



Rapport d'observations définitives sans réponse

ASSOCIATION DÉPARTEMENTALE DES PUPILLES DE L'ENSEIGNEMENT PUBLIC DE LA SOMME

(Département de la Somme)

Exercices 2012 à 2016

Observations délibérées le 29 mai 2017

SOMMAIRE

SYNTHESE	3
RAPPELS A LA REGLEMENTATION	4
RECOMMANDATIONS.....	4
I. PROCÉDURE	5
II. OBSERVATIONS DÉFINITIVES	5
I - PRÉSENTATION GÉNÉRALE.....	5
A - CADRE D'INTERVENTION ET MISSIONS	5
B - LES ACTIVITES DE L'ASSOCIATION	6
1 - Le domaine social et médico-social.....	7
2 - Le domaine d'éducation et d'animation socio-culturelle	9
3 - Les domaines de la formation des professionnels et des personnes âgées	10
C - LE CONTRAT PLURIANNUEL D'OBJECTIFS ET DE MOYENS	11
II - GOUVERNANCE	12
A - L'ASSEMBLEE GENERALE	13
B - LE CONSEIL D'ADMINISTRATION ET LE BUREAU	13
C - LES ORGANES TRANSVERSAUX	14
D - LE DIRECTEUR GENERAL	14
E - LE PROJET DE STRUCTURATION REGIONALE D'UNE OFFRE DE SERVICES	14
III - ORGANISATION FINANCIÈRE ET COMPTABLE.....	15
A - LE CADRE COMPTABLE	15
B - L'ORGANISATION FINANCIERE.....	15
IV - FIABILITÉ DES COMPTES ET INFORMATION FINANCIÈRE	16
A - FIABILITE DES COMPTES SELON LE COMMISSAIRE AUX COMPTES	16
B - INFORMATION FINANCIERE	17
V - ANALYSE FINANCIÈRE RÉTROSPECTIVE.....	17
A - LA FORMATION DU RESULTAT ET DE L'AUTOFINANCEMENT	17
1 - Le résultat	17
2 - Les charges d'exploitation.....	18
3 - Les produits d'exploitation.....	20
4 - L'autofinancement.....	21
B - L'ANALYSE BILANCIELLE	21
1 - Le passif du bilan.....	21
2 - L'actif du bilan	23
3 - Le fonds de roulement et la trésorerie nette	23
VI - ANALYSE FINANCIÈRE PROSPECTIVE.....	24
VII - LES PRESTATIONS DE DÉVELOPPEMENT LOCAL	26
A - LES MODALITES DE FINANCEMENT	26
B - LES RELATIONS AVEC LA COMMUNE D'AILLY-SUR-SOMME	27
C - LA QUESTION DE LA NATURE JURIDIQUE DES PARTENARIATS	27
GLOSSAIRE.....	29

Synthèse

L'association départementale des pupilles de l'enseignement public de la Somme, dont les origines remontent à l'entre-deux guerres, est au service, d'une part, d'enfants et de jeunes adultes en situation de handicap et, d'autre part, des jeunes en général à travers la gestion de centres de loisirs et d'activités éducatives et sociales en lien avec les collectivités locales, dans le cadre de classes de découvertes, de séjours scolaires, d'actions de solidarité, et d'accompagnement éducatif ou familial.

En 2016, elle accueillait 606 bénéficiaires dans 14 structures socio-éducatives et de soins réparties sur le département, avec un effectif de plus de 300 salariés et un budget annuel en produits d'exploitation d'une vingtaine de millions d'euros. La capacité de ses établissements et services médico-sociaux, qui relèvent de la tutelle de l'agence régionale de santé, représente environ 25 % de l'offre départementale.

La chambre constate que la situation financière de l'association reste fragile, malgré un redressement opéré en 2016 et des perspectives plus encourageantes.

En dépit du soutien d'un résultat exceptionnel nettement excédentaire, grâce notamment à des cessions immobilières, la structure n'a pas dégagé d'autofinancement brut de 2013 à 2015 et celui-ci n'est redevenu légèrement positif qu'en 2016 (0,06 M€). La capacité d'autofinancement nette reste négative sur toute la période, conduisant l'association à emprunter 2,4 M€.

Au regard de la baisse de ses capitaux propres qui passent, du fait des déficits cumulés, de 6,3 M€ en 2012 à 1,12 M€ en 2016 et de l'augmentation de l'annuité en capital sur ce dernier exercice, l'autonomie financière de l'association s'est beaucoup dégradée. Par ailleurs, sa trésorerie nette est faible, ne représentant que 12 jours de charges courantes en fin de période.

Néanmoins, si le résultat des exercices apparaît déficitaire entre 2012 et 2015, il s'est progressivement amélioré pour devenir excédentaire en 2016, compte-tenu, d'une part, d'importantes cessions d'actifs et, d'autre part, d'un résultat d'exploitation en net redressement, bien que restant juste en équilibre sur ce dernier exercice (- 1,46 M€ en 2012 ; 0,08 M€ en 2016). Cette amélioration provient d'une décroissance des charges (- 2,85 M€) plus importante que celle de ses produits (- 1,3 M€).

