

3

De la SONACOTRA à Adoma : des dérives corrigées tardivement

PRESENTATION

Depuis plus d'un demi-siècle, des travailleurs migrants venus en France occuper un emploi ont été logés dans des foyers composés de petites chambres (souvent moins de 9 m²) destinées à des célibataires et disposant d'espaces et de services communs.

De nombreux opérateurs, le plus souvent associatifs, gèrent ces foyers qui se comptent par centaines sur le territoire national.

L'opérateur le plus important est une société anonyme d'économie mixte, dénommée SONACOTRAL, puis SONACOTRA, et désormais Adoma, dont l'État détient la majorité du capital. Créée en 1957 pour proposer des logements adaptés aux travailleurs algériens, sa mission a été élargie aux migrants de tous pays à partir des années 1960. Au début des années 1970, elle a été sollicitée pour construire des cités de transit en vue de résorber les bidonvilles.

Adoma gère aujourd'hui plus de 500 résidences collectives, représentant plus de 60 % des places de ce type d'hébergement, qui ont conservé le statut de foyers pour travailleurs migrants ou sont devenues des résidences sociales ouvertes à un public plus large. Au total, plus de 70 000 personnes occupent ces logements.

La société est implantée sur tout le territoire national, principalement dans les régions de vieille industrie. En 2011, le chiffre d'affaires est de 321 M€, et, à mi-2012, les effectifs avaient été ramenés à 2 250 emplois.

La Cour avait évoqué en termes positifs l'action de la SONACOTRA dans son rapport public particulier de 2004 sur « L'accueil et l'intégration des populations immigrées ». Cependant, elle soulignait déjà les difficultés de la société, incitée par les pouvoirs publics à passer du statut de « logeur des immigrés », en diminution dans l'industrie, à celui de « logeur des plus démunis ».

L'enquête conduite par la Cour en 2011 et 2012 montre que, si des réussites ont été constatées depuis 2003, il reste encore des chantiers considérables à entreprendre pour transformer le bâti des foyers.

La diversification, parfois hasardeuse, opérée dans le cadre des orientations données par la tutelle a non seulement dispersé les énergies et les investissements, mais aussi donné lieu à des dérives de gestion. Une restructuration de la société Adoma a été engagée en 2011.

I - Une stratégie fluctuante aux dépens de la rénovation des foyers

A - Des objectifs dispersés

L'examen de la politique conduite par la société au cours du dernier quart de siècle met en lumière les hésitations récurrentes du conseil d'administration sur les priorités de son action et sur les perspectives de sa diversification.

Depuis plus de trente ans, le cœur de métier de l'entreprise a été concurrencé par des actions nouvelles qui se sont succédé à un rythme soutenu, au gré des urgences conjoncturelles portées par les tutelles.

1 - 1987-1998 : une première tentative éphémère de diversification

En 1987, constatant que le nombre d'immigrants temporaires tend à se raréfier depuis l'arrêt de l'immigration de travail en 1974, la société prend la décision de principe d'élargir sa clientèle à des étudiants et à des retraités. En janvier 1991, le conseil d'administration officialise ce choix en créant de nouveaux produits : des "villas" pour les jeunes et des "maisonnées" pour les personnes vieillissantes. Plusieurs opérations en réalité avaient été lancées, et même réalisées, avant que le conseil n'en délibère, notamment deux résidences pour personnes âgées et deux résidences pour étudiants.

Cette politique de diversification est abandonnée dès mars 1992, après le vote des nouvelles orientations stratégiques. La société recentre alors ses activités sur son cœur de métier.

2 - 1999-2004 : une diversification volontariste

Sept ans après ce recentrage, le contrat d'objectifs signé avec l'État, en 1999, formalise un nouveau virage stratégique qui élargit cette fois la cible des populations à accueillir aux plus démunis en général. La disparition progressive des foyers de travailleurs migrants est programmée ; leur reconversion en résidences sociales²⁸² est décidée.

Dès 1993, elle avait modifié ses statuts pour s'adresser aux « personnes ou familles, étrangères ou françaises, disposant de ressources modestes²⁸³ parmi lesquelles des jeunes en formation professionnelle ou en apprentissage et des étudiants disposant de faibles ressources, etc. »²⁸⁴.

En pratique, les plus importantes réalisations de la société durant cette période bénéficient néanmoins aux publics liés à l'immigration : demandeurs d'asile et migrants originaires d'Afrique subsaharienne. La SONACOTRA gérait ainsi, en 2004, 15 % des 12 000 places en centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA). A la demande expresse des pouvoirs publics, elle doit alors reprendre la propriété et la gestion de plusieurs foyers de migrants d'origine subsaharienne, sur-occupés et en très mauvais état, qui ont été délaissés par d'autres opérateurs. Elle est en outre sollicitée par l'État pour s'engager dans des opérations ponctuelles de relogement d'étrangers isolés, mais surtout de familles étrangères occupant des logements de façon illégale, notamment en région Ile-de-France.

3 - 2005-2009 : un élargissement continu des interventions

Tout en réaffirmant la nécessité de poursuivre la rénovation des foyers, de les adapter à un public vieillissant et d'en finir avec la sur-occupation de certains sites, le contrat d'objectifs 2005-2010²⁸⁵ ouvre d'autres priorités.

« La création de deux établissements pour personnes âgées dépendantes » est demandée dans les deux ans suivant la signature du contrat. Dans le même temps, 10 000 jeunes de moins de 25 ans doivent être accueillis dans les résidences. Pour l'ensemble des foyers, il est prévu

²⁸² Les résidences sociales se composent de logements temporaires meublés (principalement des studios et T2) destinés aux familles peu nombreuses ayant des revenus limités ou des difficultés à se loger dans le parc immobilier traditionnel.

²⁸³ En lieu et place de : « travailleurs français ou étrangers venant en France. »

²⁸⁴ En 2006, l'objet social a été élargi aux gens du voyage et aux demandeurs d'asile.

²⁸⁵ Signé le 23 mars 2005.

d'étudier l'adaptation des équipements et du mobilier destinés aux personnes à mobilité réduite et aux plus âgés.

La société doit, en outre, répondre à l'évolution des besoins par des programmes locatifs « dont la typologie des logements répondra aux besoins sociaux », y compris des familles nombreuses. Pour les demandeurs d'asile, la société doit conserver « de façon permanente, hors centres d'accueil existants, un contingent mobilisable de 1 000 à 2 000 places de cette nature », situées dans des foyers dont la réhabilitation n'est pas prévue pendant la durée du contrat. Enfin, des actions doivent être menées en faveur des gens du voyage.

Alors que le contrat d'objectifs conclu pour cinq ans est à peine signé, deux conventions viennent définir de nouvelles priorités.

L'une, signée en décembre 2006, prévoit un apport des actionnaires de 98 M€, dont 50 M€²⁸⁶ d'apport en capital de l'État, afin de créer avant décembre 2009 :

- 500 à 1 000 logements à système de construction rapide, voués à disparaître après cinq ans, pour l'hébergement temporaire des ménages quittant un logement insalubre, dangereux ou précaire ou, en l'absence d'autre solution, des travailleurs migrants dont le foyer est rénové ;
- 2 000 à 2 500 places en résidence sociale, maison relais²⁸⁷, résidence hôtelière à vocation sociale, centre d'hébergement d'urgence²⁸⁸, marginalement en logement locatif social et exceptionnellement en centre d'accueil des demandeurs d'asile²⁸⁹, par rachat et rénovation d'hôtels meublés dégradés et dangereux ou de bâtiments anciens vétustes.

La deuxième convention conclue en décembre 2009, dans le cadre du plan de relance de l'économie, prévoit qu'Adoma, grâce à un apport de l'État de 37 M€, doit réaliser et gérer de nouveaux dispositifs d'hébergement en urgence de populations en difficultés : construction de

²⁸⁶ Assemblée générale extraordinaire du 16 octobre 2006.

²⁸⁷ Les maisons relais, conçues en petites unités de 15 à 25 logements, offrent des solutions durables à des personnes en situation de grande exclusion et dont les perspectives d'insertion ou de retour à l'autonomie sont faibles.

²⁸⁸ Les centres d'hébergement d'urgence sont chargés d'offrir un accueil ponctuel et de courte durée aux personnes à la rue, selon un principe de reconduction journalière de la prise en charge.

²⁸⁹ Les centres d'accueil des demandeurs d'asile sont des centres d'hébergement et de réinsertion sociale qui accueillent les demandeurs d'asile pendant toute la durée de la procédure d'instruction de leur demande d'asile.

maisons-relais (750 places), de centres de stabilisation²⁹⁰ (300 places), opérations de traitement de l'habitat indigne (logements de transition) et relogement temporaire de résidents de foyers pour permettre leur réhabilitation.

Ainsi la demande d'une implication forte de la société dans l'accueil des jeunes, des demandeurs d'asile, des gens du voyage, des hébergés d'urgence, conjuguée à la poursuite de l'investissement dans le logement social plus traditionnel pour reloger des familles en difficulté, ont nécessité une mobilisation financière soutenue aux dépens de la mission traditionnelle de rénovation des foyers, dont un nombre important demeurerait pourtant à réhabiliter.

4 - 2010-2011 : un recentrage décidé par la nouvelle gouvernance

Le contrat d'objectifs de la société n'est pas encore arrivé à terme qu'il apparaît qu'Adoma, ainsi renommée le 23 janvier 2007 parce que « SONACOTRA est devenu un terme éponyme qui désigne indifféremment tout foyer de travailleur migrant »²⁹¹, risque de connaître des difficultés, financières notamment, pour mener de front tous les chantiers qui lui ont été confiés.

Un rapport de la mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS) d'août 2009 appelle l'attention de la société et de l'État sur les problèmes d'organisation, ainsi que sur la qualité des procédures comptables et des informations financières. Ce rapport est pessimiste quant à la soutenabilité des opérations engagées et même à la solidité financière de la société.

Dans ce contexte, l'État, auquel la loi impose une participation majoritaire, décide de se désengager partiellement en ouvrant le capital à d'autres intervenants.

La loi de finances rectificative du 30 décembre 2009 prévoit²⁹² que « L'État détient une participation d'au moins un tiers du capital de la société anonyme dénommée "Adoma". L'État, les établissements publics et les entreprises publiques détiennent au moins la majorité du capital d'Adoma ». Ces dispositions ont pour but le remplacement de l'État en tant qu'actionnaire majoritaire par la Caisse des dépôts et

²⁹⁰ Les centres de stabilisation s'adressent à un public très désocialisé, à la rue depuis plusieurs années et en rupture avec les structures classiques. Ouverts 24 heures sur 24, accessibles sans limitation de durée, ils proposent un accompagnement social.

²⁹¹ Contrat d'objectifs 2005-2010.

²⁹² Article 116.

consignations (CDC), via sa filiale à 100 %, la Société nationale immobilière (SNI).

Il s'agit de renforcer la synergie entre le parc d'Adoma qui accueille une clientèle nécessitant souvent un fort accompagnement social, et celui de la SNI, majoritairement constitué de logements sociaux de droit commun. Le projet prévoit l'apport d'un complément de nouveaux fonds propres pour poursuivre les travaux de transformation des foyers de travailleurs migrants (FTM) en résidences sociales.

Par un pacte d'actionnaires, la gestion d'Adoma est confiée, à compter de décembre 2010, à une nouvelle équipe dirigeante issue de la société nationale immobilière²⁹³.

Dans ce contexte, un nouveau recentrage, succédant à celui de 1992, est opéré par le conseil d'administration en 2010 : la décision est prise de vendre le parc locatif social destiné aux familles et de transformer en résidences sociales les constructions destinées aux étudiants. En 2011, un vaste plan d'économies, appuyé sur une diminution des effectifs, est engagé, afin d'assainir l'exploitation.

