnisant le cabinet comptable pour un montant de 110 000 € HT.

Cette rupture a été suivie de trois années pendant lesquelles les comptes sociaux et consolidés de Coallia ont été certifiés avec réserves. En 2016, ces réserves ont porté sur :

- « l'insuffisance de formalisation des procédures de contrôle interne concernant l'environnement informatique et les systèmes d'information »,
- le suivi incomplet des créances sur les usagers de l'habitat social adapté,
- et la méthode de comptabilisation des engagements retraites qui en sous-estimerait le montant d'environ 1,9 M€.

Si les deux premières réserves sont levées à partir de l'exercice 2017, celle tenant à la comptabilisation des engagements retraites subsiste en 2017 (pour 1,8 M€) et 2018 (2,1 M€). Cette dernière réserve est levée en 2019. Les comptes sociaux de l'association, comme ses comptes consolidés, sont certifiés sans réserve pendant le reste de la période sous revue.

En juin 2021, le bureau de l'association a reconnu la nécessité d'améliorer la chaîne de production des documents financiers et ce, aux fins de réduire la charge de travail des commissaires aux comptes qui pourrait relever du contrôle interne. Une telle nécessité se trouve

clairement confirmée par les nombreux constats dressés par la Cour des comptes à la fois sur les faiblesses du contrôle interne et sur les lacunes des outils d'information comptable et financière (cf. *supra*).

## **3.2 La réorientation majeure du portefeuille d'activités et ses impacts sur le compte de résultats**

Au cours de la période examinée, et en raison d'une demande publique de réponse aux crises successives (Syrie, Ukraine, Covid-19), le développement de l'activité de Coallia s'est concentré sur le métier de l'hébergement social, qui n'était en 2016 que la 3<sup>ème</sup> activité en termes de volumes de recettes. Il est désormais très largement majoritaire et, compte tenu de son modèle de financement - fondé sur des subventions publiques, dont la reconduction n'est assortie d'aucune garantie -, il emporte des conséquences majeures à la fois sur les équilibres économiques de l'association et sur sa capacité à se doter d'une stratégie propre.

### **3.2.1 Une perte progressive de maîtrise des ressources perçues par Coallia**

#### 3.2.1.1 Une montée en puissance de l'hébergement

Les charges d'exploitation de l'activité dite d'« hébergement social » (HS), qui s'élevaient à 67 M€ en 2016 (26,4 % du total des charges d'exploitation), se sont élevées à 173 M€ en 2021 (44,4 % du total). Développés au coup par coup à la demande des services de l'Etat, les dispositifs concernés sont prioritairement articulés autour de l'asile et regroupent en 2021 :

- dispositifs d'accueil et d'évaluation des demandeurs d'asile sans hébergement : 21 structures de premier accueil des demandeurs d'asile (SPADA) et 10 centres d'accueil et d'évaluation des situations (CAES),
- hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés : 53 centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), 40 structures d'hébergement d'urgence pour demandeur d'asile (HUDA) et 20 centres provisoires d'hébergement des réfugiés (CPH).

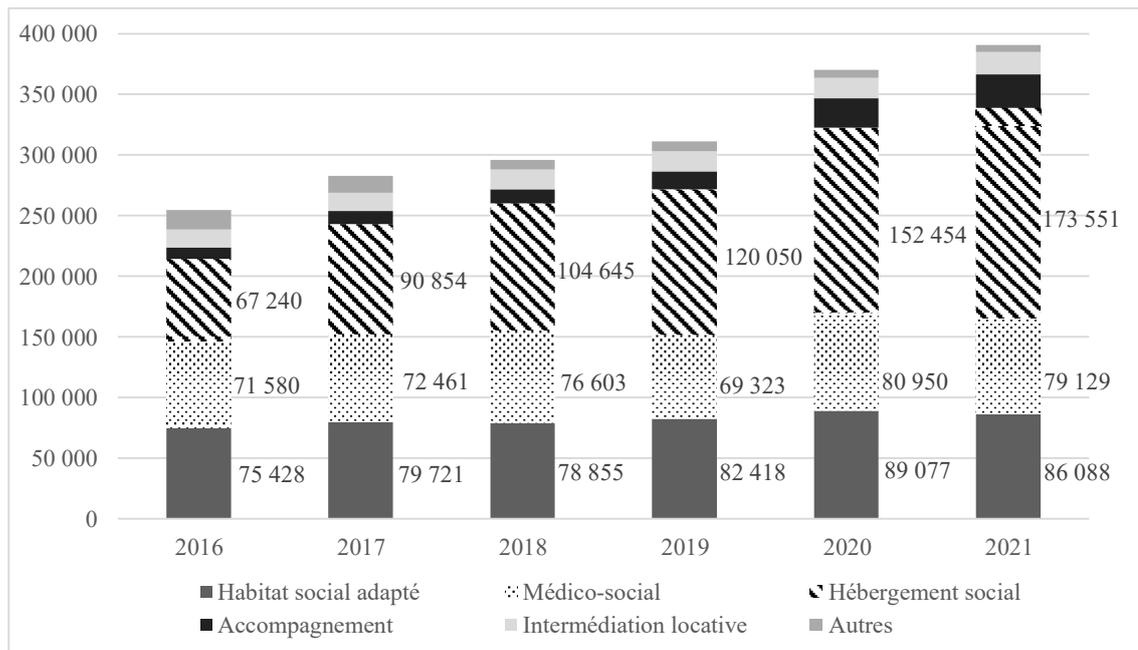
L'activité d'hébergement social inconditionnel s'est aussi fortement développée pendant la crise du Covid-19, avec un quintuplement des capacités d'accueil en centres d'hébergement d'urgence (CHU – 94 centres et 5 160 places d'accueil en 2021) auxquels s'ajoutent 13 centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS).

L'habitat social adapté, qui constituait originellement le cœur de l'activité de l'association, n'est désormais que le deuxième métier de Coallia (86 M€ de charges d'exploitation en 2021, ce niveau étant resté relativement stable au cours de la période examinée, 22 % du total en 2021). Ce pôle d'activités, qui regroupe les foyers de travailleurs migrants (FTM – 20 en 2021) et les résidences sociales (105 en 2021), a connu des évolutions importantes au cours des dernières années, notamment avec le plan national de transformation des foyers impulsé par les pouvoirs publics.

Le pôle médico-social comprend pour sa part 25 établissements (personnes âgées et personnes handicapées) et deux plateformes de répit pour les proches aidants. Il représente 20 % des charges d'exploitation de l'association en 2021 (79 M€), une proportion en diminution depuis 2016 (- 8 points) malgré une légère croissance du volume d'activité (+ 7,5 M€).

Ces trois principaux métiers représentent 87 % des charges d'exploitation de Coallia en 2021.

**Graphique n° 1 : évolution des charges d'exploitation de Coallia par métier (en milliers d'euros)**



Source : Coallia, maquette d'extraction de compte de résultat par année, métier, dispositif ou établissement<sup>14</sup>

Deux autres métiers sont à mentionner dans le panel d'activités exercées par l'association :

- le secteur dit de l'« accompagnement » représente une palette d'activités importante, allant de la médiation à l'accompagnement vers et dans le logement, en passant par l'aide sociale à l'enfance ou l'accueil des femmes victimes de violences. Bien qu'il ne représente qu'une faible proportion de l'activité (7 % des charges d'exploitation en 2021, soit 27 M€), ce secteur connaît une dynamique importante (+ 18 M€ depuis 2016 soit un triplement de l'activité), sur des projets parfois innovants, en général aux marges du cœur de métier de Coallia,
- une activité d'intermédiation locative est enfin maintenue, qui représente 19 M€ en 2021, en augmentation depuis 2016 (+ 4 M€). Il est essentiellement porté par le dispositif Solibail en région parisienne (13,8 M€ en 2021), à l'équilibre économique précaire.

<sup>14</sup> À noter que, dans cette présentation, la catégorie « autres » minore fortement les frais de siège de l'association. Ceux-ci sont partiellement imputés aux métiers, et ce de manière différenciée selon les secteurs (cf. *infra*).

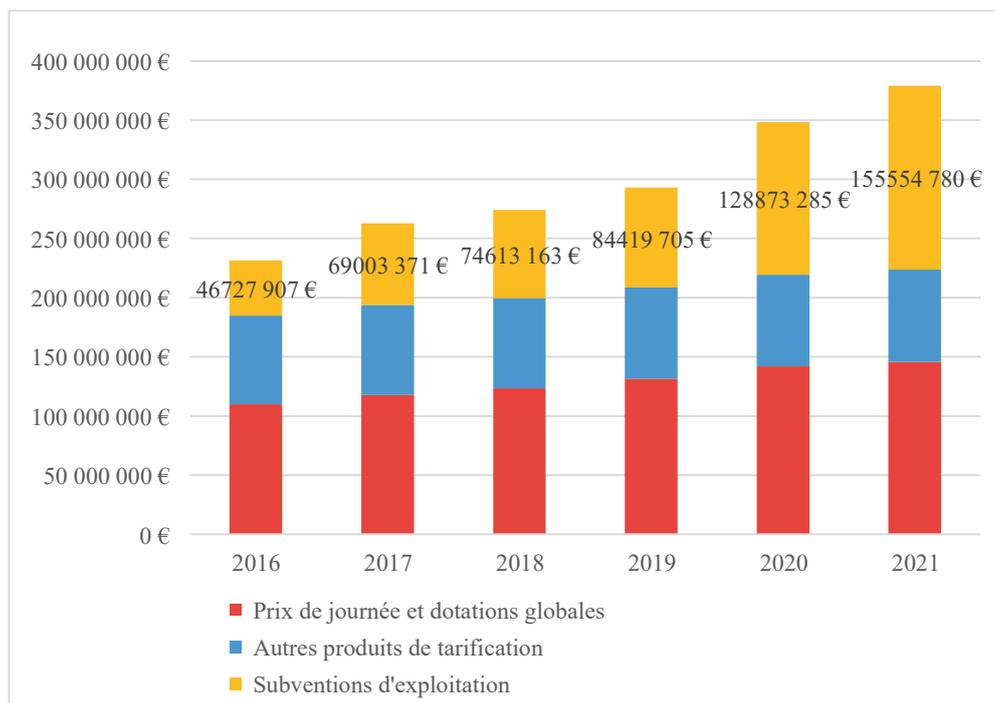
### 3.2.1.2 Un poids croissant des ressources sous contrôle de tiers financeurs

Les subventions représentent à ce jour la première ressource de Coallia. Alors que celles-ci ne comptaient que pour 18,6 % des produits d'activité en 2016 (46,7 M€), elles constituaient 38,7 % des recettes d'exploitation en 2021, soit 155,6 M€. La croissance a été plus particulièrement marquée à partir de 2020, en raison des besoins d'hébergement d'urgence liés à la crise sanitaire.

Les ressources issues de dotations ou de prix de journée progressent également entre 2016 et 2018 de 35,7 M€ (+ 32,5 %). Tandis que les recettes de cette nature destinées au secteur médico-social restent globalement stables, la dynamique tient surtout à la montée en charge continue sur le secteur de l'asile. Au total, les dotations globales et prix de journée représentent 145,7 M€ en 2021, soit 36,2 % des produits d'exploitation de l'association.

En revanche, les recettes de tarification, principalement issues des loyers de l'activité d'habitat social adapté (résidences sociales et FTM) et qui constituent les seules ressources propres de l'association – dont elle peut librement disposer -, sont demeurées stables au cours de la période. Elles s'élèvent à 77,9 M€ en 2021 et ne représentent plus que 19,4 % des produits d'exploitation en 2021 (contre 29,9% en 2016).

**Graphique n° 2 : évolution des produits d'exploitation**



Source : états financiers de Coallia association

La tendance de fond ainsi constatée dans l'évolution de la structure de recettes présente un double risque pour Coallia. La part prépondérante prise par les subventions, dont le renouvellement n'est assorti d'aucune garantie, prive l'association de toute visibilité et la rend fortement dépendante des sollicitations des pouvoirs publics. Au surplus, compte tenu du poids

désormais très élevé des ressources sous contrôle de tiers financeurs, qui ont largement pris le pas sur les recettes sous gestion propre, l'association ne dispose plus de la marge de manœuvre dont elle jouissait auparavant pour effectuer des compensations entre ses activités excédentaires et déficitaires.

Cette évolution, commune aux acteurs du secteur de l'hébergement, soulève plus largement la question de la capacité de celui-ci à s'adapter aux à-coups potentiels des décisions des pouvoirs publics concernant, d'une part, l'arrêt ou la pérennisation d'infrastructures conçues en réponse à une urgence comme, d'autre part, la reconduction ou non de tout ou partie des financements octroyés d'une année sur l'autre ou la reprise des excédents des activités financées sur subventions. Dans ce contexte, Coallia apparaît particulièrement vulnérable car son positionnement sur les autres métiers (pôle médico-social excédentaire pour le moment, mais grevé par l'état du parc immobilier et par la situation des Ehpad, pôle habitat social adapté déficitaire) ne permet pas d'en faire des relais de solidité financière si elle devait être confrontée à des difficultés dans son activité d'hébergement.

### 3.2.2 Des modèles économiques très contrastés selon les métiers

#### 3.2.2.1 Le logement accompagné, une activité historique en difficulté

Les métiers du logement accompagné sont ceux sur lesquels Coallia (ex AFTAM) a originellement construit son activité, en participant à la politique publique de résorption des bidonvilles lancée à partir du milieu des années 1950. Grâce au plan de transformation des foyers de travailleurs migrants (FTM) lancé par l'Etat en 1997, l'association a pu engager en partie la modernisation de son parc de FTM en résidences sociales, quasi-exclusivement composées de logements meublés individuels et autonomes.

**Tableau n° 2 : évolution des capacités d'accueil de Coallia en foyers de travailleurs migrants et en résidences sociales entre 2013 et 2019**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Foyer de travailleurs migrants</i>	9 534	8 490	6 698	6 211	5 516	4 593	3 542
<i>Résidence sociale</i>	9 377	10 370	10 772	11 241	11 867	12 778	12 903

*Source : rapports d'activité de Coallia*

Les loyers versés par les résidents ont augmenté de 11,5 % depuis 2016 (soit + 7,1 M€), pour atteindre 69 M€ en 2021. Le recouvrement des loyers sur le secteur de l'habitat social adapté a été nettement amélioré dans la période sous revue.

Pour remédier aux lacunes constatées, confirmées par les constats de l'ANCOLS sur le manque de rigueur et l'hétérogénéité des pratiques locales, l'association a élaboré en 2019 une procédure détaillée régissant à la fois la facturation, la gestion des encaissements et le suivi des impayés au sein du pôle HSA. Applicables de manière uniforme dans l'ensemble du réseau, ces nouvelles règles – alliées au déploiement de l'outil Salsa mis au point sur le suivi des résidents des établissements HSA – ont permis une réduction significative des créances clients de ce pôle

métiers de 12,2 M€ en 2016 à 9,4 M€ en 2021, soit -23,7 %. Les travaux de l'ANCOLS ont également mis au jour un défaut de traçabilité des dépôts de garantie des résidents, lequel est demeuré sans amélioration depuis lors.

Tandis que les charges de personnel restent globalement stables depuis 2016 (20 M€ en 2021 soit 23 % des charges d'exploitation), les dépenses liées aux fluides ont pour leur part fortement augmenté, pour s'établir à 17 M€ en 2021 (+ 16 % depuis 2016). Quant aux redevances d'occupation versées, elles ont elles aussi connu une hausse importante (+ 7,1 M€ depuis 2016), cette évolution tenant à l'externalisation du parc immobilier des foyers et résidences sociales (cf. *infra*).

Si, jusqu'au milieu des années 2010, les excédents dégagés sur l'activité d'habitat social adapté permettaient à la fois de couvrir une partie importante des frais de structure liés au siège et de compenser les déficits constatés sur les autres activités (hébergement, promotion sociale, médico-social), la dynamique constatée s'inverse dans la période 2016-2021, où les résultats de l'activité HSA sont structurellement déficitaires.

Il apparaît en effet que de nombreux établissements de ce pôle d'activités ont enregistré des résultats déficitaires de manière continue au cours de la période examinée. 34 établissements et services ont été déficitaires sans interruption sur les quatre dernières années, et 36 l'ont été sur les trois dernières années. La grande majorité de ces sites est située en Île-de-France, 35 d'entre eux sont des résidences sociales, 14 des foyers de travailleurs migrants et 10 des pensions de famille. Ces sites totalisent 8,1 M€ de résultats négatifs en 2021, les pertes cumulées des quatre dernières années s'élevant à 24,2 M€, ce montant venant directement impacter les fonds propres de l'association.

Si un tableau de suivi des résultats de l'activité HSA a été élaboré par le siège pour la période 2007-2020, aucune donnée ne semble avoir été analysée sur les années les plus récentes. Six de ces 70 sites structurellement déficitaires ont été identifiés en interne comme devant faire l'objet d'une analyse particulière et d'une « décision » par la direction de Coallia. A la suite du contrôle de la Cour, Coallia a transmis un projet de plan de redressement des activités déficitaires qui a été examiné lors de son conseil d'administration de septembre 2023, et qu'il conviendra d'appliquer et de suivre rigoureusement.

### 3.2.2.2 L'hébergement social, une activité sous subventions en forte dynamique

Depuis 2016, la part des subventions dans le total des ressources du pôle Hébergement social a crû de façon notable. Tandis qu'elles ne représentaient que 30 % des produits d'exploitation en 2016 (22 M€) – contre 60 % des produits (43,5 M€) pour les ressources sous forme de dotation globale ou de prix de journée -, la crise du Covid-19 a amplifié l'augmentation massive de dispositifs sous subventions. Un doublement du nombre de places d'HUDA avait déjà été réalisé par Coallia entre 2016 et 2018 (+ 728 places)<sup>15</sup>. Sur la seule

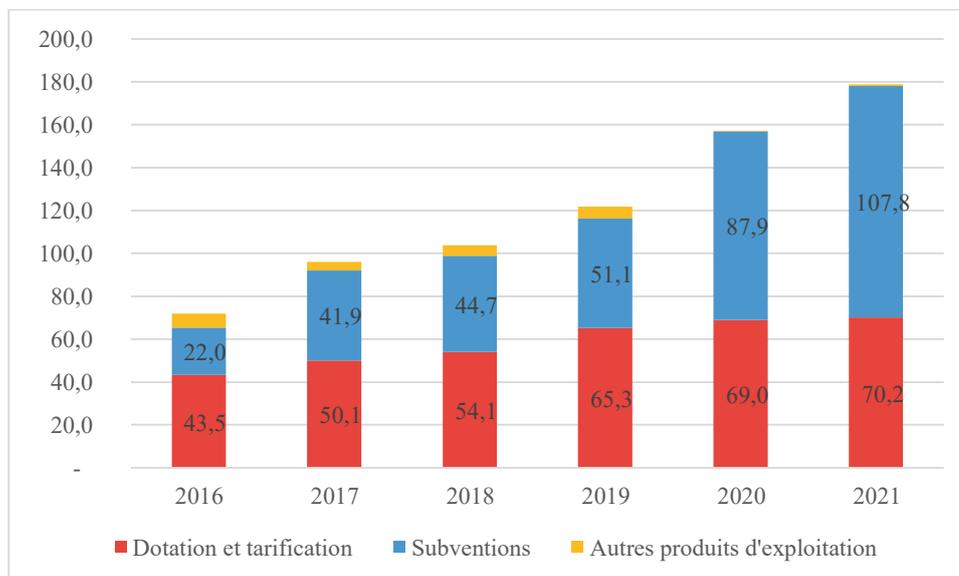
---

<sup>15</sup> Les changements récurrents de périmètre des dispositifs liés à l'asile rendent le décompte de l'évolution des places sur moyenne période quasiment impossible, d'où le choix ici de périodes courtes pour des catégories homogènes.

année 2020, le nombre de place d'hébergement d'urgence inconditionnel financées par subventions publiques annuelles a quintuplé.