La diminution des charges résulte, en grande partie, d'une baisse des dépenses de personnel, combinée à une réduction de coûts issus de marchés groupés. Elle est d'autant plus significative qu'elle s'est accompagnée d'une croissance de l'activité de l'association.

Sur la base de la prospective financière élaborée à la demande de la chambre, le résultat global pourrait être à l'équilibre les cinq prochains exercices, avec un résultat d'exploitation excédentaire, sans l'aide de recettes exceptionnelles. La trajectoire future en dépenses et en recettes, fondée sur une stabilité des charges d'exploitation, apparaît soutenable, notamment à la suite des réformes importantes entreprises ces dernières années et à l'abandon des centres permanents coûteux.

La réorientation de la gouvernance, la réorganisation des procédures et une plus grande professionnalisation générale de la direction et de la gestion de l'association, qui expliquent en partie la tendance favorable constatée, doivent encore être accentuées pour conforter ce début de redressement.

Rappels à la réglementation				
	Réalisé	En cours de réalisation	Non réalisé	Page
1. Mettre en cohérence le document unique des délégations avec les modifications statutaires décidées lors de l'assemblée générale extraordinaire du 3 novembre 2015, conformément au décret du 19 février 2007 ¹ .		X		12
2. Rendre compte de l'emploi des subventions reçues dans un rapport particulier ou dans une annexe spécifique aux rapports et comptes rendus financiers déjà effectués, conformément à la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.		X		17

Recommandations				
	Réalisée	En cours de réalisation	Non réalisée	Page
3. Faire formaliser par le bureau l'autorisation de payer donnée au président ou au directeur à chaque fois que l'un ou l'autre utilise un moyen de paiement, afin de s'assurer du non cumul des fonctions d'ordonnateur et de payeur.		X		16
4. Mettre en place et pérenniser une approche financière prospective pour informer le conseil d'administration de la trajectoire des grands équilibres financiers.		X		24
5. Pour les prestations d'animation, dresser à l'appui des mémoires des sommes dues, un compte rendu d'activités et un état financier détaillant le montant réclamé à la collectivité.		X		26

¹ Décret n° 2007-221 du 19 février 2007 pris en application du II de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles 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.

I. PROCÉDURE

Le contrôle des comptes et de la gestion de l'association départementale des pupilles de l'enseignement public de la Somme (ADPEP80) a été ouvert le 22 septembre 2016 par lettre du président de la chambre adressée à Mme Bernadette Lengrand, présidente de l'association depuis le 3 juillet 2015.

M. Jacques Estienne, président jusqu'au 2 juillet 2013, et M. Jean-William Wallet, président du 2 juillet 2013 au 2 juillet 2015, ont été avisés de l'ouverture de l'examen de la gestion par lettres du président de la chambre en date du 7 octobre 2016.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu le 27 janvier 2017 avec Mme Lengrand, le même jour avec M. Wallet et le 26 janvier 2017 avec M. Estienne.

Lors de sa séance du 24 février 2017, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été adressées aux trois ordonnateurs précités. Un extrait du rapport a été transmis au président de la fédération générale des pupilles de l'enseignement public.

Mme Bernadette Lengrand a fait parvenir sa réponse par courrier du 5 mai 2017. M. Jacques Estienne, M. Jean-William Wallet et le président de la fédération générale des pupilles de l'enseignement public n'ont pas répondu.

Après avoir examiné la réponse de l'ordonnateur en fonctions, la chambre, dans sa séance du 29 mai 2017, a arrêté les observations définitives suivantes.

II. OBSERVATIONS DÉFINITIVES

L'examen de la gestion de l'association a porté sur la gouvernance de l'association, sur l'analyse financière de ses comptes agrégés sur les exercices 2012 à 2016, avec une ébauche de prospective financière, et sur le thème des prestations d'animation délivrées aux communes et aux établissements publics intercommunaux.

I - PRÉSENTATION GÉNÉRALE

A - Cadre d'intervention et missions

L'association départementale des pupilles de l'enseignement public de la Somme est une association² d'éducation populaire, complémentaire de l'enseignement public. Créée le 15 février 1934 par l'inspecteur d'académie, elle a été reconnue d'utilité publique par décret du 4 janvier 1971. Elle est affiliée à la fédération générale des pupilles de l'enseignement public, fondée en 1915³, et conduit ses actions conformément aux orientations définies par l'assemblée générale de la fédération.

² Selon la loi du 1^{er} juillet 1901 et le décret du 16 août 1901.

³ Pour venir en aide aux enfants victimes de la grande guerre. Elle est à l'origine de ce qui sera plus tard les « pupilles de la Nation ».

L'ADPEP80 adhère à l'union régionale des associations départementales des pupilles de l'enseignement public de Picardie, mais cette adhésion ne peut avoir pour conséquence de faire obstacle à son autonomie de décision, ou d'imposer un intermédiaire dans ses rapports directs avec la fédération générale.