Au terme de ces revirements successifs, un nouveau plan stratégique du patrimoine est approuvé par le conseil d'administration et les administrations. Sa soutenabilité financière apparaît encore fragile aujourd'hui, malgré les perspectives favorables qu'ouvre le redressement de l'excédent brut d'exploitation. En effet, la rénovation des foyers a pris du retard, du fait du manque de fonds propres et surtout des difficultés techniques inhérentes aux réhabilitations.

5 - Depuis 2011 : l'absence d'un cadre stratégique fédérateur

Adoma est reconnue comme un opérateur indispensable au titre de ses différentes missions : logement des immigrés, accueil des demandeurs d'asile de droit commun et en urgence, logement adapté pour les personnes défavorisées (en résidences sociales et en pensions de famille), hébergement d'urgence ou de stabilisation des personnes sans domicile. Pourtant, à partir de 2011, sa stratégie ne fait plus l'objet d'un nouveau contrat d'objectifs avec l'État.

Après qu'un nouveau cahier des charges eut été présenté au conseil d'administration du 28 octobre 2010²⁹⁴, c'est le principe d'une

²⁹³ Le poste de directeur général, précédemment occupé par le président du conseil d'administration, a été disjoint à compter du 10 décembre 2010 et confié à un cadre issu de la SNI.

²⁹⁴ Sous la présidence de M. Mirabaud ont été élaborés plusieurs projets de recentrage de l'activité, et décidée la vente des logements sociaux.

négociation bilatérale entre Adoma et les différents ministères concernés par ses activités qui a été retenu par l'État, en lieu et place d'un nouveau contrat d'objectifs 2011-2015 que la direction de la société aurait souhaité.

Ainsi, à la fin de 2012, quatre conventions sectorielles ont été conclues ou sont en cours de négociation :

- une convention spécifique entre Adoma et le ministère chargé du logement, relative aux logements locatifs sociaux qui ont vocation à être vendus, a été signée le 3 mai 2012 ;
- un accord cadre national à décliner par région a été conclu en novembre 2011, entre le ministère de l'intérieur et Adoma, pour l'activité asile ; un premier contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM) a été signé en septembre 2012 avec la région Rhône-Alpes ;
- une convention d'utilité sociale (CUS) relative aux logements-foyers a été négociée avec la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement, de la région Ile-de-France ;
- un contrat spécifique est en cours de préparation entre Adoma et la préfecture de la région Ile-de-France, au titre de l'activité hébergement d'urgence et d'insertion qui concerne principalement l'Ile-de-France.

Pendant toute cette période, l'État s'est davantage comporté en client aux priorités changeantes plutôt qu'en actionnaire majoritaire veillant à la poursuite, par la société, des lignes directrices de ses missions et, notamment, de la transformation des foyers en résidences sociales. La coordination interministérielle a été insuffisante ; elle n'a pas permis de préserver la société des dérives de gestion qui ont fragilisé son activité et sa situation financière.

Le choix de conventions bilatérales entre les différents ministères et Adoma n'apparaît pas suffisant pour mobiliser la société autour d'axes stratégiques forts. Un document d'orientation fédérateur précisant les missions de service public de la société est indispensable.

B - Des résultats inégaux

La modernisation des foyers et leur transformation en résidences sociales ne se sont pas faites sans difficultés. D'autre part, les opérations de construction récente de logements d'urgence sont fragilisées en raison du recours à des permis précaires et de la mise à disposition de terrains ou de biens pour un temps limité.

Les capacités d'accueil d'Adoma de 2003 à 2010

Avant les décisions prises en 2010-2011 de restructurer et de recentrer les activités, la société avait fait passer son parc de foyers collectifs (foyers de travailleurs migrants, résidences sociales, pensions de famille, autres foyers) de 435 à 500 (+ 15 %). Le nombre de places était cependant en baisse, de 71 597 à 69 918 (- 2,3 %) du fait de l'augmentation de la taille moyenne des chambres.

La capacité d'accueil pour les demandeurs d'asile est en augmentation, passant de 4 765 places à 6 863 (+ 44 %), mais certaines de ces places se situent dans des foyers de travailleurs migrants déjà comptabilisés ci-dessus.

L'hébergement d'urgence permet désormais d'accueillir 1 483 personnes.

Les places en aires d'accueil de gens du voyage sont au nombre de 1 431 alors qu'elles n'existaient pas au début de la période.

En revanche, la gestion de logements locatifs sociaux pour les grandes familles stagne, puisque le nombre d'immeubles s'est accru de + 11,4 %, passant de 149 à 166, tandis que le nombre de places progressait de + 2,5 % seulement, passant de 1 748 à 1792.

Le taux d'occupation moyen de l'ensemble du parc est de 93,5 % mais il est plus élevé en Ile-de-France (95,2 %) et dans le Sud Est (94,6 %).

1 - Des difficultés dans la réhabilitation des foyers de travailleurs migrants

En dépit d'un effort soutenu de la part de la société, la transformation des foyers en résidences sociales a pris du retard²⁹⁵ par rapport aux objectifs. Selon la direction d'Adoma, la réhabilitation de ce patrimoine s'est traduite, quel que soit le parti adopté (réhabilitation ou démolition-reconstruction), par des pertes de capacité de l'ordre de 20 à 30 %, que l'augmentation de la redevance perçue après travaux ne compense pas.

Le nombre de foyers est passé de 243 en 2005 (47 688 logements) à 203 en 2010 (38 869 logements), tandis que le nombre de résidences

²⁹⁵ Initié par la commission interministérielle pour le logement des populations immigrées (CILPI) à partir de 1997, le plan national de traitement des foyers devrait être prolongé encore dans les 15 années à venir compte tenu du rythme de son exécution.

sociales progressait de 192 à 268. Dans le même temps, le nombre des logements en résidences sociales augmentait de près de 50 %, passant de 21 018 à 30 084.

Sur 61 300 logements avec quittance²⁹⁶, 19 % seulement sont autonomes, c'est-à-dire dotés de sanitaires et d'équipements de cuisine dits « LKWD », expression qui désigne un ensemble constitué d'un lavabo, d'une kitchenette, d'un WC et d'une douche. 81 % d'entre eux ne sont que des chambres, dont 39 % d'une surface de 7,5 m² et 24 % d'une surface de 9 m².

Certains foyers de travailleurs migrants ont donc été transformés en résidences sociales sans que les éléments de confort individuels indispensables aient pu être installés. Il est parfois nécessaire en effet, pour agrandir les chambres, d'intervenir sur la structure même de l'immeuble, et dans un certain nombre de cas, il est plus efficient de détruire le foyer et de construire une résidence neuve qui tienne compte de la réglementation imposant une accessibilité aux handicapés.

Par ailleurs, la transformation des petites chambres en studios modernes a pris un retard considérable. La suppression des chambres de 9 m² et moins est un objectif toujours réaffirmé, de contrat d'objectifs en plan stratégique de patrimoine, mais il est sans cesse repoussé. Si le rythme actuel est maintenu, avec un investissement proche de 100 M€ par an, il resterait encore 21 914 chambres de 9 m², ou moins, dont 11 953 chambres de 7,5 m² dans le parc, à l'horizon 2020. Leur transformation à court terme en studios de 20 m² nécessiterait un effort d'investissement supplémentaire d'environ 1 Md€.

En outre, cette transformation ne peut être intégralement compensée par une augmentation proportionnelle des loyers et redevances pour les services. Malgré le versement de l'aide personnelle au logement (APL) dont peuvent bénéficier les résidents, Adoma a dû prendre des engagements envers eux pour qu'en cas de relogement, le reste à charge n'augmente pas de façon excessive.

²⁹⁶ Les places d'hébergement ou d'asile sont subventionnées par l'État et ne font pas l'objet de quittance à l'occupant.

Les redevances des résidences sociales

La plus grande partie du parc Adoma en résidence sociale est constituée de chambres individuelles, d'une capacité T1 de 16 à 20 m².

L'enjeu principal de construction du logement très social réside dans le nombre de T1, qui définit la capacité d'accueil de publics éligibles à l'aide personnelle au logement ayant un demi-SMIC de ressources. Le taux d'effort de ces résidents ne dépasse pas 30 % de la redevance²⁹⁷, soit 390 € en 2010 (avec des variantes entre Paris et la province où les redevances sont inférieures). Le taux d'effort définit le public auquel s'adressent les programmes construits et financés sur fonds publics.

En revanche, un travailleur célibataire travaillant à temps plein et rémunéré au SMIC, qui représente la clientèle ouvrière initiale de la Sonacotra, n'est plus éligible aujourd'hui à l'aide personnalisée au logement (APL). Il doit acquitter sans aide la totalité de la redevance.

Dans les foyers qui n'ont pas encore été transformés, des places se sont libérées du fait de la moindre attractivité économique des régions d'implantation ou du vieillissement des résidents. Adoma y a augmenté son offre de places pour les demandeurs d'asile en prévoyant l'encadrement social prévu pour cette catégorie de population.

2 - Des logements d'urgence provisoires à pérenniser

Après la signature de la convention de 2006, Adoma a mis en œuvre avec diligence et efficacité la mission qui lui avait été confiée en matière d'hébergement d'urgence, en construisant rapidement des logements provisoires ou en aménageant des locaux initialement réservés à une autre destination.

Adoma gérait, en juin 2012, dix-neuf centres d'hébergement de nuit (423 places), et d'hébergement et de réinsertion sociale (87 places) ainsi que 13 centres de stabilisation (768 places) dans le cadre de son activité hébergement d'urgence.

Pour certains de ces centres, Adoma a aménagé des locaux existants, installé des logements modulaires provisoires ou construit des logements neufs de qualité, en ayant recours à des procédures d'urgence. Certains investissements ont ainsi été effectués sur le fondement de baux ou d'autorisations d'occupation des lieux précaires et, parfois, pour une durée inférieure ou égale à cinq ans. La résidence sociale

²⁹⁷ La redevance est établie en tenant compte d'un loyer, des charges complètes, des prestations (draps) et du mobilier.

« Fortifications » de 272 places²⁹⁸ située à Paris 12^{ème} le long des boulevards des Maréchaux, destinée au relogement provisoire de résidents de foyers en cours de restructuration, bien que construite aux normes de confort actuelles, a été installée sur un terrain mis à disposition de façon précaire.

Les logements d'urgence construits dans le cadre de la convention de 2006 devaient être réalisés en quelques mois et avaient vocation à être fermés après quelques années de fonctionnement (cinq ans en moyenne). Plusieurs mesures législatives et réglementaires ont facilité la réalisation de ce programme : permis de construire délivrés par les préfets, parfois à titre précaire sur des terrains délaissés de voirie ou des parcelles gelées en attente d'opérations d'urbanisme. Le ministère de l'égalité des territoires et du logement observe que « ces solutions, initialement considérées comme transitoires ont été retenues en 2006 pour des raisons pratiques et d'urgence²⁹⁹ ».

Sept établissements ont bénéficié d'un tel permis pour une durée inférieure ou égale à cinq ans. Plusieurs ont déjà expiré en 2012 (Paris) ou doivent expirer en 2013 et 2014 (Saint-Denis). Adoma devrait démolir les constructions et remettre le terrain en l'état à ses frais et à une date fixée, lorsque le permis le prévoit³⁰⁰.

Or les bâtiments de plusieurs résidences, construits en dur, sont en bon état d'usage et permettent de répondre aux besoins reconnus par l'État comme par Adoma. Une destruction des installations serait difficilement compréhensible non seulement au regard de leur prix de revient mais aussi du manque de places d'hébergement d'urgence en Ile-de-France.