Fin 2021, les subventions représentaient 85 M€ de ressources pour les dispositifs d'hébergement social, soit quatre fois plus qu'en 2016. Pendant cette même période, la hausse du nombre de dispositifs sous le régime de la tarification ou de la dotation est également continue (+ 740 places en CADA entre 2016 et 2020) et ceux-ci représentaient 70,2 M€ de produits en 2021 (+ 61,6 % par rapport à 2016). Au total, la proportion entre les recettes issues des subventions et celles issues de tarification ou de dotation s'est inversée, les premières représentant désormais 60 % des produits de l'hébergement social.

**Graphique n° 3 : évolution des produits d'exploitation des métiers de l'hébergement social (en M€)**



Source : Coallia, balances 2016-2021

En ce qui concerne les dépenses de l'activité d'hébergement, les dépenses de personnel représentent 33 % des charges d'exploitation en 2021 (58 M€), mais leur poids relatif diminue depuis 2016 (- 6,7 points), au profit de l'intérim – tout particulièrement depuis la crise sanitaire (+ 3 M€ entre 2019 et 2021) et de la sous-traitance (+ 7,5 points). Les loyers restent le premier poste de coûts, avec 64,7 M€ et 37,3 % du total des charges d'exploitation en 2021. Leur évolution en proportion des charges est maîtrisée, tout comme celle des achats et dépenses de fluides.

### 3.2.2.3 Le secteur médico-social, une activité en légère croissance

Ce pôle d'activités a connu au cours de la période examinée une hausse de 10,5 M€ de ses produits d'activité (+ 14,5 %) et de 7,5 M€ de ses charges d'exploitation (+ 10,5 %). Alors que le résultat net du secteur était déficitaire en 2016 et 2017, il est de nouveau excédentaire à

partir de 2018 (à l'exception d'une année 2020 marquée par la crise du Covid-19<sup>16</sup>). Il importe toutefois de souligner que le résultat comptable de ce pôle médico-social tient compte d'un prélèvement pour frais de siège (limité à 4,93% des charges d'exploitation) dont le niveau est nettement plus favorable que celui qui est appliqué au secteur HSA.

Dans ces activités qui sont traditionnellement intensives en main d'œuvre, les charges d'exploitation sont très majoritairement composées de dépenses de personnel (48 M€ en 2021, soit 60,7 % des charges d'exploitation). Les postes de charges évoluent de manière proportionnelle à l'activité pendant la période sous revue.

Les ressources du secteur médico-social sont composées à 91 % de produits de dotations globales et de prix de journée. Tandis que des avancées ont été accomplies en termes de gestion des recouvrements dans le pôle HSA (cf. *supra*), il n'en a pas été de même dans le secteur médico-social. Aucun suivi centralisé n'a jusqu'à présent été mis en place, ni par les services du siège, ni par le « plateau médico-social ». De plus, la modestie des dépréciations sur créances, qui tranche avec celles qui ont eu cours au sein du pôle HSA, opérées depuis la première analyse d'antériorité réalisée en 2018 laisse penser que les revues de portefeuille effectuées restent partielles ou superficielles. L'appropriation tardive du sujet des impayés au sein du secteur médico-social permet d'éclairer la dérive des encours de créances clients, qui ont plus que doublé (de 10,3 M€ en 2016 à 24,1 M€ en 2021, soit + 133 %) au cours de la période sous revue.

### 3.2.3 Des charges en forte hausse, qui nécessitent d'être mieux maîtrisées

#### 3.2.3.1 La dynamique des principaux postes de charges, et le récent plan de « retour à l'équilibre »

La forte croissance du volume d'activités de l'association a cours de la période examinée est allée de pair avec une augmentation de plus de 50 % des charges d'exploitation.

Le premier poste de charges de Coallia demeure les dépenses de personnel qui, hors intérim, totalisent 160,7 M€ en 2021, soit 41,1 % des charges. Bien qu'il soit en progression de 45 M€ (+ 39 % depuis 2016), son poids dans les charges d'exploitation diminue à la faveur de deux dynamiques : l'augmentation de la part de l'hébergement social dans les métiers, secteur moins intensif en personnel que le médico-social, et surtout l'augmentation importante du recours à l'externalisation au sein même de ce métier.

Représentant 26,8 % des charges d'exploitation totales en 2021 (104,8 M€), le poste des frais de structure, dont les loyers constituent plus de 80 %, est celui qui connaît le développement le plus important depuis 2016 (+ 55 M€, soit + 110%). Cette évolution tient à la fois à l'externalisation des immeubles du pôle HSA (cf. *infra*) - loyers en hausse de 7 M€ entre 2017 et 2020 sur le HSA – et au développement de l'activité d'hébergement social, dont les loyers constituent le premier poste de charges.

---

<sup>16</sup> En 2020, le résultat net du secteur est déficitaire de 924 000 €, du fait de charges de personnel et d'intérim en hausse ponctuelle.

Le poste des services extérieurs et de l'intérim connaît également une progression très marquée entre 2016 et 2021, les charges associées passant de 28,4 M€ à 59,3 M€ sur la période, soit une augmentation de 108 %. Il est en particulier porté par trois dynamiques : maintien d'un haut niveau de recours au conseil externe, en particulier au sein du siège (9 M€ en 2021, honoraires compris) ; recours croissant à l'intérim, dans tous les métiers de Coallia (après avoir triplé en 2020 du fait du Covid-19, il s'est stabilisé en 2021 à 7,6 M€, soit un montant deux fois supérieur à celui de 2019) ; recours élevé aux services extérieurs, notamment la restauration (+5,3 M€ entre 2018 et 2021).

**Tableau n° 3 : évolution des grandes rubriques de charges**

Grandes rubriques de charges (en milliers d'euros)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Evolution 2016 - 2021
Personnel (interne)	115 639	125 328	128 026	129 807	155 947	160 681	+ 45 042
<i>En % des charges d'exploitation</i>	<i>45,4%</i>	<i>44,3%</i>	<i>43,3%</i>	<i>41,7%</i>	<i>42,1%</i>	<i>41,1%</i>	<i>-4,3 points</i>
Loyers et frais de structure	49 752	58 347	63 413	68 721	90 443	104 790	+ 55 038
<i>En % des charges d'exploitation</i>	<i>19,6%</i>	<i>20,6%</i>	<i>21,4%</i>	<i>22,1%</i>	<i>24,4%</i>	<i>26,8%</i>	<i>+7,2 points</i>
Services extérieurs et intérim	28 421	33 541	33 116	38 805	55 728	59 346	+ 30 925
<i>En % des charges d'exploitation</i>	<i>11,2%</i>	<i>11,9%</i>	<i>11,2%</i>	<i>12,5%</i>	<i>15,0%</i>	<i>15,2%</i>	<i>+4 points</i>
Achats et fluides	26 707	27 235	29 154	34 233	37 151	36 807	+ 10 101
<i>En % des charges d'exploitation</i>	<i>10,5%</i>	<i>9,6%</i>	<i>9,9%</i>	<i>11,0%</i>	<i>10,0%</i>	<i>9,4%</i>	<i>-1,1 point</i>
Total charges d'exploitation	254 481	282 738	295 789	311 191	370 453	390 976	+ 136 495

Source : Cour des comptes, à partir des données comptables de l'association

Les achats et fluides représentent 36,8 M€ en 2021, soit 9,4 % des charges d'exploitation de Coallia. Leur progression reste maîtrisée par rapport à l'augmentation de l'activité totale jusqu'en 2021.

#### **Cap Coallia 2024, un plan de « retour à l'équilibre »**

À l'issue du rapport de l'ANCOLS portant sur la période 2013-2017, des mesures de redressement ont été engagées par Coallia, sous l'égide de son conseil d'administration (renforcement du rôle des comités spécialisés, mise en extinction des logements de fonction, charte des notes de frais et des règles d'utilisation des cartes bancaires, etc).

En novembre 2021, un cabinet de conseil a été mandaté pour proposer un « plan de retour à l'équilibre ». Sur la base de ses propositions, l'association a déployé à partir de juin 2022 le programme dénommé « Cap Coallia 2024 ».

Cap Coallia 2024 comprend neuf chantiers, au terme desquels les économies à réaliser sont estimées à un total de 29,1 M€, dont 7,9 M€ sur l'immobilier, 6,1 M€ sur la diminution du taux d'encadrement et 5,2 M€ sur l'amélioration de la facturation et du recouvrement. Sont également à noter des propositions de diminution d'un tiers du parc automobile (0,8 M€) ou de réduction du « coût du modèle social » (tickets restaurant, primes sur objectif, cf. infra) pour 0,8 M€.

Cette démarche, pilotée par la direction générale, doit mobiliser l'ensemble de l'organisation sur les objectifs et chantiers identifiés. Articulée autour de pistes d'économies potentielles d'une grande diversité, elle ne peut en tout état de cause tenir lieu de stratégie à un moment où l'association est en profonde mutation.

### 3.2.3.2 Des fonctions support coûteuses, que l'association n'a plus les moyens d'assumer

#### Des coûts du siège en croissance, pesant essentiellement sur le pôle métiers HSA

Les services support de l'association, définis comme regroupant à la fois le siège, les directions régionales et les unités territoriales, représentent en 2021 un coût total de 44,5 M€, dont les trois quarts tiennent aux services du siège et aux directions régionales.

Tandis que les charges enregistrées au titre des unités territoriales sont restées globalement stables autour de 12 à 13 M€ par an au cours de la période examinée, celles du siège ont connu une hausse de 18 %. Depuis 2018, première année pleine après la mise en place de la nouvelle gouvernance, cette hausse a été de 33 %, en raison à la fois d'un recours accru aux achats et charges externes (honoraires en premier lieu) et des recrutements effectués.

**Tableau n° 4 : charges liées aux services support (siège et unités territoriales)**

En K€	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Var. 2016-21
<b>Charges liées au siège (*)</b>	<b>27 574</b>	<b>31 702</b>	<b>24 428</b>	<b>28 793</b>	<b>31 504</b>	<b>32 573</b>	<b>+18,1 %</b>
Dont Charges de personnel	13 854	18 400	13 410	14 730	15 767	16 825	+21,4 %
<b>Charges liées aux UT</b>	<b>13 498</b>	<b>12 968</b>	<b>11 701</b>	<b>12 182</b>	<b>13 557</b>	<b>11 882</b>	<b>-12,0 %</b>
Dont Charges de personnel	11 007	10 857	9 928	9 941	11 458	10 349	-6,0 %
<b>Total</b>	<b>41 072</b>	<b>44 670</b>	<b>36 129</b>	<b>40 975</b>	<b>45 061</b>	<b>44 455</b>	<b>+8,2 %</b>
Dont Charges de personnel	24 861	29 257	23 338	24 671	27 225	27 174	+9,3 %

Source : Cour des comptes, à partir des balances comptables. (\*) : y.c. directions régionales

Dans le même temps, la structure des produits enregistrés dans la comptabilité analytique du siège a connu des évolutions profondes. Alors qu'au début de la période sous revue, ce dernier comptabilisait des recettes non négligeables au titre de prestations internes de maîtrise d'ouvrage ou de production immobilisée, cette ressource a progressivement disparu dans le prolongement du transfert à Coallia Habitat de la propriété du parc immobilier du pôle HSA (foyers et résidences sociales). Les ressources « propres » du siège sont ainsi passées de plus de 10 M€ en 2016 à moins de 6 M€ en 2021.

Pour faire face au coût croissant de ses services support, l'association a donc dû augmenter de manière significative la ressource que constitue le prélèvement direct sur les recettes perçues par l'ensemble des établissements et services du réseau. Ce dernier a représenté au total une ponction de 37,8 M€ en 2021, en hausse de 36 % par rapport à 2016.

Le prélèvement destiné à couvrir les coûts des unités territoriales est demeuré globalement stable pendant la période. Ce dernier est effectué exclusivement auprès des établissements relevant du pôle HSA. En revanche, le prélèvement affecté à la couverture des coûts du siège (et des directions régionales), qui s'applique pour sa part à l'ensemble des

établissements et services de Coallia quel que soit leur pôle métiers de rattachement, a subi une inflation de 55% sur la période examinée.

**Tableau n° 5 : prélèvements effectués sur les établissements et services pour couvrir les coûts des services support**

En K€	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Var. 2016-21
Frais de siège	17 194	18 660	16 901	20 081	24 403	26 710	+55,3 %
Frais d'UT	10 643	9 974	9 483	9 208	13 047	11 070	+4,0 %
<b>Total</b>	<b>27 837</b>	<b>28 634</b>	<b>26 384</b>	<b>29 289</b>	<b>37 450</b>	<b>37 780</b>	<b>+35,7 %</b>

Source : Cour des comptes, à partir des balances comptables

L'autorisation administrative de frais de siège, délivrée par la Drihl et en vigueur pendant toute la période, prévoit un prélèvement de 4,93 % applicable au périmètre des activités sous contrôle de tiers financeurs (médico-social, hébergement social, et accompagnement social). Cela génère une ressource qui s'est élevée en 2021 à 14,2 M€ laquelle, bien qu'étant en forte hausse (+ 135%) depuis 2016 en raison de la croissance du volume d'activités de Coallia, ne représente que la moitié du prélèvement total effectué au titre des frais de siège. Le reste de la charge induite est en conséquence supporté par les établissements du pôle HSA.

Au total, les établissements du pôle HSA sont amenés à supporter à la fois la totalité du prélèvement au titre des frais d'unités territoriales et, à ce jour encore malgré le rééquilibrage progressif constaté depuis 2016, 45 % du prélèvement pour frais de siège. Cela a représenté en 2021 une ponction totale de près de 23 M€, soit 61 % de l'ensemble des prélèvements (37,8 M€) destinés à couvrir les coûts des différents services support de Coallia.

La dégradation des performances économiques du pôle HSA au cours de la période sous revue (déficit d'exploitation de 1,7 M€ en 2021) conjuguée à ses fragilités multiples (augmentation durable des loyers, poids croissant des charges de fluides, etc.) doit conduire à interroger fortement le mécanisme actuel de couverture des coûts des services support de l'association, sauf à provoquer un creusement durable des déficits.

#### Une inertie dans la mise en œuvre d'une nouvelle autorisation administrative de frais de siège

Délivrée par la Drihl, l'autorisation administrative de prélèvement de 4,93% pour frais de siège en vigueur encore à ce jour au sein de Coallia remonte à 2005 et a été prorogée sans interruption depuis 2010.

À la suite d'une nouvelle prorogation, accordée par la Drihl en juin 2018 pour l'année 2019 et motivée par les « projets de réorganisation » en cours, une demande de renouvellement quinquennal 2020-2024 avait été formellement déposée par l'association en avril 2019, assortie de la revendication d'un taux autorisé de 7,53 % en lieu et place du taux en vigueur depuis 2005. Restée sans suite de la part de la Drihl, cette demande n'a pas été réitérée, même à un moindre niveau, et, à défaut, l'autorisation antérieure a de nouveau été prorogée en juillet 2021, puis encore en novembre 2022 pour l'année 2023.

Cet attentisme entre en contradiction avec les nombreux travaux qui ont été menés, avec l'appui coûteux de plusieurs cabinets de conseil et avocats, pour identifier des scénarios

possibles de réformes de l'organisation du siège et des échelons territoriaux (cf. *supra* – partie II). Aucune de ces réflexions n'a jusqu'à ce jour débouché sur des décisions concrètes.

Elle ne semble pas plus justifiée de la part des autorités de tarification qui se privent à la fois de l'occasion d'une analyse plus transparente du fonctionnement de Coallia et qui risquent d'entretenir, par ce biais, l'inertie dans la mise en œuvre des décisions de rationalisation qui s'imposent au sein de l'association.

### 3.2.4 Un résultat comptable qui ne reflète pas le risque croissant encouru par l'association

L'affichage d'un résultat net comptable négatif (- 1 M€) en 2021, pour la première fois dans la chronique des comptes annuels publiés au cours de la période examinée, a constitué en lui-même une alerte forte, qui a justifié l'engagement du plan Cap Coallia 2024 de « retour à l'équilibre ». L'année 2022 (hors période sous revue) a pour sa part marqué le retour à un résultat excédentaire de 14,6 M€.

Décomposé analytiquement en fonction de ses trois principales composantes métier (HSA, hébergement social et médico-social), le résultat de Coallia est porté par le pôle Hébergement social et en revanche pénalisé par les pôles médico-social et HSA. Les déficits enregistrés par le pôle HSA tiennent notamment au poids élevé des prélèvements qu'il subit au titre des frais de siège, dont il a jusqu'à présent supporté une part majoritaire (cf. *supra*).

**Tableau n° 6 : décomposition du résultat en fonction des principaux métiers de Coallia<sup>17</sup>**  
(en milliers d'euros)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Résultat d'exploitation HSA	771	- 497	4 587	1 479	- 5 019	- 1 753	-
<b>Résultat net du pôle HSA</b>	<b>150</b>	<b>- 1 758</b>	<b>3 770</b>	<b>3 135</b>	<b>- 2 208</b>	<b>- 7 571</b>	-
Résultat d'exploitation Hébergement social	5 210	7 971	1 958	5 353	7 462	8 715	-
<b>Résultat net Hébergement social</b>	<b>5 063</b>	<b>7 668</b>	<b>1 686</b>	<b>5 295</b>	<b>7 305</b>	<b>7 902</b>	-
Résultat d'exploitation Médico-social	1 139	181	- 1 021	2 071	- 616	4 121	-
<b>Résultat net Médico-social</b>	<b>- 90</b>	<b>- 830</b>	<b>2 401</b>	<b>803</b>	<b>- 925</b>	<b>3 227</b>	-
Résultat d'exploitation Coallia	2 496	3 128	6 007	8 541	630	10 964	-
<b>Résultat net Coallia</b>	<b>347</b>	<b>5 765</b>	<b>12 413</b>	<b>9 940</b>	<b>3 273</b>	<b>- 1 025</b>	<b>14 598</b>

Source : Coallia - états financiers 2016 à 2021 ; comptes annuels 2022 (hors période sous revue – décomposition analytique non connue de la Cour).

Au-delà du résultat global ainsi enregistré, il importe surtout d'appréhender la situation dans chacun des pôles métiers. Pour les activités subventionnées, les conséquences des déficits et des excédents sont bien distinctes : les déficits des activités subventionnées sont à la charge de l'association et impactent directement ses fonds propres pour l'année N, l'association

<sup>17</sup> La différence entre la somme des lignes de résultat des trois principaux métiers de Coallia et le résultat net de l'association tient en partie au résultat des métiers plus secondaires (accompagnement social, intermédiation locative) et en partie au résultat d'opérations exceptionnelles non affectées à un métier (opérations en capital pour un solde de 4,2 M€ en 2018, dotations « globales » aux amortissements pour un solde de 4,4 M€ en 2021).

pouvant solliciter, le cas échéant, ses financeurs afin de combler ces déficits l'année suivante ; à l'inverse, les excédents ne sont pas acquis à Coallia, ou du moins pas avant prescription du droit de reprise par le tiers financeur (cinq ans après avoir porté le résultat à sa connaissance). Les excédents sur actions subventionnées ont pris, entre 2016 et 2021, une part déterminante dans la formation du résultat, passant de 2,8 M€ à 16,9 M€. Ils sont désormais la composante principale du résultat net de Coallia. Les déficits associés aux activités subventionnées sont également en croissance importante, passant de - 1,6 M€ à - 9,9 M€ entre 2016 et 2021, et s'ajoutent aux déficits des activités financées sous gestion propre.

Les activités dites « autorisées », financées par dotations, sont globalement à l'équilibre entre 2016 et 2021. Le développement, bien que partiel encore (cf. *supra*), de la contractualisation avec les autorités de tarification ouvre des possibilités de compensation pluriannuelle entre excédents et déficits dans les activités couvertes par des Cpom.

En revanche, les activités sous gestion propre sont pour leur part déficitaires sur quatre des six années sous revue, ce qui confirme qu'elles ne constituent pas un socle solide pour amortir l'effet d'éventuelles évolutions à la baisse dans les activités sous contrôle de tiers. Le déficit atteint - 8,6 M€ en 2021 (cf. tableau ci-dessous) et illustre une fragilité récurrente de Coallia. Les excédents enregistrés en 2018 et 2019 ne tiennent qu'à l'impact, exceptionnel par sa nature, des plus-values sur cessions d'actifs réalisées.

