

Réponse de l'Association Coallia au rapport établi par la Cour des comptes sur la période 2016 à 2021

Paris, le 4 janvier 2024

« Le présent rapport ne remet pas en cause l'engagement et le professionnalisme des agents de Coallia » est la dernière phrase de la synthèse des Observations définitives de la Cour des comptes, datée du 1 décembre 2023, concernant l'association Coallia.

Nous nous félicitons de ce constat. Tout d'abord, pour les personnes vulnérables accompagnées car, c'est pour elles, ne l'oublions pas, que nous sommes tous là. Ensuite, pour les professionnels qui, chaque jour, donnent corps à la mission d'utilité sociale de Coallia. Et enfin, pour la société française en général qui peut ainsi constater que l'engagement républicain, fraternel, est une réalité lorsque les différents corps sociaux se mobilisent.

Alors, au-delà des analyses et des interprétations des uns et des autres, continuons à le faire et soyons-en collectivement fiers.

Cela fait partie de l'exercice, un rapport de cette nature a plus pour objet de relever ce qui ne va pas que ce qui va bien. Dont acte. Même si parfois, les observations, plus ou moins justement qualifiées, ne sont pas de même nature et de même importance, cela doit n'avoir qu'un seul but : faire progresser les modes de fonctionnement afin d'optimiser et d'affiner la mission de l'organisation contrôlée.

Pour Coallia, la période observée de 2016 à 2021 est une de tranche de vie de 6 ans sur 60 ans d'existence. Mais, surtout, un constat, à travers le prisme de la Cour de comptes, qui date d'il y a presque 2 ans. Le rapport est ainsi pour nous une façon de regarder le chemin parcouru et les efforts qui sont encore à faire.

Lors de la première rencontre avec la Cour de comptes en 2022, nous avons précisé à nos interlocuteurs, ce qu'ils ont convenu par la suite, que Coallia était au milieu du gué. Force est de remarquer qu'après plus de 18 mois, en décembre 2023, nous sommes désormais dans la dernière ligne droite de sa transformation et de sa consolidation.

A ce titre, nous notons que le nombre de recommandations de la Cour de comptes est passé de 15 à 9 en moins de 6 mois. Recommandations que, bien entendu, l'Association suivra. Certes, tout n'est pas parfait mais nous affirmons être sur la bonne voie : une voie réaliste, cadencée et enthousiaste.

Maintenant, après la période observée 2016-2021 par la Cour des comptes, comment, en à peine 2 ans, Coallia, entreprise associative, a-t-elle pu progresser à ce rythme et produire des résultats concrets ?

Quelques rappels indispensables.

Comme noté dans le rapport, l'Association était en 2017, après une grave crise de gouvernance, dans une position financière très difficile et aurait pu cesser son activité. Il est évident que pendant la période 2018 et 2019, les nouveaux président et directeur général et plus globalement la direction se sont consacrés à remédier à la situation de quasi-cessation de paiement. Ce qui a été fait.

A peine la situation stabilisée, nous avons subi une importante cyberattaque qui nous aura bien mis en désordre et puis nous sommes entrés dans les « années covid » où Coallia a su prendre toute sa part – et plus encore – pour toujours accompagner, dans des conditions exceptionnelles, les personnes dans des situations difficiles. Et ce, alors même que de nombreux acteurs solidaires avaient quasiment stoppé leurs actions.

L'engagement et la capacité d'action de Coallia ont d'ailleurs été salués par les collectivités territoriales et l'Etat à son plus haut niveau.

Le premier semestre 2022 aurait dû/pu être un moment de recentrage... mais la guerre en Ukraine a surgi aux portes de l'Europe et, avec elle, l'absolue nécessité de venir en aide à ces populations. Ce que Coallia a – l'histoire se répète - su faire. Nous pouvons être fiers de cela aussi.

