



**Chambre régionale des comptes
de Champagne-Ardenne**

Châlons-en-Champagne, le 4 février 2010

Le Président

Lettre recommandée avec accusé de réception

Personnel - Confidentiel

N° G 565/ET/IH/2010

Monsieur le Maire,

Par courriers en date du 1^{er} décembre 2009, dont il a été accusé réception le 2 décembre 2009, je vous ai adressé ainsi qu'à Monsieur le Président du Conseil Général de l'Aube et Monsieur le Président de l'association auboise de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence (AASEA), le rapport d'observations définitives arrêté par la chambre concernant l'examen de gestion de l'association AASEA.

En application de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, chaque destinataire avait la possibilité d'adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite.

Le greffe de la chambre a enregistré votre réponse au rapport d'observations définitives le 1^{er} février 2010, et le 28 décembre 2009 la réponse de Monsieur le Président du Conseil Général de l'Aube. Aucune réponse de la part du président de l'association AASEA n'est parvenue à la chambre.

Je vous transmets donc, en application de l'article R. 241-21 du code des juridictions financières, le document final, constitué du rapport d'observations définitives et des réponses reçues.

Je vous rappelle que ce document, qui est également transmis au président de l'association AASEA et au président du Conseil Général de l'Aube, devra :

1. faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante ;
2. être joint à la convocation adressée à chacun des membres de l'assemblée délibérante ;
3. donner lieu à un débat.

Il vous appartiendra d'informer la chambre de la date à laquelle le rapport d'observations et les réponses jointes auront été portés à la connaissance de l'assemblée délibérante.

Après cette réunion, ces observations et les réponses jointes deviendront communicables à toute personne qui en ferait la demande conformément à la loi du 17 juillet 1978.

En application des dispositions de l'article R. 241-23 du code des juridictions financières, les présentes observations et les réponses jointes sont également transmises à Monsieur le préfet de l'Aube et à Monsieur le trésorier-payeur général de l'Aube.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Maire, l'expression de ma considération distinguée.

Eric THEVENON

Conseiller référendaire
à la Cour des comptes

Monsieur François BAROIN
Maire de la ville de Troyes
Hôtel de ville
Place Alexandre Israël
10026 TROYES CEDEX

Rapport d'observations définitives établi à la suite de la vérification des comptes et de l'examen de la gestion de l'association auboise pour la sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence (AASEA)

EXERCICES 2003 A 2008

SOMMAIRE DU RAPPORT

Synthèse des observations.....	2
I. RAPPEL DE LA PROCEDURE	3
II. PRESENTATION DE L'ASSOCIATION	4
III. LA GOUVERNANCE	5
3.1. Les statuts et la vie associative	5
3.2. Le règlement intérieur et le règlement administratif	6
3.3. La direction générale et les établissements.....	7
3.4. Le projet d'établissement et le plan pluriannuel de progrès (PPP).....	8
3.5. La programmation pluriannuelle des investissements	9
IV. LE PILOTAGE, LES ACTIVITES ET LES MOYENS DE TRANSPORT	9
4.1. Le pilotage	9
4.2. Les activités	11
4.3. Les moyens de transport	12
V. LA TENUE DE LA COMPTABILITE	13
5.1. Les normes comptables applicables.....	13
a) Le plan de comptes.....	13
b) La tenue des comptabilités générale et analytique	14
c) Les frais de siège	15
5.2. La fiabilité des comptes	15
a) Les logiciels utilisés	15
b) L'inventaire des immobilisations	16
c) Les imputations comptables	16
d) Les frais de déplacement	16
e) Les amendes	16
f) La gestion des allocations destinées aux jeunes : l'« argent de poche »	17
VI. LA SITUATION FINANCIERE	18
6.1. Le bilan (2004-2007)	18
a) L'actif net	18
b) Les créances	18
c) Les comptes bancaires.....	19
d) Les caisses et l'utilisation des espèces	20
e) Les comptes de passif.....	21
6.2. Le compte d'exploitation (2004-2007)	21
VII. LA GESTION DU PERSONNEL ET DES REMUNERATIONS.....	22
7.1. Les effectifs	22
7.2. La gestion des dossiers	22
a) Méthodologie.....	22
b) Anomalies constatées relevées	22
7.3. Gestion des carrières et des rémunérations.....	24
a) L'avancement des personnels.....	24
b) Le régime indemnitaire	25
c) Les heures supplémentaires.....	28
d) Les autorisations d'absence.....	28
e) La formation des personnels.....	29
f) Les logements de fonction et l'avantage en nature « logement »	31

Synthèse des observations

L'association auboise pour la sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence (AASEA) est une association qui s'est atomisée au fil de sa croissance, depuis sa création il y a 66 ans, au point de perdre sa « navigabilité », en tout cas sa capacité à s'auto centrer sur son métier de base et à maîtriser sa gestion interne. Il en résulte aujourd'hui la persistance d'une autonomie de certaines de ses composantes. Cette autonomie est incompatible avec le respect de règles de bonne gestion ainsi qu'avec la transparence nécessaire au bon fonctionnement d'une organisation réalisant plus de 19 M€ de chiffre d'affaire, essentiellement d'origine publique, et employant 350 salariés. Ces dérives, qu'une succession de directeurs au cours de la période récente n'a pas permis de corriger, ont entraîné la légitime méfiance des financeurs publics.

L'association est en train de se doter de nouvelles règles de gouvernance mais cette évolution est encore inachevée : le champ des réformes n'est pas complètement exploré (réforme des statuts et du mode de pilotage notamment) et suppose surtout qu'une autorité forte et légitime puisse les faire respecter à l'avenir, d'autant qu'un nombre conséquent d'évolutions doivent concerner le format des effectifs et les rémunérations.

La poursuite de ses activités par l'AASEA dépend donc de sa capacité à mettre en œuvre rapidement les réformes qu'elle s'est engagée à mener à bien, de la diversification de ses sources de financement autant que faire se peut, enfin de son basculement définitif dans la logique de financement introduite par le décret n° 2003-1010 et donc de sa capacité à trouver en elle-même les réponses qu'exige son financement. En réponse aux observations du rapport provisoire qu'elle lui a adressé en juin 2009, l'AASEA a fait part à la chambre de nouvelles avancées dans la remise à plat de son organisation. Ainsi de nouveaux statuts ont été adoptés, un directeur administratif et financier a été recruté, des licenciements sont intervenus, de nouvelles coopérations s'annoncent. Toutes ces évolutions sont jugées positives par la chambre qui incite l'association à les approfondir.

A l'issue de l'examen de la gestion de l'AASEA la chambre est conduite à insister sur ce qu'elle estime constituer trois nécessités.

1. *L'association n'échappera pas à une réflexion sur la pérennisation de ses activités et leur financement.*

La poursuite des activités ne peut semble-t-il être envisagée que sur une base recentrée autour des métiers essentiels de l'AASEA, fondés sur un savoir-faire reconnu. Pour ce faire, l'association devrait procéder à l'analyse de ses différents métiers actuels et mettre un terme à la politique d'« attrape-tout » qui caractérise l'évolution passée en dehors de toute recherche de cohérence.

Cette analyse ne pourra valablement se faire qu'à partir des données d'une comptabilité analytique enfin opérationnelle, ce qui suppose la définition d'une nouvelle arborescence de celle-ci et la clarification des clés de répartition des charges entre les différents secteurs. Cette approche est indispensable pour déterminer des prix de journée à la fois compétitifs et soutenables. La nouvelle organisation mise en place dans le courant de l'été 2009 et décrite par le président dans sa réponse aux observations provisoires va dans ce sens.

2. *Les structures de pilotage ont besoin d'être renforcées et légitimées.*

Un véritable contrôle de gestion doit accompagner l'évolution de l'association. C'est au conseil d'administration qu'il appartient de définir le contenu et le positionnement institutionnel de cette fonction, mais la chambre insiste sur le fait que son autorité est essentielle au bon déroulement du plan pluriannuel de progrès dont l'AASEA vient de se doter.

Pour pouvoir être opérationnelle la fonction de contrôle de gestion suppose elle aussi la mise en œuvre effective de la comptabilité analytique. Cette dernière permettra en contrepartie qu'il soit mis fin aux divers outils de suivi, partiels et tenus manuellement, dont les salariés ont eu l'initiative à défaut d'autre chose. A titre d'exemple, le contrôle de la gestion devrait réaliser une analyse du mode de gestion et du coût de fonctionnement actuel du parc de plus de 100 véhicules.

D'une manière générale, la fluidité du pilotage de l'AASEA requiert la poursuite de la généralisation de procédures unifiées telle qu'elle a été entamée fin 2008, leur informatisation lorsque c'est possible et surtout le contrôle strict de leur respect par toutes les structures sans exception.

3. *La gestion des ressources humaines a besoin d'être recentrée et fiabilisée.*

Il appartient au conseil d'administration de définir une véritable politique de ressources humaines. Le recrutement d'un directeur administratif et financier qui a autorité sur la gestion des ressources humaines et le projet de mise en œuvre d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences doivent permettre de résoudre un certain nombre de désordres constatés au cours de la période antérieure.

Ce directeur devra notamment être érigé en gardien de la régularité des opérations de recrutement, de rémunération et de gestion des carrières selon les règles arrêtées par l'instance délibérative de l'association, à l'exclusion de tout arrangement avec la convention collective comme cela a pu être constaté au cours de la période examinée par la chambre.

Afin de rendre la gestion des ressources humaines plus efficace, il est également recommandé de poursuivre la mise en place d'un dossier de salarié unique pour les plus anciennement recrutés d'entre eux et de développer de manière effective les outils de suivi d'activités actuels.

I. RAPPEL DE LA PROCEDURE

Par lettre du 14 décembre 2007, le président de l'association avait demandé à la chambre « d'examiner ses comptes ». Aucune base légale ne permettait à la juridiction de donner une suite favorable à cette demande.

Le préfet de l'Aube, sur le fondement des dispositions de l'article L. 211-8 du code des juridictions financières a, par une demande motivée en date du 22 avril 2008, demandé à la chambre de procéder à l'examen des comptes et de la gestion de l'association.

Cet examen a été entrepris sur la base des dispositions de l'article L. 211-4 du code des juridictions financières après avis du Ministère public en date du 16 mai 2008, conformément aux dispositions de l'article R. 211-8 du même code.

En application de l'article R. 241-2 du code des juridictions financières, l'engagement du contrôle à compter de l'exercice 2003 a été notifié à M. Alain LECLERC, président de l'association, par lettre du 10 juin 2008.

L'entretien facultatif de fin d'instruction prévu aux articles L. 243-2, R. 241-8 et R. 241-14 du code des juridictions financières a eu lieu le 6 février 2009 avec M. LECLERC.

L'examen de la gestion de l'association auboise pour la sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence s'est articulé autour des thèmes suivants :

- la gouvernance de l'association,
- le pilotage, les activités et les moyens,
- la tenue de la comptabilité,

- la situation financière,
- la gestion du personnel et des rémunérations.

Dans sa séance du 24 mars 2009, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été adressées le 3 juin 2009 à Monsieur LECLERC, président de l'AASEA. Le même jour, neuf extraits ont été envoyés aux personnes mises en cause, conformément aux dispositions des articles L. 241-14 et R. 241-12 du CJF.

Lors de sa séance du 27 octobre 2009, la chambre a examiné la teneur des réponses produites par Monsieur LECLERC ainsi que par cinq des personnes destinataires des extraits.

A l'issue de son délibéré, la chambre a décidé d'arrêter les observations définitives ci-après présentées.

II. PRESENTATION DE L'ASSOCIATION

L'association auboise pour la sauvegarde de l'enfance, de l'adolescence et des adultes (AASEA) a été fondée en 1943. Créée à l'origine pour la prise en charge de l'enfance en difficulté, elle vise désormais un ensemble de populations rencontrant des difficultés comportementales et d'adaptation sociale. Elle intervient également dans le champ de l'insertion sociale et professionnelle des publics en grande difficulté, déployant pour se faire des modes de prise en charge très diversifiés.

Son périmètre s'est fortement élargi au fil des années à tel point qu'actuellement l'association gère dans le département de l'Aube un ensemble imbriqué de treize établissements et services.

Sept de ces établissements et services conventionnés sont placés sous la compétence conjointe de l'Etat (direction départementale de la protection judiciaire de la jeunesse de l'Aube, DDPJJ) et du conseil général de l'Aube. Deux relèvent de la compétence exclusive de l'Etat, le service des enquêtes sociales et un centre éducatif fermé. Enfin un certain nombre de services conventionnés bénéficient de financements croisés en provenance de l'Etat, des collectivités locales et de la caisse d'allocations familiales.

L'action éducative en milieu ouvert (AEMO), activité historique de l'association, est centrée sur une mission de protection de l'enfance. Ce service intervient sur décision judiciaire au profit d'environ 200 jeunes mineurs vivant dans leur famille ou confiés à des tiers et pour lesquels une mesure d'assistance éducative est ordonnée.

Le service des enquêtes sociales réalise, à la demande des autorités judiciaires de l'Aube et de la Haute-Marne, environ 68 enquêtes par an.

Le centre de placement familial spécialisé (CPFS) est une structure éducative permanente en charge de l'accueil et de la prise en charge individualisée, au domicile d'une famille agréée, d'une centaine d'enfants qui ne peuvent demeurer dans leur famille. Depuis 2000, la maison familiale de Molins, d'une capacité d'accueil d'urgence de dix places, a complété ce dispositif.