**Tableau n° 7 : décomposition du résultat net en fonction des différents régimes de financement (en milliers d'euros)**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Résultats propres</b>	- 4 709	- 953	13 249	1 874	- 2 454	- 8 624	-
<i>Déficits subventions</i>	- 1 604	- 1 684	- 3 808	- 3 700	- 8 198	- 9 942	-
<i>Excédents subventions</i>	2 821	6 400	3 311	6 216	13 091	16 925	-
<b>Résultat subventions</b>	1 218	4 716	- 497	2 515	4 894	6 983	-
<i>Déficits établissements autorisés</i>	- 5 367	- 6 747	- 9 407	- 6 739	- 9 918	- 10 233	-
<i>Excédents établissements autorisés</i>	8 894	8 749	9 067	12 290	10 751	10 849	-
<b>Résultat établissements autorisés</b>	3 527	2 003	- 339	5 551	833	616	-
<b>Résultat net</b>	36	5 765	12 413	9 940	3 273	- 1 025	14 598

Source : Coallia, états financiers 2016 à 2021, comptes2022 (hors période sous revue ; décomposition non connue de la Cour)

Une telle présentation du résultat net de l'association, ventilé par types d'activités (sous dotations, sous subventions, et sous gestion propre), dissocie d'une part les déficits sur subventions – qui sont des pertes certaines pour les fonds propres de l'association – et d'autre part les excédents sur subventions – qui ne sont acquis qu'à expiration du délai de prescription. Plus transparente sur l'état du risque pesant sur Coallia que les états financiers (cf. *infra*), elle modifie considérablement la lecture du résultat de l'association, en faisant apparaître un déficit des activités sous gestion propre de 2,5 M€ en 2020, et de 8,6 M€ en 2021. Celui-ci n'est compensé que par des excédents importants sur les dispositifs subventionnés, de 13,1 M€ en 2020 et 16,9 M€ en 2021, soumis à droit de reprise et donc encore incertains pour l'association

Ce type de ventilation mettant en évidence le risque pour l'association a été porté à la connaissance du conseil d'administration pour la première fois lors de la présentation des

comptes 2021, ce qui constitue une avancée. Malgré le caractère clef de ce diagnostic, le procès-verbal ne fait état d'aucun échange ou de mesures de rétablissement envisagées.

### **3.3 Un bilan qui traduit l'adossement du parc immobilier et qui ne rend pas compte de la réalité des marges de manoeuvre**

La période sous revue a été marquée pour Coallia par une importante crise de liquidités en 2017, qui a à la fois entraîné des mesures d'urgence destinées à redresser la trésorerie et conduit l'association à externaliser une part importante de son patrimoine immobilier, engendrant ainsi une modification profonde de sa structure bilantielle.

#### **3.3.1 Une crise d'ampleur en 2017, qui a nécessité des mesures d'urgence de redressement financier**

##### 3.3.1.1 Le diagnostic initial et les premières mesures de sauvetage

De nombreux audits externes diligentés en 2017 par la nouvelle gouvernance ont permis de dresser un état des lieux alarmant sur la situation de l'association et l'impasse du modèle économique qui avait jusqu'alors prévalu :

- un recours massif à l'endettement dans le passé, notamment pour financer les nombreuses opérations de croissance externe ; à la fin de l'année 2016, les dettes financières représentaient plus de 200 M€, soit la moitié du passif total de l'association, induisant une charge de la dette élevée (2,53 M€ en 2016) ;
- des conditions d'exploitation dégradées dans plusieurs pôles métiers (cf. par exemple activités médico-sociales, de formation, ou d'intermédiation locative), qui ne permettent pas de dégager les capacités d'auto-financement nécessaires ;
- un parc immobilier vieillissant et mal entretenu, qui nécessite de lourds investissements que l'association n'a plus les moyens de financer ;
- le recours important à des « expédients » de trésorerie (cf. préfinancements immobiliers, cessions Dailly sur subventions, etc) qui ont désormais atteint leurs limites.

Parmi les « expédients » utilisés, il importe de souligner le recours de l'association à des avances en compte courant d'associé de la part de sa filiale Coallia Habitat. Ainsi que le relève l'ANCOLS dans son rapport de 2020, 472 opérations d'avance en compte courant ont été recensées entre Coallia association et Coallia Habitat sur la période 2009-2017 conduisant, au 31 août 2017, à une situation débitrice de l'association-mère de – 8, 9 M€ en faveur de sa filiale. Cette situation, contraire à la convention de compte-courant d'associés d'avril 2010, a été apurée en septembre 2017. Il est particulièrement regrettable que de telles irrégularités, désormais prescrites, aient été commises.

Devant le risque imminent de la cessation de paiement, une série de mesures d'urgence a été engagée par la nouvelle gouvernance et la direction de transition de l'association :

- demande de report du paiement des cotisations patronales auprès de l'URSSAF pour la période s'étalant de septembre 2017 jusqu'en mars 2018 et pour un montant mensuel de 2 M€ ;
- accélération du versement des subventions et dotations publiques ;
- report de règlements dus ;
- cessions de créance à court terme « Dailly » ;
- négociation d'un prêt hypothécaire sur le bâtiment abritant le siège de l'association.

### 3.3.1.2 Quelques cessions d'établissements ou cessations d'activités ont surtout révélé leur faible valeur sous-jacente

Face à une situation financière très dégradée, des premières décisions avaient été prises en 2016 par l'ancienne gouvernance pour mettre un terme, avec beaucoup de retard, à des activités très déficitaires obérant les fonds propres de Coallia.

#### Dissolution du pôle d'activités Formation

Aux fondements mêmes de la création de l'AFTAM, l'activité de formation de Coallia est devenue au fil du temps de plus en plus marginale et a accumulé, faute de contenus suffisamment qualitatifs et différenciants, d'importants déficits. Pour un total de produits d'activités de 39 M€ sur la période 2007-2015, ce pôle a enregistré un résultat net cumulé négatif de plus de 4 M€. Après une tentative de cession de cette branche d'activités à un autre opérateur associatif, le conseil d'administration de Coallia a décidé à la fin de l'année 2016 de privilégier une cessation d'activités assortie d'un plan social, option tardive face au constat de conditions d'exploitation continûment déficitaires.

Au total, après apurement jusqu'en 2018 des coûts liés à la fois au plan social et à l'admission en non-valeur de nombreuses créances impayées, le déficit cumulé de ce pôle - plus de 8,9 M€ (2007-2018) – a lourdement impacté les fonds propres.

#### Cession de l'Ehpad de Colombes (Hauts-de-Seine)

Établissement autorisé en 2006, l'Ehpad de Colombes a accumulé de lourdes pertes. Après accord de principe donné fin 2016 par le conseil d'administration sur une cession de l'autorisation d'exploiter cet Ehpad, la vente a été effectuée en juillet 2017 au profit du groupe privé Orpea, Coallia ayant par ailleurs conservé les locaux.

Le prix de vente de 1,85 M€ n'a pas suffi à compenser le total des déficits accumulés par cet établissement, le report à nouveau déficitaire s'élevant à 2,5 M€ en 2018. À cette perte sèche de 650 000 € s'ajoute le risque, non purgé à ce jour, de devoir rembourser deux subventions d'investissement d'un montant total brut de près de 898 000 €.

Cession de deux foyers de travailleurs migrants à Boulogne-Billancourt (Hauts-de-Seine)

Sous l'impulsion de la nouvelle gouvernance, le conseil d'administration a validé, à la fin de l'année 2017, le principe d'une cession de l'exploitation de deux importants foyers de travailleurs migrants à Boulogne-Billancourt. Gérés par Coallia dans des immeubles détenus par Antin Résidences, ces établissements ont été marqués à la fois par de graves problèmes de sécurité publique et une grève massive du paiement des loyers en 2016, qui sont venus amplifier les pertes d'exploitation enregistrées. Face aux blocages persistants dans le dialogue de Coallia avec les résidents, la cession à un autre gestionnaire a été considérée comme le seul moyen de sortir de l'impasse.

La reprise de gestion par Adoma, effectuée en mars 2018, était assortie d'une cession par Coallia à l'euro symbolique des créances inscrites en livres (1,52 M€), avec un engagement de la part du repreneur de faire ses meilleurs efforts, dans un délai de 24 mois, pour le recouvrement desdites créances impayées et d'en restituer 50 % à Coallia. Alors que le protocole d'accord lui faisait obligation de rendre des comptes une fois par semestre, la direction de Coallia n'a pas exigé ces comptes-rendus réguliers. Ce n'est qu'en réaction aux questions de la Cour sur cette inaction que les dirigeants de l'association ont entrepris en janvier 2023 de faire valider par les instances délibérantes le principe de suites contentieuses, finalement engagées à quelques jours de la forclusion du délai de prescription quinquennale des créances transférées.

Cession des Ehpad du Val-de-Marne

Après l'accord de principe donné en octobre 2017 par le conseil d'administration, Coallia a cédé ses deux Ehpad en activité (Rungis et Choisy-le-Roi) à l'association ADEF Résidences, et son projet d'Ehpad en voie d'achèvement (La Queue en Brie) au groupe privé LNA Santé.

Avec un prix de cession de 19,33 M€ (immobilier et autorisation d'exploiter), la vente du projet de La Queue en Brie en juillet 2018 a généré un apport en trésorerie de 17,7 M€, le résultat comptable se limitant en revanche à 1,8 M€. Au surplus, ce dernier ne tient pas compte du risque pour Coallia de devoir restituer à l'ARS Île-de-France une subvention de 913 000 € accordée dans le cadre du programme d'aide à l'investissement. Déduction faite de ce remboursement, le résultat comptable de cette cession ne serait plus que 900 000 € environ.

La cession des deux Ehpad en activité de Rungis et Choisy-le-Roi, réalisée en décembre 2018, présente un bilan encore plus décevant. L'opération a certes généré un apport en trésorerie de près de 2,48 M€, mais le résultat comptable enregistré s'est limité à environ 800 000 €, compte tenu de l'accumulation des déficits antérieurs et de nombreuses créances clients irrécouvrables. Au surplus, les négligences commises lors des négociations avec l'ADEF ont fait naître un contentieux d'interprétation, non encore résolu à ce jour, sur la possibilité d'une reprise par l'ARS de certains déficits enregistrés au cours des trois exercices ayant précédé la cession.

Enfin, le périmètre de cession initialement envisagé par Coallia comprenait également un projet d'Ehpad à Villejuif, pour lequel l'association détenait depuis février 2014 un arrêté d'autorisation. L'inertie dont a fait preuve l'association pendant des années dans la mise en œuvre de ce projet a conduit l'ARS Île-de-France, tout comme le Conseil départemental, à en tirer les conséquences en renonçant à ce projet au profit d'une nouvelle offre d'Ehpad « hors les murs ». Le manque de sérieux manifesté par Coallia l'a ainsi privée de la possibilité

d'obtenir les fruits d'une valorisation substantielle de cet arrêté d'autorisation qui, à l'aune des niveaux de prix à la place constatés dans les transactions sur les établissements de Colombes et de La Queue en Brie, aurait pu être de l'ordre de 3 M€.

### **3.3.2 Une externalisation immobilière qui engendre une reconfiguration profonde du bilan de l'association**

Le diagnostic dressé à la demande de la nouvelle gouvernance (cf. *supra*) mettant clairement en évidence l'impasse stratégique dans laquelle se trouve l'association – avec des résultats d'exploitation médiocres ne permettant pas de dégager les capacités d'autofinancement nécessaires pour faire face aux engagements financiers de restructuration du patrimoine immobilier détenu -, la nouvelle gouvernance a arbitré en faveur d'une externalisation du parc des établissements exploités par le pôle HSA.

La séparation entre les métiers de propriétaire et de gestionnaire exploitant est en outre censée favoriser « *la transparence des coûts, des performances et des besoins financiers* », aider à « *professionnaliser* » la gestion immobilière et à développer une stratégie immobilière active, appuyée sur des possibilités de levée de fonds propres.

Le conseil d'administration de Coallia a validé en octobre 2017 le principe d'un transfert de propriété à Coallia Habitat, accompagné de l'adossement de cette filiale à un opérateur immobilier de référence. Le périmètre cessible portait sur 54 immeubles appartenant à l'association Coallia, sachant que sa filiale Coallia Habitat détenait par ailleurs 26 immeubles loués à l'association. Au terme du processus de sélection mis en place (cf. *infra* – partie IV), qui a conduit au choix d'un partenariat avec l'ESH Batigère, le protocole d'accord finalement signé en décembre 2018 entre Coallia, Coallia Habitat et Batigère, contient les principales dispositions suivantes :

- augmentation de capital de Coallia Habitat (SAHLM détenue jusqu'alors à 100 % par Coallia) réservée à Batigère, cette dernière effectuant un apport de 30 M€ (16,7 M€ en prise de participation et 13,3 M€ sous forme d'avances en compte courant d'associé) ; ce faisant, Batigère acquiert 65 % du capital de Coallia Habitat, l'association Coallia n'en détenant plus que 33,83 % ;
- cession par l'association Coallia de 54 immeubles à Coallia Habitat ; ce périmètre intègre les 3 sites détenus par la SA Sailpi, filiale créée par Coallia en 1995 et détenue à 100 % depuis 2018, qui a fait l'objet d'une fusion simplifiée avec Coallia Habitat dans le cadre de l'opération d'adossement ;
- valeur d'acquisition du patrimoine cédé fixée à 188 M€, se décomposant comme suit : reprise des encours de subventions d'investissement (64,5 M€), reprise des emprunts en cours (97,1 M€) et versement à Coallia d'une soulte de 26,3 M€ ;
- engagements pris par Coallia Habitat-Batigère sur les travaux à réaliser pour une enveloppe globale pluriannuelle de l'ordre de 200 M€ (cf. *infra*) ;
- transfert à Coallia Habitat de 9 salariés de Coallia travaillant dans le pôle maîtrise d'ouvrage ;
- mise en place d'une gouvernance partagée au sein de la nouvelle Coallia Habitat adossée (cf. *infra*).

Cette opération a conduit à une évolution considérable des postes du bilan de l'association : celui-ci a diminué de près d'un tiers entre 2018 et 2019 et est passé de plus de 400 M€ à 243 M€ dans la période sous revue (- 40 %).

À l'actif, cette opération a engendré une diminution des immobilisations corporelles (constructions et terrains du pôle HSA). Alors que les actifs immobilisés représentaient 80,1 % de l'actif en 2016, ils n'en représentent plus que 40,1 % en 2021 (- 232 M€ sur la période). Elle a permis par ailleurs un abondement de la trésorerie à hauteur de la soulte versée par Batigère. La hausse de la trésorerie pendant la période examinée (+91 M€) tient aussi, pour la plus grande part, à la croissance de l'activité et aux excédents dégagés dans les activités sous contrôle de tiers financeurs. Au passif, l'externalisation s'est traduite par une forte diminution des dettes financières et des subventions d'investissement, à concurrence des montants transférés à Coallia Habitat Batigère.

L'écart entre la valeur nette comptable des titres d'une part, et le montant cumulé des reprises d'emprunts, subventions d'investissement et de la soulte d'autre part, a par ailleurs conduit Coallia à constater un résultat exceptionnel total de 11,6 M€ sur les trois ans.

**Tableau n° 8 : évolution des grands postes du bilan (en milliers d'euros)**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Evolution 2016-2021 (k€)	Evolution 2016-2021 (%)
<b>Total actif</b>	405 646	408 768	388 460	274 356	264 529	243 139	-162 507	-40,1 %
<i>Dont actif immobilisé</i>								
(1)	247 681	251 855	224 365	90 577	72 439	61 154	-186 527	-75,3 %
(2)	29 965	31 917	11 966	16 506	6 937	1 405	-28 560	-95,3 %
(3)	42 268	44 627	45 239	28 349	26 995	25 959	-16 309	-38,6 %
(4)	12 055	12 555	12 648	13 193	12 599	8 866	-3 189	-26,5 %
<i>Dont trésorerie</i>	10 779	10 616	25 114	74 241	91 788	101 786	91 007	+844,3 %
<b>Total passif</b>	405 646	408 768	388 460	274 356	264 529	243 139	-162 507	-40,1 %
<i>Dont subventions d'investissement</i>	95 201	98 614	86 088	28 685	18 761	18 242	-76 959	-80,8 %
<i>Dont dettes financières</i>	202 995	195 494	177 835	101 567	87 584	67 928	-135 067	-66,5 %

(1) : Constructions

(2) : Immobilisations corporelles en cours

(3) : Autres immobilisations corporelles et incorporelles

(4) : Participations, prêts et autres immobilisations financières

Source : états financiers de Coallia, calculs Cour des comptes

### 3.3.3 Un bilan mettant en évidence une dépendance aux décisions ponctuelles des pouvoirs publics

#### 3.3.3.1 Des fonds propres tributaires de la reprise ou non des résultats excédentaires sous subvention

Jusqu'en 2020, le règlement comptable du 16 février 1999 relatif aux modalités d'établissement des comptes annuels des associations posait une obligation de présentation du résultat comptable distinguant d'une part le « résultat comptable définitivement acquis » et d'autre part les « résultats pouvant être repris par un tiers financeur (...), par exemple chez les organismes qui gèrent des établissements sanitaires et sociaux. » Applicable à partir de l'exercice 2020, le nouveau règlement comptable n'apporte pas de modifications significatives dans les règles de traitement des subventions d'exploitation. Coallia a cependant pris le parti de modifier de manière substantielle la présentation de ses comptes à partir de 2020, et d'intégrer le résultat de ses activités subventionnées dans la catégorie des « activités sous gestion propre », à la fois au titre du résultat de l'année et du report à nouveau constitué au cours des exercices précédents.

La possibilité de reprise du résultat excédentaire des activités financées par subvention est pourtant explicitement prévue par la circulaire du Premier ministre du 29 septembre 2015, et entraîne un risque financier important pour l'association : les excédents sur subventions représentaient 6,2 M€ en 2019, 13,1 M€ en 2020 et 16,9 M€ en 2021 (cf *supra*), qui ne seront acquis à Coallia qu'à l'expiration du délai de prescription. Ces excédents restent dans l'intervalle susceptibles de reprise par les pouvoirs publics. Leur reprise pourrait considérablement fragiliser Coallia et, en l'état, le risque financier y afférent n'est pas reflété dans les états financiers de l'association.

Le règlement ANC n° 2018-06 prévoit deux options pour rendre compte de la spécificité du financement par subvention et du risque y afférent :

- la première possibilité est l'enregistrement de tout ou partie des activités subventionnées sur les comptes de « fonds dédiés », lesquels ne sont pas intégrés dans le calcul des fonds propres de Coallia. Le règlement ANC n° 2018-06 définit ces fonds comme concernant « des projets définis », sans que plus de précisions ne soient apportées sur la nature desdits projets, ni que la nature même de subvention suffise à qualifier l'activité subventionnée de « projet défini ». L'article 132-2 du même règlement précise qu'à la clôture de l'exercice, les excédents sur subventions d'exploitation doivent apparaître parmi les fonds dédiés. Contrairement à ce qui est avancé par les commissaires aux comptes de Coallia, le caractère pluriannuel de la ressource n'est pas établi comme une nécessité par les textes pour qualifier des reliquats de « fonds dédiés ».
- la seconde possibilité prévue par le règlement ANC n°2018-06 pour rendre compte du risque lié à l'activité subventionnée est l'utilisation de la rubrique « report à nouveau sous contrôle de tiers financeurs ». Le règlement rend ainsi obligatoire, pour les organismes gestionnaires d'établissements médico-sociaux, l'utilisation d'un compte « 115 Report à nouveau sous contrôle de tiers financeurs » de manière à y isoler les résultats « qui sont pris en considération par les organismes de financement pour déterminer le montant des ressources à attribuer pour les exercices

suivants », comme c'est le cas pour les subventions. Coallia utilise bien un tel compte de 115 millésimé pour y suivre les résultats des activités subventionnées, conformément au règlement ANC n° 2018-06, sans pour autant affecter le résultat y afférent au « report à nouveau sous contrôle de tiers financeurs » cette fois en contradiction avec la lettre du règlement.

Les commissaires aux comptes de Coallia justifient l'affectation des résultats et du report à nouveau des activités subventionnées dans la catégorie « gestion propre » en indiquant que « les montants non utilisés [sur subventions d'exploitation] ne donnent pas lieu à un droit de reprise et font partie intégrante des produits et résultats propres de l'association ». Cette interprétation est en contradiction à la fois avec les règles juridiques applicables aux subventions et avec les pratiques de comptabilisation des subventions en vigueur au sein de Coallia au travers de l'établissement et du suivi d'un compte 115 millésimé dédié.