Selon ses statuts⁴, « l'association agit pour la défense et la promotion des valeurs des Pupilles de l'Enseignement Public que sont la laïcité et la solidarité. Dans ce but, elle favorise et complète l'action de l'enseignement public. Elle contribue à l'éducation et à la formation des enfants, des jeunes et des adultes. Pour ce faire, elle leur apporte, ainsi qu'à leur famille, l'assistance matérielle et morale dont ils peuvent avoir besoin. Elle prend toute mesure leur permettant l'accès aux établissements d'enseignement public, à des structures laïques (...) et aux établissements et services spécialisés que requiert leur handicap physique, intellectuel ou social. (...) Elle participe au développement territorial en s'impliquant dans les manifestations à caractère social, éducatif et culturel. (...). Elle favorise la reconnaissance du droit aux loisirs et aux vacances dans le cadre de séjours collectifs ou familiaux à caractère éducatif. Elle lutte contre les inégalités et les exclusions dans le cadre de l'accompagnement des enfants et des familles. Elle favorise la compréhension et la solidarité au niveau européen et international par des coopérations (...) ».

L'association est donc au service, d'une part, d'enfants et de jeunes adultes handicapés qu'elle accueille dans ses établissements et services spécialisés et, d'autre part, des jeunes en général par l'organisation de centres de loisirs et d'activités éducatives et sociales avec les collectivités dans le cadre de classes de découvertes, de séjours scolaires, d'actions de solidarité et d'accompagnement éducatif ou familial.

Les équipes de l'association, constituées d'enseignants, de professionnels et de bénévoles, réalisent des actions ponctuelles ou permanentes destinées à lutter contre les exclusions et les handicaps.

Les initiatives de l'ADPEP80 s'inscrivent dans une perspective d'éducation et d'animation socio-culturelle prenant en compte les besoins des jeunes, les demandes des familles et des élus, les attentes de la population, le développement et l'aménagement du territoire, en concertation avec les professionnels.

Avec un peu plus de 300 salariés équivalents temps plein permanents⁵ (ETPP) et émettant jusqu'à environ 1 000 fiches de paie dans les périodes de forte activité, l'ADPEP80 est aujourd'hui l'une des principales organisations de l'économie sociale et solidaire du département pour l'accès à l'éducation, à la culture et aux loisirs.

B - Les activités de l'association

Les activités de l'association peuvent se regrouper en quatre domaines. Le principal secteur, qui représente chaque année environ 85 % des produits de l'association, couvre les activités sociales et médico-sociales. Les 15 % restants proviennent essentiellement des activités d'éducation et d'animation socioculturelle, avec aussi, minoritairement les domaines de la formation des professionnels et des personnes âgées qui font l'objet de plusieurs projets en cours de développement.

⁴ Article 4 des statuts de l'association.

⁵ L'effectif calculé en « équivalent temps plein permanent » est proportionnel à l'activité du salarié. Par exemple, un salarié à temps plein présent toute l'année correspond à un ETPP, et un salarié à temps partiel (80 %) présent toute l'année correspond à 0,8 ETPP.

1 - Le domaine social et médico-social

Les principales activités de l'association sont exercées dans le cadre de l'article L. 312-1, alinéa I-2, du code de l'action sociale et des familles relatif au domaine de l'enfance handicapée ou inadaptée (deuxième ligne du tableau n° 1). La tutelle est alors exercée par l'État via l'agence régionale de santé, et le financement est assuré par le budget de l'assurance-maladie.

Tableau n° 1 – Etablissements et services sociaux et médicaux-sociaux liés à l'enfance

Champ de l'établissement	Nom de l'établissement	Financement	Champ de compétence	Alinéa de l'article L. 312-1 du CASF
Aide sociale à l'enfance (ASE)	Maison de l'enfance à caractère social (MECS), action éducative en milieu ouvert (AEMO), service d'action éducative à domicile (AED)	Aide sociale	Département	I - 1°
Enfance handicapée et inadaptée	Service d'éducation spéciale et de soins à domicile (SESSAD), centres médico-psychopédagogiques (CMPP), instituts médico-éducatifs (IME), instituts médico-pédagogiques (IMP), instituts médico-professionnels (IMPRO), instituts de rééducation (ITEP),	Assurance-maladie	État	I - 2°
Enfance handicapée (de 0 à 6 ans)	Centre d'action médico-sociale précoce (CAMSP)	80 % assurance maladie	État-département	I - 3°
Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ)	Centres et Foyers d'action éducative (CAE et FAE), Services éducatifs auprès du tribunal (SEAT)	État (ministère de la Justice)	État ou État-département	I - 4°

Source : code de l'action sociale et des familles (CASF).

Les activités sociales et médico-sociales de l'association étaient assurées en 2016 par 14 structures socio-éducatives et de soins réparties sur le département :

- un institut d'éducation motrice (IEM Saint-Exupéry) à Amiens pour 96 enfants présentant un handicap moteur ;
- sept⁶ services d'éducation spéciale et de soins à domicile (SESSAD) pour 165 places au total, pour des enfants ou des jeunes présentant une déficience intellectuelle et/ou des difficultés d'apprentissage. Les SESSAD ont pour objectif d'accompagner les jeunes sur leurs différents lieux de vie (école, collège, domicile, etc.) ;
- un institut thérapeutique éducatif et pédagogique (ITEP) concernant 22 jeunes de 6 ans à 14 ans présentant des difficultés psychologiques, situé à Ham. L'ITEP est composé de trois entités : le semi-internat, un des sept SESSAD déjà évoqué *supra* et le centre d'accueil familial spécialisé (CAFS)⁷ ;
- quatre⁸ instituts médico-éducatifs (IME), pour 250 enfants au total. Les instituts médico-éducatifs sont agréés pour dispenser une éducation et un enseignement spécialisés pour des enfants et adolescents atteints de déficience à prédominance intellectuelle. Les tranches d'âges varient selon les établissements ;

⁶ Doullens, Albert, Ham (rattaché à l'ITEP), Roye, Amiens, Flixecourt (deux).