Le centre éducatif et professionnel (CEP) est un établissement à vocation éducative fonctionnant en internat, habilité par les services de la Protection Judiciaire de la Jeunesse, et de l'Aide Sociale à l'Enfance du département de l'Aube. Il dispense une formation professionnelle au profit de jeunes adolescents mineurs, de 14 à 18 ans. Il dispose d'une capacité d'accueil de 72 places, dont 53 en internat et 12 en accueil de jour.

Le service stages et formations mène des actions d'insertion et de formation au bénéfice des populations en situation de précarité sociale et / ou professionnelle. Il gère un « espace d'insertion » pour les jeunes dans le cadre d'un partenariat entre la DDPJJ, la Mission locale, et le conseil général.

L'unité spécifique pour mères adolescentes (USMA) accueille des jeunes filles de 16 à 21 ans, enceintes ou avec enfants, dans le cadre de mesures administratives ou judiciaires. Elle dispose d'une capacité d'accueil de 18 logements.

Le centre éducatif fermé (CEF) est un établissement de placement judiciaire relevant de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) réservé à l'accueil des récidivistes de 13 à 18 ans pour lesquels le placement au CEF constitue une alternative à la détention provisoire ou un aménagement de peine.

« Le pavillon » est un appartement thérapeutique pouvant accueillir 16 jeunes filles en internat.

« Le passage » assure quant à lui l'hébergement et l'accompagnement éducatif, psychologique et financier de quarante jeunes, âgés de 16 à 21 ans dans des appartements loués par l'association au centre-ville de Troyes.

Pour sa part, le « foyer des jeunes » accueille plus d'une vingtaine d'adolescents de 15 à 21 ans.

Le service d'animation socio-éducative assure une mission d'animation à destination de jeunes en situation de désœuvrement et gère notamment un centre de loisirs sans hébergement (CLSH) ouvert aux enfants en dehors du temps scolaire.

Le foyer de jeunes travailleurs Copainville héberge, en studios individuels, 56 jeunes adultes de 18 à 25 ans.

Les services de prévention spécialisée assurent une mission d'action sociale et éducative préventive des phénomènes de marginalisation dans les lieux où ont été identifiés des risques d'inadaptation sociale. Ils visent l'insertion ou la promotion des jeunes et des familles. Ils assuraient également jusque fin 2008 le service de « SAMU Social » dans l'agglomération de Troyes.

Enfin le « centre de gestion » correspond aux services du siège de l'association ; il regroupe les services logistiques et administratifs.

III. LA GOUVERNANCE

3.1. Les statuts et la vie associative

Les premiers statuts de l'association ont été déposés à la préfecture en 1943. La version actuellement en vigueur date de 1999. Un projet de refonte, rédigé en janvier 2009, a été adopté par l'assemblée générale en juin 2009. Contrairement à la version provisoire la rédaction nouvelle met fin, comme la chambre le recommandait dans son rapport provisoire, à la faculté, pour les autorités locales et les financeurs publics, d'être nommés administrateurs de l'association ce qui aurait ouvert la possibilité d'une remise en cause de l'autonomie de l'AASEA.

Les articles 5 et 10 relatifs aux personnalités qualifiées appelées à siéger « habituellement » au conseil d'administration avec voix consultative visent les dirigeants d'organismes « qui participent financièrement au fonctionnement de l'association », ce qui implique que les collectivités publiques sont très étroitement associées à la vie de l'association. La qualité de personnalité qualifiée aurait pu être utilement être dissociée de celle de financeur, sans que ceux-ci soient pour autant totalement exclus de la possibilité d'intervenir ponctuellement pour donner un avis.

L'article 6 relatif à l'adhésion des membres actifs ordinaires pose le principe d'un parrainage par deux membres.

Le bureau élargi comprend le président et de un à trois vice-présidents ; il constitue l'instance de décision de l'association. Désormais un comité de pilotage a été créé et nommé dans le cadre de la mise en œuvre du plan pluriannuel de progrès. Cette instance non permanente est ainsi appelée à jouer le rôle d'une instance de contrôle et de surveillance de la mise en œuvre des décisions du conseil d'administration. Bien que ne constituant pas une obligation légale, cette création paraît effectivement conforme aux besoins d'une association qui emploie plus de 350 salariés et réalise un chiffre d'affaire annuel de plus de 19 millions d'euros. Enfin la fonction de directeur administratif et financier a été créée en juin 2009 et son premier titulaire nommé. Ce directeur est rattaché directement à la directrice générale de l'association, positionnement qui correspond bien au besoin de pilotage des services relevé par la chambre et décrit plus loin.

Les articles 13 et 19, qui traitent des pouvoirs du bureau élargi et du trésorier, ne comportent que des indications relatives aux habilitations bancaires de ce dernier. Pour les mêmes raisons, il paraît de bonne gestion que l'association définisse plus précisément les compétences dévolues au titulaire de cette fonction, lesquelles ne peuvent être cantonnées à un rôle de simple caissier en dépenses. Il serait ainsi intéressant de préciser également son rôle en termes de supervision de certains actes de gestion. Si cette recommandation n'a pas trouvé de traduction dans les statuts nouvellement adoptés, l'association a néanmoins répondu qu'elle y réfléchissait. La chambre l'engage dans cette voie.

En ce qui concerne les membres, la période la plus récente se caractérise par une faiblesse de leur nombre rapportée à la taille de la structure, soit 13 cotisants réels, par ailleurs tous membres du conseil d'administration et parfois également responsables au sein d'autres associations locales. Aucune cotisation n'a été retrouvée en comptabilité avant l'année 2008. Le contrat d'association repose ainsi sur une base réduite, voire confidentielle.

3.2. Le règlement intérieur et le règlement administratif

Le règlement intérieur date de 1985. Sa mise à jour apparaît désormais objectivement nécessaire. Quant au règlement administratif, il a été adopté par le comité de direction en juin 2003. Ce document fixe les missions générales et délégations spéciales du directeur général, du secrétaire administratif, de l'attaché de direction, des directeurs des établissements et services, des cadres intermédiaires. Son actualisation est prévue afin de prendre en compte l'entrée en vigueur du décret n° 2007-221 du 19 février 2007 relatif aux modalités de délégation et au niveau de qualification des professionnels chargés de la direction d'un ou plusieurs établissements ou services sociaux ou médico-sociaux.

Cette adaptation semble indispensable car les délégations de signature accordées par le président ou le directeur général doivent être nominatives et non plus générales comme actuellement et que les titulaires des fonctions concernées ont souvent changé. Leur caractère révocable et soumis à reddition de compte semble également devoir être précisé s'agissant de personnes non nécessairement rompues aux concepts juridiques.

Sur le fond, le règlement administratif constitue cependant une réponse assez adéquate à quelques unes des principales observations relatives à la gestion que la chambre est amenée à retenir dans la suite du présent rapport. La difficulté essentielle provient du fait qu'il n'est pas ou mal appliqué par les personnels. Ainsi, par exemple, les dispositions des paragraphes I-b (page 4) relatives à la gestion de la trésorerie, sont en partie inappliquées. De même, les dispositions du paragraphe II-a (page 6) relatives au suivi financier par les directeurs d'établissement ont été perdues de vue. Enfin, si le paragraphe II-a (page 6) prévoit que les directeurs d'établissement peuvent « en cas d'urgence effectuer certains règlements de faible importance par le biais d'un compte courant spécifique (...) » et que ces opérations sont « régulièrement vérifiées par le centre de gestion », les opérations de contrôle de la chambre démontrent que ces prescriptions d'origine interne n'ont pas été respectées par les acteurs concernés.

Le président de l'association a répondu que l'élaboration d'un document unique de délégation était en cours de préparation et qu'il intégrera la révision du règlement intérieur et administratif. La chambre en prend acte et invite l'AASEA à adopter ce document dans les plus brefs délais. Par ailleurs, la remise à plat des délégations de signatures sur les comptes bancaires de l'association a été opérée dans le courant de l'été 2009 avec les établissements bancaires.

3.3. La direction générale et les établissements

Quatre directeurs généraux se sont succédé entre 1968 et 2008, les trois derniers depuis 2003 seulement. Jusqu'à la nomination, en juillet 2007, de l'actuelle directrice, ancienne directrice de l'USMA et du Passage, l'association a eu du mal à recruter un directeur général.

Cette difficulté explique peut être en partie la survivance, au sein de l'association, de pôles de résistance à la direction générale. Cette volonté d'indépendance de certains directeurs de service se manifeste de différentes façons, pas toutes symboliques.

On peut relever ainsi que les recrutements étaient jusque très récemment pilotés par les directeurs de services puis seulement avalisés par le directeur général. De même, pour l'achat de véhicules, quelques directeurs se sont affranchis de la procédure mise en place auprès d'une centrale d'achat qui permet à l'association d'obtenir des rabais, privant celle-ci de tels avantages sans raison apparente. La reddition des comptes n'est parfois ni spontanée ni rapide ; le service comptable doit dans certains cas attendre deux mois avant que les pièces de dépenses lui soient transmises ainsi que la chambre a pu le constater à l'occasion du contrôle des caisses en janvier 2009. Ce laxisme prive les services comptables de la possibilité de passer les écritures correspondantes dans des délais raisonnables, générant une distorsion dans la présentation des comptes.

Toujours en ce qui concerne le respect des procédures internes, les états de frais de déplacement n'étaient, jusqu'en janvier 2009, pas uniformément utilisés et les formulaires divergeaient selon les structures, rendant le contrôle et la comptabilisation fastidieux. Alors que les établissements n'ont aucune existence juridique, quelques directeurs négocient parfois directement avec les financeurs publics, la réciproque étant également vraie, ce qui affaiblit d'autant la direction générale et fait courir un risque juridique à l'association dans la mesure où seuls le président et la directrice générale ont qualité pour l'engager vis-à-vis des tiers. Au niveau du secteur « prévention » un outil statistique dénommé Prévedi, constitué d'une base de profils d'utilisateurs, n'est pas utilisé par tous les services qui devraient y avoir recours, rendant la consolidation des données et la confection des comptes rendus d'activité aux financeurs moins fiable alors même que, selon la réponse du président, la directrice générale avait réalisé courant 2007 un travail de fédération des services autour de cet outil dans le cadre de la préparation du plan pluriannuel de progrès.

Ces constats, qui ne sont pas tous généralisables à l'ensemble des responsables d'établissements, traduisent la difficulté qu'a pu éprouver la direction générale au cours de la période récente pour maîtriser l'ensemble des services, avec comme conséquence une atomisation des décisions de gestion qui a rendu le pilotage de l'association inopérant, ce au détriment de ses intérêts collectifs.

C'est la raison pour laquelle la chambre recommandait à l'association de se doter d'une fonction de contrôle interne, jusqu'alors inexistante. Bien qu'elle ne soit ni obligatoire de par la loi, ni prévue par les statuts, une telle fonction aurait cependant l'avantage de permettre à la direction générale et au conseil d'administration de s'assurer au quotidien du respect des procédures internes et de lui fournir la matière à d'éventuels rappels, au besoin à d'éventuelles sanctions. Une telle fonction ne peut se concevoir qu'à un niveau hiérarchique suffisamment élevé pour en assurer l'efficacité et ne pourrait donc être confiée qu'à une personne recrutée à l'extérieur. En effet, l'association s'étant engagée en 2008 dans un projet pluriannuel important qui va requérir un pilotage fin et des réactions rapides, il semble opportun qu'elle se dote de tous les moyens susceptibles d'assurer à ce programme une réelle effectivité.

C'est la voie sur laquelle l'association s'est engagée au cours des derniers mois en créant la fonction de directeur administratif et financier chargé notamment, du contrôle interne.

3.4. Le projet d'établissement et le plan pluriannuel de progrès (PPP)

Le projet associatif prévu par l'article L. 311-8 du code de l'action sociale et des familles (CASF) a été élaboré en novembre 2008. Ce document d'une dizaine de pages aborde l'historique de l'association, décrit son éthique et ses valeurs, sa mission, puis, de manière plus succincte, sa stratégie, ses moyens, l'évaluation interne et la communication.

Il lui manque un caractère réellement opérationnel en ce qui concerne les « *objectifs, notamment en matière de coordination, de coopération et d'évaluation des activités et de la qualité des prestations, ainsi que ses modalités d'organisation et de fonctionnement* » ainsi que le prévoit le texte susvisé. Il ne comporte ni objectifs précis ou chiffrés, ni échéancier et constitue ainsi plus une déclaration d'intention qu'un outil de gestion. Dans sa réponse le président précise que c'est le projet d'établissement, actuellement en cours d'élaboration, qui aura un réel caractère opérationnel. La chambre en prend acte et invite l'association à adopter rapidement son projet d'établissement.

Consciente des difficultés de pilotage qui étaient les siennes, l'association s'est engagée dans un diagnostic social. Elle a pour ce faire eu recours à un consultant extérieur qui a rendu son rapport en avril 2008. Sur la base de ce travail, et en collaboration avec l'auditeur, elle a élaboré un plan pluriannuel de progrès pour la période 2008-2010. Ce plan, arrêté au deuxième semestre 2008, intègre par ailleurs la totalité des recommandations incluses dans le rapport d'une mission de contrôle coordonnée par un membre de l'Inspection générale des affaires sociales rendu au mois de juin 2008.