Il apparaît en conséquence nécessaire que Coallia se mette en conformité avec le règlement ANC n° 2018-06 pour rendre compte de manière satisfaisante de la particularité de son activité subventionnée et du risque financier important que celle-ci fait peser à l'association.

Non compatible avec le règlement, la pratique consistant à considérer les résultats des activités subventionnées comme relevant de la gestion propre devrait être modifiée, au profit d'un enregistrement en « résultat sous contrôle de tiers financeurs » et, pour les exercices antérieurs, en report à nouveau sous contrôle de tiers financeur, ou en « fonds dédiés ».

La lecture des principaux agrégats du bilan annuel présenté par Coallia au cours des dernières années (cf. tableau ci-dessous) donne la mesure de l'enjeu lié au respect de la lettre et de l'esprit du règlement ANC n° 2018-06. Ainsi, au titre du dernier exercice de la période sous revue (2021), le bilan présenté par Coallia affiche une situation nette de 67,99 M€, dont 46,1 M€<sup>18</sup> sont assimilables à des fonds propres appartenant à l'association (i.e. hors périmètre des activités « sous gestion contrôlée »).

En revanche, après retraitement des écritures comptables liées aux activités subventionnées (à la fois dans la construction du résultat net de l'exercice 2021 et dans la décomposition du report à nouveau présenté comme relevant de la « gestion propre »), la lecture de la situation nette de Coallia s'avère bien différente. Ainsi, il apparaît que le montant assimilable à des fonds propres appartenant sans réserves à l'association est, non plus de 46,1 M€, mais de seulement 20,1 M€<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Ce montant intègre les fonds propres sans droit de reprise, les réserves des activités sous gestion propre, le report à nouveau des activités sous gestion propre et le résultat de l'exercice au titre des activités sous gestion propre.

<sup>19</sup> Prise en compte d'un résultat net de -8,6 M€ au titre des activités sous gestion propre (cf. supra) et neutralisation, dans le report à nouveau dit « sous gestion propre », des excédents millésimés sur les activités subventionnées susceptibles de faire l'objet d'une reprise par les financeurs.

**Tableau n° 9 : extrait du passif du bilan de Coallia depuis la mise en place du règlement comptable n°2018-ANC (en milliers d'euros)**

<b>PASSIF SIMPLIFIE</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
<b>Fonds propres sans droit de reprise</b>	<b>8 610</b>	<b>8 610</b>	<b>8 610</b>
<b>Fonds propres sans droit de reprise</b>	-	-	-
<i>Réserves des activités sous gestion propre</i>	11 805	11 805	11 805
<i>Réserves des activités sous gestion contrôlée</i>	21 286	24 993	26 820
<b>Réserves</b>	<b>33 091</b>	<b>36 797</b>	<b>38 625</b>
<i>Report à nouveau des activités sous gestion propre</i>	7 336	27 302	22 098
<i>Report à nouveau des activités sous gestion contrôlée</i>	17 111	- 3 686	- 1 742
<b>Report à nouveau</b>	<b>24 466</b>	<b>23 616</b>	<b>20 355</b>
<i>Excédent ou déficit des activités sous gestion propre</i>	2 440	- 1 641	9 981
<i>Excédent ou déficit des activités sous gestion contrôlée</i>	833	616	4 617
<b>Excédent ou déficit de l'exercice</b>	<b>3 273</b>	<b>- 1 025</b>	<b>14 598</b>
<b>Situation nette</b>	<b>69 440</b>	<b>67 999</b>	<b>82 188</b>
<b>Subventions d'investissement</b>	<b>18 761</b>	<b>18 242</b>	<b>18 574</b>
<b>Provisions réglementées</b>	<b>306</b>	<b>306</b>	<b>306</b>
<b>FONDS PROPRES (I)</b>	<b>88 507</b>	<b>86 547</b>	<b>101 068</b>
Fonds reportés	-	-	-
Fonds dédiés	5 407	6 321	8 508
<b>FONDS DEBIES (II)</b>	<b>5 407</b>	<b>6 321</b>	<b>8 508</b>
Provisions pour risques	1 168	2 086	1 693
Provisions pour charges	5 581	5 636	12 152
<b>PROVISIONS (III)</b>	<b>6 748</b>	<b>7 722</b>	<b>13 845</b>
<b>Dettes financières</b>	<b>87 584</b>	<b>67 928</b>	<b>51 182</b>
<b>Dettes d'exploitation</b>	<b>59 023</b>	<b>54 444</b>	<b>74 994</b>
<b>Dettes hors exploitation</b>	<b>8 341</b>	<b>7 503</b>	<b>8 287</b>
Produits constatés d'avance	8 919	12 673	20 385
<b>DETTES (IV)</b>	<b>163 867</b>	<b>142 549</b>	<b>154 848</b>
Ecarts de conversion passif (V)	-	-	-
<b>TOTAL GENERAL (I+II+III+IV+V)</b>	<b>264 529</b>	<b>243 139</b>	<b>278 269</b>

Source : états financiers de Coallia<sup>20</sup>

En toute hypothèse, il importe que Coallia mette en place, au niveau national et de manière consolidée, un suivi précis et rigoureux des reprises d'excédents sur subventions par les aervices de l'Etat, ce qui n'est à ce jour pas le cas.

Lors du conseil d'administration du 1<sup>er</sup> juin 2022, un état des lieux a certes été présenté, soulignant que le cumul des résultats excédentaires sur les actions subventionnées depuis l'exercice 2018 s'élevait à 39,8 M€ (cf. tableau ci-dessous), ce montant représentant le risque « *a maxima* » de reprise par les autorités sur la période non prescrite.

<sup>20</sup> Entre la clôture de l'exercice 2020 et et l'ouverture de l'exercice 2021, un montant de 14,3 M€ a été transféré de la rubrique de report à nouveau sur gestion contrôlée vers celle de report à nouveau sans gestion propre, sans qu'aucune explication n'ait été livrée dans les états financiers 2021.

**Tableau n° 10 : évolution des résultats excédentaires sur subventions (en milliers d'euros)**

	2018	2019	2020	2021	Évolution 2018-2021
Subventions d'exploitation	74 613	84 419	128 873	155 554	108,5 %
Résultats excédentaires sous subvention	3 311	6 216	13 091	16 925	411,2 %
Déficit en % des subventions	4,4%	7,4%	10,2%	10,9%	

Source : Coallia, balances du contrôle de gestion et liste des codes analytiques

L'annexe des comptes annuels fait état par ailleurs d'une pratique de provisionnement pour faire face à un risque de reprise, et ce dans les cas où existent des « indices de reversement ». En 2021 toutefois, seuls 11 dispositifs subventionnés ont fait l'objet d'un provisionnement à ce titre, pour un montant total de 583 010 € soit 3,4 % des 16,9 M€ d'excédents enregistrés. Aucune provision de cette nature n'a été passée en 2020, alors que les excédents s'élevaient à 13,1 M€.

Compte tenu des montants en jeu, particulièrement élevés et en croissance significative au cours des exercices récents, il est donc essentiel que l'association mette en place un dispositif de recensement exhaustif de toutes les reprises effectuées par les financeurs sur les activités subventionnées, ce qui lui permettra de mieux appréhender le niveau réel de sa situation nette et, plus globalement, de ses fonds propres.

### 3.3.3.2 Un fonds de roulement, en apparence restauré

En 2016 et 2017, Coallia ne disposait d'aucun fonds de roulement, les immobilisations étant équivalentes aux fonds propres et aux dettes financières. La structure-même des ressources pérennes était déséquilibrée, les dettes financières (50 % du passif) excédant les fonds propres (32 %).

Tandis que l'externalisation immobilière du pôle HSA a engendré une nette baisse de l'actif immobilisé et du passif stable (cf. *supra*), certaines des ressources stables ont en outre connu une amélioration : c'est notamment le cas des réserves réglementées sur les établissements médico-sociaux (+ 15 M€ entre 2016 et 2020, soit une multiplication par 2,5).

Les comptes annuels font donc état d'une amélioration du fonds de roulement dans les exercices les plus récents. Cette présentation ne tient néanmoins pas compte des résultats déficitaires sur subventions (cf. *supra*). En tout état de cause, le fonds de roulement affiché ne représente toujours que 14 % du passif (34 M€), ce qui témoigne d'une structure toujours fragile.

**Tableau n° 11 : évolution du fonds de roulement (en milliers d'euros)**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Evolution 2016-2021
Emplois stables (2)	331 970	340 955	294 218	148 625	118 970	97 384	-234 585
En % de l'actif	81,8%	83,4%	75,7%	54,2%	45,0%	40,1%	- 42 points
Ressources stables (1)	335 211	332 843	306 452	175 437	148 351	131 884	-203 327
En % du passif	82,6%	81,4%	78,9%	63,9%	56,1%	54,2%	- 28,4 points
Fonds de roulement (1-2)	3 241	-8 112	12 235	26 812	29 381	34 500	+ 31 258

Source : états financiers de Coallia, retraitements et calculs Cour des comptes

(1) Constructions, immobilisations corporelles en cours, autres immobilisations corporelles et incorporelles, participations, prêts et autres immobilisations financières

(2) Fonds propres, réserves, subventions d'investissement, dettes financières et report à nouveau<sup>21</sup>

### 3.3.3.3 Un besoin en fonds de roulement devenu négatif

Fin 2021, l'actif circulant ne représentait que 18 % de l'actif (44 M€) et était composé aux trois quarts des créances usagers. Il a connu une nette baisse sur la période examinée (- 18,9 M€, dont -5,5 M€ de créances sur les usagers). Le passif circulant a pour sa part augmenté de façon sensible sur la période (+ 17,4 M€ hors report à nouveau)<sup>22</sup>. La situation passe d'un besoin en fonds de roulement quasi nul au 31 décembre 2016 (5,7 M€) à une ressource de fonds de roulement de 30,7 M€ au 31 décembre 2021.

En considérant le report à nouveau sur subventions comme un passif circulant, l'excédent s'élève à 54,2 M€ au 31 décembre 2021, soit 22 % de l'actif.

**Tableau n° 12 : évolution du besoin en fonds de roulement au 31 décembre (en milliers d'euros)**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution 2016-2021
Actif circulant (3)	62 897	57 197	69 129	51 490	53 770	43 969	- 18 928
En % de l'actif	15,5%	14,0%	17,8%	18,8%	20,3%	18,1%	+ 2,6 points
Passif circulant (4)	53 608	57 351	57 474	75 746	100 729	98 237	+ 44 629
<i>Dont report à nouveau</i>	-3 595	-5 405	-379	8 583	24 446	23 616	+ 27 211
En % du passif	13,2%	14,0%	14,8%	27,6%	38,1%	40,4%	+ 27,2 points
Besoin en fonds de roulement (4-3)	-9 289	154	-11 655	24 256	46 959	54 268	+ 63 557

Source : états financiers de Coallia, retraitements et calculs Cour des comptes

Cependant, comme toutes les associations recevant des financements publics, Coallia subit de fortes variations infra-annuelles de sa situation de trésorerie, en fonction du calendrier – souvent tardif – de versement des subventions ou dotations, qu'il convient de prendre en

<sup>21</sup> Compte-tenu de l'impossibilité d'analyser le résultat de l'exercice comme une ressource stable (cf. supra), il n'a pas été intégré au calcul du fonds de roulement.

<sup>22</sup> Cela tient notamment à une augmentation de 11,8 M€ des dettes fournisseurs, signe d'une dégradation des délais de paiement de Coallia.

compte afin d'analyser son besoin réel en fonds de roulement. Ainsi, l'écart entre la situation au 31 décembre et la situation de trésorerie la plus dégradée (hors placements et hors lignes de trésorerie) est croissant depuis 2019 : alors qu'il s'élevait à 49,5 M€ en 2019, il était de 60,1 M€ pour 2022. La situation de trésorerie n'étant pas systématiquement en mesure de faire face aux échéances de paiement, cette situation conduit, sur la période sous revue, à un recours à des emprunts de courte durée.

Celui-ci a récemment été conjugué avec la réalisation de placements, ces derniers atteignant 35 M€ en novembre 2022.

Recommandation n° 5. (Coallia) : Mettre en place un plan de suivi et de redressement des activités structurellement déficitaires, qu'elles soient financées par ressources propres ou par fonds sous contrôle de tiers

Recommandation n° 6. (Drihl, Coallia) : Mettre en œuvre en 2024 une nouvelle autorisation de prélèvement pour frais de siège pour la période 2025-2029.

Recommandation n° 7. (Coallia) : Mettre en place un suivi national des risques de reversements de subventions et l'intégrer à l'analyse du risque réel financier pour l'association.

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

*La très forte croissance de l'activité de Coallia au cours de la période examinée tient à la dynamique des métiers de l'hébergement social et va de pair avec le poids grandissant des subventions publiques dans la structure de ses ressources. Les risques associés à ces changements - en particulier la possibilité de reprise des excédents par les tiers financeurs -, ne sont ni évalués, ni maîtrisés, ni présentés de manière explicite dans les états financiers de l'association.*

*Par ailleurs, les fragilités de plus en plus marquées de son métier historique d'habitat social adapté, dont les déficits sont devenus récurrents, ne permettent plus à Coallia de compter sur cette activité à la fois pour couvrir l'essentiel de ses coûts de structure et pour compenser les éventuels déficits des activités dites autorisées.*

*Au total, la grave crise de liquidités traversée en 2016-2017 a certes trouvé des réponses d'urgence, mais sur le fond, les déterminants actuels du modèle économique de Coallia ne permettent pas d'en garantir la viabilité à moyen terme. L'association est en effet, de manière croissante, dépendante des orientations retenues par l'État en matière d'hébergement d'urgence et d'asile, tandis que sa structure bilantielle, demeurant fragile, lui donne par ailleurs de très faibles marges de manœuvre financières.*

*Un tel constat rend plus que jamais nécessaire une réflexion stratégique en profondeur, qui ne saurait se résumer à la démarche Cap Coallia 2024, centrée sur la recherche des économies à réaliser.*

## 4 L'IMMOBILIER : UN TALON D'ACHILLE PERSISTANT

Conçue comme une composante essentielle du plan de redressement d'urgence de Coallia, l'externalisation du parc immobilier du pôle d'habitat social adapté (HSA) emporte des conséquences financières majeures pour l'association, dont la portée a été à l'évidence mal mesurée lors de la conduite de cette opération très structurante.

Plus globalement, pour faire face aux nombreux défis posés par la gestion du parc immobilier qu'elle exploite – que celui-ci soit détenu en propre ou loué -, Coallia va devoir assumer des engagements financiers substantiels dont la soutenabilité pose question dans un contexte où les équilibres économiques de l'association ne sont pas solidement assurés.

### 4.1 L'externalisation du parc immobilier du pôle HSA : une opération aux conséquences mal mesurées

#### 4.1.1 Le choix d'une relation voulue comme équilibrée avec l'ESH Batigère

Sur le fondement des orientations de principe arrêtées par le conseil d'administration en octobre 2017 (cf. *supra* – partie III), quatre acteurs nationaux de l'immobilier ont été approchés par Coallia pour étudier l'opportunité d'un rapprochement avec Coallia Habitat et d'une reprise du patrimoine HSA détenu par Coallia.

Une commission de sélection, réunissant des administrateurs et un représentant des salariés, a été mise en place pour examiner les offres. Destinés à éclairer les décisions du conseil d'administration, ses travaux ont été conduits avec l'appui des cabinets de conseil mandatés pour accompagner Coallia, mais n'ont pas fait l'objet de comptes-rendus formalisés.

Seuls deux des opérateurs sollicités (CDC-Adoma et Batigère) ont répondu à l'appel à candidature. Les négociations concurrentielles conduites au printemps 2018 ont débouché sur le choix, validé par le conseil d'administration de Coallia en juillet, de poursuivre une négociation exclusive avec l'ESH Batigère en vue d'aboutir à un protocole d'accord avant la fin de l'année.

Les critères à la fois financiers, juridiques et opérationnels d'évaluation des deux candidatures ont conduit la gouvernance de Coallia à conclure que l'offre formulée par CDC-Adoma était « *très complète et assortie d'un programme immobilier ambitieux* », tandis que la proposition de Batigère se voulait « *moins ambitieuse et plus souple* ». Considérant néanmoins que l'adossement souhaité devait « *prendre la forme d'un partenariat durable et respectueux des intérêts de l'association* », Coallia a tenu à privilégier l'approche prônée par Batigère, au motif qu'elle serait « *respectueuse des valeurs et de l'indépendance* » de l'association. À cet égard, le schéma proposé par CDC-Adoma a été écarté, car jugé comme procédant d'une volonté de « *prise de contrôle de Coallia* » pour piloter son redressement.

En application du protocole du 20 décembre 2018 (cf. *supra* – partie III) et après réalisation des conditions suspensives posées par Batigère - notamment l'obtention par Coallia Habitat d'un agrément national de la part de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des

paysages (DHUP) -, les cessions immobilières ont été effectuées, pour leur plus grande part (46 immeubles et 4 baux et droits au bail), en juillet 2019. Elles ont été complétées par la suite en quatre phases successives entre juin 2020 et novembre 2021 pour les autres établissements.

Le protocole d'accord de décembre 2018, confirmé par le pacte d'actionnaires conclu en juillet 2019 pour une durée de dix ans (renouvelable par périodes de trois ans), a posé les bases d'un partenariat voulu comme équilibré entre Coallia et Batigère. Il comporte dans cet esprit les dispositions suivantes :

- constitution d'un conseil d'administration de 18 membres, dont 7 sont désignés par Batigère et 5 par Coallia ; désignation du président de Coallia Habitat par Coallia et du directeur général par Batigère ; les deux parties se déclarent ensemble « actionnaires de référence » de Coallia Habitat, en s'engageant à s'exprimer d'une seule voix lors des assemblées générales ;
- droit de préemption réciproque des actions ;
- mise en place d'un comité de concertation appelé à se prononcer sur tous les sujets importants, ainsi que de sept comités ou commissions spécialisés comprenant des représentants de chacune des parties.

Le nouvel ensemble adossé à Batigère a fait vivre de manière active la « comitologie » mise en place dans le pacte d'actionnaires. Le comité de concertation/orientation, réunissant les dirigeants des deux partenaires, s'est ainsi réuni à de nombreuses reprises depuis 2019, de même que le comité immobilier ou le comité de sécurité chargés de traiter tous les sujets liés à la gestion du parc des établissements exploités par Coallia. Le comité d'engagement en revanche, chargé d'examiner les projets de développement communs, s'est peu réuni depuis l'adossement.

Au-delà du formalisme globalement respecté dans la vie juridique du partenariat noué, les responsables territoriaux de Coallia ont exprimé le besoin de disposer en temps réel d'une information plus transparente sur tous les sujets essentiels liés à la gestion du patrimoine adossé. En réponse aux insatisfactions exprimées, les dirigeants de l'association indiquent que la nouvelle direction immobilière, mise en place en 2023 au sein du siège, aura pour mission de « renforcer le lien entre les filières immobilière et opérationnelle ». Par ailleurs, après plusieurs propositions faites en ce sens par Coallia Habitat – Batigère depuis 2019, une première réunion d'information de l'ensemble de la direction générale et des responsables territoriaux a eu lieu en juin 2023 pour présenter le partenariat et son actualité. La Cour prend acte de ces avancées qui, bien que tardives, vont contribuer à une meilleure appropriation collective de cette opération d'externalisation, dont les impacts sont multiples.

Conduite à l'initiative de Coallia Habitat-Batigère, la fusion récente avec l'opérateur Présence Habitat a permis de constituer en juin 2022 un nouvel ensemble, baptisé Batigère Habitats Solidaires (BHS), détenteur d'un parc immobilier important (133 établissements et 12 000 logements) mis à la disposition d'une vingtaine de locataires exploitants (parmi lesquels figure l'association Coallia).