Ainsi, la résidence « Fortifications », bien que de construction rapide et de conception simple, présente des conditions de confort supérieures à la plupart des établissements visités pour un prix à la place (34 000 €) qui reste dans la moyenne pour ce type de résidence. A Chennevières-sur-Marne (Val-de-Marne), le constat est le même quant à la qualité du bâti et des équipements, mais le coût est beaucoup plus élevé (69 000 €). En Seine-Saint-Denis, les centres de Toussaint Louverture,

²⁹⁸ Cette résidence accueille également des résidents de foyers Coallia en cours de travaux. Elle est construite, aux normes de qualité et de durée d'une résidence sociale à amortir en 40 ans, sur un terrain de la ville de Paris concédé pour 5 ans seulement.

²⁹⁹ Le ministère note aussi que « l'appétence des communes pour accueillir sur leur territoire des centres d'hébergement ou des résidences sociales est parfois très relative et le fait d'avoir présenté en 2006 ces solutions comme provisoires et non définitives a pu en faciliter l'acceptation ».

³⁰⁰ Article L. 433-3 du code de l'urbanisme.

Fort de l'Est et Charles Michels à Saint-Denis, sont également bien conçus et en bon état général.

Au total, le montant des constructions provisoires financées sur fonds propres³⁰¹, au titre de la convention de 2006, atteint 40,99 M€. La société a dû inscrire dans les comptes de l'exercice 2010 un amortissement anticipé de 23,15 M€ au titre des dépréciations d'actifs, qui se produiront, si la plupart des logements d'urgence sont détruits à l'échéance prévue ou si leur gestion ne peut s'équilibrer.

Pour éviter cette issue, des prolongations d'exploitation devraient être envisagées, comme cela a déjà été fait à Ivry-sur-Seine (Val-de-Marne) et à Marseille (Bouches-du-Rhône), lorsque les terrains appartiennent à l'État ou à des collectivités publiques.

II - De graves défaillances de gestion

Pendant la période 2005-2010, la situation financière d'Adoma s'est détériorée, sous l'effet de l'excessive diversification de ses activités et d'erreurs de gestion doublées d'un certain nombre d'irrégularités. Toutefois, le résultat d'exploitation est resté positif, le résultat courant l'a été jusqu'en 2007 et le résultat net jusqu'en 2008. En 2010, est enregistrée une perte de 26,5 M€, due notamment à l'inscription dans les comptes, par la nouvelle direction, de provisions supplémentaires ainsi que d'un amortissement anticipé des logements d'urgence évoqués ci-dessus.

Ce n'est qu'en 2011 que les efforts de redressement commencent à porter leurs fruits. Cette année-là, le résultat d'exploitation progresse de 10,6 M€ et atteint 25 M€. Le bénéfice s'élève à 17,8 M€.

A - Les ressources humaines et les achats

1 - Une forte augmentation des charges de personnel

Au cours des dix dernières années, les dépenses de personnel ont pris une part croissante dans les charges de la société.

L'augmentation des effectifs, passés de 1 450 en 2000 à 2 665 en 2010, s'explique en particulier par le recrutement d'intervenants en accompagnement social, dont la présence est obligatoire dans les centres

³⁰¹ L'augmentation de capital consentie par l'État en 2006 devait, par convention, être consacrée à ces constructions transitoires.

d'accueil des demandeurs d'asile et dans les pensions de famille. D'autres recrutements ont aussi été effectués pour renforcer le réseau déconcentré, en application des orientations du contrat d'objectifs, y compris dans des zones où la société possédait peu de patrimoine.

L'évolution des effectifs n'explique pas à elle seule l'augmentation des charges de personnel, puisque ces dernières ont crû de 72 % entre 2003 et 2010 alors que les effectifs progressaient, pendant la même période, de 50 %. En outre, en 2011, alors même que les effectifs commençaient à décroître, la hausse s'est poursuivie du fait des indemnités de départ versées dans le cadre du plan social.

La restructuration en cours doit conduire à réorganiser la société sur la base de directions interrégionales plus resserrées, à diminuer les effectifs de certaines directions du siège et à mettre en œuvre un plan de départs volontaires pour plus de 400 personnes.

2 - L'octroi de logements gratuits à de nombreux salariés

À la création de la SONACOTRAL et jusqu'en 1990, le logement de fonction était un complément au contrat de travail des directeurs de foyers et des ouvriers de maintenance, tenus à résidence en contrepartie.

Un accord d'entreprise passé en 1990 a distendu le lien entre le logement et l'obligation de résidence, autorisant les salariés à bénéficier d'un logement pour « assurer une présence dans les établissements et contribuer à l'amélioration de la sécurité ». Il s'agissait de loger des responsables de foyer dans l'immeuble, ou à proximité immédiate, mais aussi d'autres salariés assurant « une fonction dans le patrimoine » qui devaient en contrepartie, « intervenir selon le processus approprié en cas d'incident ».

Un nouvel accord a prévu que les « salariés qui en ont le plus besoin », ayant au moins deux ans d'ancienneté – délai ramené ensuite à un an par avenant –, puissent bénéficier d'un logement d'entreprise « dans des conditions sociales et transparentes ».

L'accord stipule que les logements sont attribués par une commission au sein du comité d'entreprise. Les bénéficiaires ne paient ni loyer, ni taxe d'habitation, ni charges locatives. L'attribution du logement n'est liée à « aucune contrepartie professionnelle » en termes d'astreinte ou d'obligation de présence. Le logement est donc un avantage en nature sur lequel Adoma acquitte des charges sociales et que le bénéficiaire doit déclarer dans ses revenus imposables.

Au 31 décembre 2010, près de 300 salariés bénéficiaient d'un logement gratuit au titre de l'un ou l'autre de ces deux accords. Ces

logements étaient en majorité attribués à des ouvriers de maintenance et à des agents d'accueil ainsi qu'à certains responsables de résidence. Plusieurs cadres en bénéficiaient également, dont un directeur territorial, un directeur d'agence, quatre directeurs de résidence, un responsable coordination entretien et maintenance et un auditeur.

En outre, plusieurs logements étaient au début de l'année 2011 occupés par des salariés ayant quitté Adoma, contrairement aux stipulations des conventions.

Au total, la perte de recettes annuelle correspondant à ces 300 logements attribués à des salariés ou anciens salariés s'élevait encore à 1,9 M€ en 2010, selon la direction d'Adoma. L'accord octroyant ces logements a été dénoncé en 2011 mais les syndicats majoritaires n'ont pas accepté le nouvel accord qui prévoyait la signature d'un bail pour chaque logement. Seuls les salariés qui avaient quitté l'entreprise et conservé leur logement gratuit y ont été contraints.

Il subsiste encore 201 logements gratuits au dernier trimestre 2012.

3 - Un accord de participation irrégulier signé en 2007

En octobre 2007, un accord de participation des salariés aux bénéfices de l'entreprise a été négocié et signé avec les organisations syndicales représentatives, puis déposé auprès de la direction départementale du travail de Paris. Il ne semble pas avoir suscité de critiques de la part de cette administration. Pourtant, Adoma ne fait pas partie des entreprises publiques autorisées³⁰², par décret, à conclure un tel accord et à distribuer une participation à ses salariés.

La direction de l'époque d'Adoma affirme avoir informé, en février 2007, la commission interministérielle d'audit salarial du secteur public de son intention de négocier un tel accord. Ce n'est toutefois qu'après signature de l'accord que la commission lui a notifié la nécessité de modifier le décret. Elle s'est alors inquiétée de la situation et en a informé le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, le 28 janvier 2008, pour demander la révision du texte. Le ministre chargé du budget a répondu que « cet accord de participation aurait dû être soumis à la modification préalable du décret » mais que

³⁰² Décret n° 87-948 du 26 novembre 1987, modifié le 27 décembre 2005, déterminant les établissements publics et entreprises publiques soumis aux dispositions concernant la participation de l'ordonnance n° 86-1134 du 21 octobre 1986 relative à l'intéressement et à la participation des salariés aux résultats de l'entreprise et à l'actionnariat des salariés, ainsi que les conditions dans lesquelles les dispositions de cette ordonnance leur sont applicables.

compte tenu des enjeux sociaux représentés par l'accord, il avait « le plaisir de (...) donner, à titre dérogatoire et exceptionnel, (son) accord de principe pour sa mise en œuvre dès l'exercice 2007 », si les autres ministres de tutelle formulaient également leur accord.

Or il n'existe aucune trace de saisine des autres ministres. En tout état de cause, le décret n'a pas été modifié, ce qui n'a pas empêché la direction d'Adoma d'enregistrer l'accord, sans attendre, auprès de la direction départementale du travail.

En juillet 2008, le montant de la participation, 1,63 M€, a été versé à tous les salariés, alors même que l'accord prévoyait qu'il devait être placé en épargne pendant cinq ans. La direction intérimaire s'est appuyée sur la loi du 8 février 2008 pour le pouvoir d'achat, alors que ce texte autorisait le versement des sommes affectées à la réserve spéciale de participation aux résultats de l'entreprise au plus tard le 31 décembre 2007 ; il a été fait une application rétroactive de la loi, ce qui constitue une anomalie.

Cette situation est ensuite restée en l'état, la commission interministérielle d'audit salarial du secteur public ne formulant aucune observation à l'occasion de son examen, en 2009, de la politique de ressources humaines d'Adoma.

L'accord a été dénoncé par la nouvelle direction en mars 2012. Cependant, le bénéfice conséquent dont font état les comptes pour l'année 2011 ont incité des organisations syndicales à assigner la société en justice pour non-versement de participation sur les bénéfices de 2011. La dénonciation de l'accord intervenue en mars 2012 ne pouvait empêcher son application aux résultats de l'exercice précédent.

Les équipes de direction successives ont donc laissé perdurer une situation présentant des risques sérieux tant sur le plan juridique que pour le climat social de l'entreprise. A tout le moins, il conviendrait que ce risque soit provisionné.

4 - Des prestations commandées sans mise en concurrence

Une organisation largement déconcentrée a longtemps encouragé le recours à des fournisseurs de proximité. En 2006, une direction déléguée aux achats a été créée dans le but de mettre en place des procédures transparentes et de regrouper les prestations de services en ayant recours, si besoin, à des allotissements géographiques. Un guide de procédure sur la passation des marchés a été publié en 2009.

En dépit de cette clarification, un audit livré en 2011 a montré la persistance de commandes sans mise en concurrence, pour des

prestations de gardiennage (2 M€), d'interprétariat (0,4 M€) et de serrurerie (0,5 M€). Il relevait que 30 % des prestations de nettoyage étaient commandées hors contrat.

Les prestations de services de la société de gardiennage, onzième fournisseur d'Adoma, ont représenté un montant total de 2,14 M€ en 2010.

Aucune procédure de marché n'a été mise en œuvre alors même que ce fournisseur a reçu des commandes récurrentes, par le même ordonnateur, pour des montants largement supérieurs aux seuils réglementaires.

En outre, ces prestations ont fait l'objet d'un suivi pour le moins erratique. Il a ainsi été constaté, en décembre 2009, un encours de factures pré-enregistrées de 0,54 M€, certaines datant de 2003, sans que la totalité de ce montant soit justifié par des factures. En novembre 2010, un protocole transactionnel a été signé entre Adoma et cette société qui réclamait un montant d'arriérés de factures de 1,17 M€ portant sur les exercices 2003 à 2009. Finalement, Adoma a versé à ce titre 0,96 M€ TTC à la société.

La situation a été régularisée en 2011. Un appel d'offres ouvert européen du 19 octobre 2010, sous l'autorité du directeur d'établissement, a permis de sélectionner un autre prestataire de gardiennage.

B - Les acquisitions immobilières

Après la conclusion du contrat d'objectifs 2005-2010, la direction de la société a engagé des opérations importantes pour développer son parc immobilier. Elle a notamment acheté des immeubles dans le parc ancien pour les transformer en pensions de famille ou résidences sociales.

Elle a aussi diversifié dans le domaine du logement étudiant, ce qui n'apparaissait pas prioritaire. La conduite de certaines opérations, spécialement dans la région Sud-Est, s'est affranchie de nombreuses règles de procédure.