⁷ Deux places. Ce service est proposé aux jeunes déjà pris en charge par le semi-internat ou accompagnés par le SESSAD lorsque la situation familiale nécessite de marquer une rupture le temps de deux nuits par semaine.

⁸ Villes de Marcllet, Albert, Montdidier (deux unités : Andechy et Gratibus) et Grand-Laviers.

- un service d'accompagnement adultes handicapés moteurs (SAAHM) d'une quinzaine de places à Amiens, pour des adultes présentant une mobilité réduite et percevant l'allocation adulte handicapé, avec ou sans handicap associé. L'objectif est de permettre, par le logement colodatif, à des personnes majeures en situation de handicap moteur, d'accéder, sur un temps qui leur est imparti, à une insertion sociale et professionnelle. Ce service est totalement subventionné par le département, à hauteur de 0,2 M€ par an.

La décision d'orientation en ITEP, SESSAD ou IME est notifiée par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées de la maison départementale des personnes handicapées.

La capacité totale de ces établissements et services de l'association, relevant de la tutelle de l'agence régionale de santé, représente environ 25 % de l'offre départementale.

En ce qui concerne uniquement le nombre de places ouvertes en SESSAD⁹, l'association se situe en première position au niveau du département.

Tableau n° 2 – L'évolution de l'activité sociale et médico-sociale

	2012	2013	2014	2015	2016	TCAM*
Nombre de personnes accueillies	467	519	567	603	606	+ 6,7 %
Nombre de journées réalisées ¹⁰	67 362	64 684	64 637	64 156	65 037	- 0,9 %
Nombre d'actes réalisés (dans les SESSAD)	10 822	11 675	13 902	18 320	18 909	+ 15 %

Source : données de l'association.

* TCAM : taux de croissance annuel moyen.

Le niveau d'activités manifeste une tendance à la hausse entre 2012 et 2016, avec un nombre de personnes accueillies en augmentation de 6,7 % par an en moyenne. La baisse du nombre de journées réalisées en 2013 provient essentiellement de la fermeture, fin 2012, de l'IME de Luchaux, et du redéploiement de ses activités vers des services de soins à domicile qui ne se comptabilisent pas en journées, ce qui, par ailleurs, explique en partie l'augmentation du nombre d'actes réalisés.

L'activité sociale et médico-sociale de l'association fait actuellement l'objet d'un projet de développement qui consiste en une approche novatrice de l'accompagnement de l'enfant. Ciblante son expertise sur la synergie de ses trois domaines – médical, social et éducatif –, l'association met désormais l'accent sur les notions de parcours individualisé et transversal de l'enfant. Ce changement, qui implique un découplage des métiers, l'a conduit à instituer des coordonnateurs du parcours de l'enfant et à modifier ses fiches métiers liées aux pathologies. L'association cherche donc à placer son expertise dans la coordination des différents projets techniques et socio-politiques des établissements et des services. Elle passe progressivement d'une culture d'établissements à une culture de plateforme, en cohérence par ailleurs avec l'évolution de la gouvernance de sa gestion.

⁹ Sans tenir compte dans la comparaison des places couvrant les mesures de protection judiciaire offertes par les autres associations du département.

¹⁰ Le nombre de journées correspond au total des jours de présence des jeunes dans les établissements, en externat et internat.

L'association envisage, dans ce cadre, le rassemblement de l'IEM Saint-Exupéry avec le SAAHM et le SESSAD « la planète bleue », qui œuvrent tous les deux dans le domaine de la déficience motrice. Cette fusion organique permettrait l'émergence d'un pôle du handicap moteur dont les services seraient plus lisibles et ne dépendraient plus que d'une seule direction. Cela aurait aussi pour avantage de résoudre les difficultés financières de l'IEM Saint-Exupéry dont l'offre de services n'est pas adaptée au besoin et notamment à l'origine géographique des enfants. A moyens constants, la capacité d'accueil du SESSAD, davantage adaptée au besoin, serait accrue grâce au redéploiement des places d'internat et d'externat de l'IEM. Enfin, en évoluant dans un seul et même pôle, le parcours du patient, de l'enfance à l'âge adulte, s'en trouverait amélioré.

2 - Le domaine d'éducation et d'animation socio-culturelle

Ce domaine couvre, notamment, les activités périscolaires proposées par l'association, avec par exemple ses centres d'accueil permanent.

L'association travaille de manière conventionnelle et partenariale avec une quinzaine de communes, sept communautés de communes et un syndicat intercommunal à vocation unique regroupant 15 communes. Elle est, en fonction des compétences des structures territoriales, en lien direct ou indirect avec environ 250 communes, soit près de 30 % de celles du département. Elle accompagne les élus dans leurs diagnostics et dans leurs choix pour la cohérence de leurs politiques éducatives (école, loisirs, famille) et délivre des services périscolaires, d'accueils de loisirs, d'animation et d'actions éducatives. L'association tient notamment trois¹¹ relais d'assistants maternels et propose des activités éducatives et de formation, pour les jeunes et les seniors.