En dépit de la dilution capitalistique de Coallia au sein de cette nouvelle entité – sa participation est ramenée à 26,54% -, le nouveau pacte d'actionnaires conclu le 30 juin 2022 sanctuarise la représentation de Batigère et Coallia au conseil d'administration de BHS à travers le même nombre d'administrateurs qu'auparavant (respectivement 7 et 5), ainsi que le maintien d'une présidence confiée à un représentant de Coallia.

## 4.1.2 Des travaux de modernisation du parc finalement ciblés sur des constructions neuves, et des redevances en hausse

### 4.1.2.1 Un programme de travaux progressivement reconfiguré au profit de constructions neuves

Le protocole d'adossement de décembre 2018 affiche des objectifs précis de remise à niveau du parc immobilier cédé. Alors que le patrimoine considéré présente en 2019 de nombreuses fragilités – tenant à la localisation et/ou à la qualité intrinsèque des bâtis –, l'ambition est de conduire une profonde et rapide transformation, grâce aux savoir-faire d'un opérateur immobilier de référence comme Batigère. Sur une décennie, il est ainsi prévu de hisser très majoritairement le parc exploité par Coallia dans la catégorie des établissements dits « *attractifs* ».

Pour atteindre un tel objectif, le protocole d'accord a retenu une enveloppe prévisionnelle de travaux de près de 200 M€ sur la période 2019-2029, laquelle se décompose comme suit :

- 7 M€ de travaux dits d'urgence et de mise en sécurité, lesquels devaient, par leur nature-même, être réalisés dès les premières années du partenariat ;
- 154 M€ de travaux de réhabilitation, restructurations, démolitions-reconstructions ou relevant des provisions dites de grosses réparations (PGR) ;
- 39 M€ de travaux consacrés à des constructions neuves.

Compte tenu de l'état de vétusté globale des sites, l'accord conclu entre Coallia et Batigère prévoyait que ce programme de travaux serait mis en œuvre sans délai, 110 M€ (soit plus de la moitié de l'enveloppe totale) devant être engagés entre 2019 et 2023.

Dans les faits, les prévisions initiales ont été assez profondément révisées par Coallia Habitat-Batigère.

Ainsi l'analyse comparée du protocole initial et des deux plans stratégiques du patrimoine (PSP) adoptés par Coallia Habitat-Batigère à la fin de l'année 2020 puis en mars 2023, conduit aux constats suivants :

- les enveloppes programmées pour les travaux de réhabilitation, restructurations, démolitions-reconstructions et PGR ont subi une forte révision à la baisse ;
- l'enveloppe consacrée aux constructions nouvelles a, pour sa part, été fortement revalorisée, marquant ainsi un choix clair de Coallia Habitat-Batigère en faveur d'une production nouvelle, option préférée à celle d'une modernisation du parc existant.

Tableau n° 13 : la programmation des travaux – comparaison des plans successifs

	Protocole d'accord du 20.12.2018	PSP Coallia Habitat de décembre 2020	PSP BHS de mars 2023
<b>Réhabilitations, restructurations, démolitions-reconstructions</b>	154 M€ sur 2018-2029, dont 72 M€ sur 2018-2023	108 M€ sur 2019-2027, dont 87 M€ sur 2019-2023	65 M€ <sup>23</sup> sur 2022-2031, dont 54 M€ sur 2023-2026
<b>Constructions neuves</b>	39 M€ sur 2018-2029, dont 31 M€ en 2021-2023	28 M€ sur 2019-2027, dont 100 % sur 2019-2023	197 M€ (pour 24 projets identifiés) sur 2022-2031, dont 47 M€ en 2022-2023 et 88 M€ sur 2024-2026

Source : Cour des comptes, à partir des données de Coallia Habitat-Batigère

Quant aux travaux effectivement engagés entre juillet 2019 et la fin de l'année 2022, leur montant s'est élevé à 4,1 M€ au titre des charges de gros entretien et des investissements dits de modernisation, loin des 7 M€ prévus dans le protocole de décembre 2018 pour les travaux d'urgence et de mise en sécurité des locaux présentant les risques les plus élevés pour les résidents. Expliquant ces retards par les difficultés à mettre en place une équipe « patrimoine et sécurité » au sein de ses services, la présidente de BHS a indiqué à la Cour que l'objectif devrait être tenu au cours de l'année 2024.

Les opérations d'envergure (investissements en restructurations, constructions neuves et démolitions-reconstructions) ont mobilisé pour leur part une enveloppe globale de travaux de 57,5 M€ jusqu'en décembre 2022, à laquelle il convient d'ajouter 98,2 M€ engagés sur des projets d'ores et déjà lancés et dont la livraison est programmée entre 2023 et 2025.

La complexité et le temps nécessaire au montage des projets de constructions neuves finalement privilégiés a conduit à laisser jusqu'à présent non résolues des situations critiques dans certains établissements dont la vétusté et le mauvais état sanitaire ont pu parfois faire l'objet de dénonciations sur la place publique.

Tel est le cas par exemple pour le site de Sartrouville, qui a fait l'objet d'alertes par ses occupants et par la presse en 2022 (cf. encadré ci-après). Le projet de restructuration d'ensemble, initialement prévu à l'horizon 2027, devrait finalement être anticipé dès 2024, selon les confirmations récentes données par BHS.

<sup>23</sup> À cette enveloppe s'ajoutent 14 M€ de travaux au titre de la sécurité (5 M€) et de la modernisation (9 M€).

**Le foyer de Sartrouville : un établissement sorti d'un état indigne  
à la suite de publications dans la presse**

Le foyer « Notre-Dame » de Sartrouville, repris par Coallia en 1996, est composé en 2023 d'un CADA de 104 places (36 chambres) et d'un foyer de travailleurs migrants de 79 lits (33 chambres, dont 10 chambres individuelles).

Dans un état médiocre, les bâtiments ont fait l'objet de plusieurs demandes de réhabilitation et de projets de transformation du FTM en résidence sociale, entre 2002 et 2013, sans qu'un accord ne puisse être trouvé avec la commune. À la suite de ces échecs, aucune demande de réhabilitation ou de traitement du foyer n'a été renouvelée entre 2013 et 2022. Des crédits dits « d'humanisation » ont été demandés à l'État en 2021 (soutien financier de 74 229 € pour des travaux *a minima* - peinture, carrelage, gouttières, accès).

En dépit de plusieurs courriers d'alerte envoyés par les résidents sur l'état d'insalubrité des locaux et de demandes d'informations formulées par les services de l'État (DDETS), l'association n'a commencé à agir qu'après publication dans la presse de certains articles de dénonciation en juin 2022.

Des travaux d'urgence ont été entrepris afin d'assainir le site. Le montant total engagé (350 000 € soit plus de quatre fois le montant des crédits demandés en 2021) est débloqué pour majeure partie sur les fonds de Coallia en tant que gestionnaire de la structure, la préfecture ayant octroyé des crédits d'urgence à hauteur de 100 000 € et Coallia Habitat -Batigère ayant financé le remplacement des portes. Des avancées notables ont à ce jour été enregistrées (réhabilitation des sanitaires, désinsectisation, travaux de peinture et de mise en sécurité etc). Néanmoins le FTM comprend toujours des chambres de 21 m<sup>2</sup> accueillant jusqu'à trois résidents, sujet qui ne sera traité qu'à l'aboutissement du projet de réhabilitation totale du site.

**4.1.2.2 Une hypothèque sur la soutenabilité des redevances dans les conditions actuelles d'exploitation des établissements**

Le protocole d'accord de décembre 2018 intègre une convention-type pour les mises à bail entre Coallia Habitat-Batigère et Coallia (dites conventions de gestion), d'une durée initiale de 18 ans renouvelable par périodes de trois ans, dont les termes ont été approuvés par les conseils d'administration des deux entités en juin 2019.

En dépit des nombreuses cessions validées par actes notariés en juillet 2019, aucune convention de gestion n'a été signée pendant près d'un an pour les sites concernés. Il a fallu attendre que soit adopté en mai 2020 un protocole de régularisation entre Coallia et Coallia Habitat pour valider *a posteriori* les redevances perçues. Quant aux redevances de 2020 et 2021, elles ont été elles aussi tardivement validées par le conseil d'administration de Coallia (respectivement en octobre 2020 et au printemps 2022). Lors de la signature du premier accord en décembre 2018, il était prévu que les redevances à payer par Coallia évoluent de la manière suivante :

**Tableau n° 14 : évolution prévisionnelle des redevances dues par Coallia à Coallia Habitat-Batigère**

<i>En M€</i>	2019	2030
<i>Patrimoine historique de Coallia Habitat</i>	3,8	3,5
<i>Patrimoine transféré par Coallia</i>	4	6
<i>Travaux</i>	0	5,7
<b><i>Total des redevances dues</i></b>	<b>7,8</b>	<b>15,2</b>

*Source : Coallia – protocole d'accord du 20.12.2018*

Ces projections initiales ont été substantiellement révisées à la hausse depuis lors, notamment en raison des livraisons de constructions neuves qui n'étaient pas prévues dans le protocole de décembre 2018. Les redevances encaissées par Coallia Habitat-Batigère auprès de Coallia ont en effet évolué comme suit depuis l'adossement :

**Tableau n° 15 : évolution des redevances perçues par Coallia Habitat-Batigère auprès de Coallia**

<i>En M€</i>	2019 <sup>24</sup>	2020	2021	2022
<i>Redevances perçues</i>	6,3	12,3	13,8	15,2

Source : Coallia Habitat - BHS

Le niveau atteint par les redevances versées à Coallia Habitat-Batigère en 2022 correspond ainsi, d'ores et déjà, à celui qui était initialement prévu à l'horizon de 2030 dans les termes du protocole signé en décembre 2018.

Le total des redevances payées par Coallia à son partenaire depuis 2019 s'est élevé à 47,6 M€, dont 26,9 M€ pour la seule composante contractuelle des redevances liée aux annuités d'emprunts. Par conséquent, la soulte de 26,3 M€ versée par Batigère à Coallia en rémunération des cessions effectuées (cf. *supra*) a déjà été intégralement consommée par les redevances dès le courant de la troisième année (2021) suivant l'externalisation de son parc immobilier HSA.

Avec près de 15 M€ de redevances payées à Coallia Habitat-Batigère en 2022, les coûts d'occupation des sites adossés ont augmenté de près de 50 % par rapport à la fin de l'année 2018 (10,5 M€).

Dès les négociations de 2018, Batigère avait souligné avec insistance que le partenariat à venir allait nécessiter de la part de Coallia d'importants efforts d'amélioration de son exploitation pour pouvoir faire face à la dynamique prévisionnelle des redevances. La soulte versée était en conséquence conçue comme la marge de manœuvre nécessaire pour accompagner l'association dans les transformations requises.

De fait, Coallia doit dorénavant faire face, sans « l'amortisseur » de trésorerie qu'offre la soulte et en exposant ses fonds propres, au poids élevé des loyers dont elle est redevable, et à la perspective de travaux d'entretien qu'elle devra assumer sans pouvoir les différer (voir *infra*). Au surplus, les dispositions de la loi Climat et résilience imposant des travaux de mise en conformité avec les exigences nouvelles de performance énergétique des bâtiments vont, elles aussi, contribuer à une augmentation mécanique, et probablement substantielle, des redevances d'occupation. Cela pose avec acuité la question de la soutenabilité des charges induites par son nouveau statut de locataire au regard des conditions actuelles d'exploitation des établissements concernés.

Tandis que le poids des loyers et charges locatives représente en 2021, pour l'ensemble des activités de l'association, 21,3 % de ses produits d'exploitation, il s'élève en revanche à 33,5 % pour les établissements hébergés dans les sites détenus par Coallia Habitat-Batigère. Il n'est pas rare de constater, à l'échelle de chaque établissement, des niveaux de redevances qui

<sup>24</sup> Au cours de cet exercice, les redevances perçues portent, en année pleine, sur les sites détenus historiquement par Coallia Habitat, et seulement sur 6 mois pour les sites transférés en juillet 2019 par Coallia.

dépassent 50 % des produits d'activité enregistrés en 2021, ce ratio pouvant même atteindre plus de 70 % dans certains cas.

Face à de tels constats, le président de Coallia a adressé à la présidente du nouvel ensemble Batigère Habitats Solidaires un courrier en novembre 2022. Entre autres sujets de discussions, l'association indique souhaiter que des clarifications soient apportées sur « *les paramètres de fixation de la redevance de gestion* », ainsi que sur « *le suivi analytique des provisions pour grosses réparations* ». Elle propose à cet effet qu'une « *approche équilibrée* » soit recherchée à travers une « *mission commune aux commissaires aux comptes respectifs* » des deux parties. Il peut sembler surprenant que les dirigeants de Coallia n'aient pas pris plus tôt une telle initiative de clarification.

Au-delà même des avancées auxquelles conduiront les négociations entre les deux parties, il importe en toute hypothèse que l'association engage sans délai les rationalisations et réformes qui s'imposent pour lui permettre de faire face au poids croissant des loyers et charges locatives qu'elle devra assumer.

## **4.2 L'enjeu général de la mise à niveau du parc immobilier exploité : un défi pour la viabilité de Coallia**

Outre les conséquences qu'emporte déjà l'externalisation du parc immobilier du pôle HSA en termes de dynamique des redevances, elle va conduire l'association à devoir également assumer, même en tant que simple locataire, des charges croissantes d'entretien des sites dont elle assure l'exploitation. Par ailleurs, Coallia reste confrontée au défi de la nécessaire modernisation du parc immobilier qui demeure dans son patrimoine propre, les enjeux en la matière étant d'une particulière importance pour le pôle médico-social.

### **4.2.1 Modernisation de l'immobilier en détention propre : l'urgence de solutions pour le pôle médico-social**

#### **4.2.1.1 Un enjeu financier très lourd**

Compte tenu de la cession effectuée au profit de Coallia Habitat-Batigère, le parc immobilier consacré au pôle médico-social représente désormais la part majoritaire des immobilisations corporelles inscrites au bilan de l'association (59,3 M€, soit près de 68 % du total des immobilisations à fin 2021 – 87,5 M€).

Après plusieurs années de réflexions infructueuses sur l'avenir de cette branche d'activité (cf. *supra*), l'association se trouve à ce jour dans l'obligation d'assumer ses responsabilités de propriétaire exploitant, en menant à bien les travaux identifiés comme indispensables à la fois pour la mise en conformité et la sécurité des sites et, plus globalement, pour la modernisation de ses établissements.

L'état des lieux, dressé en 2019 par un cabinet mandaté pour établir un « *carnet de santé du pôle médico-social* », est en effet alarmant. Sur l'ensemble du parc immobilier audité, quatre

établissements (Ehpad de Dinan – Côtes d’Armor ; Ehpad d’Entrains sur Nohain – Nièvre ; site Tourville à Saignon – Vaucluse ; ESAT de Caseneuve – Vaucluse) ont été recensés comme étant dans un « *état de vétusté préoccupant* » mettant en danger la sécurité des résidents.

La direction financière du siège s’est livrée à une première estimation des enveloppes nécessaires à la rénovation des établissements les plus prioritaires. En ne prenant en compte que les trois cas les plus urgents – sans y intégrer le FAM d’Evran (Côtes d’Armor), jugé lui aussi prioritaire par le siège mais pour lequel aucun chiffrage n’a encore été effectué – l’enjeu pour Coallia s’élève déjà à environ 40 M€ d’investissements. Au-delà de ce premier travail mené sur une partie seulement du parc médico-social, il est essentiel que Coallia conduise au plus vite une évaluation globale des travaux de mise à niveau nécessaires sur l’ensemble des établissements détenus en propre, afin de prendre l’exacte mesure des engagements financiers qu’elle devra assumer.

Une telle démarche est indispensable pour mesurer l’effort d’auto-financement que ce programme d’investissements nécessitera, alors même que les fonds propres de Coallia se situent à un niveau modeste. Au surplus, elle permettra d’anticiper l’impact que les travaux de restructuration requis auront en termes de hausse des coûts d’exploitation des établissements modernisés, pour en vérifier la soutenabilité au regard de leur situation économique déjà bien souvent fragile.

En réponse à la Cour, les dirigeants de l’association ont précisé que le nouveau projet d’entreprise associative, dont l’adoption doit intervenir avant la fin de l’année 2023, insistera sur l’importance qui s’attache à l’élaboration rapide d’une programmation pluriannuelle des investissements immobiliers nécessaires. La Cour prend acte des engagements pris en ce sens. Ils ont en outre indiqué avoir pris récemment la décision « de se séparer des établissements pour lesquels les projets de restructuration sont manifestement insoutenables financièrement (cas actuellement de l’Ehpad d’Entrains sur Nohain) ». Il appartiendra à l’association de déterminer rapidement l’ensemble des établissements potentiellement concernés, ainsi que les modalités et le calendrier de leur cession ou cessation d’activités.

#### 4.2.1.2 Une nécessaire professionnalisation des pratiques de gestion patrimoniale

Au-delà de ces enjeux financiers lourds, il est impératif que l’association renforce de manière très significative la professionnalisation de ses méthodes de gestion patrimoniale, afin d’éviter que se reproduisent des manquements tels que ceux qui ont pu être constatés dans la période récente.

Il en va ainsi des négligences commises dans le suivi de l’Ehpad de Barjac (Gard), établissement repris à la fin de l’année 2015 par Coallia – à travers sa filiale Coallia Solidaire (cf. *supra*) - après la mise en liquidation de la précédente société exploitante.

Le jugement rendu par le tribunal de commerce de Nîmes a ordonné à Coallia Solidaire la remise aux normes de l’établissement et a formalisé un engagement de travaux à réaliser à hauteur de 300 000 €. À ce jour encore, soit plus de sept ans après la reprise effective de l’établissement, et en dépit d’un premier examen effectué pendant l’instruction de la Cour, la direction financière du siège se limite à indiquer au comité d’audit en janvier 2023 qu’il « *semble que ni la mise aux normes, ni les travaux de rénovation n’ont été engagés* ». Au

surplus, les services du siège ont découvert, tout aussi tardivement, qu'ils ne disposaient pas d'une information fiable sur la liste des copropriétaires de cette résidence<sup>25</sup>, l'association ayant donc probablement payé pendant des années des loyers de manière indue à d'anciens propriétaires alors même qu'ils avaient cédé leur(s) lot(s).

De même, la conduite du projet d'extension de la MAS de Lehon (Côtes d'Armor) n'a pas été assurée de manière satisfaisante par le siège de Coallia. En dépit de l'importance d'un tel projet immobilier, qui a mobilisé plus de 3 M€ d'investissements en 2020, l'association a commis des négligences majeures. Alors même que le site de l'établissement existant était identifié de longue date comme étant à risques, en raison d'un sol hétérogène et instable, et que les travaux d'extension avaient fait l'objet d'un avis défavorable du bureau d'études saisi, les travaux ont tout de même été effectués et ont provoqué de nombreuses fissures sur le bâti existant.

L'ampleur des désordres structurels ainsi engendrés nécessite d'engager sans tarder des travaux d'un montant estimé à 600 000 € hors taxes, afin de mettre en sécurité le site. Compte tenu néanmoins des conditions irrégulières dans lesquelles l'extension a été réalisée, l'association n'est pas en mesure de mettre en jeu la couverture assurée par les compagnies d'assurances, le préjudice subi venant ainsi en totalité impacter ses fonds propres.

De telles négligences, qui exposent l'association à des risques financiers et juridiques lourds, ne sont pas cohérentes avec la volonté de l'association d'être un acteur de référence au niveau national. Elles illustrent de nouveau les limites du pilotage effectué par son siège, malgré la tentative de renforcement de celui-ci.

Il importe que la nouvelle direction de l'immobilier, constituée dans l'organigramme du siège en 2022 et dont le responsable vient d'être recruté, définisse sans délai les outils et les méthodes pour permettre à l'association d'assumer avec rigueur ses responsabilités de propriétaire exploitant.

## **4.2.2 L'obligation faite à Coallia de mieux assumer ses devoirs d'entretien et de maintenance immobilière**

### **4.2.2.1 Une nécessaire clarification des responsabilités entre bailleur et locataire**

Le manque de rigueur dont l'association a fait preuve, dans le passé comme dans la période postérieure au changement de gouvernance, l'a conduite à signer des baux ou des conventions de gestion aux termes desquels, en tant que locataire, elle acceptait – en contradiction avec les textes et les usages – de prendre à sa charge des travaux qui doivent normalement relever de la responsabilité des bailleurs.