1 - Une résidence pour étudiants achetée dans des conditions irrégulières en 2007

Adoma a acquis, en juillet 2006, la société Pacagest, qui était spécialisée dans la gestion de résidences étudiantes destinées à des jeunes en insertion professionnelle ou en apprentissage - clientèle en adéquation avec l'objet social de la société révisé en 2006.

Malgré cette opération dont l'objet était clair, c'est Adoma qui a acquis une résidence étudiante à Avignon, dans des conditions si douteuses qu'un dossier a été transmis à la justice pénale en juin 2011 par la nouvelle direction de la société, après un vote unanime du conseil d'administration.

Cet immeuble composé de 139 logements avait été acheté pour un montant de 6,6 M€ en janvier 2007 par une société civile immobilière constituée par des professionnels de l'immobilier de Lyon. Le 14 juin 2007, une agence immobilière lyonnaise signalait au directeur régional Sud-Est d'Adoma que l'immeuble était à vendre pour 9,5 M€.

Le 18 juin 2007, la direction générale confirmait son intérêt et demandait une consultation du service des domaines, cette expertise étant obligatoire conformément à la réglementation³⁰³ qui s'applique aux achats d'Adoma dépassant 75 000 €. Dans le même temps, le comité de développement (CODEV) interne à la société, chargé de donner un avis consultatif³⁰⁴, estimait, néanmoins, en l'absence de toute expertise technique du bien, le prix élevé. Il suggérait que des négociations soient engagées pour le faire baisser.

Le 3 juillet, le vendeur pressait Adoma d'acheter, mais consentait toutefois à ramener le prix à 9,3 M€. Le conseil d'administration du 11 juillet 2007 était saisi de cette opération en « ordre du jour complémentaire », en raison de l'urgence de l'opération, du fait d'un risque de vente à la découpe. Une simulation économique donnait un retour sur investissement de 23 ans au prix fixé à 9,3 M€. Le 20 juillet parvenait l'avis des domaines qui estimait la valeur du bien « entre 7,44 M€ et 7,9 M€ » et conseillait une nouvelle négociation avec le vendeur « compte tenu du prix initial (...) car les valeurs de marché n'ont pas progressé de 40,90 % en l'espace de quelques mois ».

Le 27 juillet, un acte de vente était signé sans nouvelle négociation pour un prix de 9,3 M€, sous condition suspensive d'« obtention d'un avis des domaines conforme ».

Le 18 septembre 2007, un avenant à l'acte de vente ramenait le prix à 8,69 M€, soit l'estimation haute du service des domaines augmentée de 10 %. Aucun document ne permet d'attester que ce service a été consulté ni qu'il a donné son accord sur ce prix supérieur à son estimation haute. Il eût été nécessaire, à ce stade, de saisir de nouveau le

³⁰³ Décret du 14 mars 1986, article 5.

³⁰⁴ Les avis du comité de développement étaient transmis pour décision, selon le montant de l'opération, au directeur régional (jusqu'à 1,5 M€), au directeur général (de 1,5 à 4,5 M€) ou au conseil d'administration (au-delà de 4,5 M€).

conseil d'administration et, en cas d'accord, d'obtenir une décision de passer outre.

L'acte de vente définitif a été signé, pour le prix convenu, le 29 novembre 2007 ; le vendeur avait auparavant accepté de prendre à sa charge l'indemnité de rupture à verser à l'association chargée jusqu'alors de la gestion locative. Pourtant, cette somme de 90 000 € a finalement été acquittée par Adoma, qui a réglé une facture du même montant émise par le vendeur, pour « assistance et négociation à la rupture de bail », alors qu'aucune décision ni stipulation contractuelle ne l'avaient prévu.

Il est ensuite apparu rapidement que l'état de la résidence ne correspondait pas à la présentation qui en avait été faite par le vendeur et que des désordres techniques divers nécessitaient des travaux. En 2008, le taux d'occupation (annoncé de près de 100 % avant la vente) était de 63 % ; il n'atteignait plus en septembre 2009 que 35 %. L'exploitation devenait structurellement déficitaire de 158 000 € en 2009 et de 218 000 € en 2010.

Une revente a été envisagée sur la base d'une nouvelle évaluation du service des domaines du 28 septembre 2009 qui donnait alors une fourchette comprise entre 5,52 M€ et 5,89 M€. A la clôture des comptes de 2010, une provision de 2,98 M€ était passée pour dépréciation d'actif, et des travaux étaient engagés, en 2011, à hauteur de 1,26 M€. La direction d'Adoma envisage désormais de reconverter l'immeuble en résidence sociale.

2 - Des immeubles anciens acquis dans l'urgence et sans respect des procédures entre 2003 et 2007

L'examen, par la Cour, de 102 dossiers d'acquisition a permis de constater qu'un quart d'entre eux avait été effectué à des prix supérieurs à l'estimation des domaines. Ils ne sont certes pas tous entachés d'irrégularités du type de celles évoquées précédemment, mais ils présentent parfois des aspects extrêmement critiquables :

- à Nice, ont été acquis, en 2003, pour 1,5 M€ une résidence hôtelière et une maison, dans une urgence telle que le comité de développement en a été informé postérieurement à la vente, sans simulation économique et avec une estimation des domaines de 758 000 €, minorée de façon injustifiée selon la direction de l'époque d'Adoma. Après l'acquisition, il a fallu faire de tels travaux de réfection que le coût final a atteint 2,5 M€, soit une moyenne de 110 000 € par studio, le double du coût moyen des constructions neuves en résidence sociale.

Dans la même ville, un immeuble a été acquis pour 2 M€ alors que les domaines l'estimaient à 1,3 M€, sans avis du conseil d'administration ;

- à Marseille, un projet consistant à transformer un hôtel de 33 chambres en résidence sociale de 22 logements T1 a été mis en œuvre en 2006. Le prix d'achat de 343 500 € (frais de notaire et d'éviction compris) selon la note d'analyse est passé finalement à 390 000 €, alors que l'estimation des domaines était de 260 000 €. Les travaux estimés à 744 000 € ont été portés à 991 000 € en 2008 « après avoir établi un diagnostic de la structure et de l'état du bâtiment », ce qui prouve que ce diagnostic n'avait pas été effectué avant l'achat. Des pans de façade et des parties de toitures se sont effondrés au cours des travaux et la résidence sociale n'a pu être ouverte qu'en 2011, cinq ans après l'achat ;
- à Hyères, 20 logements ont été acquis en 2006 dans l'ancien quartier, en milieu diffus, pour un montant total de 1,64 M€, soit un quart du total géré par Adoma dans cette ville. Dans deux pieds d'immeubles, l'opération a aussi consisté à ouvrir des locaux « destinés exclusivement à accueillir des activités d'artisanat d'art ou des ateliers d'artistes », ce qui n'a aucun lien avec l'objet social d'Adoma. Selon la direction, ces usages ont été dictés par des considérations d'urbanisme, des locaux en rez-de-chaussée et façades ayant une vocation commerciale et n'étant pas aptes en première analyse, à être transformés en logements. Pourtant cette hypothèse est désormais envisagée.

Sans que des irrégularités aient été constatées, d'autres projets examinés ont présenté des lacunes liées à l'absence de diagnostics techniques préalables et de projets d'aménagement détaillés. Certains d'entre eux ont dû être totalement repris et, dans un cas, abandonné.

En conséquence, des délais de réalisation parfois très importants ont été constatés et le total des dépenses a souvent été supérieur aux estimations initiales.

La politique d'acquisition et de développement d'Adoma, qui aura coûté plus de 80 M€ entre 2003 et 2007, n'a pas toujours respecté les procédures réglementaires ni les règles internes. Dans trois cas, pour des opérations d'un montant élevé (de 2 à 9 M€), le conseil d'administration n'a pas disposé des éléments nécessaires à une délibération éclairée, voire n'a pas été saisi.

Aujourd'hui, les projets font l'objet d'un suivi au niveau central. Cette mesure doit être l'occasion d'une clarification et d'une

formalisation de la procédure, notamment lorsque le prix d'achat est supérieur à l'estimation.

C - La souscription hasardeuse de contrats spéculatifs

Pour financer les importants investissements liés à la construction de résidences sociales ou à la transformation des foyers, la société a dû recourir à l'emprunt, pour une partie importante auprès de la Caisse des dépôts et consignations, au titre des prêts au logement locatif social indexés sur le rendement du livret A, ainsi qu'auprès des collecteurs du 1% logement ou de banques, souvent à taux fixe.

Le taux du livret A, ressource de la Caisse des dépôts et consignations pour les prêts au logement social, est fixé depuis juillet 2004 chaque semestre. Il est indexé à la fois sur l'inflation en France et sur l'euribor 3 mois³⁰⁵. La Banque de France, en cas de circonstances exceptionnelles, peut demander au comité de la réglementation bancaire et financière, de modifier ce taux.

Comme les responsables de la trésorerie d'Adoma anticipaient un risque de hausse de la rémunération du livret A et de volatilité des taux, la direction administrative et financière, sans contrôle de la direction générale, leur a donné délégation pour :

- conclure des contrats d'échange de taux (« swaps ») à taux fixes, qui constituent une charge financière sur le premier exercice mais permettent de se couvrir contre une hausse des taux ;
- « variabiliser les emprunts sur un indice euribor » afin de dégager immédiatement un produit financier.

Ces contrats permettent à l'emprunteur d'échanger le taux variable de son emprunt contre un taux fixe. Les cinq premiers contrats à taux variables contre taux fixes, conclus en 2004, étaient tous déficitaires en fin d'année. La même année, quatorze contrats permettant qu'un taux fixe élevé soit échangé contre un taux variable indexé sur l'euribor 3 mois ou 12 mois (plus faible) ont permis de dégager un bénéfice financier sur l'exercice.

³⁰⁵ L'euribor (*European Interbank Offered Rate*, « taux interbancaire offert en euros ») est le taux moyen auquel un échantillon de 57 grandes banques établies en Europe prêtent à d'autres grandes banques, pour différentes échéances (une semaine à douze mois). C'est sur l'euribor que sont en général indexées les émissions obligataires à taux variable.

Enfin, quatre contrats échangeant le taux du livret A contre des intérêts à taux variables, ce qui s'écarte totalement de la doctrine initiale de couverture contre une hausse de taux, ont également été conclus. Ils ont, eux aussi, dégagé des résultats positifs la première année.

Ce type de contrat, spéculatif et risqué, échange un taux variable calculé dans des conditions réglementaires contre un autre taux variable fixé dans des conditions parfois obscures, ou en référence à des indices internationaux n'ayant aucun rapport avec le niveau de l'inflation en France ou les taux de marchés européens. Pourtant, les responsables financiers d'Adoma, encouragés par les premiers résultats obtenus, ont généralisé, sans frein, ces contrats. Ils ont souscrit des contrats structurés de plus en plus complexes.

A la fin de l'année 2006, les contrats d'échange de taux couvraient 90 % de l'encours de prêts indexés sur le livret A (160 M€) et 72 % de celui des prêts à taux fixes (165 M€). Jusqu'à la clôture de l'exercice 2006, aucun risque n'a été signalé par le commissaire aux comptes. Seul le représentant de la direction générale du Trésor au conseil d'administration a demandé, en 2005, une réunion d'information pour faire la lumière sur cette politique de gestion active de la dette. Aucune suite n'a été donnée jusqu'en 2007 : la tutelle s'en est alors alarmée. Cette année-là, le commissaire aux comptes a aussi fait part de son inquiétude, et une revue des contrats en cours a été effectuée.