Tableau n° 3 – L'évolution des activités d'animation

Enfance et jeunesse	2012	2013	2014	2015	2016	TCAM
Nombre de journées-enfant ¹²	57 493	58 253	59 000	56 000	57 200*	- 0,1 %
Périscolaire à la suite de la réforme, nombre d'enfants 3 heures/semaine	NC	NC	1000	1230	1265	
Taux de communes du département faisant appel aux activités périscolaires de l'ADPEP80	NC	NC	4,3 %	4,5 %	4,5 %	
Petite enfance	2012	2013	2014	2015	2016	
Nombre d'heures/enfant	mise en œuvre	19 028	18 427	18 812	17 742*	
Taux moyen de remplissage de l'association		77,6 %	74,8 %	75,5 %	71,7 %	
Taux moyen de remplissage du département		70 %	70 %	70 %	70 %	

Source : données de l'association.

NC : non concerné ; TCAM : taux de croissance annuel moyen.

* Ce chiffre ne tient pas compte de l'ouverture, en août 2016, de la crèche « les courtes flèches », soit 6 943 heures/enfant à ajouter en 2016.

Sur la période sous revue, le niveau des activités périscolaires est globalement stable dans le domaine de l'enfance et la jeunesse, et en augmentation dans celui de la petite enfance, surtout si l'on tient compte de la nouvelle crèche ouverte en 2016.

¹¹ Un point fixe à Bernaville et deux points itinérants à Candas et Fienvillers.

¹² Hors journées suite à la réforme des rythmes scolaires. Il s'agit du nombre total de jours où des enfants ont été pris en charge hors nouvelles activités périscolaires. Il totalise : 1) le nombre de journées entières en centre de loisirs (petites vacances et été) ; 2) le nombre de mercredis (et depuis la réforme, de mercredis après-midi) ; 3) le nombre de jours de périscolaire (prise en charge variable de 2,5 heures à 5,5 heures). En effet, selon les conventions le service peut être assuré uniquement le matin, le soir ou le temps du midi ou parfois sur deux ou trois de ces temps.

Dans ce dernier domaine, le taux de remplissage des crèches de l'association est supérieur de plusieurs points à celui de la moyenne des crèches du département.

3 - Les domaines de la formation des professionnels et des personnes âgées

Centré sur des techniques nouvelles de « développement personnel », le domaine de la formation concerne essentiellement des professionnels confrontés aux phénomènes d'intégration culturelle et sociale, aux problèmes de difficulté ou d'échec dans les apprentissages intellectuels et de formation, aux déviances, aux addictions, aux conduites à risques et au suicide. Ces activités consistent pour l'association à proposer des offres de formation *via* son réseau fédéral, sur des thématiques très diverses, allant par exemple de la comptabilité à la musicothérapie.

Les actions envers les personnes âgées concernent les rapports entre les générations, les âges de la vie et les problèmes du vieillissement et du maintien des aptitudes. Dans une démarche partenariale¹³, l'association propose des ateliers stimulant les capacités cognitives et sensorielles, et des rencontres thématiques comme, par exemple, la gestion du stress et du sommeil, la nutrition, la mémoire, les ateliers tablettes numériques, ou la sécurité routière.

Tableau n° 4 – L'évolution des actions de prévention santé pour les seniors

	2012	2013	2014	2015	2016	TCAM*
Nombre d'ateliers	50	48	36	42	11	- 31,5 %
Nombre de personnes bénéficiaires	493	559	395	438	138	- 27,3 %
Moyenne d'âge des personnes bénéficiaires	68,5	66,5	67	68,2	68,6	0 %

Source : données de l'association.

* TCAM : taux de croissance annuel moyen.

Le niveau de ces activités est fluctuant selon les années, mais la baisse semble tendancielle sur la période sous revue.

L'association assure aussi, en partenariat avec le département, la formation des délégués d'élèves pour les collèges de Moreuil, Bernaville, Ailly-sur-Somme et Roye. Après avoir répondu en 2013 à l'appel d'offres lancé par la région pour organiser, à titre expérimental, la formation des membres des conseils d'administration des établissements publics locaux d'enseignement, l'association a été retenue sur les territoires de Montdidier-Doullens et Amiens. Enfin, elle propose aussi des animations événementielles, comme des arbres de Noël, des festivals ou des fêtes de quartier.

Par ailleurs, dans le cadre de son approche novatrice de l'accompagnement de l'enfant à travers un parcours individualisé et transversal, l'association développe une formation certifiante pour ses coordonnateurs de parcours.

Tenant compte de l'arrivée de jeunes ne relevant plus des pathologies nécessitant des autorisations de fonctionnement pour les établissements et services, l'association développe des services nouveaux relevant du champ de l'économie sociale et solidaire, et susceptibles de répondre à cette évolution.

¹³ Avec la caisse primaire d'assurance-maladie (CPAM), la mutuelle d'assurance des instituteurs de France (MAIF), les institutions de retraite complémentaires, la caisse d'assurance retraite et de la santé au travail (CARSAT) Nord-Pas-de-Calais, Picardie, la préfecture de région, la mutualité française de Picardie, l'association de préventions routière, l'association nationale de prévention santé, divers centres locaux d'information et de coordination (CLIC) et centres sociaux.