Bien que Coallia ne se soit pas encore dotée de la contrathèque qui lui permettra, à terme, d'effectuer un recensement solide, les services du siège reconnaissent que sont

---

<sup>25</sup> Cet établissement a la particularité d'être détenu par des personnes privées, propriétaires d'une ou plusieurs chambres (détention « à la découpe »).

vraisemblablement nombreux les cas dans lesquels Coallia a ainsi accepté de prendre des engagements juridiques et financiers exorbitants du droit commun (cf. *supra* – partie II).

Cette question de principe, essentielle dans un contexte où la situation financière fragile de Coallia nécessite d'importants efforts de rationalisation, se pose dans la relation avec tous les bailleurs, et notamment avec Coallia Habitat-Batigère.

La convention de gestion-type, partie intégrante du protocole d'accord de décembre 2018, comporte ainsi des dispositions sur les règles de partage des travaux entre les deux parties, lesquelles s'inspirent de la grille indicative élaborée par l'Union professionnelle du logement accompagné (Unafo).

Cela a conduit l'association, dans le prolongement de la cession du parc immobilier du pôle HSA, à mettre un terme à sa pratique historique d'enregistrement de provisions pour gros entretien (PGE), héritée de la période où le siège employait des équipes techniques chargées d'effectuer en direct des travaux dans les établissements détenus en propre. Alors que ces PGE s'élevaient à plus de 14 M€ dans les immobilisations corporelles au bilan de l'année 2016, elles ont été progressivement « mises au rebut » à partir de 2019 et leur reliquat de 6,2 M€ a été intégralement annulé dans les comptes sociaux de 2021.

Néanmoins, dans le prolongement des avenants conclus le 30 juin 2022 à l'occasion de la création du nouvel ensemble Batigère Habitats Solidaires, les discussions ont été réouvertes sur les termes de la convention de gestion-type et le président de Coallia, dans le courrier précité adressé à la présidente de BHS en novembre 2022, a émis le souhait que « la grille de répartition des travaux propriétaire/gestionnaire soit dûment explicitée ». Dans ce même courrier, l'association a réclamé des éclaircissements sur le contenu et la justification précise des facturations effectuées par Coallia Habitat-Batigère au titre de la maîtrise d'ouvrage déléguée et de l'assistance à maîtrise d'ouvrage, lesquelles ont représenté des montants significatifs depuis la première phase d'externalisation en juillet 2019.

Il importe que les points de divergence en la matière puissent être résolus au plus vite entre les deux parties, dans le respect des textes et des usages en vigueur en matière de répartition des responsabilités entre bailleurs et preneurs.

#### 4.2.2.2 Un effort financier accru à consentir pour les dépenses d'entretien et de maintenance immobilière

Dans son rapport de contrôle sur les années 2013 à 2017, l'ANCOLS avait déploré la modestie des efforts consentis par Coallia dans la maintenance de son parc d'exploitation. Elle soulignait ainsi que, dans le périmètre du pôle HSA, le ratio des coûts de maintenance et d'entretien courant rapporté aux produits d'activité s'établissait à 8 %, soit cinq points de moins que la médiane du secteur HLM.

En 2021, le constat demeure identique, le ratio s'étant même dégradé. Les charges d'entretien et de maintenance enregistrées dans le pôle HSA se sont élevées à tout juste 7,1 % du total des produits d'activité (redevances encaissées), soit plus de six points de moins que la moyenne des organismes de logement social<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Source : Ratios Bolero du rapport 2019 du ministère en charge du logement.

Alors que le parc d'exploitation de son pôle HSA est désormais externalisé, l'association sera dans l'obligation de respecter, de manière plus scrupuleuse que par le passé, ses obligations d'entretien et de maintenance des sites dont elle est locataire, dans la mesure où ses bailleurs – Batigère Habitats Solidaires au premier chef – s'emploieront à faire respecter les engagements contractuels auxquels Coallia est tenue en application des conventions de gestion.

Cette responsabilité emporte des conséquences financières d'autant plus significatives que Coallia est confrontée, de longue date, au défi d'une suroccupation de fait de ses foyers, qui engendre par elle-même une dégradation accélérée et, en conséquence, une augmentation des coûts d'entretien et de maintenance des lieux.

Plus globalement, tous pôles d'activités confondus, les charges d'entretien et de maintenance – bien qu'en nette augmentation sur la période examinée, et spécialement depuis 2018 (en raison de la forte croissance des activités d'hébergement social) – restent à ce jour modestes au regard des produits d'activités. En 2021, elles ont représenté 2,4 % du total des produits d'exploitation.

**Tableau n° 16 : évolution des charges d'entretien et de maintenance**

<i>En M€</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Var. 2016-21
<i>Charges d'entretien et réparations</i>	3,0	3,8	5,2	5,6	4,6	5,1	+70,0 %
<i>Charges de maintenance</i>	2,3	2,1	2,7	2,8	3,4	4,6	+100,0 %
<b>Total</b>	<b>5,3</b>	<b>5,9</b>	<b>7,9</b>	<b>8,4</b>	<b>8</b>	<b>9,7</b>	<b>+83,0 %</b>

*Source : Cour des comptes, à partir des balances comptables*

Avec la montée en puissance des activités d'hébergement social (urgence ; asile) d'une part, et la nécessité de faire face aux besoins de mise à niveau et de correct entretien du parc d'exploitation du pôle médico-social d'autre part, l'association devra assurément faire face à une augmentation de ses coûts d'entretien, réparations et maintenance dans un proche avenir.

De même, l'association n'a jusqu'à présent procédé à aucun provisionnement pour travaux au titre du patrimoine immobilier médico-social détenu en propre, contrairement à la pratique antérieure des PGE qui avait cours pour le parc immobilier du pôle HSA. Ainsi que le souligne très justement la direction financière du siège, l'absence de telles provisions a contribué au « mauvais entretien du bâti » et, au surplus, à une « amélioration artificielle du résultat » du pôle médico-social. Il importe en conséquence que Coallia corrige ses pratiques comptables en ce sens.

## 4.3 Des pratiques comptables non conformes aux principes de prudence et d'image fidèle

### 4.3.1 L'absence critiquable de tests de dépréciation sur les immobilisations corporelles

L'opération d'adossement de Coallia Habitat à Batigère et la cession des immeubles détenus par Coallia ont conduit à révéler une perte de valeur des actifs immobiliers corporels inscrits dans les livres de l'association.

Tandis que les immeubles cessibles étaient inscrits, dans le bilan de Coallia établi au 31 décembre 2017, à une valeur nette comptable de 163 M€, leur valeur « en poursuite d'exploitation » - telle qu'établie par le cabinet mandaté par Batigère pour valider les prix de cession en vue des actes notariés de juillet 2019 – a plafonné à 117,7 M€.

Les dirigeants de Coallia n'ont pas pris l'initiative de faire établir de leur côté des valorisations de marché contradictoires venant compléter celles diligentées par le repreneur. L'association s'en est tenue au seul travail, déjà ancien, qui avait été conduit à son initiative par un cabinet d'expertise immobilière au premier semestre 2016 sur le patrimoine d'exploitation dans son ensemble. Au-delà de ces considérations sur la juste protection des intérêts financiers de Coallia, il ressort surtout des travaux de valorisation menés en 2019 que, sur le seul périmètre des immeubles à céder à Coallia Habitat-Batigère, la moins-value latente s'élevait à plus de 45 M€, soit l'équivalent de 28 % de la valeur nette comptable retenue au bilan 2017. Compte tenu des règles de valorisation retenues pour chacun des établissements cédés à Coallia Habitat-Batigère, lesquelles se sont principalement fondées non pas sur la valeur vénale mais sur les encours d'emprunts et de subventions d'investissement à reprendre, l'opération d'externalisation s'est soldée par l'enregistrement d'une plus-value nette comptable. Il n'en demeure pas moins que la faiblesse des valeurs vénales mises au jour par l'expertise préalable est venue *de facto* traduire, en réalité de marché, l'effet du sous-investissement chronique de Coallia dans la modernisation et l'entretien de son parc immobilier.

En application des principes comptables de prudence et d'image fidèle, il est indispensable, dès lors qu'apparaissent des « indices de perte de valeur », de procéder à des tests de dépréciation pour valider la cohérence entre la valeur nette comptable des actifs et leur valeur vénale, et de corriger le bilan en conséquence si les tests révèlent une valeur vénale inférieure à la valeur nette comptable. Dans le cas d'espèce, l'externalisation du parc immobilier du pôle HSA a livré non pas des « indices » mais bien davantage des preuves tangibles de perte de valeur des actifs immobiliers de l'association.

Telle est la raison pour laquelle l'ANCOLS soulignait dans son rapport définitif de septembre 2020 la nécessité pour Coallia de procéder également à des tests de dépréciation sur le patrimoine d'exploitation du pôle médico-social. Les dirigeants de l'association avaient précisé « *partager le constat de l'ANCOLS et qu'un travail de valorisation des actifs est en cours dans le cadre d'une réflexion stratégique sur le médico-social* ».

Des travaux de valorisation du patrimoine immobilier de cette branche d'activité ont effectivement été conduits en 2020. Ils ont permis d'établir, parmi les 15 sites étudiés dont Coallia est propriétaire, que six d'entre eux accusent une moins-value latente pour un total qui s'élève à 12,1 M€, ce qui représente 36 % de leur valeur nette comptable (33,8 M€) inscrite au

bilan de l'année 2019, et plus globalement, 27 % des immobilisations corporelles nettes du pôle médico-social dans son ensemble (44,9 M€ au 31 décembre 2019).

En dépit de ces constats, qui permettent d'objectiver une perte substantielle de valeur des actifs, aucune conséquence n'en a été tirée jusqu'à présent. En réponse à la Cour, l'association comme les commissaires aux comptes ont indiqué qu'il n'y avait pas lieu à leurs yeux de procéder à des ajustements des valeurs inscrites au bilan dès lors que les immobilisations concernées, exploitées au quotidien, préservent leur « valeur d'utilité ».

La Cour maintient néanmoins que les travaux de valorisation récemment menés, qui permettent d'identifier clairement des différentiels significatifs entre les valeurs nettes comptables et les valeurs vénales en poursuite d'exploitation, appellent à une dépréciation des valeurs inscrites au bilan de l'association pour les actifs immobiliers concernés.

Une telle exigence, conforme au principe de prudence dans la présentation des comptes et du patrimoine de l'association, est d'autant plus justifiée que les dirigeants de Coallia affirment avoir récemment pris la décision de se séparer des établissements de leur pôle médico-social dont la restructuration indispensable ne pourrait pas être conduite dans des conditions économiques viables (cf. *supra*), ce qui invalide tout raisonnement fondé sur la poursuite d'exploitation.

#### **4.3.2 Le sort particulier de la SA Pavillon Girardin et de la SCI de l'Orangerie**

L'AFTAM a acquis en 2010 un foyer d'accueil médicalisé (FAM) à Ermenonville (Oise) consacré principalement à la prise en charge de personnes victimes d'accidents de la route. En dépit des graves difficultés économiques de cet établissement détenu par deux entités – la SA Pavillon Girardin et la SCI de l'Orangerie -, l'association a racheté les titres au prix global de 4,4 M€, soit une survaleur (« goodwill ») de plus de 4 M€ par rapport au montant des capitaux propres. Par arrêté du 25 mai 2010, l'AFTAM a par ailleurs bénéficié du transfert de l'autorisation d'exploiter ce FAM, qui a fait l'objet d'une relocalisation en mai 2022 dans des nouveaux locaux situés à Creil (Oise). Les locaux d'Ermenonville, désormais vides, ont été mis en vente, mais n'ont pas encore trouvé acquéreur.

L'association indique avoir effectué de manière régulière des tests de dépréciation sur la valorisation globale des titres de la SA Pavillon Girardin et de la SCI de l'Orangerie dans ses comptes annuels. Cette analyse comptable a toutefois intégré une valorisation théorique de l'autorisation administrative d'exploiter l'établissement (à hauteur de 3,6 M€), alors même que cette dernière avait été transférée directement à l'AFTAM et n'était donc pas détenue par les filiales acquises.

Ce n'est qu'en 2021, sur la base d'une nouvelle estimation immobilière du site d'Ermenonville, que Coallia a décidé de fonder son test de dépréciation uniquement sur la valorisation des bâtiments, qui constitue depuis la reprise en 2010 la seule composante des actifs détenus par les deux filiales. Ce changement indispensable de méthode a conduit Coallia à procéder dans ses comptes 2021 à une dépréciation intégrale (soit 4,4 M€) des titres détenus dans la SA Pavillon Girardin et la SCI de l'Orangerie.

En faisant d'emblée application d'une méthode de test de dépréciation excluant toute prise en compte induite d'une valorisation de l'autorisation d'exploiter attachée à l'établissement d'Ermenonville, les comptes annuels 2018 à 2020 arrêtés par Coallia auraient déjà dû intégrer

d'importantes provisions pour dépréciation des titres détenus dans la SA Pavillon Girardin et la SCI de L'Orangerie, avant même la régularisation à laquelle l'association a tardivement procédé dans ses comptes annuels de 2021.

Recommandation n° 8. (Coallia) : Procéder à une correction des valeurs inscrites au bilan au titre des immobilisations corporelles.

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*Le défi, à la fois stratégique et financier, posé à Coallia par la détention d'un parc immobilier vieillissant et mal entretenu a contribué à la grave crise financière traversée en 2016-2017.*

*Le choix structurant de l'adossment à un opérateur immobilier de référence, auquel une partie importante du patrimoine d'exploitation de l'association a été cédée, a été conçu à la fois comme la meilleure option de long terme et comme le moyen pour Coallia de bénéficier à brève échéance d'une recette de trésorerie à même de répondre à ses besoins les plus urgents de redressement financier.*

*L'adoption des nouveaux standards de fonctionnement qu'impose une relation de locataire à bailleur n'a pas été correctement anticipée par les dirigeants et les équipes de l'association.*

*Au surplus, l'externalisation immobilière ainsi opérée n'a pas restauré la soutenabilité du modèle économique de Coallia, qui doit faire face à des redevances dont le poids actuel, comme la dynamique future, sont peu compatibles avec les conditions actuelles d'exploitation souvent déficitaire des établissements concernés.*

*Plus globalement, l'association se doit d'accentuer de manière significative ses efforts de modernisation du parc immobilier qu'elle détient encore en propre. Elle doit en outre mettre davantage l'accent sur l'entretien et la maintenance des établissements exploités, qu'elle en soit locataire ou a fortiori propriétaire. Là encore, les enjeux financiers sont substantiels et posent clairement la question de leur soutenabilité dans un contexte où les équilibres économiques de l'association ne sont pas solidement assurés.*

---

## **5 UNE GESTION CHAOTIQUE DES RESSOURCES HUMAINES**

La Cour des comptes a été confrontée à de réelles difficultés, voire à l'impossibilité, d'obtenir de Coallia des séries de données fiables et vérifiables relatives au personnel. Cette situation anormale est en partie due au changement du système d'information des ressources humaines (SIRH) intervenu en janvier 2020 et à des pertes de données consécutives à la cyberattaque du 6 mars 2021.

De telles circonstances ne sauraient toutefois suffire à justifier les carences constatées, qui révèlent l'incapacité dans laquelle se trouve la direction générale à disposer de données complètes, cohérentes et fiables, sur des composantes pourtant essentielles comme les effectifs physiques.

## 5.1 Des effectifs en forte croissance, bénéficiant de pratiques sociales favorables

### 5.1.1 Un effectif en nette hausse, mais mal appréhendé ; un recours important à l'intérim

Les dépenses de personnel ont progressé de plus de 38 % au cours de la période examinée, et ce malgré la liquidation de l'activité formation qui employait 72 salariés. Elles représentent 40 % du total des dépenses d'exploitation en 2021.

Tableau n° 17 : évolution des dépenses de personnel

En M€	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Evolution 2016/2021
Total salaires et primes	76,51	82,93	87,90	91,79	109,16	111,94	42,6%
Total charges sociales	34,63	42,32	38,70	36,0	41,98	44,44	28,3%
<b>Total</b>	<b>113,14</b>	<b>125,25</b>	<b>126,60</b>	<b>127,79</b>	<b>151,14</b>	<b>156,38</b>	<b>38,2%</b>

Source : balances comptables 2016-2021

Selon la base de données économiques et sociales (BDES), les effectifs de Coallia ont progressé de près d'un tiers entre 2016 et 2021, notamment à partir de 2020.

Tableau n° 18 : évolution des ETP et des effectifs physiques par type de contrat

Effectifs au 31/12	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Evolution 2016/2021
CDI	2 748	2 853	2 877	3 121	3 229	3 405	23,9 %
CDD	509	550	668	525	808	888	74,5 %
Dont alternance (*)	11	6	10	13	11	44	300,0 %
Dont contrats aidés	128	115	91	82	80	49	-61,7 %
<b>Total Effectifs physiques</b>	<b>3 257</b>	<b>3 403</b>	<b>3 545</b>	<b>3 646</b>	<b>4 037</b>	<b>4 293</b>	<b>31,8 %</b>
<b>ETP</b>	<b>3 079</b>	<b>3 211</b>	<b>3 343</b>	<b>3 463</b>	<b>nc</b>	<b>nc</b>	

(\*) La catégorie « alternance » comprend les apprentis, les contrats professionnels et les stagiaires.

Source : Cour des comptes d'après données Coallia (BDES et consultation du CSE relative à la politique sociale, aux conditions de travail et à l'emploi pour 2020 et 2021)

Cependant la prudence s'impose dans la lecture de ces chiffres, dans la mesure où des différences importantes apparaissent entre les données communiquées par l'association, ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous.

**Tableau n° 19 : les effectifs totaux selon différentes sources documentaires fournies par Coallia**

Total des effectifs par :	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Convention collective	3 257	3 403	3 545	3 646	4 228	4 287
Catégorie socio-professionnelle	3 257	3 403	3 543	3 648	3 943	4 189
Activités/financements	3 080	3 212	3 345	3 646	4 041	4 096
Données BDES	3 079	3 403	3 545	3 646	4 037	4 293

Source : réponses de Coallia à la Cour des comptes

Par grands domaines d'activités, seul niveau de granularité auquel l'association est en mesure d'établir des chiffres, les effectifs ont évolué comme suit :

**Tableau n° 20 : répartition des effectifs physiques selon la classification de Coallia**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Fonctions support	229	207	219	225	220	241
Habitat social adapté	519	516	525	522	524	551
Hébergement social	897	1 006	1 184	1 332	1 719	1 773
Médico-social	1 326	1 387	1 344	1 258	1 438	1 441
Promotion sociale	286	287	273	309	322	287
<b>Total</b>	<b>3 257</b>	<b>3 403</b>	<b>3 545</b>	<b>3 646</b>	<b>4 223</b>	<b>4 293</b>

Source : BDES de Coallia

Ces données sont toutefois, là encore, à interpréter avec réserves, puisqu'elles contiennent des incohérences sur l'année 2020 – que l'association n'est pas en mesure elle-même d'expliquer de manière claire – et qu'elles sont fondées, pour les fonctions support par exemple, sur des approximations, Coallia soulignant qu'elle n'a pas une connaissance précise des salariés occupant ce type de postes dans le réseau territorial.

Toujours sous ces mêmes réserves, la masse salariale de l'association, ventilée par secteurs d'activités (cf. tableau ci-dessous), illustre la montée en puissance des effectifs affectés aux activités liées à l'asile et à l'accueil de droit commun, en cohérence avec le fort développement des activités d'hébergement d'urgence (cf. *supra* – partie III). A l'inverse, le poids relatif des équipes du pôle médico-social régresse légèrement.