Plusieurs contrats ont été estimés spéculatifs, générant une perte de 7 M€. Le commissaire aux comptes soulignait les faiblesses des procédures internes : une qualification des contrats non formalisée dès leur signature, contraire aux textes et, « s'agissant d'opérations complexes par nature et susceptibles de présenter des risques significatifs », un dispositif de contrôle interne insuffisant puisque le conseil d'administration aurait dû être saisi et un comité des risques mis en place.

Variation de taux et retournement de tendance

Un contrat-type, conclu en 2005 avec une banque française, prévoit que le taux dû par ADOMA se calcule de la façon suivante à partir du *Constant Maturity Swap* (CMS) qui est un indice des taux pratiqués en moyenne sur un marché :

- 1) 2,41 % jusqu'au 1^{er} février 2008 ;
- 2) si $(\text{CMS } 10 \text{ ans}) > (\text{CMS } 2 \text{ ans} + 0,35 \%)$ le taux reste de 2,41 % ;
- 3) sinon le taux est égal à $8,15 \% - 10 \times (\text{CMS } 10 \text{ ans} - \text{CMS } 2 \text{ ans})$.

Alors que le CMS à 10 ans était toujours supérieur au CMS à 2 ans depuis 1999, la situation s'inverse en mai 2008 et le taux court devient supérieur au taux long, le taux dû par Adoma devient alors la somme du différentiel et de 8,15 %.

En 2008, l'ampleur de la crise financière a bouleversé l'équilibre économique de beaucoup des contrats souscrits. A la suite d'un audit des commissaires aux comptes, le conseil d'administration, lors de sa séance du 25 mars 2008, a décidé de constituer un comité d'audit chargé d'examiner les comptes, l'information financière, la gestion de la dette et de la trésorerie ainsi que le plan d'audit interne. En août 2008, la trésorière était licenciée et en septembre de la même année, le président directeur général d'Adoma, nouvellement nommé, ordonnait une analyse de la situation et une remise en ordre du dispositif.

À compter de cette date, le suivi technique des contrats d'échange de taux devient hebdomadaire et l'information est documentée par des données détaillées et une analyse des risques³⁰⁶. Des tableaux de synthèse sont aussi produits pour les comités d'audit : flux financiers par banque, par année, coût comptable du contrat.

À partir d'août 2008, seuls le président-directeur général et le directeur général délégué ont été habilités à traiter les opérations de swaps. Le département trésorerie est resté l'interlocuteur des banques pour préparer les restructurations, assurer le suivi financier et comptable jusqu'en 2010. Il disposait toutefois d'une documentation succincte, l'ancienne responsable ayant fait disparaître ses archives à son départ Adoma dû demander aux banques le double des contrats qu'elle avait souscrits.

Depuis fin 2010, la société, par une convention réglementée, bénéficie de l'appui technique de la société nationale immobilière et notamment de son trésorier. Les règles prudentielles ont été modifiées dans un sens plus restrictif par le conseil d'administration du 4 mars 2011 et par le comité d'audit du 14 septembre 2011.

Si le portefeuille a été restructuré une nouvelle fois en novembre 2011, avec l'aide de la société nationale immobilière, le bilan d'ensemble est négatif, avec une perte définitive constatée de 6,925 M€ et une provision de 2,87 M€ passée sur un contrat spéculatif qui n'a encore pu être dénoué. Il reste encore des incertitudes sur des contrats dont l'évolution ne sera lisible que dans plusieurs années. Les moins-values latentes sur l'encours de ces contrats sont aujourd'hui estimées à 57 M €.

³⁰⁶ Ces données sont elles-mêmes progressivement enrichies à compter de 2008.

Ainsi, en l'absence de procédures de suivi internes, Adoma s'est engagée au milieu des années 2000 dans une activité spéculative dangereuse dont elle n'a pas su maîtriser la complexité.

————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* —————

Au vu des actions conduites durant la période 2003 – 2011, l'effort consenti par Adoma en faveur du traitement des foyers de travailleurs migrants est significatif. Les retards constatés par rapport aux prévisions sont souvent imputables à des facteurs extérieurs, tels les difficultés de maîtrise du foncier ou le poids des réglementations. La maîtrise technique des opérations de restructuration ou de construction de nouvelles résidences sociales est réelle, et la motivation du personnel de terrain reste forte.

Adoma a su répondre rapidement aux demandes de l'État par un essor de l'activité d'accueil des demandeurs d'asile et par l'action positive menée dans le domaine de l'hébergement d'urgence. Cette action n'a toutefois pas été suffisamment encadrée par l'État, qui n'a pas été en mesure de rendre pérennes des constructions financées sur fonds propres de la société.

Après la signature du contrat d'objectifs 2005 – 2010, la société a dispersé son activité sur des priorités trop nombreuses et mal assurées. Des irrégularités et des graves dysfonctionnements ont entaché sa gestion, notamment en matière d'acquisition d'immobilier ancien. Dans le même temps, elle souscrivait des contrats spéculatifs dangereux qui ont entraîné des pertes et des risques importants, alors même qu'ils étaient destinés à sécuriser son endettement.

La restructuration et le recentrage impulsés par les actionnaires à partir de 2011 participent d'une rupture devenue indispensable, mais qui intervient tardivement.

La Cour recommande à l'État actionnaire de :

- 1. préciser les missions de service public qu'il assigne à la société Adoma ;*
- 2. encourager les synergies nécessaires avec la société nationale immobilière, pour doter Adoma d'un actionnariat stable, de fonds propres suffisants et d'une gouvernance transparente ;*
- 3. renforcer la coordination interministérielle et s'assurer que les missions ponctuelles confiées à Adoma bénéficient d'un financement équilibré et permettent des réalisations durables ;*
- 4. déterminer les priorités stratégiques sur une période suffisamment longue pour obtenir des résultats solides, et rattraper les retards*

pris dans la réhabilitation des foyers, notamment dans la suppression des petites chambres et l'achèvement de la transformation des foyers en résidences sociales.

La Cour recommande à la société Adoma de :

- 5. poursuivre la rationalisation de sa gestion et la sécurisation de ses emprunts.*
-

Sommaire des réponses

| | |
|--|-----|
| Réponse commune du ministre de l'économie et des finances, et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget | 458 |
| Ministre des affaires sociales et de la santé | 461 |
| Ministre de l'égalité des territoires et du logement | 462 |
| Ministre de l'intérieur | 466 |
| Président du conseil d'administration d'Adoma | 468 |
| Ancien président du conseil d'administration d'Adoma (août 2008-janvier 2011) | 472 |
| Ancien président du conseil d'administration de la Sonacotra, et d'Adoma (octobre 1998-août 2008) | 474 |
| Président du directoire du groupe SNI Rive de France | 479 |

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ, CHARGÉ DU
BUDGET**

La Cour des comptes a réalisé une étude approfondie de la gestion de la société Adoma, majoritairement détenue par l'État et historiquement chargée de l'hébergement des travailleurs immigrés. Cette étude met en avant les réussites de la société dans l'accomplissement de ses missions de service public, ses enjeux en termes de remise à niveau de son patrimoine et les limites de sa gestion sur la période 2003-2010.

Nous partageons l'essentiel des constats et des recommandations formulés par la Cour, notamment sur la nécessité d'une définition précise des missions de service public et des priorités stratégiques d'Adoma, sur l'intérêt des synergies avec le groupe Caisse des dépôts et la Société nationale immobilière (SNI), sur la priorité à donner à la réhabilitation et la modernisation des foyers et résidences sociales et sur le rôle de l'État et de ses orientations définies en coordination interministérielle.

De manière plus précise, le rapport de la Cour appelle de notre part les réflexions suivantes.

Concernant la stratégie de l'entreprise, comme le souligne la Cour, les différentes activités d'Adoma font l'objet de conventions sectorielles entre la société et l'État, dont l'objectif est de définir contractuellement et dans un cadre pluriannuel les attentes de l'État. L'ensemble de ces conventions constitue un socle d'engagements forts régissant pour chaque activité les relations entre l'État et Adoma. Ces conventions sectorielles s'inscrivent en cohérence avec plusieurs documents stratégiques d'ensemble, qui fixent les priorités de la société pour les années à venir. Le premier de ces documents est le cahier des charges défini par l'État en 2011 et qui oriente l'activité d'Adoma dans tous ses secteurs d'activité et lui donne des objectifs quantitatifs pluriannuels. Ce cahier des charges a été décliné opérationnellement dans une programmation financière à moyen terme (PMT) et dans un plan stratégique de patrimoine (PSP) qui ont été mis à jour en 2012. L'ensemble de ces documents, préparés en concertation avec l'État et approuvés par le conseil d'administration d'Adoma, fixent de manière précise et complète les missions de service public, la stratégie et les priorités de la société pour les prochaines années.

Concernant le résultat de l'entreprise, la Cour met en avant à juste titre la détérioration de la situation financière d'Adoma sur la période 2003-2010. C'est la raison pour laquelle l'État a pris des mesures fortes dès 2010 pour assurer le redressement de la société et consolider ses missions de service public au bénéfice des populations fragiles qu'elle héberge. Ce redressement s'est appuyé sur l'engagement de l'ensemble des acteurs de la

société : la nouvelle direction de l'entreprise, les salariés et le groupe Caisse des dépôts à travers sa filiale SNI, acteur majeur du logement social en France. De ce point de vue, il convient de souligner que les indicateurs économiques de l'entreprise se redressent nettement à l'issue de la période sous revue par la Cour des comptes. L'excédent brut d'exploitation, le résultat net et la capacité d'autofinancement s'améliorent fortement depuis 2011. En outre, les projections inscrites dans la PMT de l'entreprise montrent que cette trajectoire de redressement doit se poursuivre et s'affermir dans les prochaines années. Ces efforts engagés par Adoma depuis 2010 poursuivent deux objectifs essentiels : d'une part bâtir un socle de gestion solide préservant durablement les équilibres d'exploitation de la société, d'autre part garantir à Adoma une capacité d'investissement à la hauteur des besoins de sa politique patrimoniale.

Concernant l'administration de la société, la Cour met en avant les limites de sa gestion sur la période 2003-2010, notamment en termes de maîtrise des charges de personnel et d'application des règles de la commande publique. Là aussi, l'État a pris la pleine mesure de ces difficultés il y a plusieurs années et a engagé dès 2010, avec la nouvelle direction d'Adoma, les actions internes nécessaires pour améliorer la gestion de la société. Un redimensionnement des effectifs en fonction des besoins a ainsi été mis en œuvre et une remise à plat de toute la politique d'achat a été décidée, avec des résultats particulièrement positifs. Au-delà, une réflexion sur l'organisation du travail au sein de l'entreprise, particulièrement pour les missions traditionnelles (foyers de travailleurs migrants, résidences sociales,...), a été initiée pour accompagner au mieux l'évolution des publics accueillis par Adoma (travailleurs migrants âgés, populations précaires).

Concernant la gestion de la dette, la Cour souligne avec raison les problèmes posés par les choix retenus par la direction d'Adoma sur la période 2003-2010. Le conseil d'administration, et particulièrement les représentants du ministère des finances, avaient d'ailleurs pointé très tôt les risques potentiels de ces choix. Dès 2005, la politique de gestion de la dette a fait l'objet d'une attention des représentants de l'État. Sur leur impulsion, des analyses de risque ont été régulièrement conduites et un comité d'audit a été créé pour contrôler la bonne maîtrise des risques par la société. Des mesures correctrices ont été initiées dès 2007, avec pour objectif de procéder, au mieux des intérêts d'Adoma, au désengagement des contrats pouvant être qualifiés de spéculatifs et potentiellement « toxiques ». Grâce aux efforts conduits sous l'impulsion de l'État, les charges financières sont aujourd'hui maîtrisées par Adoma et l'amélioration de la gestion financière constitue désormais une orientation prioritaire, suivie avec vigilance par l'État.