L'état d'avancement de la mise en œuvre de ce projet, établi avec la direction générale de l'association en janvier 2009, permet de constater qu'une partie significative des engagements pris à l'échéance de la fin de l'année 2008 ont été tenus. Il s'agit notamment de la définition de nouvelles procédures relatives au fonctionnement des caisses ou à la gestion du matériel, de la mise en place de fiches de postes, de l'évaluation du passif social, des habilitations informatiques sur la comptabilité ou des intérim assurés par la directrice générale auxquels il a été mis fin. D'autres points sont toujours en attente de solution concrète, par exemple la refonte de l'organisation comptable autour du nouveau logiciel dont la montée en charge n'était pas encore aboutie en janvier 2009, l'identification des responsables de caisse ou encore l'informatisation de la gestion des carrières.

Ces évolutions, qui concernent parfois des points de détail en termes de gestion, traduisent bien la volonté de la direction générale de donner un caractère réellement opérationnel à ce plan et la chambre ne peut qu'encourager la poursuite d'une telle démarche en soulignant toutefois que l'amélioration réelle de la gestion dépendra du caractère effectif et contrôlé de la mise en œuvre des nouvelles procédures. Au-delà de ces progrès, un certain nombre de questions plus stratégiques demeurent en suspens et ne sont ni posées ni même envisagées pour certaines. On peut citer ainsi l'indépendance vis-à-vis des collectivités publiques, la mise en place d'un contrôle interne, la réflexion sur le cœur de métier et le format des effectifs par rapport à l'activité ou encore l'amélioration de la connaissance des coûts de production. Dans sa réponse, le président indique que la réflexion sur les métiers figure bien au nombre des préoccupations intégrées dans l'élaboration du projet d'établissement et souligne par ailleurs qu'il appartient désormais au directeur administratif et financier nouvellement recruté de superviser la mise en œuvre effective du plan pluriannuel de progrès.

Enfin la chambre fait observer que toute réflexion stratégique doit être appuyée d'un volet relatif aux investissements qui fait actuellement défaut.

3.5. La programmation pluriannuelle des investissements

En effet, un programme pluriannuel d'investissement (PPI) a été validé par le conseil d'administration en 2006 mais n'a jamais été approuvé par les autorités de tarification. Depuis lors l'association a limité ses investissements à l'entretien courant.

Face à cette situation l'AASEA aurait dû, soit modifier son programme après s'être renseignée sur les points qui faisaient obstacle, soit le représenter à l'appui de ses documents budgétaires annuels. En effet, il résulte des dispositions de l'article 16.II.3° du décret n° 2003-1010 que le PPI est l'un des documents qui doivent être joints au budget.

En conséquence, le rapport d'observations provisoires invitait l'association à élaborer un nouveau PPI, dans les formes prévues par le décret susvisé. C'est ce à quoi cette dernière s'est employée au cours de l'été 2009 en ce qui concerne le centre éducatif et d'insertion professionnelle (CEIP). A cet égard la chambre rappelle que le PPI devrait concerner l'ensemble des structures de l'association intéressées par un financement public et invite en conséquence l'AASEA à poursuivre sa démarche.

IV. LE PILOTAGE, LES ACTIVITES ET LES MOYENS DE TRANSPORT

4.1. Le pilotage

Depuis sa création en 1943, l'association n'a cessé d'élargir son champ de compétences et d'activités. Elle gère actuellement plus de 20 formes de prise en charge différentes pour lesquelles elle a acquis une stature d'acteur départemental majeur. Ainsi, au cours de la période récente, sa palette d'activités s'est enrichie de l'unité spécifique pour mères adolescentes (USMA), de la maison familiale de Molins-sur-Aube, de la cuisine pédagogique et d'un groupe de filles au centre éducatif et professionnel (CEP), puis en 2004 d'un centre éducatif fermé (CEF). Le développement des activités ne se fait pas toujours dans le cadre du métier « historique » de l'association, à savoir la protection de l'enfance.

De plus, ce mode de croissance de l'activité et des moyens publics qui leurs sont associés, n'est presque jamais initié en interne mais répond la plupart du temps à des appels d'offre ou des demandes ponctuelles des pouvoirs publics. Cette manière de procéder trouve actuellement ses limites, lesquelles se traduisent par des difficultés pour la direction générale à assurer le pilotage et le management d'un ensemble relativement hétérogène et complexe, un défaut de mutualisation des moyens entre les services et les établissements, voire une possible superposition des modes de prises en charge entre plusieurs structures, avec des coûts induits qu'il est dès lors très difficile d'évaluer.

Dans ce contexte, la chambre suggère à l'association de réfléchir à un recentrage de ses activités et à la faisabilité d'un regroupement des structures en fonction des modes de prise en charge. La mise en place de responsables de pôles fin 2008 s'inscrit dans cette démarche qu'il y a lieu de poursuivre. Le président de l'AASEA répond à cela que les services cités dans le rapport provisoire constituent tous le cœur de métier de l'association tout en reconnaissant que, dans la période récente, le secteur prévention a répondu à des demandes ponctuelles des pouvoirs publics sans avoir l'assurance de la pérennité des financements. Il précise également que le recentrage évoqué par la chambre est bien en cours puisque des licenciements sont intervenus au cours de l'été et que des départs n'ont pas été remplacés et que la gestion des assistantes familiales a été transférée au département. La chambre souligne que ces derniers aménagements sont plus le fruit de contraintes externes que d'une véritable réflexion interne sur les activités prioritaires.

Ce recentrage s'avère pourtant indispensable car d'autres facteurs ont également affaibli le pilotage de l'association.

Depuis l'entrée en vigueur du décret n° 2003-1010 du 22 octobre 2003 relatif à la gestion budgétaire, comptable et financière, et aux modalités de financement et de tarification des établissements et services sociaux et médico-sociaux, l'association éprouve des difficultés à ajuster le format de ses effectifs aux besoins réels de son activité. Désormais le financement est assuré non plus sur la base d'un budget reconduit à l'identique d'une année sur l'autre, mais sur la base d'un besoin exprimé par les collectivités et traduit en termes financiers par les opérateurs au moyen d'un budget prévisionnel. C'est ce budget qui sert de base à la négociation du prix de journée, lequel n'a plus vocation à assurer un financement en décalage avec les services rendus.

Or, depuis 2004, la réduction de certaines activités n'a pas entraîné d'adaptation significative des effectifs ce qui s'est traduit par un alourdissement relatif de la masse salariale. Outre deux psychologues embauchées en contrat à durée indéterminée pour servir dans le cadre de missions qui ne sont plus financées par le commanditaire public, un éducateur « remplaçant » est maintenu à l'effectif avec une rémunération parmi les plus élevées de l'association sans que son activité soit clairement identifiée. De même, la réduction de l'activité d'insertion financée par le département dans le cadre du dispositif du revenu minimum d'insertion (RMI) à la suite d'un appel d'offre lancé par la collectivité en 2007 ne s'est pas traduite par un ajustement proportionnel (ou un reclassement) des personnels.

La chambre rappelle que l'article 12 de la convention collective nationale de travail des établissements et services pour personnes inadaptées et handicapées du 15 mars 1966 prévoit qu'en cas « *de fermeture de l'établissement ou de service d'affectation, de suppression du poste, l'employeur proposera au salarié permanent son affectation à tout autre établissement ou service de même résidence administrative géré par lui. Si le salarié refuse ce changement d'affectation, le contrat de travail sera considéré comme rompu de son fait.* » L'association est donc invitée à mener une réflexion approfondie sur cette question en vue d'améliorer sa compétitivité. Dans sa réponse, le président indique que ces préoccupations ont bien été prises en compte par l'AASEA dans la mesure où certaines dispositions ont été prises pour améliorer la gestion des ressources humaines dans le sens d'une plus grande efficacité, notamment le recours aux licenciements de salariés du secteur stages et formation pour un nombre de salariés qui n'est pas précisé, déjà évoqués, le regroupement, sous l'autorité du nouveau directeur administratif, de l'ensemble de la gestion des personnels, ainsi que la formation à la gestion prévisionnelle dont doit en priorité bénéficier le CEIP.

La structure actuelle du service comptable et financier, qui emploie quatre personnes, paraît réduite par rapport au niveau d'activité, soit plus de 6 millions d'euros d'opérations comptabilisées par salarié et par an. De plus, jusqu'à la fin de l'année 2007, ce service utilisait un logiciel inadapté à la comptabilité analytique. Bien que celui-ci ait été remplacé par un outil susceptible de tenir une comptabilité analytique, l'ensemble des fonctionnalités n'étaient pas encore opérationnelles en janvier 2009 puisque par exemple la paye devait être intégrée manuellement à la comptabilité générale, retardant d'autant les opérations de fin d'exercice.

La gestion des ressources humaines est confiée à une équipe de trois personnes sous la responsabilité du secrétaire administratif. Au cours de la période examinée par la chambre, ce service a éprouvé des difficultés à exercer ses missions convenablement. Ainsi, des décisions relatives aux carrières et à la rémunération des personnels, prises par des directeurs d'établissement en contravention aux dispositions de la convention collective nationale, ont été simplement avalisées par le service.

A titre d'exemple, il en est allé ainsi du reclassement d'un éducateur de la régie de quartier en juin 2006 et de l'attribution d'une indemnité indue à un éducateur en décembre 2004. Le rôle qui doit être dévolu à un directeur des ressources humaines à part entière est de contribuer à la définition et de mettre en œuvre une politique de recrutement, de promouvoir la gestion des carrières - au moyen de la mobilité, des affectations et des formations notamment- et de proposer à la direction générale une politique de rémunérations indépendamment des pressions opérées par les responsables de services.

Or, jusqu'à la nomination d'un directeur administratif et financier placé sous l'autorité directe de la directrice générale, ces missions n'étaient pas complètement assurées au sein de l'AASEA, notamment en raison du niveau d'autonomie des directions précédemment évoqué et de l'absence de directives précises arrêtées par le conseil d'administration et le directeur général. Cette nomination semble de nature à mettre un terme à la situation précédemment décrite.

La multiplicité des bailleurs publics qui découle de la dispersion des activités déployées par l'association constitue également une contrainte de gestion évidente quoique partagée par l'ensemble des opérateurs ayant des missions comparables. Ainsi, à titre d'illustration, le financement du FJT Copainville repose sur quatre personnes publiques différentes. Le directeur et le personnel éducatif sont rémunérés par le conseil général, les éducateurs et une partie du fonctionnement sont assurés par une subvention d'équilibre versée par la commune de Troyes, laquelle assure également la rémunération du personnel d'entretien et du veilleur de nuit par paiement direct. Les communes de Saint-André-les-Vergers, Saint-Julien-les-Villas, Bréviandes et Bar-sur-Aube interviennent également dans le financement d'activités de prévention spécialisée.

La chambre rappelle à l'AASEA que les collectivités territoriales tiennent des dispositions de l'article L. 1611-4 du code général des collectivités territoriales un pouvoir général de contrôle des associations qu'elles subventionnent. Dans ces conditions l'association doit se mettre en mesure de faire face à ces contrôles et prendre les dispositions nécessaires pour apporter les justifications qu'elles sont en droit d'exiger en vue de s'assurer de l'utilisation des fonds publics. Elle doit notamment pouvoir produire tout justificatif financier et de gestion susceptible d'intéresser les financeurs et, pour cela, tenir une comptabilité analytique fiable et transparente, gérer les dossiers du personnel de manière univoque.

Enfin l'association a éprouvé des difficultés à conserver une parfaite autonomie de gestion vis-à-vis de ses financeurs publics. La directrice générale de l'association est un agent du département de l'Aube en détachement depuis de nombreuses années.

Par ailleurs, l'ancienne directrice générale adjointe des affaires sociales du département de l'Aube a sollicité l'association par écrit afin qu'elle procède à l'embauche de quatre salariés entre 1999 et 2001. Cette proximité, qui s'explique par l'importance des financements en provenance de la collectivité départementale (plus de 50 % des recettes) et le nombre des activités confiées par elle à l'AASEA, n'était cependant pas de nature à favoriser l'indépendance totale de celle-ci au cours de la période considérée.

Afin de modifier cette situation, le président de l'association a indiqué vouloir diversifier les partenaires publics de l'AASEA, un projet étant en cours de négociation en janvier 2009, un autre au cours de l'été 2009 selon la réponse apportée par le président au rapport provisoire. Compte tenu des constats qu'elle a opérés, la chambre estime qu'il s'agit là d'une démarche indispensable à poursuivre pour autant qu'elle n'entraîne pas une nouvelle dispersion des activités.

4.2 Les activités

La chambre n'a ni contrôlé ni évalué les activités déployées par les services de l'AASEA. Seuls quelques éléments recueillis au cours de l'examen de la gestion sont retenus ici.

En premier lieu, il a été constaté que des personnes n'ayant pas la qualité d'assistantes familiales (ASFAM) ont été sollicitées et indemnisées pour accueillir des enfants scolarisés au CEP lors de week-end ou de vacances. Cette mesure est qualifiée de « dépannage » et représente d'ailleurs une dépense marginale pour l'association, soit 7 800 € en 2007 pour 390 journées. Dans la mesure où les personnes concernées ne sont pas qualifiées pour exercer une telle mission et sont recrutées intuitu personae par le directeur du CEP, la chambre attire l'attention de l'association sur le risque qu'elle prend ainsi en termes de responsabilité et l'invite à réfléchir à un encadrement juridique plus sûr de cette pratique ou à son abandon au profit d'une solution alternative.