Dans ces conditions très particulières - dont convient la Cour des comptes dans son rapport - même si beaucoup d'actions structurantes étaient lancées concomitamment, il était difficile, voire non responsable, de vouloir dans le même temps absolument transformer en profondeur l'Association. Le changement ne s'effectuant pas sur un sol meuble mais étant bel et bien le résultat du passage d'un état stable à un autre, nous avons décidé, à pas cadencés, d'organiser cette mutation à partir du deuxième semestre 2022.

Concrètement, où en sommes-nous ?

Alors qu'une réorganisation, notamment du siège, avait été conduite en 2021 avec la création de postes clés, nous avons constaté qu'elle n'était pas adéquate pour accompagner une réelle transformation. C'est ainsi qu'a été constituée une équipe de directeurs chevronnés alliant expérience et professionnalisme mais surtout ayant un profond sens du collectif.

Dès fin 2022, nous avons renouvelé l'équipe dirigeante avec une directrice générale adjointe en charge des métiers, de l'activité et des territoires, une directrice administrative et financière, une directrice immobilière, une directrice de l'organisation et des systèmes d'information, un directeur des ressources humaines et un directeur de cabinet. Tous ont aujourd'hui une délégation de pouvoirs de premier niveau du directeur général.

Ce nouveau collectif de direction, fort et déterminé, a pu engager et réaliser des réformes structurantes et pérennes pour l'Association. Elles s'enchaînent selon trois critères : la soutenabilité des personnels, leurs interdépendances et la limitation des risques.

Cap Coallia, un système unique de pilotage et de gestion des projets pour optimiser les ressources et tracer la transformation. Dans le rapport, il est précisé en conclusion intermédiaire du chapitre 3, une « ... nécessaire réflexion stratégique en profondeur, qui ne saurait se résumer à la démarche Cap Coallia 2024, centrée sur la recherche des économies réalisées ». C'est précisément ce qui a motivé le fait de modifier le périmètre et la portée de Cap Coallia 2024. Aujourd'hui, nommée tout simplement Cap Coallia, cette démarche regroupe la totalité des projets de l'Association. Tout sujet sortant de l'activité régulière de chaque direction est ainsi identifié et traité en mode projet. Les ressources humaines et financières devant être optimisées, les arbitrages et l'orchestration sont faits en Comité de direction.

Cap Coallia dans sa nouvelle mouture conserve son plan économique mais inclut aussi dorénavant une démarche de pilotage et d'arbitrage des projets de l'Association. C'est un support essentiel de sa transformation, de sa consolidation et de ses investissements. Il est aussi un cadre du « faire ensemble » entre les fonctions supports et les territoires. Cap Coallia vient nourrir le Projet d'Entreprise Associative (PEA) et est effectif depuis mars 2023.

A titre d'exemple, significatif de la rigueur et de l'intérêt de la démarche, il a été décidé d'instruire le plan de suivi et de redressement des activités structurellement déficitaires au sein de Cap Coallia. D'ores et déjà, nous organisons la fermeture d'un établissement. Ce cas, et particulièrement son traitement en mode projet, nous permet de caractériser une activité structurellement déficitaire, de réaliser une forme de « pilote » sur les redressements potentiellement à venir et d'instruire les autres activités identifiées afin de les mener à terme.

D'un point de vue financier, l'Association a mis en place, à l'occasion de la clôture de l'exercice 2023 et de la projection budgétaire 2024, un suivi national des risques de reversements des subventions et l'a intégré dans son analyse des risques. Dans cette logique de fiabilisation, l'arbitrage des commissaires aux comptes a été demandé concernant la correction des valeurs inscrites au bilan au titre des immobilisations corporelles.

Des frais de siège pour délivrer de justes prestations aux établissements/services de l'Association et faciliter le dialogue avec les financeurs. L'instruction, la consolidation et la proposition du nouveau dossier de frais de siège aux financeurs est, en quelque sorte, l'aboutissement des transformations. En effet, comme formalisation économique du fonctionnement de l'Association, elle doit être envisagée à partir d'un état stable et d'une projection vers l'avenir.