Le premier projet consiste, en partenariat avec Amiens Métropole, en la création d'une légumerie en circuit court qui alimenterait en produits bio notamment les services de restauration de la métropole amiénoise et de l'association, favoriserait l'inclusion sociale et économique des jeunes concernés et raviverait la tradition déclinante des maraîchers du territoire amiénois.

Un autre projet, en lien avec le premier, consisterait à favoriser la création d'entreprises de services à domicile pour personnes âgées, qui passerait par exemple par les travaux du quotidien au domicile des personnes âgées, ou la vente itinérante de légumes permettant le développement d'une activité socialement et économiquement inclusive pour le jeune, l'écoulement des produits alimentaires et le suivi de l'état physiologique et morale des personnes âgées concernées.

Ces projets s'inscriraient dans le cadre de rapprochements avec des partenaires immobiliers, dans l'optique d'une offre de résidences services pour personnes âgées.

Enfin, d'autres projets sont à l'étude, comme la participation à l'accueil des migrants et demandeurs d'asile, en partenariat avec les services de l'État.

C - Le contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens

Le contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens passé entre l'association et l'agence régionale de santé des Hauts-de-France pour la période 2017-2021 a été signé le 19 décembre 2016. Il fait suite au précédent contrat passé avec l'ancienne agence régionale de santé de Picardie pour la période 2011-2015. Ces contrats d'objectifs et de moyens concernent tous les établissements et services de l'association accueillant une population présentant des troubles du comportement et des déficiences intellectuelles, hormis l'IEM Saint-Exupéry dont il est prévu qu'il soit intégré dans le contrat pluriannuel après qu'il ait retrouvé son équilibre budgétaire à l'horizon 2018, en diminuant notamment les dépenses pour les rapprocher des produits de la tarification.

Les objectifs stratégiques du précédent contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens portaient sur l'amélioration de la qualité du service rendu aux usagers et de l'offre d'accompagnement et de soins¹⁴, la mise en place d'un service ressources humaines et d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, la réforme de la gouvernance associative et l'optimisation de l'organisation interne de l'association.

Le présent rapport n'a pas porté sur l'examen de l'atteinte de ces objectifs et de leurs modalités d'application. Néanmoins, la chambre a pu constater, au travers de l'analyse de la gouvernance, de l'organisation et de l'analyse financière de l'association, que la poursuite manifeste de ces objectifs a permis d'engager une profonde réforme de l'association, notamment quant à la professionnalisation de sa gestion.

¹⁴ Conformément à la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale.

II - GOUVERNANCE

Après avoir été placée initialement sous l'égide de l'éducation nationale, l'association, par le biais de ses établissements sociaux et médicaux-sociaux, est désormais sous une tutelle de plus en plus prégnante de la filière santé. Les directions d'établissement, qui étaient historiquement assurées par des enseignants, sont ainsi confiées, depuis 2011, à des professionnels de santé, et le personnel de ces établissements a été remplacé au fur et à mesure par du personnel qualifié en soins médico-sociaux.

L'évolution de ce contexte, le développement de ses nouvelles activités et de ses fonctions supports ont progressivement suscité le besoin de renforcer la professionnalisation de la gouvernance et des services, pour donner notamment une meilleure visibilité à la répartition des prérogatives entre les organes de décision et les organes de direction. Le poste de directeur qui a été créé en 2006, a notamment commencé à monter en puissance à partir de 2011.

Des modifications statutaires importantes ont eu lieu lors de l'assemblée générale extraordinaire du 3 novembre 2015 pour redéfinir le cadre organisationnel et institutionnel de l'association, comme notamment la création de commissions thématiques.

Les changements de gouvernance intervenus le 3 novembre 2015 n'ont pas encore été traduits et clarifiés dans le document unique de délégation institué par le décret du 19 février 2007, qui permet de rendre lisibles et transparentes les délégations telles qu'elles sont organisées au sein des établissements sociaux et médico-sociaux. La chambre rappelle à l'association la nécessité de mettre en cohérence le document unique de délégation avec sa réforme de la gouvernance, conformément au décret du 19 février 2007¹⁵.

Dans sa réponse aux observations provisoires, la présidente de l'association s'engage à mettre à jour ce document pour la fin de l'année 2017.

Les établissements médico-sociaux de l'association, qui n'ont pas d'autonomie juridique, fonctionnaient de manière très indépendante, que ce soit dans leur expertise du champ médico-social comme en matière de gestion. La gouvernance de l'association est, cependant, en train d'évoluer dans le sens d'une centralisation et d'une professionnalisation des procédures. Les postes de directeurs d'établissement ont par exemple été supprimés pour être remplacés par des postes de directeurs adjoints, manifestant de ce fait clairement la subordination organique des établissements au siège de l'association. Une seule convention collective de travail a été passée pour l'ensemble du personnel de l'association, contrairement à d'autres ADPEP qui ont une convention par établissement.