En second lieu, l'AASEA gère le centre éducatif fermé de Lusigny-sur-Barse, créé à l'initiative du Ministère de la justice (Direction de la protection judiciaire de la jeunesse), dont l'activité est régie par les dispositions de l'article 33 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante modifiée et soumise à un cahier des charges de décembre 2002 complété par un additif du 25 juin 2003.

Pour la gestion de ce centre l'AASEA est rémunéré au moyen d'un prix de journée arrêté par le représentant de l'Etat. Pour l'année 2006 ce prix a été fixé à 566,40 € par jour¹ de prise en charge et par jeune, soit un niveau inférieur de 6 % à la moyenne nationale constatée pour ce type d'établissement (602 €)². Le ratio d'encadrement de cette structure ressort à 2,5 adultes (à temps plein, toutes fonctions confondues) par jeune hébergé. L'implantation du centre à 20 kilomètres du centre ville de Troyes ne semble pas répondre à l'objectif de proximité visé par le cahier des charges de 2002 (page 7.)

L'une des conséquences de ce choix est l'importance des déplacements qu'il génère pour les éducateurs et les jeunes placés. Le budget de transport représente ainsi près de 3 % du prix de journée, soit environ 18 € par jour (6 570 € par an) et par jeune. Surtout cet éloignement implique un temps significatif consacré aux nombreux déplacements nécessités par ce type de prise en charge, temps qui n'est de ce fait pas consacré aux missions d'éducation et d'insertion ou aux activités de recherche d'emploi ou de loisir.

4.3. Les moyens de transport

L'association dispose d'un parc de véhicules conséquent soit, au 31 décembre 2007, entre 107 et 109 selon les états détenus par les services, dont 97 en pleine propriété et une dizaine de loués. Sur ce nombre, 20 sont des utilitaires ce qui fait que l'association dispose d'environ 87 voitures particulières. Cela donne un ratio d'un véhicule pour quatre salariés, alors même que tous les salariés ne sont pas amenés à se déplacer. Au surplus un nombre conséquent mais actuellement non quantifiable de déplacements se limitent à l'agglomération troyenne, voire à la seule commune centre, ce qui ne nécessite pas la disposition d'un véhicule individuel.

Le siège a du mal à identifier de manière fiable tous les véhicules utilisés, plusieurs recoupements sont nécessaires pour cela, signe qu'aucune gestion fine du parc n'est mise en place malgré l'importance numérique de celui-ci. En termes de gestion il est donc impossible d'avoir une vision claire du degré d'utilisation de ces véhicules.

En théorie, les achats de véhicules devraient tous être effectués auprès de « Média-soc », centrale d'achat de l'UNASEA³, pour lesquels l'adhésion ouvre droit à une ristourne de 27 % sur les véhicules neufs et de 30 % sur les pièces détachées. Malgré l'existence de cette procédure quelques directeurs ont commandé des voitures en dehors de ce réseau, privant l'association d'une ristourne en plus de la visibilité et de la sécurité de tels achats.

La maintenance de base (changement des pneus et des plaquettes de frein, vidange) est assurée par les personnels du garage sans planification particulière. Dès lors que la panne est substantielle ou nécessite le recours à un diagnostic électronique le garage se tourne vers les concessionnaires. Enfin une partie du parc, celle utilisée par le CEF de Lusigny-sur-Barse, ne peut être entretenue à Rosières en raison de l'éloignement et fait l'objet d'un suivi par un garagiste local.

Aucune politique de renouvellement n'est définie par le siège et l'on peut même se poser la question de la sécurité des jeunes transportés dans des véhicules anciens et pas toujours bien entretenus.

¹ 206.000 € pour une année complète

² Programme « Justice », projet annuel de performance, 2009 p.149

³ Union nationale des associations de sauvegarde de l'enfance

En effet, le parc est composé d'une flotte hétéroclite et d'un âge médian de huit ans au 1er janvier 2009. De plus, en examinant le remboursement des amendes pour contravention routière la chambre a constaté que l'une d'elle avait pour origine des pneus lisses, signe que l'entretien par une équipe sur place n'offre pas la qualité de service que l'on pourrait en attendre, même si ce cas est isolé.

Quant à l'utilisation des véhicules il est difficile de vérifier dans le détail l'objet des déplacements dans la mesure où jusqu'à la fin de l'année 2008 la plupart des véhicules n'étaient pas dotés d'un carnet de bord renseigné. Ce n'est plus le cas depuis lors et l'examen de quelques uns de ces documents permet de constater que ces déplacements sont la plupart du temps effectués au sein de l'agglomération, pour transporter des jeunes (visites aux familles, convocations chez les juges, soins, loisirs...), ou pour aller les visiter sur les sites d'accueil, exceptionnellement pour des déplacements à l'extérieur du département. Enfin un certain nombre de véhicules servent à transporter les affaires de jeunes qui emménagent au FJT ou en partent vers un autre appartement.

Le recensement des kilomètres parcourus par les véhicules pour la seule année 2008 à l'aide des carnets d'entretien détenus au garage montre que les véhicules ont parcouru en moyenne 17 000 km sur 12 mois. De plus, le transport des personnes génère des coûts induits difficiles à maîtriser : notamment les voyages de retour dans les familles au cours du week-end qui nécessitent l'embauche de six chauffeurs, les éducateurs n'étant pas disponibles à ces périodes pour assurer le transport des jeunes.

L'association est dans l'incapacité d'identifier de manière fiable le coût de fonctionnement de son parc de véhicules. La reconstitution effectuée par la chambre sous réserve des erreurs d'imputation aboutit à constater que le budget de transport avoisine, salaires et charges incluses, environ 702 000 € par an (base 2007).

La chambre recommande donc à l'AASEA, premièrement de mettre en place un tableau de bord permettant de connaître précisément les coûts des déplacements professionnels, deuxièmement d'étudier la possibilité d'un mode de gestion alternatif des déplacements pour les salariés dans le cadre professionnel, troisièmement, sur la base de cette analyse, de définir une stratégie pertinente en termes de coût et de fluidité du service.

Par ailleurs, l'association doit pouvoir procéder à la mutualisation d'un certain nombre de véhicules, notamment de transport de matériels, entre les services qui interviennent sur l'agglomération de Troyes dans la mesure où ces utilisations sont moins fréquentes et pour partie programmables en dehors de quelques cas d'urgence. Un reformatage du parc d'utilitaires en fonction des résultats de cette mutualisation permettra des économies de charge. Enfin il est recommandé à l'association de définir une politique d'entretien et de maintenance de nature à assurer la sécurité des personnes transportées.

V. LA TENUE DE LA COMPTABILITE

5.1. Les normes comptables applicables

a) Le plan de comptes

Les obligations applicables aux associations du secteur sanitaire et social relèvent, pour les établissements qu'elles gèrent, à l'exception des foyers de jeunes travailleurs et les établissements de santé, d'un double dispositif. Cette situation, prévue par le décret n° 2003-1010 du 22 octobre 2003, constitue une contrainte évidente.

Le plan de compte utilisé se réfère d'une part au plan comptable des établissements publics sociaux et médico-sociaux (*M21bis*) pour les comptes de charges, les comptes de produits et les comptes d'affectation des résultats, d'autre part au plan comptable des associations et fondations, pour les comptes de capitaux, les comptes d'immobilisations, les comptes de stocks, les comptes de tiers, les comptes financiers, la prise en compte des frais de siège et le compte relatif à l'impôt sur les sociétés des personnes morales à but non lucratif.

Si une association gère plusieurs établissements ou services sociaux et médico-sociaux, il doit être tenu une comptabilité distincte pour chaque « établissement ou service ». Tel est le cas actuellement sous l'importante réserve que l'éclatement des écritures comptables entre les différents centres n'est effective que depuis le 1^{er} janvier 2008.

b) La tenue des comptabilités générale et analytique

En effet, jusqu'au 31 décembre 2007, l'association disposait d'un logiciel comptable ne lui permettant pas d'élaborer une comptabilité analytique. Afin de satisfaire aux légitimes demandes de ses financeurs, l'association a donc utilisé son logiciel de comptabilité générale comme outil de comptabilité analytique. Les subdivisions analytiques ont ainsi pollué la comptabilité générale au point de la rendre illisible.

A titre d'exemple il n'a été possible à la chambre de reconstituer le coût du transport des personnes qu'en regroupant un nombre important de comptes, encore que cet inventaire puisse ne pas être exhaustif dans la mesure où des erreurs d'imputation comptable, de frais de déplacement notamment, ont pu altérer certains comptes.

Le même découpage des comptes n'affecte pas tous les services, ni tous les postes comptables ; des dépenses sont donc alternativement regroupées ou éclatées entre différents comptes sans qu'une logique claire sous-tende une telle pratique.

A titre d'exemple, jusqu'en 2007, les dépenses du SPEMO étaient réparties en deux catégories : celles afférentes au site principal regroupant quatre établissements et celles afférentes au site de la rue Givet. Pour chacune des 45 lignes de compte un tableau de passage tenu sur un tableur permettait de répartir les dépenses entre les services selon une clé de répartition variant pour chaque compte en fonction d'une analyse « historique » extrêmement détaillée, tenant compte, selon la nature de la dépense, du nombre de salariés sur le site, du nombre de véhicules, de la surface des locaux etc. Par exemple, pour les dépenses du premier groupe de sites, la ventilation des dépenses se fait ainsi :

	AEMO	CPFS	MOLINS	E.S.	TOTAL
petit matériel électrique	17 %	54 %	27 %	2 %	100 %
combustible carburants	22 %	60 %	12 %	6 %	100 %
fournitures de garage	38 %	54 %	4 %	4 %	100 %
transport d'usagers	0 %	100 %	0 %	0 %	100 %
assurance transport	27 %	60 %	9 %	4 %	100 %
produits d'entretien	39 %	29 %	26 %	6 %	100 %
Affranchissements	31 %	61 %	0 %	8 %	100 %

Ainsi, une facture d'un montant de 40,48 € relative à des fournitures scolaires et des jus de fruits a été ventilée entre cinq comptes et sept sous-comptes de sections analytiques, pour des montants très faibles, parce qu'elle intéressait à la fois le CPFS, le SPEMO et l'AEMO.

Ce degré de précision, pour louable qu'il soit, appelle néanmoins deux remarques. D'une part le contrôle de l'imputation de la dépense par le contrôleur (interne ou externe) devient fastidieux, d'autre part, rien n'explique que, en ce qui concerne les frais liés aux véhicules par exemple, l'on ait une répartition des frais de combustible selon une clé différente de celle utilisée pour les fournitures de garage.

Au surplus, le tableau des sections analytiques est constitué d'un empilement de structures dont certaines ont disparu⁴ et dont la logique de découpage a été perdue de vue au fil du temps. Ainsi c'est également à une redéfinition de l'arborescence analytique que l'association est conviée afin de présenter un schéma cohérent et stable dans le temps.

La chambre recommande à l'association de redéfinir des clés de répartition plus homogènes, moins nombreuses et déterminées à partir de quelques indicateurs d'activité simples à expliquer aux financeurs tels le nombre de salarié, le chiffre d'affaires ou la surface des locaux. Une meilleure lisibilité ne garantit néanmoins en rien que les financeurs ne discuteront pas les nouvelles clés de répartition pour le motif inverse, à savoir l'absence de précision.

En tout état de cause, ces opérations requièrent l'appui d'un expert extérieur et doivent être entreprises en profitant de la montée en charge du nouveau logiciel comptable.

c) Les frais de siège

Les articles 88 à 95 du décret n° 2003-1010 prévoient la possibilité de faire supporter par les financeurs publics une partie des frais inhérents à la gestion des structures des établissements chargés d'exploiter un service médico-social. Cette faculté a été détaillée par la circulaire du Ministre de la santé du 26 mars 2007 (DGAS/SD5B/2007/111 du 26-03-07) « relative aux problématiques afférentes à la mise en œuvre de la pluri annualité budgétaire et à la dotation globalisée commune à plusieurs établissements et services sociaux et médico-sociaux dans le cadre d'un CPOM.»

Dans le cas de l'AASEA, bien qu'aucune convention de cette nature n'ait été conclue avec le département de l'Aube, une part significative des frais de siège est cependant prise en charge par la collectivité à travers le mécanisme du prix de journée. La charge ainsi financée sur fonds départementaux représente environ 3,9 % du chiffre d'affaires de l'association, soit un montant de 635 000 € sur un total de 804 000 € de frais de siège réels. Il n'en demeure pas moins que cette prise en charge repose sur une base forfaitaire, le détail des postes admis à ce titre n'étant pas détaillé.

Cette méthode contrevient à l'exigence de séparation claire introduite par le décret de 2003. Elle n'en respecte pas non plus le formalisme puisqu'elle ne repose sur aucune autorisation de la collectivité. Dès lors la chambre ne peut qu'inciter l'association à établir une nouvelle demande fondée sur les résultats de la comptabilité analytique nouvellement mise en œuvre. Cette démarche pourrait également être l'occasion d'inclure dans les frais de siège « la mise en place des procédures de contrôle interne et (...) l'exécution de ces contrôles » ainsi que le prévoit le § 3.5 de l'instruction susvisée.

5.2. La fiabilité des comptes

a) Les logiciels utilisés

Le système comptable tel qu'il a fonctionné jusqu'en 2007 ne permettait pas d'avoir une vision globale des grands paramètres de gestion, ni d'élaborer une comptabilité analytique.