Le Conseil d'administration du 20 septembre 2023 a donc voté deux délibérations : la première afin d'arrêter le principe du dépôt de demande de renouvellement de l'autorisation de frais de siège le 31 octobre 2024 au plus tard, auprès de la Direction régionale et interdépartementale de l'Hébergement et du Logement d'Île-de-France, en vue d'une date d'effet au 1er janvier 2025 pour la période 2025-2029 ; la seconde pour : Engager les travaux préparatoires/Constituer le dossier de demande de renouvellement de l'autorisation/Assurer toutes les diligences exigées pour constituer ledit dossier.

Des délégations de pouvoirs, pour une ligne managériale pleinement en responsabilité. Ces délégations ont été déployées et mises en œuvre auprès des directeurs depuis mi 2023. Les subdélégations concernant les directeurs régionaux sont effectives. Celles à destination des futurs directeurs territoriaux le seront à la mise en place de la nouvelle organisation territoriale au 1^{er} trimestre 2024. A noter : dans un souci de toujours plus de transparence et de cohérence, l'Association révisera ses statuts et son règlement intérieur au 1^{er} semestre 2024.

Une direction des métiers, de l'activité et des territoires (DMAT) pour consolider le modèle d'entreprise associative. La création de cette direction concrétise la vision de l'utilité sociale de Coallia. Elle regroupe en son sein toute l'exploitation de Coallia, c'est-à-dire les secteurs sociaux et médico-sociaux. Sous l'autorité de la directrice générale adjointe, s'organisent en trois pôles :

1/ la direction des métiers, effective depuis le 1^{er} octobre 2023, dont les missions majeures sont de créer un référentiel des dispositifs et services de Coallia, d'organiser le développement de l'Association et d'anticiper, autant que faire se peut, les politiques publiques et les nouveaux champs de vulnérabilités.

2/ la direction de l'activité, effective depuis le 1^{er} octobre 2023, dont les missions majeures sont, comme une direction de la performance, d'harmoniser les pratiques, d'orchestrer les indicateurs et de fluidifier les échanges entre les fonctions supports régaliennes du siège et des territoires.

3/ les nouvelles directions régionales, effectives en février 2024, dont les missions majeures sont de garantir et d'organiser le dialogue de gestion avec les financeurs et les actions de Coallia sur le terrain, indistinctement, pour les secteurs sociaux et médico-sociaux *via* les directions territoriales. A cette occasion, le découpage territorial est repensé, optimisé et les modes de fonctionnement réinterrogés.

Les choix opérés dans la création de cette nouvelle direction sont structurants car au cœur de l'Association mais ils sont aussi dynamisants et entraînent les autres changements en cours.

Les filières d'expertises pour organiser et optimiser les fonctions supports entre le siège et les territoires. Où positionner le bon niveau d'expertise, avec quel niveau de compétences et avec quel poste pour quel salarié ? Telles sont les réponses que nous apporterons grâce à une démarche initiée sur le dernier trimestre 2023 pour les filières d'expertises ressources humaines, comptable et contrôle de gestion. Dans un deuxième temps, cette méthode s'appliquera à la filière d'expertise technique. Son effectivité coïncidera avec le déploiement de la Direction des métiers, de l'activité et des territoires au 1^{er} semestre 2024. En toute cohérence, c'est aussi à l'issue de cette démarche que l'Association pourra envisager une comptabilité d'engagement.

Conformité, qualité et probité pour sécuriser et harmoniser les pratiques fonctionnelles et opérationnelles. La Cour n'a pas relevé d'atteinte à la probité dans son rapport, pour autant, l'Association fait le choix de se renforcer aussi dans ce domaine. Sur l'année 2024, elle mettra à plat sa cartographie des risques, consolidera ses procédures de contrôle. Ceci s'inscrit dans le prolongement de la transformation et de la dynamique de la démarche qualité en Système de management intégré (santé sécurité au travail, qualité et environnement). Mais aussi, de l'effectivité, au 1^{er} trimestre 2024, de « la charte d'usages des véhicules », de « la charte d'attribution des logements » et du « règlement de fonctionnement de la Commission d'attribution des logements ».