**Tableau n° 21 : répartition en % de la masse salariale par activités 2016-2021**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Asile (DA, CPH et MNA)	16,3 %	19,4 %	21,8 %	23,8 %	23,9 %	23,6 %
Accueil/héb droit commun	7,2 %	7,9 %	8,5 %	8,6 %	9,9 %	12,0 %
Logement accompagné	9,8 %	8,8 %	8,5 %	8,6 %	8,4 %	8,4 %
Médico-social	35,9%	33,9%	34,6%	30,7%	28,9%	29,2%
Soins avec hébergement temporaire	0,3 %	0,2 %	0,4 %	0,7 %	0,8 %	0,8 %
Siège	12,3 %	14,7 %	10,7 %	11,3 %	11,2 %	9,7 %
Unités territoriales	10,9 %	9,4 %	7,8 %	7,8 %	7,6 %	6,6 %
Autres activités non réparties	7,3 %	5,8 %	7,6 %	8,4 %	9,3 %	9,7 %
<b>Total Masse sal en €</b>	<b>113 138 657</b>	<b>125 251 080</b>	<b>126 597 848</b>	<b>127 783 164</b>	<b>151 144 772</b>	<b>156 375 707</b>

Source : réponses de Coallia à la Cour des comptes

Contrairement aux pratiques constatées au sein d'associations de taille comparable, le comité de direction de Coallia ne suit pas régulièrement la masse salariale en cours d'année et les directeurs régionaux ne le font pas davantage. En outre, la plupart des unités territoriales n'ont aucune visibilité sur leur budget exécuté et il en va de même pour les responsables d'établissement et service. Cette donnée budgétaire essentielle peut donc évoluer sans contrôle pendant la majeure partie de l'année.

En dépit de la croissance des effectifs constatée au cours de la période examinée, l'association recourt de manière très substantielle à l'intérim. Une telle pratique est devenue courante au sein des établissements, en raison des difficultés de recrutement que rencontre le secteur social et médico-social depuis quelques années.

Sur la période 2016-2021, les dépenses d'intérim se sont élevées à plus de 30 M€ (dont 14,1 M€ pour le secteur médico-social). Elles ont fortement augmenté à partir de 2020, cette tendance tenant à la fois à la crise sanitaire et surtout à la croissance du volume d'activités.

**Tableau n° 22 : évolution des dépenses d'intérim**

En M€	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution 2016/2021
Personnel intérimaire (c/6211)	0,93	0,93	0,75	1,07	5,58	4,80	417,7 %
Covid 19-personnel intérimaire (c/62111)*					1,83	0,10	
Personnel intérimaire médical (c/62113)	2,51	2,06	1,55	2,08	3,21	2,72	8,3 %
<b>Total</b>	<b>3,44</b>	<b>2,98</b>	<b>2,30</b>	<b>3,15</b>	<b>10,62</b>	<b>7,62</b>	<b>121,6 %</b>

Source : Cour des comptes à partir des balances comptables de Coallia

\*Renfort intérim en plus des salariés dans le contexte épidémique et remplacement des personnels malades du Covid

Le siège de l'association n'a jusqu'à présent assuré aucun pilotage du recours à l'intérim par les établissements, ces derniers ayant eu une totale liberté d'action, sans cadre national ni règles impératives de mise en concurrence formalisée. La direction générale est en conséquence dans l'incapacité de disposer d'informations pourtant élémentaires telles que le nombre d'intérimaires recrutés entre 2016 et 2021.

Ce n'est que récemment, en février 2023, que Coallia a décidé de rompre avec cette situation, en lançant un marché d'intérim pour remplacer tous les contrats existants, conclus au siège ou localement, avec ou sans concurrence formalisée.

Pour pallier les difficultés de recrutement, le directeur général a également instauré en février 2021 une prime de cooptation (de 350 à 500 € brut selon le métier en tension) pour les salariés permettant un recrutement en CDI, mais l'association n'a su indiquer combien de personnes en ont déjà bénéficié.

## 5.1.2 Des pratiques sociales favorables aux cadres dirigeants et aux salariés

### 5.1.2.1 Des conditions financières favorables pour les cadres dirigeants

#### Des rémunérations dans la moyenne haute du secteur

Les plus hautes rémunérations de Coallia se situent dans la fourchette haute des salaires d'autres associations des mêmes secteurs d'activité.

**Tableau n° 23 : évolution des plus hautes rémunérations - exercices 2016 à 2021**

<i>En € - Salaires bruts</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution 2016/2021
Dix plus hautes rémunération	1 146 982	976 586	1 011 075	1 140 076	1 161 181	1 132 820	-1,2 %
Trois plus hautes rémunération	421 108	319 240	343 217	412 788	421 970	408 265	- 3 %

Source : Cour des comptes à partir des réponses de l'association

Le rapport de l'ANCOLS signalait que Coallia étant « agréée entreprise solidaire d'utilité sociale, 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. La limite est dépassée de 5 % en 2015 et 2016. La rémunération du directeur général [...] atteint la limite fixée à 10 fois le SMIC en 2015 et 2016 ». Plutôt que se conformer à ces règles strictes, Coallia a préféré ne pas reconduire l'agrément entreprise solidaire d'utilité sociale.

Par ailleurs, ces rémunérations n'ont pas toujours été établies conformément aux règles fixées par les statuts. Il en va ainsi pour l'actuel directeur général, dont la rémunération effective (salaire brut et prime d'objectif annuelle) a certes été initialement fixée par le bureau du conseil d'administration en février 2018, mais elle a été ensuite progressivement revalorisée sans

validation formelle par ce dernier. Il en est de même pour plusieurs cadres de classe 12, qui ont bénéficié d'augmentations de salaires sans décision explicite du comité de rémunération.

En outre, le versement de primes aux cadres dirigeants n'est pas toujours réalisé dans des conditions claires. L'octroi d'une prime d'objectif annuelle aux salariés de la classe 12 est prévu dans leur contrat de travail selon des formulations différentes. Ces contrats indiquent dans de très rares cas que ce versement est subordonné à la réalisation d'objectifs fixés chaque année, normalement au cours des entretiens individuels. Le comité de rémunération de juillet 2021 évoque les primes annuelles de façon elliptique sans mentionner le moindre chiffre.

Enfin, si les contrats de travail des cadres dirigeants sont normalement signés par le directeur général, celui du directeur régional adjoint de la région Grand Est l'a été par son directeur régional qui ne disposait pas de délégation de signature.

#### Des conditions de départ favorables

Certains cadres dirigeants ont bénéficié de conditions financières très favorables lors de la rupture conventionnelle de leur contrat de travail.

**Tableau n° 24 : évolution des dépenses de ruptures des contrats de travail**

En €	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Ruptures contrats de travail</i>	651 084	935 030	1 505 414	1 723 283	686 520	1 289 170

Source : balances comptables de Coallia

À l'exception d'un directeur général licencié pour faute, les cadres dirigeants sont toujours partis dans des conditions honorables, quels que soient les griefs à leur rencontre.

#### 5.1.2.2 Un accord d'entreprise favorable aux salariés

Un accord d'entreprise conclu le 28 septembre 2014, inspiré d'un ancien accord en vigueur au sein de l'AFTAM, en reprend les nombreux avantages : un 13<sup>ème</sup> mois de salaire pour les salariés ayant au moins un an d'ancienneté, une garantie de rémunération après un an d'ancienneté en cas d'arrêt maladie, une durée hebdomadaire de travail effectif fixée à 32 heures, 30 jours ouvrables de congés par an, des indemnités de licenciement pouvant aller jusqu'à 12 mois de salaire et une indemnité de départ volontaire à la retraite pouvant représenter jusqu'à six mois de salaire.

En relèvent les salariés du logement adapté, les directeurs et directeurs adjoints des unités territoriales de l'hébergement - que ces unités territoriales comprennent ou non des activités liées au HSA, le personnel du siège, les personnels des PAC du pôle médico-social, quelques collaborateurs de la filière technique et ceux qui gèrent le dispositif Solibail.

**Tableau n° 25 : les salariés relevant de l'accord d'entreprise**

2016	2017	2018	2019	2020	2021	au 31/12/2022
1 005	940	917	946	1 010	1 009	1 001

Source : réponses de Coallia à la Cour des comptes

Considérant que cet accord « ne permet pas de mettre en place une “vraie” politique de rémunération discriminante permettant de valoriser les compétences et les contributions exceptionnelles », l'association a eu recours au versement de primes exceptionnelles.

Leur octroi est effectué sans règles claires, et parfois sans information des instances de gouvernance. Certains versements ont même été réalisés sur la base de simples courriels de la directrice des ressources humaines. Se déclarant consciente du caractère anormal de telles pratiques à l'occasion de l'instruction menée par la Cour des comptes, la direction générale a indiqué que le conseil d'administration a pris la décision de mettre fin à cette pratique, ce qu'il conviendra de vérifier à l'avenir

Par ailleurs, la durée de travail autorisée par cet accord n'a été modifiée qu'en 2020 et ce afin de répondre à une préconisation du rapport de l'ANCOLS. Un accord annualisant le temps de travail de tous les salariés, conclu le 9 mai 2019, est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2020. Il porte notamment la durée hebdomadaire de travail à 35 heures pour les personnes volontaires, à l'exception des salariés travaillant la nuit, des cadres dirigeants (exclus en raison de l'article L.3111-2 du code du travail) et des cadres autonomes au forfait.

De ce fait, la durée de travail annuelle est désormais de 1 512 heures travaillées pour les salariés ayant opté pour l'accord, et de 1 448 heures pour près d'un quart du personnel resté aux 32 heures hebdomadaires. .

**Tableau n° 26 : les effectifs présents ayant opté pour le nouveau régime de temps de travail**

	CCN 51		CCN 66		Accord d'entreprise		Convention hospitalisation privée		Total	
	Ancien dispo	Nouveau dispo	Ancien dispo	Nouveau dispo	Ancien dispo	Nouveau dispo	Ancien dispo	Nouveau dispo	Ancien dispo	Nouveau dispo
31/12/2019	579		2 070		946		51		3 646	
31/12/2020	181	485	1 424	1 077	543	467	0	51	2 148	<b>2 080</b>
31/12/2021	130	558	1 153	1 392	446	563	0	45	1 729	<b>2 558</b>
31/10/2022	107	551	975	1 821	389	612	0	36	1 471	<b>3 020</b>

Source : réponses de Coallia

Par ailleurs, l'article 13.4 de l'accord du 17 mai 2019 prévoit que le temps de travail effectif est suivi sur un outil dédié. Mais il reste établi sur une base déclarative et contrôlée uniquement par les responsables de site.

Enfin, prenant conscience que l'accord d'entreprise n'est plus adapté à ses activités et qu'il constitue un handicap comparatif par rapport aux autres associations du secteur, Coallia a précisé à la Cour qu'« À date, un travail doit être engagé pour mettre en cohérence les statuts du personnel avec les secteurs d'activité auxquels ils appartiennent et leurs fonctions au regard

*des CCN existantes dans le cadre de la refonte de nos référentiels métiers à travers la démarche des emplois repères et de la mise en place de fiche de postes. Le travail sur l'analyse des emplois repères a démarré en février 2023. Compte tenu de la dynamique de croissance de l'activité de COALLIA qui concerne principalement le périmètre de la CCN 66 et des perspectives de fusion des CCN 51 et 66, la question du périmètre de l'AE devra être réexaminée. ».*

### 5.1.3 Des dispositifs d'astreintes multiples et non organisées au niveau national

Dans les secteurs d'activités de Coallia, les associations connues de la Cour ont toutes mis en place un dispositif global de suivi comprenant à la fois des astreintes techniques, des astreintes dites « métiers » ou « sociales » (ASE, MNA, établissements médico-sociaux) et des astreintes « encadrement », organisées au niveau du comité de direction comme au niveau territorial (pour les chefs de service et les responsables locaux).

Coallia a organisé au niveau national une astreinte « encadrement » à laquelle participent les membres du comité de direction, mais l'utilité de ce dispositif est faible : dans les faits, les personnes d'astreinte se tournent vers les directeurs d'unité territoriale, qui sont les mieux à même de faire face aux difficultés qui surgissent localement.

L'association a en outre prévu une astreinte technique nationale. Celle-ci est téléphonique pour des interventions multi-techniques et a fait l'objet d'un marché conclu avec un prestataire en novembre 2015 et prolongé depuis lors par avenants. Cependant certaines unités territoriales ou sites n'ont pas recours à cette astreinte, mais à des sociétés de maintenance locale pour certains équipements (ascenseurs par exemple).

**Tableau n° 27 : le coût des astreintes téléphoniques et multi-techniques (en €)**

2016	2017	2018	2019	2020	2021
652 968	758 789	912 566	1 005 366	1 188 205	1 541 081

*Source : réponse de Coallia à la Cour en date du 23 mars 2023*

De fait, l'association n'a mis en place aucune procédure nationale rigoureuse applicable à l'ensemble des sites et la direction est dépourvue d'informations dans ce domaine pourtant sensible, aucune remontée systématique n'étant organisée entre le réseau territorial et le siège.

Un projet visant à mettre en place un cadre unique pour les astreintes nationale et locales a pourtant bien été présenté au comité de direction en juillet 2019. Un groupe de travail a même élaboré des documents types et des fiches jusqu'en février 2021. La direction a toutefois indiqué que « *les travaux et la restitution en CODIR du projet astreinte n'ont pas débouché sur une organisation uniforme pilotée nationalement. Actuellement l'astreinte est organisée localement* ».

La situation est donc très contrastée selon les sites et les unités territoriales, avec des contraintes plus ou moins fortes pesant sur le personnel d'encadrement. Le secteur médico-social a mis en place un système d'astreintes, accompagné de fiches de procédures et de mallettes (en Seine-Saint-Denis). Dans le secteur de l'hébergement et du logement

accompagné, les unités territoriales s'organisent de manière autonome, les directions régionales n'uniformisant pas nécessairement les documents et les procédures dans leur ressort territorial.

De plus, de très nombreux documents sont élaborés à plusieurs niveaux et sur les mêmes sujets ce qui, outre un surcroît de travail, entraîne des risques d'interprétations plus ou moins restrictives des textes selon les sites.

Au total, la direction générale ne s'est pas mise en situation de superviser ce sujet essentiel, puisqu'il concerne la sécurité des personnes accueillies.

## **5.2 Le déploiement non maîtrisé du nouveau système d'information des ressources humaines**

Pour répondre aux préconisations de l'ANCOLS, un nouvel applicatif de gestion des ressources humaines, ADP, a été installé le 1<sup>er</sup> janvier 2020 en même temps qu'était mis en œuvre l'accord de 2019 prévoyant l'annualisation du temps de travail pour tous les salariés et le passage aux 35 heures pour les volontaires. Or cet outil ne disposait pas, au moment de son déploiement, des fonctionnalités indispensables à l'exactitude de la paie, notamment d'un module de gestion des temps permettant d'intégrer les plannings complexes du secteur médico-social.

De nombreux problèmes ont donc surgi dès le versement des salaires de janvier 2020 et ont conduit à des non-paiements, des paiements incomplets ou au contraire des trop-perçus pour plusieurs dizaines de salariés. Cette situation a été d'autant plus difficile à gérer qu'elle a coïncidé avec la première période de confinement.

### **5.2.1 Une décision prise sans assurance du bon fonctionnement de l'outil déployé et aux conséquences financières et sociales importantes**

Il ressort des documents internes de l'association que de forts risques ont été identifiés dès le début de la phase de conception, notamment ceux liés à la non maîtrise des flux d'information et à la multiplication des cycles et horaires de travail. L'applicatif n'a pourtant pas été sécurisé sur nombre de ces éléments. Pour autant, la décision de le déployer a tout de même été prise, sans être bien documentée.

Il importe de souligner que la difficulté, voire l'impossibilité, de retrouver des documents relatifs à un projet récent et aussi structurant illustre une nouvelle fois la désorganisation et le manque de suivi de sujets majeurs par les services du siège.

Par ailleurs, les gestionnaires de paie n'ont été accompagnés par un consultant ou une *hotline* qu'à partir d'avril 2020, alors même qu'ils avaient été formés dans le courant de l'automne 2019 sur une « base école » qui ne correspondait pas totalement à l'outil finalement déployé. Leur fort engagement en 2020 n'a pu compenser l'incurie des mois précédents.

Les conséquences de ce déploiement non sécurisé ont été multiples :

- les formations et l'accompagnement ont été insuffisants pour les gestionnaires, notamment ceux des UT, d'où leur impréparation pour effectuer les embauches, générer des contrats et affecter correctement les cycles horaires aux salariés ;
- de nombreux paramétrages indispensables à un versement exact des paies n'ont pas été intégrés dans la version déployée le 1<sup>er</sup> janvier, notamment ceux relatifs à la CCN 66 et aux congés maladie, alors qu'une procédure avait été demandée dès le 15 mai 2019 ;
- le module de gestion des temps (permettant de contrôler les paies par rapport aux jours travaillés) n'était pas disponible en janvier 2020, entraînant de nombreuses erreurs dans la comptabilisation des congés.;
- la reprise de l'antériorité des données de paie<sup>27</sup> n'a pas été faite. Pourtant, comme l'indique l'association en réponse à la Cour, dans le cadre d'un changement de SIRH, cette reprise « s'effectue généralement sur 1 à 3 exercices antérieurs pour notamment se « caler » sur les périodes de contrôle URSSAF » ;
- l'applicatif ne permettait pas de rappels automatisés sur les mois précédents : la prise en compte de l'antériorité des mesures affectant la rémunération est faite manuellement. Le nombre de recalculs manuels à faire a conduit à un retard des saisies allant jusqu'à 6 mois en 2020.

En mars 2023, la situation s'est améliorée mais des problèmes importants subsistent. Ainsi, la prise en compte de l'antériorité des mesures affectant la rémunération doit encore être effectuée manuellement, les indemnités des salariés participant aux instances représentatives du personnel ne sont ni suivies ni contrôlées, la politique en la matière n'étant pas clairement définie, et le déversement automatique des données de gestion des temps dans la paie n'est toujours pas possible.

De plus, comme certains salariés ne sont pas encore inscrits dans l'applicatif « monADP », leurs supérieurs hiérarchiques ne peuvent ni leur affecter un cycle horaire annuel ni valider leurs congés dans cet outil, ce qui entraîne de fait plusieurs saisies manuelles. Il restait en février 2023 124 collaborateurs de Coallia n'ayant pas de cycle renseigné (ou un cycle fictif). Or le fait de ne pas affecter de cycle ou d'affecter un cycle ne correspondant pas à la réalité du temps de travail du collaborateur a plusieurs effets dommageables sur la qualité du processus de paie.

En outre, ADP ne fournissant pas un environnement permettant de faire des recettes en interne avant la mise en production, c'est seulement lorsque les évolutions sont déployées que l'on peut constater les dysfonctionnements et y remédier.

Au-delà des difficultés sociales dues aux paiements erronés de salaires, les mauvais paramétrages (ou l'absence de paramétrage) ont entraîné le versement d'acomptes et d'avances pendant plusieurs mois, pour un montant total de 1 864 636,62 € en 2020. Comme l'association n'a pas été en mesure de fournir un état fiable des remboursements des trop perçus effectués en 2020 et 2021, rien ne permet d'assurer que tous les trop perçus ont bien été réglés.

Enfin, le coût total du nouveau SIRH n'a pu être totalement retracé. Les seules données fournies font état d'un coût projet (269 800 €), d'un coût formation/accompagnement

---

<sup>27</sup> La rétroactivité est un automatisme de paie qui permet de prendre en compte des informations passées et de déclencher une paie de régularisation dans le présent.

(187 331 €) et d'un coût de maintenance annuel (21 600 €) auxquels se sont ajoutées des prestations visant à corriger les dysfonctionnements liés à sa mise en place trop rapide (a minima 661 338€).

### **5.2.2 Un SIRH qui ne permet toujours pas de sécuriser la gestion des ressources humaines**

La mise en place d'ADP n'a pas permis, contrairement à ce qui était prévu au début du projet, de sécuriser, rationaliser et uniformiser la gestion des données RH entre le siège et le réseau territorial.

Les directeurs des unités territoriales du secteur HSA valident informatiquement dans ADP les contrats de travail pour les salariés des sites dont ils sont responsables, sans avoir de délégation formelle de signature pour le faire. Le processus de paie mis en place reste lourd, non uniformisé et source de risques importants, car les saisies manuelles sont nombreuses. Les points de contrôle dépendent des gestionnaires de paie du siège qui n'ont pas toujours les moyens de vérifier les données fournies par les unités territoriales ou les sites, nombre d'entre elles étant déclaratives (heures supplémentaires, primes exceptionnelles, jours de congés effectifs, etc.).