Dans le grand livre, les écritures budgétaires étaient retranscrites soit par action, par exemple : « chantier de jeunes » ou « assistantes familiales », soit par compte. Il s'est avéré impossible pour la chambre d'effectuer une analyse de gestion à l'aide des documents tenus par l'association au moyen de cet outil. Elle a du recourir soit aux tableaux de bords partiels existants, tenus séparément et souvent à l'initiative de collaborateurs, soit à des extractions de données et à leur retraitement. Au 1er janvier 2008, l'association s'est dotée d'un nouveau logiciel comptable.

⁴ Les sections « 01010 » à « 01045 » ou « prison » par exemple, soit au moins 21 sections

b) L'inventaire des immobilisations

Le rapprochement entre les comptes de bilan et le tableau des amortissements laisse apparaître une discordance de près de 1,5 M€ brut. Le tableau des amortissements est tenu de manière extra comptable sur un tableur et apparemment sans liaison directe avec la comptabilité générale, ce qui peut expliquer l'origine de la discordance relevée. Cet écart induit une mauvaise appréciation de la consistance réelle des immobilisations en raison d'un défaut d'inventaire. Il en résulte à la fois une mauvaise appréciation de l'actif réel de l'association et peut avoir un impact important sur l'évaluation des prix de journée, pénalisant pour l'établissement. Un inventaire physique est toutefois entrepris depuis la fin de l'année 2008 et pourrait aboutir en 2009. La chambre incite l'association à poursuivre cette entreprise à son terme dans ce délai en raison des conséquences financières qui en découlent.

c) Les imputations comptables

Au fil du contrôle un certain nombre d'erreurs d'imputation ont pu être relevées. Sans qu'elles invalident totalement la fiabilité des comptes, elles altèrent néanmoins leur lisibilité.

Ainsi l'affranchissement et le téléphone sont mélangés au sein des comptes 626.360 « affranchissement-téléphone prévention » et 626.309 « PTT stages et formation ». Les montants sont suffisamment importants pour justifier une séparation claire.

Par ailleurs deux sondages aléatoires sur les pièces justificatives ont été réalisés.

Ainsi, le compte 625.600 « mission & réceptions » de l'exercice 2007 a été examiné. Ce contrôle, qui a porté sur une dépense de 2 057 € représentant 37 % du montant comptabilisé, laisse apparaître des anomalies sur les frais de mission réception, avec une récurrence très variable et non extrapolable, notamment le défaut d'indication des convives ou de l'objet de la dépense afin d'assurer une exacte imputation, le défaut de bon de commande, ou encore le défaut de facturation originale établie à l'adresse de l'AASEA.

d) Les frais de déplacement

Un sondage sur les frais de déplacement de la période 2006 à 2007 a été effectué sur la base des états de frais. La principale remarque qui peut être faite sur ces états est qu'ils ne sont pas systématiquement appuyés par un état en bonne et due forme, lequel diffère d'ailleurs d'un service à l'autre. Ainsi, l'objet des déplacements est inconnu dans sept des 29 cas examinés. Dans un cas les justificatifs présentés sont insuffisants et peuvent masquer un double remboursement des frais, à savoir un justificatif de paiement et non le titre de transport composté.

La chambre recommande donc d'uniformiser les états de remboursement de frais, ce qui a été entrepris début 2009, et surtout d'exiger l'indication du motif du déplacement, utile notamment pour la comptabilité analytique, à défaut de quoi les services comptables doivent rejeter purement et simplement la dépense.

La chambre relève enfin que le barème de remboursement fixé par la convention collective n'a pas été appliqué dans un des 29 cas examinés et qu'un doute subsiste sur la réalité d'une dépense, le bénéficiaire ayant pris trois repas au cours de la même journée.

e) Les amendes

En 2007 et 2008, l'association a pris en charge des amendes relatives à des infractions routières commises par des salariés avec des véhicules de service. Il s'agit là de dépenses strictement personnelles qui ne peuvent avoir de lien avec la fonction, quand bien même les infractions auraient été commises durant les heures de travail. Elles doivent donc être intégralement supportées par les contrevenants et par eux seuls.

A la fin de l'exercice 2008 une partie de ces amendes n'avait pas encore été remboursée par les personnels à l'association qui a avancé les fonds au Trésor Public. Le montant est estimé à 281 € au titre des amendes payées en 2007 et 699 € au titre de celles payées de janvier à octobre 2008.

La chambre invite tout d'abord l'AASEA à faire rembourser les intéressés sans délai. Par ailleurs, afin de limiter à la fois les risques d'infraction et les difficultés d'identification des responsables, il est suggéré de réserver l'usage des véhicules aux seuls besoins et temps de service, c'est à dire de mettre un terme aux prêts de véhicule au personnel en dehors des heures de service comme cela a été le cas par le passé. Enfin la chambre rappelle que si les tableaux de bord avaient été tenus dans les règles, l'association n'aurait rencontré aucune difficulté d'identification des contrevenants comme c'est le cas pour l'une de ces amendes.

f) La gestion des allocations destinées aux jeunes : l'« argent de poche »

Les prestations d'aide sociale à l'enfance sont versées sur le fondement de l'article L. 228-3 du code de l'Action Sociale et des Familles et, pour les jeunes qui sont accueillis par des assistants familiaux, sur la base des articles L. 421-16 et D. 423-21 du même code.

C'est sur ces fondements que le Conseil général arrête périodiquement le taux des différentes allocations : argent de poche, habillement, cadeau de Noël... Les montants de ces allocations sont fixés en fonction de l'âge des enfants et constituent un droit.

La pratique constatée au sein de l'association consiste en une inscription des dépenses relevant de cette catégorie sur un feuillet ouvert au nom du jeune bénéficiaire et généralement visé par lui lors de la remise des fonds ou du paiement direct d'une dépense. Fréquemment ces feuillets sont établis sur plusieurs formulaires distincts et les tarifs départementaux ne sont pas affichés dans les locaux.

Il est ainsi impossible de connaître instantanément et de manière automatique le montant de « l'argent de poche » versé à un bénéficiaire donné sans effectuer un fastidieux travail de récolement des feuillets émargés, la totalité des dotations pouvant ne pas être utilisée. Le risque existe donc qu'une allocation prévue ne soit pas versée en totalité. Cette situation est anormale si l'on considère que le département verse bien la somme correspondant au barème lorsqu'il arrête le prix de journée.

La chambre ne peut donc que recommander à l'AASEA de tenir un compte de dépenses personnelles unique et informatisé pour chaque jeune de manière à pouvoir assurer une légitime reddition de comptes aux financeurs, la traçabilité des fonds en cas de contrôle ainsi qu'une visibilité pour les bénéficiaires, enfin d'afficher les barèmes dans les locaux ou de les insérer dans le livret d'accueil. Contrairement à ce que soutient le président dans sa réponse, il ne s'agit pas, par de telles mesures, d'homogénéiser les dotations reçues par les jeunes selon leur mode de prise en charge en faisant abstraction des décisions des deux autorités de tarification qui interviennent dans le champ des activités de l'AASEA, mais de s'assurer que les différentes dotations en vigueur sont bien respectées et qu'il puisse en être rendu compte fidèlement auxdits financeurs.

VI. LA SITUATION FINANCIERE

Les éléments chiffrés de 2008 qui sont cités dans le présent rapport sont provisoires.

6.1. Le bilan (2004-2007)

a) L'actif net

La valeur de l'actif net immobilisé de l'association diminue de 15 % au cours de la période, signe que le renouvellement des immobilisations n'est pas assuré. S'agissant notamment des bâtiments, leur entretien ne doit pas être perdu de vue par l'association en raison des questions de sécurité.

L'association dispose d'un patrimoine immobilier important situé sur la commune de Rosières, en périphérie de Troyes. Parmi ces biens figurent les bâtiments qui servent à son activité courante ainsi qu'un ensemble de terrains de 24 hectares composé de 12 hectares de peupleraie et de 12 de terres agricoles. Ces dernières étaient données à bail jusqu'en 2008 et produisaient un revenu annuel de 673 €; elles sont désormais libres d'occupation.

Ces biens ne sont ni en rapport avec l'activité, ni réellement producteurs de revenus. La décision d'en céder une partie a été prise en fin d'année 2008 par le conseil d'administration. Au total l'AASEA peut espérer récupérer entre 750 000 et 800 000 € destinés à financer 40 % des travaux de rénovation du CEP.

Les stocks (environ 10 000 € sur toute la période) ne sont pas évalués à leur juste niveau. Leur montant n'a pas varié entre 2007 et 2008. Ils comportent exclusivement des biens consignés tels les emballages et le bois de l'atelier menuiserie du CEP. Il y aurait également lieu de suivre un certain nombre de consommables stockés dans différents centres ainsi qu'au garage. La chambre recommande à l'AASEA de mettre en place une comptabilité de stocks exhaustive.

b) Les créances

Les créances clients ont augmenté de 37 % au cours de la période, notamment au cours des exercices 2006 et 2007. La variation représente ainsi 337 000 € entre les deux derniers exercices. Cette augmentation du niveau des créances traduit une légère dégradation des délais de paiement des collectivités publiques sur laquelle l'association doit pouvoir agir en établissant l'ensemble des justifications nécessaires à l'élaboration des factures de services à prix de journée et en effectuant des relances régulières, voire en insérant dans les conventions des clauses prévoyant des pénalités pour paiement tardif. L'une des conséquences de cette situation est le recours aux cessions de créances sous le régime de la loi Dailly à hauteur de 628 000 € à la fin 2007 compte tenu de la dégradation du niveau de la trésorerie de l'association. Par ailleurs, en janvier 2008, l'association a sollicité des avances de trésorerie auprès de ses financeurs et a obtenu l'accord de la seule direction de la protection judiciaire de la jeunesse.

Les délais de paiement calculés sur les factures émises par l'AASEA et relatives aux prestations de décembre 2007 sont de 43 jours en moyenne seulement. Afin d'améliorer sa trésorerie, l'association pourrait donc envisager de négocier des délais de paiement inférieurs à 45 jours avec ceux de ses clients qui dépassent ce délai. Dans le même but, et ainsi qu'elle s'y est engagée, elle devra également tout mettre en œuvre pour adresser ses comptes rendus financiers avant le cinq du mois suivant les prestations. Dans sa réponse, le président précise que désormais les deux principaux financeurs ont accepté le principe du versement d'avances représentant 80 % de la facturation trimestrielle et que dans les faits tous les comptes rendus financiers sont bien envoyés avant le cinq du mois suivant.

c) Les comptes bancaires

Les disponibilités sur compte bancaire deviennent négatives à la fin 2007 avec un solde débiteur global de 373 000 €. Cette situation a été couverte par la cession de créance évoquée plus avant.

Au moment du contrôle, l'association disposait de dix comptes bancaires ouverts dans deux établissements. Ces comptes étaient ouverts au nom des différentes structures de l'association, mais pas toutes, et leur nombre ne se justifie plus aujourd'hui. De plus, des cartes bancaires, au nombre de huit étaient adossées à certains de ces comptes et utilisées par les mêmes directeurs. Elles ont été supprimées fin 2008 par décision du président.

La situation des délégations de signature sur les comptes de l'association méritait elle aussi d'être rationalisée. En effet, on constate que certaines personnes disposaient toujours à la fin 2008 d'une procuration, sans limite de montant et sans restriction quant aux opérations, sur l'ensemble des comptes. Si une telle prérogative se justifie pleinement pour le président, la directrice générale et le trésorier, par contre elle ne se justifie plus en tant qu'elle concerne également le secrétaire adjoint, qui a quitté ses fonctions en 2003. La situation du trésorier démissionnaire fin 2008 devait également être régularisée. Ces régularisations sont intervenues en juillet 2009 et, aux termes de la réponse et des pièces justificatives fournies par le président de l'AASEA, la situation paraît désormais clarifiée en ce qui concerne les délégations de signatures sur les comptes bancaires.

En ce qui concerne le champ des opérations visées par les délégations, celui-ci incluait jusqu'alors les achats et ventes de SICAV et les commandes de carnets de chèques. Là aussi une régularisation est intervenue puisque désormais, selon le président, seul le trésorier et lui ont qualité pour procéder aux opérations sur SICAV. Par ailleurs il paraît de bonne gestion d'instaurer des règles de double signature pour les premières car elles engagent le patrimoine de l'association et de réserver la commande de chéquiers au seul trésorier. D'une manière générale, l'usage du virement devrait être privilégié.

Ont également procuration, sur les comptes annexes ouverts au nom des structures, les directeurs de celles-ci ainsi que le secrétaire administratif. C'est notamment sur la base de cette procuration que ce dernier retire des espèces pour alimenter les caisses des structures. Les limitations relatives à l'usage de ces comptes sont seulement d'ordre interne. Une lettre du président de l'association adressée au directeur de l'agence du CIC, en date du 6 novembre 2003, avait pourtant apporté une restriction à l'usage de ces comptes par les structures : les opérations courantes ne pouvaient dépasser 10 000 €. Une telle limitation paraît de peu d'effets, les intéressés pouvant scinder un achat de plus de 10 000 € en plusieurs paiements. Cette règle devrait être modifiée et concerner plutôt les opérations appréhendées dans leur ensemble plutôt que les paiements pris individuellement.

Enfin, trois comptes ne sont pas limités dans leur usage vis-à-vis de l'agence : le n° 406 « Association sauvegarde de l'enfance », le n° 407 « AASEA – Direction générale » et le n° 408 : « AASEA – CEF ». L'usage de ces comptes devrait être défini par l'association à l'égard de la banque, faute de quoi aucune restriction n'est fixée quant à leur utilisation.