Le Projet d'entreprise associative (PEA) pour porter l'ambition de Coallia et baliser le chemin à parcourir par l'Association de 2024 à 2029. Dans le prolongement de l'ambition majeure et des orientations stratégiques votées par le Conseil d'administration du 14 décembre 2022, toutes les réflexions et les actions menées par la suite se sont inscrites dans ce cadre. Dès l'été 2023, l'élaboration du nouveau PEA s'est accélérée avec l'établissement d'un bilan du précédent, la définition des fondements politiques et des fondements opérationnels de l'Association.

Le PEA dans sa dimension stratégique a été adopté par le Conseil d'administration du 20 décembre 2023.

L'année 2024 verra, dans un mode toujours participatif avec ses salariés et ses parties prenantes, sa mise en œuvre par directions/services et supports/territoires. Le nouveau dispositif d'informations, dont l'application mobile *Coalliés*, pour le PEA mais aussi tous les autres sujets de transformation, participe directement de la compréhension et de la motivation de tous les salariés de l'Association.

C'est dans ce contexte, et sur cette base, que Coallia rappelle l'importance de mettre en perspective les termes du rapport avec les réalités dans le respect de l'engagement inconditionnel de la gouvernance et de l'ensemble du personnel de Coallia.

Ainsi, Coallia apprécie la reconnaissance par le Cour des comptes notamment des observations suivantes :

Les mesures réformatrices mises en œuvre par Coallia (« 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 », page 7 ; « remaniements opérés au sein du siège de l'association, à la fois dans son organisation et dans ses méthodes », page 9 ; « 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 », page 14 notamment), même si la Cour des comptes en relève la perfectibilité.

Les choix structurants qui ont permis de redresser la situation de Coallia (« le choix structurant de l'adossement 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 de bénéficier à brève échéance d'une recette de trésorerie à même de répondre à ses besoins les plus urgents de redressement financier » page 81 ; « la Cour prend acte de ces avancées [dans les relations entre Coallia et l'ESH Batigère] qui (...) vont contribuer à une meilleure appropriation collective de cette opération d'externalisation, dont les impacts sont multiples », page 69, notamment), même si la Cour des comptes en retient un résultat mitigé.

La capacité d'intervenir de Coallia notamment dans le secteur de l'hébergement social, appréciée des pouvoirs publics, et qui atteste de l'engagement des membres de l'Association et du personnel (« 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'Etat », page 19, notamment).

Cependant, Coallia est en désaccord avec la Cour des comptes sur un certain nombre de points :

Sur la réalité de son analyse concernant l'organisation, pour reprendre les verbatims utilisés dans ledit rapport, serait « instable » (aux motifs contestables que les deux secteurs d'activité étaient organisés distinctement et que l'organisation du siège aurait fait l'objet de plusieurs remaniements), le pilotage des activités serait « défaillant » (au motif inopérant que la direction générale et les services du siège ne justifient pas d'une maîtrise circonstanciée, à tout moment, de l'entièreté des données d'activité et populationnelles issues des établissements) et la gestion des ressources humaines serait « chaotique » (aux multiples motifs moins pertinents à ce jour compte tenu des nombreuses actions correctives que la Cour des comptes reconnaît pourtant expressément).

Sur le caractère abstrait de certaines de ses observations qui ne permettent pas de tirer un enseignement (singulier, objectif ou significatif) sur la manière dont Coallia a réalisé ses missions sur la période contrôlée, et ce compte tenu :