Concernant la conclusion d'un accord de participation au sein de la société en 2007, nous vous précisons que, selon nos informations, le président de la commission interministérielle d'audit salarial du secteur

public (CIASSP) n'a été saisi de cet accord, pour autorisation préalable avant signature par les dirigeants et organisations syndicales d'Adoma, que le 15 novembre 2007, soit environ trois semaines après la conclusion effective de l'accord en question (26 octobre 2007). En réponse à cette saisine, le président de la CIASSP a indiqué dès le 19 novembre suivant, puis par courrier du 18 décembre 2007, qu'Adoma ne pouvait conclure un tel accord sans figurer au préalable sur la liste des entreprises publiques autorisées à recourir à la participation en application de l'article 4 du décret n° 87-948 du 26 novembre 1987. En outre, il convient de souligner que le courrier par lequel le ministre du budget donnait son accord de principe, face à la situation de fait constatée en avril 2008 et « à titre dérogatoire et exceptionnel », à la mise en œuvre de l'accord de participation négocié en septembre 2007, rappelait qu'il appartenait à la société de solliciter par ailleurs l'accord des autres ministres de tutelle (ministères chargés de l'intérieur, de l'économie, du logement et de la ville, des relations sociales et de la solidarité), ce qui n'a pas été fait.

Telles sont les remarques que nous tenions à porter à la connaissance de la Cour des comptes, que nous remercions d'enrichir et renforcer, par la pertinence de ses analyses et recommandations, l'action déterminée menée par l'État en faveur du redressement de la société Adoma.

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES
ET DE LA SANTÉ**

*Je vous informe que ce rapport n'appelle pas, de ma part,
d'observations particulières.*

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET DU LOGEMENT

Dans son rapport, la Cour reconnaît l'effort significatif consenti par Adoma en faveur du traitement des foyers de travailleurs migrants et la réactivité de la société aux demandes des différents ministères. La Cour relève également certaines défaillances sur la période contrôlée ainsi que des difficultés liées à la diversification de ses activités à la demande de l'État. L'ensemble des observations de la Cour appelle de ma part les réponses suivantes.

Tout d'abord, la Cour constate qu'Adoma a su répondre rapidement aux demandes de sa tutelle par un essor de l'activité d'accueil des demandeurs d'asile et par l'action positive menée dans le secteur de l'hébergement d'urgence.

Elle souligne néanmoins que cette action n'a pas été suffisamment encadrée par l'État, et recommande d'envisager la prolongation d'exploitation d'un certain nombre de sites.

S'agissant de l'hébergement d'urgence, le Gouvernement a eu récemment l'occasion d'affirmer à plusieurs reprises sa volonté de pérenniser et créer des places d'hébergement d'urgence. En effet, la politique d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées mise en œuvre par le Gouvernement a pour finalité de permettre l'accès au logement, tout en garantissant une réponse aux situations d'urgence, la plus adaptée aux besoins.

En ce sens, en clôture de la Conférence contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, qui s'est déroulée les 10 et 11 décembre 2012, le Premier ministre a formulé l'ambition de « marquer un changement majeur dans l'approche des questions de pauvreté et d'exclusion dans notre pays » en développant une politique d'amélioration et de structuration de l'offre d'hébergement. Il convient dans ce cadre d'étudier les possibilités pour poursuivre l'activité de centres d'hébergement d'urgence gérés par Adoma, lorsque les conditions d'accueil et de fonctionnement sont satisfaisantes.

La Cour a relevé des irrégularités et des dysfonctionnements qui ont entaché la gestion d'Adoma.

En ce qui concerne la gestion de l'entreprise et les avantages conférés à certains personnels, il convient de rappeler que ces décisions relèvent de la compétence de sa direction générale et que l'ancienne direction n'avait pas présenté au Conseil d'administration de bilan sur ces sujets et notamment sur l'octroi des logements gratuits.

Il en est de même pour les acquisitions immobilières pour lesquelles, comme le souligne la Cour, « le conseil d'administration n'a pas disposé des éléments nécessaires à une délibération éclairée, voire n'a pas été saisi ».

Enfin, en ce qui concerne la souscription des contrats spéculatifs ou la conclusion d'un accord de participation irrégulier, sujets qui relèvent plus particulièrement du contrôle économique et financier, je ne peux que rappeler, comme la Cour l'indique elle-même, le fait que les commissaires aux comptes n'ont signalé aucun risque jusqu'à la clôture de l'exercice 2006 alors que les contrats en question avaient été signés en 2004.

Comme le recommande la Cour, la société a engagé plusieurs actions dans le cadre du plan de redressement, telle que la refonte des procédures d'attribution des marchés, qui vont contribuer à l'amélioration du contrôle des risques.

La Cour relève que la société a dispersé son activité sur des priorités trop nombreuses et mal assurées.

S'agissant des axes de diversification dans les foyers, il semble qu'ils répondaient à une logique de gestionnaire de résidences. En effet, d'une part, l'entreprise connaît depuis longtemps la fragilité de son modèle économique lié aux foyers de travailleurs migrants. D'autre part la tendance au vieillissement des occupants et la typologie du parc, essentiellement composé de foyers, ne pouvait conduire à envisager une diversification que vers les établissements hébergeant des personnes âgées et/ou vers des foyers hébergeant des personnes seules, donc plutôt des jeunes.

C'est pourquoi, et à plusieurs reprises, ces axes de diversification sont apparus comme les plus cohérents avec le savoir-faire et le parc de logements-foyers de l'entreprise. Si ADOMA a renoncé à être un acteur du logement des personnes âgées (autrement qu'en faveur de celles résidant déjà dans son parc), la société envisage d'ouvrir ses résidences au logement des jeunes, notamment actifs, fortement encouragée en cela par son actionnaire Action Logement qui a signé en 2011 l'accord national interprofessionnel pour le logement des jeunes.

En ce qui concerne par ailleurs les demandes expresses et urgentes de l'État sur divers sujets d'intérêt général³⁰⁷, les différents ministères se sont tournés vers le seul opérateur à même de répondre à ces demandes sociales dans des délais aussi brefs.

Comme le constate la Cour, cette pression exercée sur un unique opérateur a indéniablement contribué à la fragilisation de la société en mobilisant une partie de ses capacités de maîtrise d'ouvrage et de gestion sur d'autres objets que la rénovation des foyers de travailleurs migrants.

De ce constat, il faut tirer deux conséquences. Tout d'abord, les ministères concernés doivent se coordonner pour améliorer la prévision et la gestion de ce type de crises nécessitant des actions d'investissement dans le moyen-long terme. De plus, l'État doit s'organiser afin d'être en mesure de s'appuyer sur d'autres opérateurs d'envergure nationale capables de répondre à ces missions d'intérêt général. Dans tous les cas, l'horizon temporel de ces missions doit être parfaitement explicite dès la demande et celles-ci doivent pouvoir être financièrement équilibrées sur cette durée.

Enfin, la Cour recommande à l'État actionnaire une meilleure coordination interministérielle, une définition des priorités stratégiques ainsi que la poursuite de la réhabilitation des foyers de travailleurs migrants et leur transformation en résidence sociale.

Du point de vue de mon ministère, principal co-financeur des investissements de la société à travers les aides directes et indirectes à l'investissement et les aides personnelles au logement bénéficiant aux résidents, la convention d'utilité sociale de 6 ans qui s'appuie sur un plan stratégique de patrimoine prévu sur 10 ans prendra en compte sur une durée suffisamment longue les priorités stratégiques que le ministère fixe à la société.

Cette convention d'utilité sociale permet de planifier l'avancée du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants appartenant à ADOMA à un rythme à la fois soutenable par la société et dont le financement paraît durablement et raisonnablement équilibré. Pour autant, s'il apparaissait possible de mobiliser des moyens supplémentaires pour accélérer le traitement des foyers et, notamment, les chambres de 7,5 m², j'y serais tout à fait favorable.

³⁰⁷ accueil des mineurs étrangers isolés, réalisation de structures ou de logements provisoires pour accueillir des victimes de catastrophes naturelles ou technologiques ou héberger des ménages pendant les travaux sur des logements insalubres ou des foyers en restructuration lourde, en particulier lorsque les foyers concernés sont suroccupés, transformation de locaux pour augmenter dans des délais très brefs la capacité d'hébergement d'urgence, acquérir des logements suffisamment grands pour accueillir de grandes familles, gérer les nouvelles aires d'accueil des gens du voyage prévues par la loi du 5 juillet 2000, etc.

Il me paraît en outre nécessaire de réfléchir concomitamment à une meilleure prise en compte des conséquences de la transformation des foyers en résidences sociales, notamment quant aux évolutions des publics accueillis et à la nécessité de renforcer les moyens consacrés à l'accompagnement social.

En ce sens, je rejoins la préconisation de la Cour sur la nécessité pour l'État de définir, de manière interministérielle, un véritable cadre stratégique fédérateur précisant les missions de service public de la société, partant des évolutions des besoins constatés ou qui peuvent être anticipés. Ce travail me paraît être un préalable pour envisager de manière pertinente les enjeux en termes d'actionnariat et de gouvernance auxquels l'État doit répondre. Il doit permettre de mieux définir les priorités pour ADOMA sur le long terme, dans un double objectif d'assurer sa pérennité financière et de renforcer son rôle social.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

J'ai déjà exprimé mes observations sur les aspects relevant de ma compétence dans le cadre de la discussion sur le relevé d'observations provisoires de la Cour consécutif au contrôle des comptes et de la gestion d'Adoma pour les exercices 2003 à 2010.

Je souhaite, en outre, nuancer les propos de la Cour sur le point relatif aux pertes de capacité d'hébergement liées au traitement des foyers de travailleurs migrants (FTM).

En effet, la Cour relève que « Selon la direction d'Adoma (...) ces pertes de capacité » liées à la mise en œuvre du plan de traitement des FTM, sont « de l'ordre de 20 à 30 % ».

Il est difficilement évitable que la production de logements individuels autonomes de superficie sensiblement plus importante (15 à 19 m²) que les chambres existant auparavant (7 à 10 m²) se traduise, dans la très grande majorité des cas, par une baisse de capacité de la résidence sociale produite sur le site de l'ancien FTM et, ce, malgré la réutilisation, dans le cadre des réhabilitations, des parties collectives des anciennes unités de vie afin de les transformer en logements.

Toutefois, la baisse de capacité soulignée par la Cour doit être analysée, tant dans son ampleur que dans sa portée, au regard des trois considérations suivantes.

- La baisse moyenne de capacité estimée depuis 1997 pour l'ensemble des opérations de traitement, quels que soient les opérateurs, est de l'ordre de 15 à 20 % et non pas de 20 à 30 %.*
- Elle varie sensiblement selon la nature des opérations et surtout selon le contexte local : sur des territoires hors des grandes agglomérations (hors de l'Ile-de-France notamment), nombre de petites chambres étaient déjà vacantes avant le traitement du FTM. La baisse de capacité n'est alors qu'une adaptation du parc au niveau de la demande de logements en résidence sociale qui est et restera inférieure à la capacité initiale des FTM conçus en fonction des besoins locaux en main d'œuvre pour les années 60-70. La baisse de capacité moyenne est limitée en Ile-de-France ; elle est et sera forte, voire très forte, sur un territoire tel que la Lorraine.*
- Sur le site de l'ancien FTM, cette baisse peut être compensée par la production de sites dits de « desserrement » : la fonction de ces sites est bien de limiter la baisse de capacité sur site et, dans quelques cas, peu nombreux il est vrai, de maintenir cette*

capacité. De 1997 à fin 2012, pour l'ensemble des opérateurs et pour le traitement de 255 FTM, la production de 45 résidences sociales de desserrement a ainsi été validée, notamment pour Adoma.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION D'ADOMA

En premier lieu, comme le relève fort justement le rapport de la Cour, à l'issue de la phase de redressement c'est-à-dire dès 2013, la mobilisation des équipes d'Adoma autour d'un ambitieux projet d'entreprise va nécessiter :

- au-delà d'un Plan Stratégique de Patrimoine (PSP) et d'un Plan à Moyen Terme (PMT), la finalisation d'une « feuille de route » par les actionnaires sur l'ensemble des missions d'Intérêt Général confiées par l'Etat à Adoma,*
- une visibilité rapide sur l'évolution à moyen terme d'un actionnariat stable.*

Nous ne pouvons donc que partager les recommandations de la Cour sur ces points stratégiques.