En tout état de cause, la chambre estime que les activités de l'association ne justifient pas la détention d'un aussi grand nombre de comptes. Ce foisonnement est une source d'inutiles complications. Compte tenu de l'importance du maniement d'espèces, cela accroît inutilement les risques.

La chambre recommande donc à l'association de réduire le nombre de ses comptes et d'instaurer un double visa pour les chèques d'un montant important à définir.

d) Les caisses et l'utilisation des espèces

Le montant du compte caisse était de 19 500 € fin 2007, ce qui ne paraît pas objectivement élevé. La modestie de ce solde recouvre pourtant des mouvements d'espèces conséquents : 830 000 € en 2007 et 780 000 € en 2008.

Les caisses, entendues comme lieu de détention d'espèces donnant lieu à comptabilisation distincte, étaient au nombre 20 au 31 décembre 2008, sous réserve que toutes aient bien été reprises en comptabilité, ce dont les documents provisoires permettent de douter. Ces caisses étaient encore au nombre de 70 à la fin de l'exercice précédent. Une telle dispersion n'a de justification que le confort des éducateurs utilisateurs, les montants maniés étant parfois inférieurs à 100 € sur l'année. En tout état de cause cette multitude de points de détention d'espèce, qui n'a d'équivalent que dans des entreprises commerciales de grande taille, est à la fois source d'erreur et de risques.

C'est une source d'erreur puisqu'il a été impossible à la chambre de contrôler physiquement l'intégralité des sommes détenues en janvier 2009 par certaines caisses détenues au niveau de grands services, et que celles qui ont pu être contrôlées physiquement présentent des erreurs ou des omissions.

C'est une source de risque compte tenu que les pièces et billets sont généralement conservés dans des enveloppes ou des pochettes au nom des éducateurs et conservées dans un même coffre, ce qui autorise les « emprunts temporaires » entre éducateurs. En tout état de cause, les lieux de conservation étant des lieux de passage du public, le risque n'est pas théorique d'avoir à faire face à des emprunts non autorisés. De plus, le secrétaire administratif est le principal agent chargé d'opérer les retraits bancaires et l'approvisionnement des caisses annexes.

A titre d'illustration, en 2007, pour le seul compte principal, il a effectué 43 retraits, d'un montant moyen de 8 600 € (les sommes allant jusqu'à 15 000 € par opération), à des périodes régulières (dans 58 % des cas le même jour de la semaine). Une règle prudentielle élémentaire voudrait que ces opérations n'interviennent pas de manière aussi facile à prévoir.

Si le montant global des anomalies rencontrées sur les caisses contrôlées physiquement par la chambre en janvier 2009 n'est pas objectivement conséquent, il dénote cependant un laxisme certain à la fois dans la tenue des écritures de caisses et / ou dans le maniement des espèces par les éducateurs. Parmi ces lacunes on relève, du plus grave au plus véniel :

- l'impossibilité de vérifier physiquement l'une des caisses (SPEMO), malgré l'information préalable du directeur du service quelques jours auparavant et quoi qu'affirme ce dernier qui n'avait pas centralisé, comme il lui était demandé, les sous caisses des éducateurs, rendant ainsi le contrôle de sa seule caisse totalement inopérant ;
- des explications seulement plausibles pour un écart de 1 200 € au 31 décembre 2008, qui a fait l'objet d'un reversement spontané à la banque quelques jours avant le contrôle de la chambre (SPEMO), les explications reçues du directeur sur ce point n'étant pas recevables dans la mesure où elles décrivent une opération interne sans effet sur le différentiel constaté entre la caisse du service et la comptabilité générale de l'association ;
- des écarts non justifiés entre comptabilité générale et caisse, compte non tenu des dépenses inscrites en comptabilité sans pièces justificatives ;
- de nombreuses petites dépenses appuyées de pièces justificatives insuffisantes quant à l'objet de la dépense mais néanmoins comptabilisées au titre de « repas » (pour le seul SPEMO, le total des opérations litigieuses s'élève à 604 € pour la totalité de l'exercice 2007) ;
- le retard conséquent pris dans la fourniture des pièces justificatives qui induit un retard de comptabilisation des opérations (SPEMO, opérations de novembre 2008 non comptabilisées au 19 janvier 2009) d'ailleurs confirmé par la réponse reçue du directeur de ce service ;
- un éducateur ayant quitté l'association sans remettre le solde de sa caisse (297 €) ;
- deux caisses non reprises en balance d'entrée 2008 dont rien n'indique que le solde ait été transféré dans un autre compte (montants en cause 510 € et 64 €) ;

- la non reprise des « à nouveau » au 1^{er} janvier 2008 par le nouveau logiciel comptable (ensemble des comptes) ;
- une caisse qui serait « en avance » par rapport à la comptabilité générale sans explication apparente (FJT Copainville, + 82 €).

En conclusion, le montant du compte caisse figurant au bilan au 31 décembre 2008 est erroné.

Dans son rapport provisoire la chambre recommandait donc à l'AASEA de sécuriser l'usage des espèces et d'en restreindre l'usage aux seules dépenses qui ne peuvent être envisagées avec un autre moyen de paiement. A cet égard l'argument de l'aspect pédagogique avancé par les éducateurs pour privilégier le recours aux seules espèces n'est pas recevable dans la mesure où il ignore la réalité des usages actuels de la société. Dans sa réponse sur ce point le président précise qu'une évolution conséquente est intervenue depuis. Ces caisses sont désormais sous la responsabilité de collaborateurs désignés référents comptables qui les gèrent au moyen du logiciel comptable ce qui doit éviter les décalages relevés par la chambre. Enfin toutes les caisses du SPEMO ont été supprimées du fait de la réduction d'activité et du départ du directeur.

e) Les comptes de passif

Les fonds de réserve associatifs, qui constituent les fonds propres de l'association, sont en nette diminution au cours de la période examinée ; ils passent de 981 000 à 770 000 € entre 2004 et 2007 (- 21 %).

L'encours de la dette diminue de 24 % au cours de la même période, passant de 457 000 à 348 000 € dont un emprunt de 230 000 € souscrit en 2004 pour la mise en place du centre éducatif fermé. Cette situation pourrait être qualifiée de convenable si l'association dégagait des excédents d'exploitation, ce qui n'est pas le cas.

Le bilan enregistre désormais à son passif l'ensemble des résultats liés à son activité. Depuis 2007, les dépenses inopposables à l'autorité de tarification (c/114-2), apparaissent distinctement au bilan, en conformité avec le décret comptable de 2003.

6.2. Le compte d'exploitation (2004-2007)

Les recettes d'exploitation sont en légère mais constante progression au cours de la période examinée, soit + 6,2 % entre 2004 et 2008. Les achats courants n'augmentent pratiquement pas (+ 4 %) et semblent donc maîtrisés.

La masse salariale progresse quand à elle de 6,6 % au cours de la période, soit à un rythme proche de celui des recettes.

Malgré cela le résultat d'exploitation est structurellement déficitaire, signe que ce sont les paramètres d'exploitation qui sont déséquilibrés. La solution de l'équilibre semble donc à rechercher dans la réduction des charges, au premier rang desquelles figure la masse salariale, plutôt que dans l'accroissement des recettes, lesquelles sont tirées d'activités « à prix de journée » difficilement « négociables » avec les commanditaires publics et dépendent, en tout état de cause de la structure des coûts. Dans sa réponse, le président de l'AASEA tient à souligner qu'il n'envisage pas le recours aux suppressions d'emplois comme la seule et unique modalité d'amélioration de la gestion de l'association dans la mesure où une telle disposition s'accompagnerait à terme d'une perte d'activité, donc de recettes, argument que la chambre ne conteste pas. Il indique que son action actuelle vise plutôt à développer la mutualisation des moyens afin de générer des gains de productivité. Cette solution paraît effectivement adéquate à la situation de l'association, notamment mais pas exclusivement, en ce qui concerne le parc automobile et les transports comme cela a été évoqué au § IV.3.

Les frais financiers sont très faibles et n'augmentent en 2007 qu'en raison de la cession d'importantes créances sous le régime de la loi Dailly.

Le résultat courant avant impôts est lui aussi structurellement déficitaire au cours de la période examinée. Les autres paramètres liés aux opérations en capital étant négligeables, il en résulte un déficit également structurel, variant entre – 203 000 et – 400 000 €

VII. LA GESTION DU PERSONNEL ET DES REMUNERATIONS

L'éparpillement et le fort degré d'autonomie de gestion des structures de l'établissement que l'on constate au cours de la période examinée par la chambre, constituent de toute évidence un handicap pour le suivi des effectifs et la gestion de la masse salariale.

7.1. Les effectifs

La masse salariale s'élève à plus de 8 millions d'euros (déclaration annuelle des salaires 2007). Les personnels relèvent de la convention collective nationale du 15 mars 1966.

De 2003 à 2007 l'effectif de l'association a progressé selon le détail suivant établi à partir des déclarations annuelles des salaires :

Nombre de salariés	2003	2004	2005	2006	2007
Dans l'année	412	418	431	426	430
Au 31 décembre	344	372	365	364	356

Toutefois, l'association est dans l'incapacité de suivre l'évolution de ses effectifs en équivalent temps plein (ETP) entre 2003 et 2008 et pour certains de les affecter précisément en raison, notamment, d'affectations multiples et variables. Dans sa réponse le président indique que désormais l'utilisation du logiciel CEGI et de l'ensemble de ses modules permet un comptage exhaustif et fiable des emplois en ETP.

7.2. La gestion des dossiers

a) Méthodologie

La chambre a procédé par sondage pour évaluer la qualité de la gestion des personnels. Un échantillon aléatoire a été tiré dans trois populations de salariés. Le panel étudié représente ainsi 10 % des personnels en poste entre le 1^{er} janvier 2005 et le 31 décembre 2007. Cet échantillon est composé de 31 dossiers : 15 de la catégorie « cadres », 5 de la catégorie « ASFAM » et 15 relevant de la catégorie « autres ».

b) Anomalies constatées relevées

Lors du contrôle, la majorité des dossiers des salariés n'étaient pas à jour et souvent incomplets, qui plus est répartis entre trois modules dispersés (service, comptabilité et paye). La chambre a repris la procédure de constitution du dossier d'embauche et en a vérifié l'application concrète. Par rapport à la pratique prévue, un certain nombre d'anomalies peuvent être relevées :

- L'absence de contrat écrit

L'article 13 de la convention collective prévoit que « *tout engagement verbal sera confirmé à l'intéressé, dans un délai maximal de 8 jours, par une lettre d'embauche précisant :*

- *la date d'entrée,*

- la nature de l'emploi et des fonctions,
- le lieu où s'exercera l'emploi,
- le coefficient hiérarchique,
- la durée de la période d'essai et celle, en cas de licenciement ou de démission, du délai-congé,
- l'échelon de majoration pour ancienneté et les conditions d'accession à l'échelon supérieur,
- la rémunération mensuelle brute,
- le type de régime de retraite complémentaire et, s'il y a lieu, de prévoyance, ainsi que le taux et la répartition des cotisations,
- la convention collective appliquée à l'établissement. Celle-ci est tenue à la disposition du nouveau salarié et le règlement intérieur sera affiché dans les conditions prévues au code du travail.

Toute modification individuelle au contrat de travail sera notifiée à l'intéressé par écrit. »

En ce qui concerne la situation constatée par la chambre, l'association ne rédigeait pas systématiquement de contrat de travail et n'en conservait pas de copie dans le dossier personnel de l'agent. Sur un échantillon de 26 dossiers, 84 % comportaient un contrat à durée déterminée ou une lettre d'embauche, 3 % un arrêté de détachement mais dans 13 % aucun document susceptible d'établir le lien entre employeur et employé n'a été retrouvé.

La chambre recommandait à l'association de procéder à la rédaction, pour chaque nouvelle embauche, d'un contrat de travail et d'en conserver une copie. Le président de l'AASEA précise dans sa réponse que pour « les nouvelles embauches, les contrats écrits respectent la procédure évoquée dans le rapport. » Il reconnaît cependant qu'en ce qui concerne les dossiers anciens, objet des observations provisoires, l'association est toujours dans une phase de remise à jour.

- La justification de la qualification

L'article 11 de la convention collective relatif au recrutement prévoit que « *tout candidat devra justifier des aptitudes professionnelles, références, titres ou diplômes ou, pour le personnel technique, de la connaissance approfondie de l'emploi. (...) La preuve du niveau de qualification devant être apportée par l'intéressé lui-même. »*

L'examen du même échantillon permet de constater que seuls 55 % des dossiers comportent la copie d'un diplôme.

C'est ainsi qu'il n'a pas été trouvé de diplôme dans des dossiers de cadres, de psychologue, de moniteur d'atelier, d'éducateur spécialisé et d'éducateurs techniques.

De même, au vu des éléments de leur dossier, certains employés justifient seulement d'un diplôme inférieur à l'emploi qu'ils occupent. Ainsi, l'emploi d'éducateur spécialisé n'est accessible qu'avec un diplôme d'éducateur spécialisé ; or, au vu des éléments du dossier d'un employé, l'intéressé ne possède qu'un baccalauréat. De même, un cadre ne possède qu'un contrat de qualification.

Compte tenu de l'absence de diplômes dans près d'un cas sur deux, il n'est pas possible d'affirmer que tous les employés répondent aux qualifications requises par la convention collective pour assurer leurs fonctions. En conséquence, la chambre recommandait à l'AASEA de mettre l'ensemble des dossiers du personnel à jour en réclamant les diplômes qui font défaut, de vérifier le niveau de qualification du personnel avant l'embauche et lors d'une promotion interne, enfin de conserver une copie des diplômes dans le dossier administratif.