- de la transposabilité de certaines observations à tout organisme gestionnaire associatif du secteur social et médico-social, dépendant d'un système réglementaire inadapté dans ses modalités tarifaires, insuffisant dans ses niveaux de financement, limité dans l'accompagnement à l'exercice des missions autorisées. Sur cette base, certaines observations de la Cour des comptes ne peuvent être satisfaites par les seules décisions des opérateurs, en l'occurrence de Coallia, comme notamment :
 - o l'insuffisante contractualisation de CPOM, dont la programmation relève des seuls pouvoirs publics, ce que reconnaît expressément la Cour des comptes.
 - o la précarité d'une structuration de recettes dominée par des subventions non pérennes, impliquant une situation bilantielle dépendante des décisions ponctuelles et imprévisibles des pouvoirs publics, générant des marges financières faibles et incertaines, doublées d'un risque de reprise par les tiers financeurs (« comme dans 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 » page 66 ; « dépendante des orientations retenues par l'Etat en matière d'hébergement d'urgence et d'asile (...) lui donne de très faibles marges de manœuvre financières », page 67, notamment).
- de la standardisation de certaines observations, parmi lesquelles le défi laborieux à relever pour tout gestionnaire-locataire et gestionnaire-propriétaire, de la soutenabilité économique de l'augmentation significative des redevances et charges locatives, d'une part, ainsi que des charges croissantes d'entretien, de réparations et de maintenance des sites, d'autre part, dans un contexte d'humanisation, de sécurisation des lieux d'accueil et de hausse des taux d'intérêts. La seule prévisibilité suggérée par la Cour des comptes s'avère insuffisante.

- de l'approche utilitariste de nombreux constats dont l'addition paraît servir d'étayage à des argumentaires superficiels, voire parfois à une thèse alarmiste. En attestent notamment l'énoncé :
 - o de constats anecdotiques par leur absence de récurrence (certaines cessions ou de reprises d'activités approuvées pourtant par les autorités de tarification et de contrôle sur la base des garanties réglementaires apportées par Coallia ; erreurs de paie, très résiduelles à ce jour et dont la marge est insignifiante au regard de l'importance des paies produites ; recours à l'intérim, aux directions de transition et aux experts-conseils qui trouvent leur cause dans la tension du marché de l'emploi et dans les circonstances exceptionnelles susvisées nécessitant des accompagnements).
 - o de constats désuets du fait de leur résolution (dysfonctionnement du système d'information RH dont l'opérationnalité n'est plus en question, nonobstant les ajustements réguliers inhérents à tout système d'exploitation ; réserves des commissaires aux comptes levées au cours de la période contrôlée ; situation financière déséquilibrée en 2021 rétablie dès 2022 ; fin du principe de prime exceptionnelle; inexistence du risque d'attribution non sécurisée de tickets restaurants compte tenu de leur suppression ; gestion maîtrisée du risque en matière de remboursement des frais de déplacements professionnels et en matière de logements).
 - o de constats interprétés subjectivement, la Cour des comptes n'hésitant pas à qualifier de perfectible les décisions prises par Coallia qu'elle approuve (externalisation du parc immobilier du secteur social, notamment) et d'inertie, tout processus de décision engagé n'ayant en définitive pas abouti, et ce malgré des raisons légitimes (externalisation du parc immobilier du secteur médico-social, par exemple).

Coallia entend par là préciser qu'il est présomptueux de mesurer sa pleine capacité à gérer, à piloter et à agir, à l'aune des six années contrôlées en particulier vu la complexité de ces dernières.

Avant tout, il nous appartient de préserver tous ensemble la dignité des plus vulnérables :

Cette volonté résume notre mission d'utilité sociale et notre engagement au service des plus vulnérables : travailleurs migrants, demandeurs d'asile, réfugiés, mineurs non accompagnés, personnes fragilisées par l'absence d'emploi ou de logement ou encore les personnes en situation de dépendance et de handicap.

Les actions auprès de plus de 100.000 personnes accueillies, hébergées, logées et accompagnées chaque jour, dans 51 départements et 13 régions sont la fierté des plus de 4 800 professionnels de l'Association. Le métier de Coallia c'est de faire face. Même si ce n'est pas facile tous les jours, c'est un réel privilège de le faire.

Oui, nous devons parfois faire preuve d'audace car nous sommes là pour les plus démunis de notre pays. Ce rapport, malgré des critiques parfois injustes, nous détermine à mieux les servir.

Jean-François Carencio,
président de Coallia



Arnaud Richard,
directeur général de Coallia