L'assemblée générale est souveraine en matière de politique associative. Le conseil d'administration met en œuvre la politique décidée par l'assemblée et met en place des commissions et des groupes de travail. Le bureau de l'assemblée générale et celui du conseil d'administration peuvent, comme c'est ici le cas, être identiques. Le bureau a été renouvelé à l'issue de l'assemblée générale et du conseil d'administration du 11 juillet 2016.

¹⁵ Décret n° 2007-221 du 19 février 2007 pris en application du II de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles 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.

A - L'assemblée générale

L'assemblée générale est composée d'environ 200 membres adhérents. Elle comporte aussi des membres d'honneur qui sont les deux anciens présidents, mais elle n'est composée d'aucun membre bienfaiteur, même si les statuts le prévoient. Sous réserve d'être agréée par le conseil d'administration, peut être membre adhérent toute personne physique majeure ou mineure de plus de 16 ans, à l'exclusion des personnes rétribuées par l'association. Tous les membres adhérents sont des particuliers.

L'assemblée générale est réunie au moins une fois par an sur convocation de son président et les décisions sont prises à la majorité absolue. Elle désigne un commissaire aux comptes pour une période de six ans, approuve les comptes de l'exercice clos et vote le budget de l'exercice suivant.

B - Le conseil d'administration et le bureau

L'association est dirigée par un conseil d'administration composé de 24 membres, élus pour une durée de trois ans parmi les membres majeurs composant l'assemblée générale. Les membres élus sont renouvelables par tiers tous les ans et sont rééligibles. Aucun salarié de l'association ne peut être élu au conseil d'administration avant un délai de deux ans après son départ de l'association. Deux délégués du comité d'entreprise et deux délégués de l'association « Vie Sociale » siègent au conseil d'administration, avec voix consultative.

Le conseil d'administration choisit parmi ses membres un bureau élu pour un an, composé d'un président, d'un premier vice-président, de trois vice-présidents, d'un secrétaire, d'un trésorier et d'un trésorier adjoint. Ses membres sont rééligibles. Le bureau veille à l'exécution des décisions du conseil d'administration. Il constitue une instance de contrôle, de concertation et de proposition, et rend compte à chaque conseil d'administration de l'avancée de ses travaux.

Le conseil d'administration est investi des pouvoirs pour autoriser tous les actes qui ne sont pas expressément réservés à l'assemblée générale, et pour contrôler la gestion des membres du bureau. Les nouveaux statuts précisent notamment qu'« *il fixe les conditions de recrutement et de rémunération du personnel* ». Il se réunit au moins une fois par trimestre scolaire. La présence du tiers de ses membres est nécessaire pour la validité des délibérations. Chaque administrateur ne peut détenir plus d'un pouvoir et les décisions sont prises à la majorité absolue des membres présents ou représentés.

Les membres du conseil d'administration ne peuvent recevoir aucune rétribution à raison des fonctions qui leur sont confiées.

Le président est garant de l'application des statuts et du règlement intérieur, et dispose du mandat de prendre toute décision nécessaire à la mise en œuvre des actions arrêtées par l'assemblée générale. Il préside le comité d'entreprise, assure les réunions avec les délégués syndicaux, représente l'association et exécute le budget¹⁶. Il organise et contrôle le fonctionnement de l'association et de ses instances, et prend ses décisions en concertation avec le directeur général, qu'il a le pouvoir de nommer et de destituer, après avis du conseil d'administration.

¹⁶ La responsabilité employeur relève de la présidence en ce sens où le président procède aux embauches et signatures des contrats afférents, anime le comité d'entreprise et les dialogues de négociations annuelles obligatoires avec les organisations syndicales, procède notamment à la convocation, animation et définition des ordres du jour, des conseils d'administration, des bureaux, de l'ensemble des assemblées générales, et procède aux entretiens préalables à sanction disciplinaire ou à licenciement.

Les vice-présidents assistent le président dans l'exercice de ses responsabilités, et peuvent être chargés du suivi et du contrôle d'un secteur d'activité, d'une commission, ou d'une mission spécifique.

C - Les organes transversaux

Cette approche transversale de la nouvelle gouvernance s'est traduite par l'instauration de sept commissions thématiques : communication et relations avec l'extérieur ; complémentaire avec l'école ; respect du droit des usagers et des familles ; médico-psychologique ; économique, formation et instance salariale ; insertion sociale et économique des jeunes. Ces commissions sont composées, outre d'un président désigné par le conseil d'administration parmi ses membres, de plusieurs membres permanents et d'administrateurs élus. En outre, un groupe de travail consacré au projet associatif et au suivi éthique a été créé en 2015.

La création ou la suppression des commissions, et la définition générale de leurs missions, sont décidées par le conseil d'administration, sur proposition du bureau. Chaque commission élabore son programme et son calendrier annuel en concertation avec le directeur général ou sur proposition du président après débat en bureau. Ces commissions n'ont pas de pouvoir de décision, mais ont pour vocation d'éclairer les instances décisionnelles de l'association.

D - Le directeur général

Il est responsable de la mise en œuvre et du respect de la politique générale et économique définie par l'association dans tous ses domaines d'activité. Les statuts et le règlement intérieur de l'association prévoient que ses missions, comme celles des autres responsables de direction, sont définies dans le document unique de délégation. Néanmoins, ce document n'étant pas encore à jour, les nouvelles responsabilités du directeur qui y figurent sont encore assumées par le président.