Pour le président, la situation relevée par la chambre peut s'expliquer par le fait que des collaborateurs recrutés depuis de nombreuses années ont vraisemblablement été embauchés avec les qualifications requises à l'époque et que leur ancienneté leur a permis d'atteindre le niveau de qualification désormais requis. A cet égard, la chambre suggère à l'association de proposer à ces salariés de faire valider leurs compétences dans le cadre de la procédure de valorisation des acquis de l'expérience.

- Les fiches de poste

Le règlement administratif précise les missions des principaux cadres de l'association. Il doit servir de référence aux responsables et chefs d'établissements ou de services de l'association. Un exemplaire peut leur être remis.

On constate cependant qu'il n'y a pas de fiche de poste dans la majorité des dossiers administratifs des personnels (77 %). Ainsi que l'a relevé le rapport de l'auteur de l'audit social (page 26), les personnels s'interrogent sur la nature des fonctions à exercer dans le cadre de leur métier. Consciente de cette difficulté, la direction générale a entrepris d'élaborer de telles fiches. Celles qui ont été examinées début janvier 2009 demeurent encore au stade de l'inventaire des tâches et ne comportent ni réelle définition des attentes de l'employeur, ni positionnement à l'intérieur de la structure, ni critères d'évaluation.

Aussi la chambre recommande à l'AASEA d'élaborer à terme des fiches de poste plus dynamiques, datées et signées par les salariés et l'employeur.

Il pourrait également être envisagé de mettre en place des contrats d'objectifs annuels personnalisés.

7.3. Gestion des carrières et des rémunérations

a) L'avancement des personnels

Selon l'article 39 de la convention collective relatif à la majoration d'ancienneté : « *la durée d'ancienneté exigée pour chaque progression d'ancienneté peut être réduite dans les conditions suivantes : d'une année lorsque cette durée est de trois ans, d'une année et demie lorsqu'elle est de quatre ans, sous réserve que le même salarié ne puisse bénéficier de deux réductions consécutives.* »

L'association n'est pas dotée de règle pour déterminer les réductions de la durée des échelons. Les avancements sont quasi systématiques pour tous les salariés. Le centre de gestion établit une liste des personnels promouvables et le secrétaire général administratif valide les avancements. De ce fait, la quasi totalité des personnels bénéficie de la majoration d'ancienneté maximum.

A titre d'exemple, Monsieur X. recruté en mai 2004 en contrat à durée indéterminée à l'indice 424, a été classé à l'indice de 438 en juillet 2004. Il est resté deux mois à l'indice 424 au lieu d'une année.

De même, Monsieur Y. recruté en juin 2004 en tant que conseiller technique (coefficient 720), a été promu chef de service, cadre de classe 2 - niveau 2 (coefficient 770) par un avenant à son contrat de travail en date du 1^{er} septembre 2004. Ainsi en l'espace de deux mois, il a obtenu 50 points alors qu'un cadre ne peut acquérir que tous les trois ans, de 23 à 25 points.

Cette générosité, lorsqu'elle n'est pas dérogatoire à la convention collective, peut se révéler contreproductive en termes de gestion des ressources humaines dans la mesure où elle ne permet pas à l'employeur de discriminer utilement selon les mérites réels de ses collaborateurs. De plus elle prive l'association d'un outil de « motivation / sanction » efficient.

Aussi, la chambre recommande à l'AASEA en premier lieu de définir une stratégie interne de promotion. Par ailleurs, outre le strict respect de la convention collective en matière d'avancement et de reclassement, l'association aurait besoin de mettre en place une gestion des carrières, au besoin informatisé.

Le président de l'AASEA souligne que la pratique relevée par la chambre résulterait de la volonté de l'association de reconnaître les compétences de ses salariés, leur disponibilité ou le travail supplémentaire effectué. Il indique enfin que l'outil CEGI permet désormais d'envisager une gestion informatisée des carrières de ses salariés. La chambre considère pour sa part que des promotions accordées à des salariés qui ont moins d'un trimestre d'ancienneté dans le poste, au motif que leurs services justifient déjà d'un besoin de reconnaissance, présentent un caractère irréaliste. Elle admet par ailleurs que l'utilisation du logiciel CEGI puisse contribuer à l'amélioration du management des emplois et des compétences en raison du caractère objectif des informations traitées.

b) Le régime indemnitaire

Conformément à la convention collective, le régime indemnitaire est fixé par le contrat de travail. La valeur du point retenu par la chambre pour les besoins du rapport est celle applicable avant l'entrée en vigueur, au 1^{er} novembre 2007, de l'avenant n° 311 à la convention collective fixant cette valeur à 3,67 €. En effet, compte tenu du caractère rétroactif de cet avenant, l'AASEA n'a pu l'appliquer qu'à partir de septembre 2008.

- Des marges de manœuvre délibérément faibles

Le régime indemnitaire, qui présente un caractère facultatif, est un outil de management. D'une manière générale, l'association l'applique avec largesse. Ainsi, il ne paraît pas de bonne gestion d'attribuer aux employés, dès leur embauche, ou à la suite d'une promotion interne, le taux indemnitaire maximum. Cette manière de procéder prive l'employeur de toute marge de progression de la rémunération en raison des résultats atteints et des progrès réalisés. Aussi, la chambre recommande à l'AASEA, d'une manière générale, de définir une politique qui puisse demeurer incitative et discriminante en la matière.

- La majoration familiale de salaire

L'incidence financière globale de la majoration familiale de salaire est de 24 849 € en 2007, et de 19 876 € en 2008. Cette indemnité est accordée à tout salarié chargé de famille et concerne les personnels recrutés avant le 1^{er} juillet 1999. En effet, l'avenant du 1^{er} octobre 1999 à la convention collective de 1966 suspend le versement de la majoration familiale de salaire à compter du 1^{er} juillet 1999, sauf pour les salariés qui en étaient bénéficiaires à cette date, lesquels en conservent l'avantage jusqu'à l'extinction de leurs droits.

Parmi l'échantillon de 26 dossiers examinés par la chambre, cinq salariés bénéficient encore d'une majoration familiale de salaire, dont certains pour des enfants ayant en 2007 plus de 25 ans, soit plus que l'âge limite prévu pour le bénéfice de cette indemnité.

En dehors d'une attestation sur l'honneur mise à jour au fil des naissances, l'association ne dispose pas, dans ses dossiers, de justification des charges de famille extérieure aux bénéficiaires. L'employeur n'a donc aucune certitude quant au nombre des enfants à charge.

De plus, selon l'article 3 de la CCN 66, « *le bénéfice de cette majoration familiale de traitement n'est pas cumulable entre conjoints* ». Au vu des dossiers, aucun justificatif périodique de non perception par le conjoint de cette indemnité n'a été fourni par les bénéficiaires.

Aucune vérification de la situation des personnels, ni préalable ni périodique, n'a été effectuée, au risque de verser indûment une majoration de salaire.

En définitive, des doutes sérieux affectent l'attribution de cette majoration.

La chambre recommande à l'AASEA de réviser l'ensemble des indemnités actuellement payées sur la base de documents justificatifs actualisés et de mettre un terme aux versements qui seraient irréguliers.

- L'indemnité d'astreinte

Au sein de l'échantillon examiné par la chambre, cinq cadres perçoivent cette indemnité. Les principales anomalies relevées concernent les points suivants.

- *L'indemnité d'astreinte a un caractère réel*

Aux termes de l'article 16 de l'avenant 265 du 21 avril 1999, « *en contrepartie des contraintes permanentes et de l'obligation de disponibilité en découlant, le directeur, ou le cadre ayant capacité à exercer cette responsabilité, bénéficie d'une indemnité destinée à compenser les astreintes auxquelles il est tenu.* » Par ailleurs « *il ne peut être effectué plus de 26 semaines d'astreintes dans l'année* ».

Contrairement au caractère réel retenu par le texte susvisé, l'association a choisi de verser cette indemnité sur une base forfaitaire. Partant de ce principe, les cadres sont rémunérés sur la base de 195 points par mois⁵. Ainsi l'association indemnise des astreintes sans s'assurer de l'effectivité du service, transformant la notion de service fait en droit forfaitaire.

Selon les plannings de travail consultés par la chambre, les cadres concernés ont effectué entre 8 et 20 semaines d'astreinte en 2007, parallèlement, ils ont été rémunérés pour 26 semaines.

Ainsi, en 2007, deux personnes qui ont effectué, respectivement 18 semaines et 17 semaines et 2 jours d'astreinte, ont néanmoins perçu chacune une indemnité équivalant à 26 semaines.

Dans sa réponse le président confirme que la pratique du lissage de l'indemnité sur une base forfaitaire n'est pas conforme à la règle et que, ce faisant, l'association a pris un risque en constituant un droit acquis sur lequel il lui sera difficile de revenir dans certaines situations. La réponse de l'un des deux bénéficiaires signale, pour justifier le niveau de son indemnité d'astreinte, l'existence, dans son service, d'un second planning. La chambre, à qui ce document n'a pas été présenté au moment de l'instruction, n'a pas l'assurance que les périodes d'astreintes qui figurent sur ce second planning ne font pas double emploi certains jours avec les astreintes du premier consulté. Au surplus la tenue de deux documents ne semble pas de bonne gestion dans la mesure où elle peut être source de confusion.

- *L'indemnité d'astreinte n'est pas cumulable avec les congés*

De plus, l'article 4 de l'accord 2005-04 du 22 avril 2005 relatif aux astreintes dispose que « *les astreintes ne peuvent pas être effectuées pendant les congés légaux, les congés conventionnels et les jours de repos RTT.* » Malgré cela, sur la base des plannings d'astreinte et des tableaux de congés, la chambre a pu relever trois situations dans lesquelles les intéressés étaient à la fois en congés et d'astreinte si l'on s'en tient à l'indemnité perçue au titre de ces périodes.

En ce qui concerne la directrice générale, celle-ci n'apparaît pas comme personnel d'astreinte. Elle n'en a d'ailleurs pas effectué au cours du second semestre 2007, quand bien même elle aurait assuré l'intérim de deux services (USMA et PASSAGE). De même, aux termes de l'avenant à son contrat de travail en date du 30 juin 2007, le bénéfice d'une telle indemnité ne lui est pas accordé. Pour autant, de juillet à décembre 2007, elle a, sur décision du bureau de l'association, perçu six mois d'indemnité d'astreinte soit 4 258,80 € (195 points mensuels X 6 mois x 3,64 €).

⁵ Sachant que l'indemnité d'astreinte est de 90 points par semaine (12 points par jour), l'association effectue le calcul suivant : (26 semaines x 90 points) / 12 mois = 195 points.

A strictement parler, la directrice générale n'a pas effectué d'astreinte même si sa disponibilité pour intervenir en urgence au cours des week-ends n'est pas contestable. Les réponses de l'intéressé et du président de l'AASEA confirment le fait mais justifient le versement temporaire de l'indemnité d'astreinte à la fois par le souci de compenser des remplacements de directeurs de service et pour palier l'absence d'indemnité de logement en attendant la décision des autorités de tarification. La chambre, qui ne conteste pas ces faits, rappelle cependant qu'il n'est pas de bonne gestion de recourir à une mesure salariale dans un but étranger à celui fixé par les règles qui l'instaurent, au risque d'en affaiblir la portée pour l'avenir ou pour les tiers.

- *L'indemnité d'astreinte ne peut se cumuler avec le bénéfice d'un logement à titre d'avantage en nature*

Selon les dispositions de l'article 16 de la convention collective, l'indemnité d'astreinte « *peut en tout ou partie, être rémunérée sous la forme d'un logement à titre gratuit, ainsi que de la gratuité des charges annexes (eau, chauffage et électricité).* »

L'un des cadres logé à titre gratuit dans un pavillon de l'association bénéficie également de l'indemnité d'astreinte. Le trop perçu à ce titre ressort à 3 074 € en 2007.

En ce qui concerne les astreintes, et dans l'attente d'une future refonte de la convention collective, la chambre rappelle qu'un dispositif conventionnel existe et qu'il n'est pas respecté ; il s'agit de l'accord 2005-04 du 22 avril 2005 relatif aux astreintes, notamment de son article 4. Aussi est-il recommandé à l'AASEA d'établir une liste des catégories de personnels susceptibles d'effectuer des astreintes, et de préciser les modalités pratiques de leur organisation après consultation des instances représentatives du personnel. De plus l'association devra s'assurer de l'effectivité du service fait avant de payer les indemnités et respecter la réglementation relative aux règles de non cumul rappelées ci-dessus.

- L'indemnité de sujétion particulière

L'avenant au contrat de travail de l'un des cadres de l'association, en date du 1^{er} juin 2007, prévoit qu' « *en compensation des responsabilités prises pendant l'absence de la chef de service (...)* » l'intéressé se voit attribuer « *une indemnité différentielle mensuelle de responsabilité de 31,80 points et une indemnité de sujétion particulière de 80 points* ».

La fiche de paie de décembre 2007 de l'intéressé comportait toujours l'indemnité de sujétion particulière de 80 points, ce qui représente un paiement indu de 291,20 € bruts par mois.

Le président de l'AASEA indique dans sa réponse qu'une « révision des indemnités des cadres est en cours et sera finalisée en fin d'année en tenant compte des préconisations faites par la chambre régionale des comptes.