Nous avons également noté l'intérêt que porte la Cour à ce que les investissements réalisés sur des fonds publics et sur des terrains appartenant à l'Etat ou des Collectivités locales dans le cadre de la Convention « Logement d'Urgence » ne l'aient pas été à fonds perdus. Nous porterons à la connaissance des services de l'Etat et des collectivités concernés cette position pour essayer de pérenniser ces investissements là où c'est techniquement possible (Paris « Fortifications » et Saint Denis notamment).

La Direction d'Adoma veillera par ailleurs à poursuivre les efforts sur la rationalisation de sa gestion et sur la sécurisation du coût des SWAP.

S'agissant du premier point, les documents fournis à la Cour sur la gestion des achats pour la période post-contrôle (2011 et 2012) démontrent que l'amélioration de la gestion va au-delà de la seule maîtrise de la masse salariale.

Ainsi, par l'amélioration des conditions de mise en concurrence, notamment, s'agissant des prestations de nettoyage, d'entretien des ascenseurs, d'achat de mobilier, Adoma a pu obtenir des économies annuelles de 4 Millions d'Euros en année pleine. L'appel d'offres relatif à la serrurerie, intervenu tout récemment, permet une économie de l'ordre de 50 %.

Par ailleurs la Cour a pu relever l'amélioration du Taux d'Occupation des Foyers intervenu dès 2010, et qui atteint un niveau en 2012 qui confirme son redressement durable.

En ce qui concerne l'en cours des SWAP : il n'a plus vocation à évoluer en volume, la dette étant relativement stable. Le risque principal qui subsiste porte sur deux SWAP contractés auprès de RBS qui ont été

neutralisés jusqu'en 2016 et 2018 et restent sous observation pour finaliser leur restructuration (jusqu'en 2021).

L'ensemble de ces mesures de maîtrise des charges n'a pas impacté les conditions de travail des salariés ni dégradé la qualité des prestations fournies à nos résidents. Les résultats de l'enquête de satisfaction réalisée en 2012 le démontrent.

Il nous paraît opportun de faire un premier point sur l'avancement du redressement, ainsi l'observation en page 5 sur le rapport de la Miilos « pessimiste sur la soutenabilité des opérations engagées et même sur la solidité financière de la société » portait explicitement sur une impasse financière de 200 M€. Sans redressement des capacités d'autofinancement, Adoma aurait été condamnée à faire appel de façon récurrente à ses actionnaires.

Les mesures prises avec notamment 50 M€ d'apport de capitaux permanents, des cessions d'actifs portant sur des trésoreries nettes de cessions de plus de 30 M€ (dont la moitié est d'ores et déjà réalisée à fin 2012) et une amélioration annuelle de l'Excédent Brut d'Exploitation de plus de 20 M€ en 2 ans semblent à la hauteur de l'enjeu.

En effet, si Adoma a pris du retard du fait du manque de fonds propres et des difficultés techniques inhérentes aux réhabilitations, il apparaît surtout qu'Adoma a pris du retard du fait des dérives pointées par le rapport de la Cour et qui ont grevé son autofinancement. Aujourd'hui, Adoma a présenté à ses actionnaires, qui l'ont approuvé lors du Conseil d'Administration de juin 2012, un programme ambitieux de réhabilitations compatible avec le niveau actuel des fonds propres et avec les financements de droit commun bénéficiant aux organismes de logements sociaux pour réaliser ces travaux.

Par ailleurs, le Directeur Général et moi-même souhaitons porter à votre connaissance des observations ou précisions relatives aux données présentées dans le rapport :

1 - Impact des réhabilitations sur le chiffre d'affaires

Il est indiqué que, du fait des baisses de capacités, l'augmentation des redevances unitaires ne compense pas la baisse de chiffre d'affaires. Ce point était avéré lors des transformations de chambres de 4,5 M² où la perte de capacité était conséquente. Lors des dernières réhabilitations, la perte de capacité est moindre et le maintien ou l'amélioration du chiffre d'affaires est obtenu.

2 - Plan stratégique du patrimoine

Sur le coût du plan de traitement, il est indiqué qu'il subsistera un effort supplémentaire de 1 Milliard d'euros pour finaliser la transformation du patrimoine à l'issue du PSP. Cet ordre de grandeur impliquerait une restructuration de l'intégralité des chambres non traitées à l'issue du plan, la politique d'Adoma d'affecter une part significative des chambres non restructurées à l'Hébergement devrait notablement faire diminuer ce montant (ces chambres ne seront pas restructurées, mais simplement rénovées pour être maintenues en bon état d'entretien, pour des montants significativement moindres). Par ailleurs le prix unitaire des réhabilitations est désormais contenu et les ratios unitaires devraient s'améliorer.

3 - Équilibres économiques

Sur les équilibres économiques, il nous paraît éclairant de compléter les commentaires de la Cour par le tableau ci-après, retraçant les éléments constitutifs des résultats :

| Résultat | ex. 2003 | ex. 2004 | ex. 2005* | ex. 2006 | ex. 2007 | ex. 2008 | ex. 2009 | ex. 2010 | ex. 2011 |
|--|----------------|--------------|---------------|---------------|---------------|----------------|----------------|-----------------|---------------|
| Exploitation | 7 535 | 9 338 | 22 276 | 17 953 | 30 401 | 16 343 | 13 128 | 14 326 | 24 916 |
| Financier | - 11 693 | - 7 719 | - 7 221 | - 8 194 | - 18 949 | - 17 538 | - 18 630 | - 17 425 | - 9 685 |
| Sous-total Résultat courant | - 4 158 | 1 619 | 15 055 | 9 759 | 11 452 | - 1 195 | - 5 502 | - 3 099 | 15 231 |
| Exceptionnel | 4 707 | 7 511 | 924 | 3 351 | 2 072 | 2 094 | 5 119 | - 23 388 | 2 601 |
| TOTAL Résultat net | 549 | 9 130 | 15 979 | 13 110 | 13 524 | 899 | - 383 | - 26 487 | 17 832 |

Tableau en K€ source : comptes Adoma

* (Nota : impact en 2005 du reclassement des Grosses Réparations en Investissement et non en charges)

4 - Évolution de la masse salariale

Le rapport fait état de la poursuite en 2011 de la hausse de la masse salariale. Ce sont les éléments à caractère exceptionnel (indemnités de départ dans le cadre du PSE, activation des « clauses parachutes » sur les contrats de certains cadres) qui expliquent cette hausse. Hors ces montants non reconductibles, la baisse est de l'ordre de 5 %. En 2012, la baisse de la masse salariale courante s'amplifie.

5 - Logements d'entreprise

Depuis 2011, la majorité des cadres qui occupaient un logement d'entreprise se sont vus proposer et ont volontairement accepté, de régulariser leur situation. Ce sujet est désormais géré au fil de l'eau à l'occasion des réhabilitations des immeubles et à l'occasion des départs ou changements d'affectation des collaborateurs. Il subsiste à ce jour 187 logements non régularisés.

6 - Accord irrégulier de participation

Sur l'accord de participation le dernier paragraphe nous semble en contradiction avec le précédent. Il pourrait être rappelé que parmi les équipes de directions successives, l'une a signé un accord irrégulier, une autre l'a laissé perdurer, une troisième l'a dénoncé.

Il fallait régler définitivement le sujet. Ceci est acquis aujourd'hui : le Conseil d'Administration de décembre 2012 a approuvé à l'unanimité la proposition faite de payer la participation au titre de 2011, après le constat qu'en cas de litige au fond, la signature initiale de l'accord risquait d'être créatrice de droits, et ce, malgré l'irrégularité de l'accord.

**RÉPONSE DE L'ANCIEN PRÉSIDENT DU CONSEIL
D'ADMINISTRATION D'ADOMA (AOUT 2008-JANVIER 2011)**

Le rapport public annuel de la Cour des Comptes intitulé « De la Sonacotra à Adoma : des dérives corrigées tardivement » appelle de ma part la réponse suivante.

J'ai assuré la présidence d'Adoma de l'été 2008 au début 2011. A ce titre j'en ai été le directeur général du 1er août 2008 au 16 décembre 2010.

Le rapport me paraît correspondre pour l'essentiel à ce que j'ai constaté : une efficacité certaine dans la réalisation des missions, liée à des difficultés de gestion. Toutefois il mentionne dans sa conclusion « une rupture devenue indispensable mais qui intervient tardivement » que la Cour date de l'arrivée en décembre 2010 de la nouvelle gouvernance issue des accords passés entre l'État et la SNI.

Je souhaite rappeler que nombre de décisions conformes aux recommandations de la Cour avaient été prises dès la période 2008-2010.

Il en est ainsi notamment :

- du recentrage thématique et géographique des activités figurant dans les orientations stratégiques votées au conseil d'administration de septembre 2009. Il s'agit de la vente du locatif social ordinaire décidée au conseil d'administration du 17 mai 2010, du renoncement au développement de CHRS (arrêt de la gestion de celui du Havre), EHPAD (avec la décision de confier la gestion de celui construit par Adoma à une association spécialisée), de résidences hôtelières à vocation sociale (avec la vente d'un des hôtels acquis et la transformation du second en résidence sociale).

De même ce recentrage a conduit à mettre fin à l'acquisition de petits immeubles, jugés trop onéreux à gérer et à concentrer le développement des résidences sociales et pensions de famille dans les agglomérations dans lesquelles le besoin est avéré et où Adoma est déjà présent afin de mutualiser les charges.

- du refus pour la convention de 2009 de construire sur du foncier non maîtrisé par l'entreprise, et de la volonté pour les constructions temporaires de la convention de 2006 de négocier des prolongations voire d'acquérir le foncier ;

- de l'engagement avec l'État de négociations pour obtenir la juste couverture des charges liées à l'accueil des demandeurs d'asile ;

- de la recherche d'une plus grande maîtrise des contrats de couverture des risques de taux d'intérêts des emprunts par un suivi renforcé et une transparence totale à l'égard du conseil d'administration, une centralisation des décisions à la direction générale, l'acquisition en externe

d'une expertise indisponible dans l'entreprise, des négociations avec les banques pour réduire le risque ou mettre fin aux contrats de façon anticipée ;

- des efforts pour maîtriser la masse salariale. La totalité de la progression des effectifs de 2008 à 2010 est due au développement des activités financées par l'État (asile, hébergement, pensions de famille). Une procédure centralisée avait été mise en place pour valider tout remplacement de partants. Des premières restructurations du réseau avaient été réalisées ;

- de l'installation d'outils de gestion modernes : logiciel Agora de gestion des relations clients dans toutes ses composantes, réalisation d'un projet de plan stratégique du patrimoine, mise en place de nouvelles procédures de passation de la commande et des marchés.

S'il est patent que le rapprochement avec la SNI a permis d'accélérer les efforts de restructuration, il me paraît nécessaire de rappeler que la direction précédente, consciente des difficultés de l'entreprise, avait engagé de nombreuses actions pour redresser la situation.

**RÉPONSE DE L'ANCIEN PRÉSIDENT DU CONSEIL
D'ADMINISTRATION DE LA SONACOTRA, ET D'ADOMA
(OCTOBRE 1998-AOUT 2008)**

La Cour me paraît avoir fait une analyse relativement pertinente de l'évolution de la société depuis 2003 et des difficultés auxquelles celle-ci a dû faire face pour remplir les nombreuses missions qui lui ont été assignées par ses autorités de tutelle dans les deux contrats d'objectifs successifs.