Les zones de risques restent importantes : responsables de site non encore tous formés, absence d'uniformisation du processus de remontées d'informations du terrain, ressaisies nombreuses dans plusieurs outils informatiques, multiples erreurs à rectifier après les contrôles, forçages fréquents pour mettre les « bonnes » informations dans la base, saisie manuelle de la prise en compte de l'antériorité des éléments de paie, outils de contrôles limités. Il est possible de « créer » un salarié et de le payer sans que son contrat soit remonté à la direction des ressources humaines.

Les instances de gouvernance de l'association ont connaissance de ces risques puisqu'un des 13 ateliers conjoints siège/terrain mis en place en 2022 dans le cadre de la restructuration comptable a pour objectif de s'assurer que les opérations de paie se déversent correctement et automatiquement en comptabilité et que les comptes comptables sont justifiés.

## **5.3 De nombreuses défaillances dans la gestion RH**

### **5.3.1 Un siège qui n'assume pas ses responsabilités de pilotage**

L'organisation de la fonction RH pendant la période sous revue illustre la faiblesse de Coallia en termes de conduite du changement et de pilotage de la gestion. Dans les directions régionales et les unités territoriales, des chargés de mission et/ou des responsables des ressources humaines assurent l'interface entre les sites et le siège pour la paie, les recrutements et les actions de formation. La variété des modèles d'organisation mis en place et des profils de ces gestionnaires illustre la difficulté de Coallia à définir un cadre et des règles claires au niveau national, qui puissent être déclinées au niveau territorial.

En outre, comme c'était le cas pour l'activité de ses établissements, le siège de Coallia ne dispose pas de certaines données pourtant élémentaires en matière de ressources humaines, qui sont accessibles en temps réel dans les autres associations déjà contrôlées par la Cour. Ces données ne sont ni suivies ni pilotées. Dans les faits, c'est au niveau des établissements et des unités territoriales que sont suivis les indicateurs tels que les vacances de poste, les éléments de paie, etc.

Le siège n'ayant pas assumé les responsabilités de pilotage et de contrôle qui lui reviennent, la période examinée a été marquée par des dérives et des erreurs de gestion importantes.

### 5.3.2 L'attribution non sécurisée de tickets restaurant

Jusqu'au 31 décembre 2022, les tickets restaurant ont été distribués aux collaborateurs mensuellement en fonction du nombre de jours travaillés sous forme d'un carnet de tickets papier. Le groupe UP est fournisseur des tickets et, depuis janvier 2023, des cartes restaurant qui les ont remplacés.

Un rapport d'audit interne de décembre 2021 réalisé après la disparition d'un nombre indéterminé de carnets au siège de Coallia, a fait état d'une gestion non maîtrisée à toutes les étapes du processus : commandes envoyées de manière dispersée pour un même mois ; pas de validation des commandes ; aucun enregistrement des tickets commandés, reçus et retournés, donc aucun suivi possible ni aucun *reporting* organisé ; commandes de tickets restaurant non nominatifs réalisées par le service paie ; aucune sécurisation des stocks de carnets (d'ailleurs jamais inventoriés au siège) ; incapacité de vérifier et de justifier les montants payés au prestataire ; incapacité des services du siège à retrouver le contrat signé avec le prestataire.

C'est à la suite de cet audit qu'a été prise la décision, par appel d'offres, de mettre en place une gestion numérique des tickets restaurant, ce qui sécurise davantage le processus d'attribution des tickets. En outre, la situation des salariés du secteur médico-social, qui bénéficiaient de paniers repas ou d'indemnités repas et non de tickets restaurant, a été réglée par décision du 24 octobre 2022, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre de la même année.

Pendant la période sous revue, les données comptables font apparaître que 12,53 M€ ont été versés à la société UP sans mise en concurrence. Il est par ailleurs impossible de savoir si ces sommes correspondent à des prestations réellement réalisées. Par exemple, en 2021, ce prestataire a déclaré à Coallia avoir livré 462 384 tickets restaurant d'une valeur unitaire de 9,05 € aux différents sites (pour un total de 4,2 M€).

**Tableau n° 28 : les montants payés au groupe UP (en €)**

En €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total 2016-2021
Chèque déj prélèv.	1 643 699	1 410 724	1 468 240	1 271 211	1 849 187	3 899 962	11 543 023
Chèque service UP					22 482	967 400	989 882
Total	1 643 699	1 410 724	1 468 240	1 271 211	1 871 669	4 867 362	12 532 905

Source : Coallia, grands livres fournisseurs

À aucun moment avant la suppression des carnets de tickets, la direction générale n'a mis en place une procédure sécurisée de distribution de tickets et un *reporting* sur les montants dépensés.

### 5.3.3 Des avantages en nature attribués sans règles et sans contrôles

Pendant de nombreuses années, l'octroi d'avantages en nature aux salariés n'a pas fait l'objet d'une politique définie. De nombreux errements ont été constatés et les premières mesures pour y mettre fin datent seulement de 2021.

**Tableau n° 29 : les bénéficiaires d'avantages en nature logement et véhicule**

	Avantage en nature Logement		Avantage en nature Véhicule	
	Nbe personnes déclarées	Montant annuel	Nbe personnes déclarées	Montant annuel
2016	74	263 994,70 €	22*	74 340,16 €
2017	66	225 833,50 €	22*	58 387,36 €
2018	62	231 325,40 €	17**	51 685,20 €
2019	54	208 481,50 €	15**	61 420,00 €
2020	48	187 137,83 €	16	42 409,78 €
2021	42	159 604,72 €	34	89 783,73 €

\* Salariés du siège

\*\* Salariés du siège+1 DUT précédemment au siège

Source : réponses de Coallia

#### 5.3.3.1 L'attribution de logements à des salariés : une situation ancienne trop lentement corrigée

Héritage d'une gestion historique, des logements de fonction ont été attribués sans règle à des salariés jusqu'en 2021. De plus, des salariés et ex salariés de Coallia ont été logés dans des résidences sociales gérées par l'association alors qu'ils ne remplissaient pas les conditions réglementaires requises. Les échelons locaux (UT ou DR) et le siège géraient ces attributions de logements de manière autonome et sans aucun critère clair, alors même qu'elles constituent un élément d'une politique de ressources humaines.

Cette situation est depuis longtemps connue des instances de gouvernance de l'association. Trois rapports en 2014, 2017 et 2019 ont mis au jour l'absence de pilotage de la gestion des logements attribués à des salariés et ont préconisé de mettre fin aux situations irrégulières et de définir une politique claire.

L'hétérogénéité des situations rencontrées et les risques encourus ont été résumés lors du conseil d'administration du 26 octobre 2022 : retraités maintenus dans des logements, salariés logés dans des résidences sociales alors qu'ils dépassent le plafond de ressources

autorisées, absences de convention de logement pour les logements de fonction, non-paiement des impôts et des assurances par des personnes logées, etc., soit au total encore 144 erreurs d'une gravité variable constatées en 2022.

Si le nombre de logements concernés a diminué, notamment en raison du départ des salariés qui les occupaient (39 en 2022 contre 74 en 2016), cinq ont néanmoins été attribués depuis moins de trois ans et la situation n'a commencé à être régularisée que très tardivement, afin de répondre aux demandes du comité de contrôle et des suites de l'ANCOLS de novembre 2020.

Le conseil d'administration du 10 février 2021 a posé les principes suivants :

- pour l'avenir, ne plus attribuer de logements de fonction ou de service « *en raison de l'impossibilité pour Coallia de mettre en place des critères objectifs en termes de métier ou de fonction permettant de traiter l'ensemble des demandes* » ;
- les salariés qui bénéficient d'un logement à titre gratuit continueront à occuper leur logement jusqu'à la fin de leur contrat de travail, sous réserve de la régularisation de leur situation (signature d'une convention de logement, paiement des charges et impôts afférents) ;
- ces régularisations supposent que les salariés libèrent le logement lors de la rupture de leur contrat de travail.

En janvier 2023, il restait encore huit conventions de logement à établir et sept à actualiser : l'association n'a pas fourni d'éléments permettant d'établir que toutes ces situations sont enfin réglées.

Plusieurs salariés ont donc bénéficié de l'attribution d'un avantage en nature logement à un prix inférieur aux conditions légales pendant plusieurs années. Deux salariés ont même bénéficié de deux logements de fonction.

### 5.3.3.2 Une flotte de véhicules de service et de véhicules de fonction non gérée

Selon un document présenté au comité social et économique le 29 mars 2022, la flotte automobile de Coallia comprend 36 véhicules de fonctions et 682 véhicules de service, dont 54 nominatifs. Cela représente un budget location de 2,3 M€ par an et un budget carburant de 0,8 M€ (2021).

Des audits effectués en 2017 et 2019 à la demande du directeur général ont pointé de nombreux dysfonctionnements dans la gestion du parc automobile :

- les véhicules de fonction sont attribués sans politique définie ;
- la gestion du parc de véhicules de service laisse fortement à désirer : acquisition de véhicules par le terrain sans en informer le siège ; impossibilité pour le siège de connaître le nombre de voitures louées ; absence de contrôle sur l'utilisation des véhicules à des fins personnelles ; dépenses de carburant non suivies ; impossibilité de négocier le prix des voitures louées ; circuit de facturation non sécurisé.

Plusieurs voies d'amélioration ont été évoquées dans les différents rapports précités : diffusion d'une procédure et d'une information exhaustive sur l'emploi des véhicules de

service, mise à disposition permanente et en temps réel des informations relatives aux dépenses et validation des paiements, mise en œuvre de la décentralisation de la gestion des véhicules avec pour contrepartie l'obligation d'exercice d'un contrôle régulier continu.

Des fiches de procédures ont bien été diffusées par courriel en 2020 mais rien ne garantit qu'elles soient effectivement appliquées. Un pôle de gestion de la flotte automobile a également été mis en place en novembre 2021 au siège, afin de centraliser les achats de véhicule et à terme gérer tout le parc automobile de l'association.

Néanmoins, les autres mesures préconisées n'ont pas encore été mises en œuvre. Ainsi il n'y a pas eu de note relative à la gestion des véhicules de fonction, l'association indiquant seulement que « *le bénéfice d'un véhicule de fonction nécessite une mention au contrat de travail autorisé par le Directeur général* ». De plus, la nouvelle politique d'utilisation des véhicules de service n'est toujours pas mise en œuvre.

### 5.3.4 D'autres zones de risques dans la gestion des RH

D'une part, les contrôles exercés sur les frais de déplacement et les frais professionnels ont été défaillants pendant la période sous revue.

L'audit interne du 28 juin 2017 a notamment pointé plusieurs difficultés dans la procédure relative aux frais de mission : absence de règles claires concernant le remboursement des frais, utilisation du logiciel facilement contournable, déplacements autorisés *a posteriori* quand le n+1 signe la demande de remboursement des frais, possibilités multiples de déroger aux tarifs déjeuner, non exploitation par les services généraux des *reporting* trimestriels de l'agence de voyage, qui mentionnent les écarts constatés entre la politique de Coallia et les dépenses engagées par les salariés « *d'où une certaine dérive* ». Le rapport de l'ANCOLS précité faisait état des mêmes préoccupations et demandait que des règles claires soient établies.

Or les chartes définissant les règles relatives aux frais professionnels et aux frais de déplacement n'ont été approuvées qu'en 2022.

D'autre part, la tenue des dossiers du personnel est très variable selon les lieux et le niveau des salariés concernés, même si les rubriques sont effectivement présentes dans l'outil ADP depuis 2020.

L'examen des dossiers de plusieurs cadres dirigeants a montré que certains documents n'étaient qu'exceptionnellement présents, y compris le contrat de travail initial et les avenants. Seuls les dossiers concernant les recrutements les plus récents sont à jour ; cet effort récent pour améliorer la situation laisse entière la question des dossiers antérieurs à 2022 dont la tenue, au moins pour les cadres de classe 12, est totalement défaillante.

Un travail de numérisation, de gestion et d'archivage sécurisé des dossiers du personnel devrait être réalisé rapidement au siège, les dossiers consultés dans quelques établissements ou en UT étant plus complets.

Enfin, l'insuffisance des contrôles en matière de ressources humaines constitue une zone de risques. Le document présenté au comité d'audit du 19 avril 2022 relatif à l'exercice clos au 31 décembre 2021 en mentionne plusieurs, dont :

- les indemnités de fin de carrière (IFC) ou de départ en retraite (IDR) qui figurent dans les comptes annuels et dans les comptes consolidés, mais selon un périmètre

différent, le médico-social n'apparaissant pas au bilan. Le montant total des engagements - uniquement pour Coallia Association - s'élève à 11,2 M€ dont seulement 7,4 M€ figurent dans les comptes consolidés : le risque est sous provisionné à hauteur de 3,8 M€. Néanmoins une étude effectuée par la CNP/AG2R fait état d'un risque de sous-évaluation au bilan de 10 M€ supplémentaires ;

- des taux de charges sociales et fiscales anormalement élevés ;
- des risques de réallocations de charges : concomitamment à la mise en place du nouveau SIRH, l'outil ORA permet de saisir de manière rétroactive les imputations des collaborateurs sur l'ensemble d'un exercice. Ces corrections potentielles, à la main des opérationnels, ne sont organisées par aucun process garantissant que ces corrections sont justifiées et documentées, et sans aucun regard et contrôle des services du siège. L'outil ORA permet ainsi potentiellement des réallocations de charges entre dispositifs au regard de leur seule situation financière. *« Tous les processus d'affectation des charges et produits aux dispositifs doivent être réexaminés, sécurisés et le cas échéant complétés, Coallia ne pouvant prendre le risque d'une quelconque imprécision pour la gestion des fonds publics qui lui sont confiés ».*

### **5.3.5 Des décisions stratégiques et organisationnelles importantes en cours d'application en 2023**

De nombreuses procédures ont été écrites ou revues à partir de 2021 afin d'uniformiser les modes de travail des gestionnaires tant au siège que sur le terrain. Plusieurs canaux de diffusion ont été utilisés, seuls ou simultanément : de très nombreux courriels, une « boîte à outils » Teams ouverte aux gestionnaires et aux managers, la base documentaire Portail, l'application ADP et une « lettre aux managers » bimestrielle. Ces informations ne sont pas nécessairement connues de tous les gestionnaires, correctement appliquées et diffusées à tous les agents concernés.

Les entretiens annuels et les entretiens professionnels se tiennent plus régulièrement et sont suivis tant localement que nationalement. Ils contribuent à élaborer une partie du plan de formation. Le comité carrière, créé en 2017, a été relancé et transformé en « comité de développement RH » en 2022 : les demandes de mobilité, de formations qualifiantes et les prévisions de départ à la retraite sont examinées localement puis validées par le siège. Les données relatives à la formation des salariés montrent une augmentation des actions pendant la période sous revue : seule une tendance peut être confirmée car les chiffres fournis au cours de l'instruction diffèrent sensiblement selon les documents.

Par ailleurs, le recrutement au dernier trimestre 2022 de trois responsables des ressources humaines dédiés à un groupe d'établissements devrait permettre d'améliorer les relations avec les directions régionales et les unités territoriales, en leur donnant un interlocuteur unique, de professionnaliser les gestionnaires locaux et d'unifier progressivement les modes de gestion. Ces recrutements étaient prévus de longue date mais le choix de leur niveau de recrutement et de leur positionnement hiérarchique n'a été tranché qu'en 2022 : ils sont fonctionnellement rattachés aux directeurs régionaux mais placés sous la responsabilité hiérarchique du DRH et basés au siège.

Ces éléments positifs doivent être consolidés et s'inscrire dans le cadre d'une politique globale de gestion des ressources humaines, politique qui reste encore largement à construire puis à décliner sur le terrain.

En effet, le choix des 22 projets portés par la DRH dans le cadre de Cap Coallia 2024 et reconduits en 2023 montre que l'association n'a toujours pas défini de politique, ces projets portant sur des volets essentiels (recrutement, formation, mobilité, santé et sécurité au travail, qualité de vie au travail). Malgré une amorce en 2018 non suivie d'effets, l'association n'est toujours pas en mesure de définir une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

Dans un secteur qui fait face à d'importantes difficultés de recrutement, l'absence de décisions essentielles, pendant aussi longtemps et dans autant de secteurs des ressources humaines, est un facteur de fragilité important.

Recommandation n° 9. (Coallia) : Définir et faire appliquer les procédures RH relatives aux éléments de paie, à la gestion des avantages en nature et aux astreintes.

### CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

*La gestion des ressources humaines est une illustration supplémentaire du défaut de pilotage par le siège d'éléments essentiels de gestion. Certes des progrès ont été enregistrés et la gouvernance de l'association a commencé à régler certaines situations très dommageables et à structurer l'organisation des services. Cependant les responsables de Coallia n'ont pas su déployer correctement le nouveau système d'information des ressources humaines qui devait pourtant « faciliter, fiabiliser et sécuriser » la gestion des personnels.*

*De trop nombreux points de fragilité demeurent.*

*D'une part, des éléments basiques de pilotage, comme le suivi infra annuel de la masse salariale, la répartition des personnels par grandes activités, la fiabilisation des éléments de paie ou la connaissance des postes vacants, sont encore absents. De nombreux dossiers de cadres supérieurs étaient vides ou incomplets lors du contrôle.*

*D'autre part, le processus de décision interne reste opaque : en dépit d'alertes nombreuses et de dysfonctionnements plusieurs fois soulignés, des éléments importants de la politique de ressources humaines n'ont pas fait l'objet de directives claires pendant la période sous revue (primes exceptionnelles, avantages en nature logements et repas, utilisation des véhicules de fonction). Certaines décisions n'étaient d'ailleurs toujours pas prises en février 2023 (par exemple celles concernant les indemnités des représentants du personnel, la politique d'astreintes, etc...).*

*En outre la direction centrale ne se donne pas les moyens d'imposer aux responsables de terrain des modalités de travail communes : de très nombreuses procédures sont diffusées mais les services du siège ne contrôlent pas leur mise en œuvre effective et acceptent des documents non standardisés, notamment pour la paie des salariés.*

## GLOSSAIRE

<b>AFTAM :</b>	Association pour la formation des travailleurs africains et malgaches
<b>ARS :</b>	Agence régionale de santé
<b>ASE :</b>	Aide sociale à l'enfance
<b>CADA :</b>	Centre d'accueil de demandeurs d'asile
<b>CAES :</b>	Centre d'accueil et d'examen des situations
<b>CASF :</b>	Code de l'action sociale et des familles
<b>CCN :</b>	Convention collective nationale
<b>CGLLS :</b>	Caisse de garantie du logement locatif social
<b>CHRS :</b>	Centre d'hébergement et de réinsertion sociale
<b>CHU :</b>	Centre d'hébergement d'urgence
<b>CPH :</b>	Centre provisoire d'hébergement
<b>CPOM :</b>	Contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens
<b>DDEETS :</b>	Direction départementale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités
<b>DHLA :</b>	direction de l'hébergement et du logement accompagné
<b>DIHAL :</b>	Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement
<b>DOSI :</b>	Direction de l'organisation et des systèmes d'information
<b>DREETS :</b>	Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités
<b>DRIHL :</b>	Direction régionale et interdépartementale à l'hébergement et au logement
<b>EHPA :</b>	Établissement d'hébergement des personnes âgées
<b>EHPAD :</b>	Établissement d'hébergement des personnes âgées dépendantes
<b>ETP :</b>	Équivalent temps plein
<b>ESAT :</b>	Établissements et services d'aide par le travail
<b>FAM :</b>	Foyer d'accueil médicalisé
<b>FTM :</b>	Foyer de travailleurs migrants
<b>HUDA :</b>	Hébergement d'urgence pour demandeur d'asile
<b>IME :</b>	Institut médico-éducatif
<b>IML :</b>	Intermédiation locative
<b>ITEP :</b>	Institut thérapeutique éducatif et pédagogique
<b>LAM :</b>	Lits d'Accueil Médicalisé

<b>LHSS :</b>	Lits Halte Soins Santé
<b>PAC :</b>	Pôle administratif et comptable
<b>PEA :</b>	Projet d'entreprise associative
<b>SIRH :</b>	Système d'informations des ressources humaines
<b>SPADA :</b>	Structure du premier accueil des demandeurs d'asile
<b>UNAFO :</b>	Union professionnelle du logement accompagné