- Les indemnités « boisson » et « transport »

Les éducateurs et les chefs de services de la prévention perçoivent les indemnités « boisson » et « transport » 11 mois par an. Le montant annuel de ces deux primes cumulées ressort à environ 50 000 € en 2007 et 2008. Dans la pratique il s'agit des menues dépenses effectuées par les éducateurs pendant les activités encadrées, notamment lorsqu'ils prennent, lors de leurs « tournées », un repas ou une collation en ville avec des jeunes.

La recherche du fondement juridique de ces primes conduit la chambre à considérer que celui-ci fait défaut. En effet, le seul support utilisé par l'association pour les verser est un courrier du 15 octobre 1973 adressé par M. Delhalle, président de l'association entre 1973 et 2001, au préfet de l'Aube.

Ce courrier indique qu' « *il a en outre été décidé, conformément à ce qui se pratique dans la Marne, d'allouer à chacun (éducateur prévention) une indemnité supplémentaire de transport de 30 points, et une prime dite de « bistrot » de 30 points également, soit 60 points au total pendant 11 mois de l'année (ces deux primes ne sont pas versées pendant le mois de congés).* »

Ce document ne saurait constituer un support conventionnel valable ; la convention collective ne prévoyant pas le défraiement de ces dépenses en dehors du régime habituel de remboursement des frais professionnels. Tout au plus s'agit-il d'un usage de l'époque.

Dans le procès verbal du conseil d'administration du 10 mars 2001, le directeur général proposait de réformer l'attribution de ces deux indemnités en remboursant les frais réels, sur justificatifs, avec un plafond de 1 200 francs par mois (182,93 €). Cette proposition est restée sans suite.

Actuellement, l'association rembourse ce type de dépenses sur la base des frais réels bien que le nom des convives ne soit presque jamais indiqué sur les justificatifs transmis aux services comptables.

Il y a donc double emploi entre le paiement des indemnités de boisson et de transport et la prise en charge des frais réels, double emploi auquel la chambre invite l'association à mettre un terme. La réponse du président de l'AASEA indique que « les indemnités boisson-transport viennent de faire l'objet d'une régularisation par une note de service transmise à chaque salarié de la Prévention-rue concerné. Elle est bien appliquée à ce jour ». La chambre observe cependant que cette note ne met pas fin au versement de l'indemnité de boisson, sans fondement juridique, mais précise « *à partir du 1^{er} juillet 2009, le budget de fonctionnement mensuel alloué à chaque éducateur doit être utilisé uniquement pour une aide financière ou un secours à l'usager. Les tickets d'alimentation, de boisson ou de stationnement ne seront plus pris en compte* » sans définir ce que sont les secours et sans prévoir de support à leur justification ce qui maintient ouverte la brèche existant dans le dispositif antérieur.

c) Les heures supplémentaires

Aucun suivi fiable des heures supplémentaires n'est actuellement en vigueur. Le dispositif repose essentiellement sur des déclarations orales des chefs de service.

La chambre recommande la mise en place d'une procédure de suivi de l'attribution de l'indemnisation des heures supplémentaires, par exemple en rendant obligatoire une autorisation préalable de la hiérarchie et a posteriori, un contrôle du décompte précis des heures supplémentaires effectuées. Le président précise à ce sujet que, depuis décembre 2008, chaque bénéficiaire doit produire un état visé par son chef de service, état qui est ensuite supervisé par la directrice générale, en référence au tableau adopté par la commission paritaire « ARTT ». De plus, le paiement n'est déclenché qu'en fin d'année.

d) Les autorisations d'absence

Jusqu'au début de l'année 2009, l'association n'était pas dotée d'une procédure lisible d'autorisation d'absence.

Chaque service et établissement possédait son propre formulaire de demande, lesquelles n'étaient pas centralisées au niveau du centre de gestion, non plus que les demandes de congés. Dans ces conditions, aucun suivi des plannings de congés des directeurs des établissements et des chefs de services ne pouvait être assuré par la secrétaire de direction du centre de gestion.

La chambre invite l'association à mettre rigoureusement en application la nouvelle procédure dont elle vient de se doter et à informatiser le suivi des congés.

e) La formation des personnels

L'accord 2005-01 de la branche sanitaire, sociale et médico-sociale à but non lucratif, relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie, a été signé par les partenaires sociaux le 7 janvier 2005.

L'employeur s'engage à appliquer au plus tard le 1^{er} janvier 2008 un taux de participation à la formation continue de 2,30 % de la masse salariale brute dont 1,60 % au titre du Plan de Formation, 0,50 % au titre des périodes et contrats de professionnalisation, du tutorat et de l'observatoire, 0,20 % au titre du CIF.

- Un effort de formation important

En 2007, les frais prévisionnels engagés par l'association en ce qui concerne uniquement le plan annuel unifié de formation (PAUF) étaient évalués à 235 000 €, soit une dépense supérieure de 21% au seuil conventionnel. L'ASEA réalise ainsi un important effort de formation de ses employés. Quant au montant du PAUF, le président indique dans sa réponse qu'il résulte d'une pratique consistant à proposer un budget surestimé afin d'obtenir un accord de financement le plus élevé possible, à quoi la chambre fait observer qu'il s'agit là d'un procédé peu acceptable.

La recherche de l'efficacité de la politique de formation implique surtout de s'interroger sur l'adéquation de cet effort aux besoins réels de l'association. Trois constats peuvent être faits à cet égard.

- Un tiers seulement des personnels bénéficie d'une formation (2007)

En 2005, 9,58 % des salariés ont bénéficié d'une formation d'une durée moyenne de 137 heures soit quatre semaines de formation. En 2007, ils étaient un tiers à suivre une formation sur une durée moyenne de 54 heures, soit environ deux semaines.

Dans un souci d'efficacité d'ensemble du dispositif, la chambre invite l'association à étendre le champ des bénéficiaires des formations. Le président, dans sa réponse, indique que la mise en œuvre de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences devrait permettre d'étendre le champ des bénéficiaires de formations.

- La formation de personnels recrutés sans qualification

Quelques personnes recrutées sans qualification adéquate au poste auquel elles ont été affectées ont été inscrites d'office en formation. La détention de qualifications universitaires généralistes pourrait ainsi être exigée dès l'embauche pour une meilleure sélectivité des candidats

Si la chambre ne saurait reprocher à un employeur son effort de formation ni son souci d'assurer la promotion interne, en revanche elle constate que l'association a pris un risque en formant des personnels nouveaux sans s'assurer de leur collaboration à l'issue de celle-là. Compte tenu de la réponse apportée par le président la chambre précise que son observation ne vise évidemment pas les emplois aidés qui ont bénéficié de ces formations imposées par leur statut, et concerne en définitive peu de personnes.

- La promotion de personnels non détenteurs d'une qualification : le cas de trois directeurs

Le cas de trois directeurs de structure appelle une observation particulière eu égard aux risques encourus par l'association en tant qu'employeur.

L'article D. 312-176-9 du code de l'action sociale et des familles créé par le décret n° 2007-221 du 19 février 2007 prévoit que « *les professionnels visés aux articles D. 312-176-6 et D. 312-176-7 peuvent être recrutés au niveau immédiatement inférieur, s'ils s'engagent à obtenir, dans un délai de trois ans à compter de leur recrutement, la certification de niveau supérieur requise.*

Dans le cas où l'établissement ou le service social ou médico-social atteint les seuils fixés au b de l'article D. 312-176-6, le professionnel déjà chargé des fonctions de direction, qui ne serait pas titulaire d'une certification de niveau I, dispose d'un délai de trois ans à compter de la clôture du troisième exercice comptable consécutif attestant le franchissement du deuxième des seuils, pour obtenir une certification de ce niveau. »

Par ailleurs, l'article D. 312-176-7 du même code précise que « (...) *tout professionnel chargé de la direction d'un ou plusieurs établissements ou services sociaux ou médico-sociaux doit être titulaire d'une certification au moins de niveau II enregistrée au répertoire national des certifications professionnelles prévu à l'article L. 335-6 du code de l'éducation.* »

Trois personnes ont été promues aux fonctions de directeurs de structure sans disposer de la qualification requise. Les avenants aux contrats de travail des intéressés stipulent pourtant de manière express que leur fiche de poste exige qu'ils se forment « *à la formation de directeur d'établissement médico-social (CAFDES ou aux fonctions de direction) qui sera prise en charge sur le plan de formation de l'association.* »

Aucune de ces trois personnes n'était qualifiée au sens de la réglementation à la fin janvier 2009 et, compte tenu des délais d'obtention des diplômes, il est matériellement impossible qu'ils le soient avant l'échéance des trois ans. Celle-ci se situe en effet entre le 30 juin et le 26 juillet 2009.

La première personne n'apparaît même pas dans le plan de formation 2003 et 2008 ; la seconde a débuté la formation en 2003 et 2004 et l'a arrêtée pour des raisons personnelles. L'association a néanmoins payé 5 022 € pour cette formation interrompue. La troisième personne s'est bien inscrite à la formation au CAFDES mais celle-ci a été annulée en 2004 suite à l'échec aux tests de présélection. L'avenant à son contrat de travail, lui donne un délai de trois ans, à partir du 1^{er} juillet 2006, pour obtenir le diplôme. Faute d'avoir repris la formation, l'intéressé aurait pu éventuellement entreprendre une procédure de validation des acquis de l'expérience mais ne l'a pas fait. A compter du 30 juin 2009 elle sera donc elle aussi en situation d'occuper un poste sans en avoir la capacité juridique à défaut de qualification reconnue par les textes.

L'AASEA se retrouve devoir gérer une situation à tout le moins délicate depuis juillet 2009 en raison des risques juridiques liés à l'absence de qualification de ses trois directeurs d'établissements. La réponse du président, qui s'appuie à la fois sur une disposition introduite par le décret n° 2007-221 du 19 février 2007 et sur une consultation juridique que l'AASEA a sollicitée auprès de sa fédération, affirme au contraire que les trois directeurs en cause « *peuvent mener à bien leur demande et inscription en VAE.* » Il est pris acte de cette faculté. L'AASEA devrait donc désormais s'assurer que les parcours de validation des acquis de l'expérience sont effectivement suivis de manière rigoureuse par les trois personnes concernées.

Sur un plan plus général, la chambre ne peut que recommander à l'association de mettre en place une procédure de recrutement rigoureuse avec une réelle sélection en fonction des exigences du poste à pouvoir et d'abandonner la pratique des arrangements internes en termes de promotion de grade. Elle souligne également que l'absence de candidats aux postes offerts, qui est l'argument avancé pour justifier la pratique actuelle, doit être mûrement réfléchi et mise en balance avec les risques encourus.

f) Les logements de fonction et l'avantage en nature « logement »

L'association est propriétaire de huit pavillons : un de type F3, trois de type F4 et quatre de type F5. Six sont loués à ses personnels, l'un est vacant et l'autre est le logement de fonction du gardien. La gestion de ce parc appelle deux remarques.

- La valeur locative des biens est source d'avantage en nature pour certains salariés

En ce qui concerne les logements mis à la disposition des salariés, la réglementation fiscale prévoit que le montant de l'avantage en nature est évalué soit forfaitairement selon un barème mensuel publié par la Direction générale des finances publiques (voir <http://doc.impots.gouv.fr/>), soit, sur option de l'employeur, d'après la valeur locative cadastrale servant de base à la taxe d'habitation augmentée, le cas échéant, de la valeur réelle des avantages accessoires.

L'AASEA n'ayant pas exercé d'option particulière dans ce domaine, c'est donc le barème forfaitaire qui doit être appliqué.

Compte tenu des informations recueillies, les avantages en nature qu'il est possible de considérer comme tels ont concerné trois salariés de l'association. Le montant de ces avantages n'a été ni déclaré fiscalement par l'employeur, ni soumis à cotisations sociales.

De plus, si l'AASEA avait exercé l'option pour la valeur cadastrale, il n'y aurait pas eu besoin de constater des avantages en nature.

- L'indemnité « compensatrice de logement » de la directrice générale

En décembre 2007, la directrice générale a perçu une indemnité de 4 500 € à titre de compensation du fait qu'elle n'occupe pas le logement de fonction du directeur de l'établissement. Ce local est d'ailleurs actuellement occupé par l'un des services de l'association.

Outre le fait qu'il n'est pas possible de cumuler l'indemnité d'astreinte avec une indemnité de logement, cette indemnité n'a pas de fondement conventionnel. En effet, l'intéressée n'était obligée de résider sur place, ni en application de la convention collective, ni en application de son contrat de travail. Le fait de refuser la mise à disposition d'un logement ne l'a donc privée que d'un avantage en nature, lequel n'est pas constitutif d'un droit.

A contrario, si l'intéressée avait été soumise à une obligation de résidence sur son lieu de travail et si l'association n'avait pu lui fournir un logement, alors elle aurait eu droit à une indemnité pour compenser le différentiel de 30 % prévu par la convention collective entre le montant du loyer payé et sa valeur réelle.

Le président de l'AASEA justifie cette indemnité par un usage propre aux associations de sauvegarde de l'enfance. La directrice générale précise quant à elle que le montant de l'indemnité « correspondait au montant de la prime d'astreinte de 195 points » qu'elle percevait en tant que directrice d'établissement. La chambre souligne d'une part que l'usage propre aux associations du secteur professionnel de l'AASEA n'a pas été consolidé dans la convention collective nationale de 1966 actuellement en cours de refonte, d'autre part, comme elle l'a rappelé à propos de l'indemnité d'astreinte, que la confusion des mesures n'est pas de bonne gestion.