Cependant, il n'est pas exact de dire que toutes les erreurs relevées constituent des défaillances de gestion ni que celles-ci aient contribué à détériorer la situation financière d'Adoma au point de nécessiter un changement de gouvernance.

L'augmentation des charges de personnels est due, en grande partie à l'augmentation des effectifs justifiée, comme le note la Cour, par les contraintes réglementaires inhérentes à la gestion de la demande d'asile et à l'hébergement d'urgence ainsi que par le besoin d'assurer un maillage régional et départemental pour parfaire l'implantation locale conformément aux prescriptions du contrat d'objectifs (§2.2). Il n'est pas possible, pour une société qui n'est pas adossée à un grand groupe, de s'inscrire dans les politiques publiques locales sans disposer de l'encadrement nécessaire. Mais l'accroissement des effectifs est dû également, en partie, à l'augmentation du nombre de résidences (+ 15 %) qui nécessitent, même si elles sont de taille modeste, la présence de gestionnaires et d'ouvriers d'entretien.

Les augmentations salariales représentent 22 % (72 % d'augmentation de charges - 50% d'augmentation d'effectifs) pour la période 2003-2010 soit moins de 3 % par an ce qui est à peine supérieur à l'inflation. Elles incluent les effets d'une réforme des classifications intervenue au cours de la période. Malgré cette évolution favorable, les rémunérations ne sont pas supérieures, bien au contraire, à celles des secteurs similaires et la Cour l'avait d'ailleurs noté dans son relevé d'observations provisoires³⁰⁸.

La masse salariale a été globalement bien maîtrisée ; elle a été parfaitement compatible avec les ressources de l'entreprise et adaptée à sa mission sociale et aux nécessités de son développement.

Au demeurant, la politique salariale a été conduite sous le contrôle vigilant de la Commission d'Audit des Salaires du Secteur Public (CIASSP) qui, année après année, a validé les augmentations de salaires consenties par Adoma.

³⁰⁸ RC 64234 page 60 « Le personnel d'Adoma est soumis à un statut spécifique construit par des accords d'entreprises successifs... Il forme un ensemble qui n'est pas plus favorable que celui appliqué par les autres opérateurs du secteur. Les salaires de base dans l'entreprise ne paraissent pas particulièrement attractif et un certain nombre d'agents jeunes la quittent pour poursuivre ailleurs leur carrière.

L'octroi de logements gratuits à certains salariés. Comme la Cour l'a noté l'existence de logements de fonction remonte aux origines de la Sonacotra. Les dérives auxquelles avaient donné lieu l'accord de 1990 et les observations de la MILOS signalant en 2002 que ces logements constituaient une astreinte de fait incompatible avec le droit du Travail ont conduit à le remplacer en 2003.

Mais les avantages acquis perdurent car, avant l'accord de 2003, le logement était un élément du contrat de travail ce qui peut expliquer que certains salariés, devenus cadres auraient continué à en bénéficier.

La direction générale chiffre à 1,9M€ la perte de recette induite par l'existence de ces logements. Mais encore faudrait-il justifier cette somme qui représente un loyer mensuel moyen de 530€, équivalent au loyer plafond pour un logement HLM de 100m² en zone I, et suppose un taux d'occupation de 100% , loin d'être acquis compte tenu de la localisation de la plupart des appartements en question.

Personnellement, je regrette que la nouvelle direction remette en cause cet avantage qui permettait d'améliorer le lien social dans des résidences difficiles et qui correspondait à un souhait des partenaires d'Adoma.

Un accord de participation irrégulier. La Cour considère que l'accord de participation signé en octobre 2007 était irrégulier car la Sonacotra n'était pas au nombre des entreprises publiques autorisées par le décret de 1987 à distribuer une participation.

Comme l'a noté la Cour, lorsque la direction a été informée de la nécessité d'une dérogation, elle a demandé et obtenu l'accord du ministère de l'économie et des finances, le ministère de la cohésion sociale qui, dans la structure gouvernementale de l'époque, avait également autorité sur le logement ayant suivi dès l'origine de la préparation et de la signature de cet accord. La direction ne saurait être tenue pour responsable de l'inaction ultérieure des ministères qui étaient seuls compétents pour modifier un texte réglementaire.

Sur le fond, il n'est pas anormal qu'une entreprise publique devenue durablement bénéficiaire verse une participation à ses salariés. Les résultats largement positifs de 2011 justifieraient que ce fameux décret de 1987 soit modifié et que la participation soit versée d'autant que les tribunaux judiciaires ont depuis validé cet accord³⁰⁹.

Des prestations commandées sans mise en concurrence. J'observe qu'au terme d'un audit, assurément exhaustif et sans complaisance, conduit par la nouvelle direction, il apparaît que seules trois prestations ont échappé à la politique d'achat rigoureuse et respectueuse des textes mise en place

³⁰⁹ Ordonnance de référé du 1/10/2012 du président du TGI de Lyon.

dans l'entreprise. C'est infiniment regrettable mais ces errements limités n'ont pas été de nature à aggraver la situation financière d'Adoma.

Les contrats de SWAP. La souscription de swaps à taux fixes et la gestion dynamique de la dette qui ont permis, pendant quelques années, de dégager des résultats financiers intéressants (+ 6,9 M€ entre 2004 et 2006) ont bien été validées par le Conseil d'Administration. Le représentant de la direction du Trésor a obtenu, lors d'une réunion tenue en 2005 au ministère des Finances, tous les renseignements demandés et n'a pas soulevé d'objection. Dans le contexte de l'époque, ce type de contrats était régulièrement proposé par les banques et ne suscitait pas alors d'inquiétude particulière.

Lorsqu'il est apparu que des contrats spéculatifs avaient été souscrits, dans un second temps par le responsable de la gestion de la trésorerie sans son aval, la direction générale a immédiatement réagi en proposant la création d'un comité d'audit et en procédant à la révision de tous les contrats

La politique d'acquisitions immobilières

La Cour a bien noté que la réhabilitation des foyers en transformant les petites chambres en appartements, se traduit inéluctablement par des pertes de capacités et donc des pertes de recettes. La compensation de ces pertes par la création de nouveaux logements est dès lors inéluctable. Mais ce développement est rendu particulièrement difficile. En effet, à la problématique commune à tous les bailleurs sociaux (cherté du foncier, concurrence des programmes privés) s'ajoute pour Adoma la réticence de nombreux élus locaux face à ce qui reste, pour beaucoup d'entre eux, des foyers d'immigrés. Malgré tous les efforts entrepris l'augmentation de 15 % du nombre des résidences n'a pas permis d'éviter une chute de 2,3 % du nombre des places.

C'est dans ce contexte que doit être replacée la politique d'acquisition immobilière. Le souci de faire, et de faire vite, celui de profiter des rares opportunités, a pu amener une direction régionale, au demeurant la plus dynamique en matière de développement, à commettre des erreurs. A posteriori, on peut regretter que la déconcentration des décisions, imposée par les contrats d'objectifs dans le but de mieux inscrire l'entreprise dans les politiques locales de l'habitat, n'ait pas permis d'éviter ce risque, malgré la mise en place de procédures d'audit et de contrôle validées par la certification ISO 2001 délivrée par l'AFAQ en 2003 et renouvelée en 2006.

S'agissant de l'acquisition de l'immeuble "Le Tintoret", la Cour suggère que cette acquisition aurait dû être effectuée par la SA PACAGEST. C'est méconnaître le fait que cette filiale avait essentiellement pour vocation la gestion d'immeubles propriétés de tiers, son patrimoine propre étant limité. En outre, elle ne disposait pas des fonds propres nécessaires à une telle acquisition et n'avait ni la surface financière suffisante pour emprunter

ni, contrairement à Adoma, la possibilité statutaire d'accéder aux financements spécialisés (CDC, 1 % Logement). Le Conseil d'Administration a été pleinement informé du modèle consistant à disposer d'une société de gestion adossée à une structure - Adoma - ayant vocation à devenir - à terme propriétaire des immeubles gérés.

Sans excuser la façon dont la direction régionale Sud-Est, a mené cette opération, je persiste à penser que, dans le contexte de l'époque, l'acquisition de 139 logements à Avignon pour un prix unitaire de 70 k€ n'était pas un si mauvais investissement. Il faut en effet avoir présent à l'esprit qu'Adoma est, dans l'immobilier, soumis à la concurrence de promoteurs privés qui ne s'embarrassent pas de l'avis des domaines.

Il faut encore préciser que l'acquisition d'immeubles - et notamment d'hôtels - en centre-ville était expressément demandée par le contrat d'objectifs signé en 1999³¹⁰ (§2.3) et n'avait pas été remise en cause en 2005. Or, il s'agit d'une politique difficile à mettre en application ; l'état des immeubles ne peut pas toujours être connu avec certitude, les travaux peuvent s'avérer plus complexes que prévu. Ceci explique que bien des bailleurs sociaux y renoncent et qu'Adoma ait pu être bien accueillie, sur ce secteur, par les municipalités. La région Sud-Est s'est lancée avec plus de détermination que les autres dans cette activité. Elle y a connu des succès et malheureusement des échecs que plus de rigueur administrative et technique aurait, peut-être, permis d'éviter.

S'agissant plus précisément de la ville d'Hyères, les deux "pieds d'immeubles" stigmatisés par la Cour ont bénéficié d'une subvention municipale. Ils sont marginaux au regard du partenariat institutionnel fort noué avec la ville, qui a permis à Adoma d'acquérir ou de construire au total 81 logements. Ce faisant Adoma se conformait à son objet social et à la demande de ses tutelles en logeant en centre-ville, une population démunie souvent issue de l'immigration. Tous les bailleurs sociaux, et Adoma n'échappe pas à la règle, possèdent en pied d'immeubles des locaux commerciaux ou associatifs.

Au final, à travers l'analyse de situations effectivement anormales, mais localisées pour l'essentiel dans une seule direction régionale, la Cour semble dire que la politique de développement a aggravé les difficultés de l'entreprise à hauteur de 80 M€, ce qui, à l'évidence, n'est pas le cas. Les 80 M€ consacrés à la création de nouvelles places ont au contraire permis de faire progresser le chiffre d'affaires sans détérioration du résultat et les opérations ont dans l'ensemble été réalisées conformément aux règles administratives et aux pratiques professionnelles.

³¹⁰ "En application de la loi de lutte contre les exclusions, la Sonacotra pourra être sollicitée pour acquérir des hôtels meublés afin de les transformer en résidences sociales."

En conclusion, il n'apparaît pas que les dysfonctionnements relevés par la Cour - dont tous ne sont pas avérés - aient sérieusement aggravé les difficultés d'Adoma.

Ces difficultés sont dues au choix, fait par l'État, d'imposer à Adoma de créer sur ses fonds propres, décuplés grâce à l'augmentation du capital, des logements d'urgence et d'insertion bénéficiant de permis de construire précaires et qui ont dû, de ce fait, faire l'objet d'amortissements accélérés. Elles sont dues aussi à la problématique posée par la transformation d'un parc immobilier datant pour l'essentiel des années 70 et composé de petites chambres sans confort individuel.

Je rappellerai pour mémoire qu'en 1998 la Sonacotra portait à son bilan 38 M€ de reports à nouveau négatifs. De 1998 à 2007 le résultat d'exploitation et le résultat net ont été constamment positifs de sorte qu'en 2008 Adoma disposait de 41 M€ de réserves. Cette situation n'avait alors pas été jugée catastrophique par la SNI qui a tout tenté, en vain, en 2007 pour prendre le contrôle de l'entreprise.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU DIRECTOIRE DU GROUPE SNI

Je vous informe que ce texte n'appelle pas de ma part d'observation particulière.