E - Le projet de structuration régionale d'une offre de services

Un projet de structuration régionale des offres de services existe au sein de l'union régionale des associations départementales des pupilles de l'enseignement public de Picardie. Il s'agirait, pour les associations départementales des pupilles de l'enseignement public concernées, de mettre en commun leurs fonctions supports en vue d'en réduire les coûts, comme en matière de formation par exemple.

Comme l'a fait remarquer l'association lors de l'instruction, « la définition politique rendue plus lisible des services offerts, donnerait lieu nécessairement à une meilleure connaissance de nos services, nous placerait comme un partenaire incontournable dans la région et reconnu ».

Néanmoins, selon l'association, « le niveau d'appréciation et de maturité du contexte et donc du besoin de faire évoluer nos structures, ne semble pas être au même niveau (entre les différentes associations) »¹⁷.

¹⁷ Réponse au premier questionnaire envoyé par la chambre lors de l'instruction.

La chambre relève l'aspect positif de cette démarche de régionalisation et incite l'association à continuer à œuvrer en faveur de cette mutualisation, en sollicitant notamment l'action de la fédération générale pour resserrer les liens entre les associations départementales des pupilles de l'enseignement public. Ce travail, orienté vers un réseau plus intégré, permettrait à terme de révéler des gisements d'économies, notamment s'agissant des frais de siège.

III - ORGANISATION FINANCIÈRE ET COMPTABLE

A - Le cadre comptable

Le règlement intérieur prévoit que l'organisation économique et financière de l'association « est pilotée par le trésorier et le directeur général dans le respect du document unique de délégation. Ils sont assistés par l'expert-comptable »¹⁸. Relevant de l'article R. 612-1 du code de commerce, les comptes de l'association sont soumis à l'approbation d'un commissaire aux comptes.

L'ADPEP80 relève de la réglementation applicable aux associations et doit produire, à ce titre, les états de synthèses annuels des organismes privés. En tant qu'établissements publics agréés soumis à la tarification, ses établissements médicaux-sociaux sont régis par le code de l'action sociale et des familles, et la réglementation budgétaire et comptable M22. La comptabilité de chaque établissement est suivie dans un compte administratif qui lui est propre. Les 14 budgets et comptes administratifs sont ainsi soumis annuellement à l'agence régionale de santé¹⁹. L'ensemble des résultats, ajouté aux autres budgets relatifs au développement local, est consolidé dans les états de synthèse de l'association.

B - L'organisation financière

Avec son premier contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens, l'association départementale s'est dotée à partir de 2012 d'un certain nombre de fonctions supports lui permettant d'assurer une politique de gestion commune aux différents établissements, d'améliorer la qualité des services dispensés, et d'évaluer leurs coûts de réalisation. Le siège de l'association a notamment travaillé à centraliser et formaliser les procédures financières et comptables.

Aucun engagement financier ne peut désormais être directement pris par les établissements et services. Tous les marchés sont contractualisés par le siège qui travaille par ailleurs à leur mutualisation ; c'est, par exemple, le cas des marchés de transports et de chauffage en cours de renégociation. Les bons de commande émis par les établissements et services doivent être validés par les services comptables du siège de l'association, qui réceptionnent, payent, et archivent ensuite les factures. Les frais de déplacements sont autorisés et remboursés aussi de manière centralisée. Les budgets des établissements et services sont actualisés chaque semaine au niveau du siège et contrôlés mensuellement. Chacun des établissements a accès au suivi budgétaire de ses dépenses.

L'inventaire des immobilisations et des stocks est réalisé, *a contrario*, par chaque établissement et service, mais sous le contrôle du siège de l'association.

¹⁸ Article 5 du règlement intérieur de l'association.

¹⁹ Mais leur nature privée les soustrait à la gestion du comptable public.

Ce dernier centralise aussi la gestion des ressources humaines, notamment le recrutement et le suivi du personnel²⁰. Dans le cadre des objectifs du précédent contrat pluriannuel, le siège a commencé à mettre en œuvre une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, dont le volet formation constitue un²¹ des projets majeurs de développement, en cohérence avec la politique de coopération inter-établissements et services illustrée, par exemple, par la fonction de coordonnateur de parcours.

Mises à part les délégations de paiement par carte bancaire dont la procédure fait l'objet d'un strict encadrement et d'un contrôle régulier, la procédure de décaissement est centralisée.

Par ailleurs, la chambre relève que le nombre de comptes bancaires précédemment détenus par l'association (121 comptes en 2012) neutralisait des disponibilités, ce qui pénalisait sa politique financière. En réduisant de plus des deux tiers le nombre de ses comptes (35 comptes en 2014), l'association a non seulement pu récupérer 9 M€ de liquidités, mais elle a aussi fiabilisé son contrôle interne, en minimisant le risque lié au nombre d'intervenants.

Il est précisé dans le règlement intérieur qu'« *en aucun cas, les deux fonctions d'ordonnateur et de payeur ne pourront être cumulées même par le fait des suppléances* »²². Pourtant, rien ne formalise strictement l'impossibilité pour le président, ou pour le directeur qui a reçu délégation du pouvoir d'ordonnancement, de réaliser un paiement dont il aurait ordonné l'engagement. La chambre recommande une formalisation par le bureau de l'autorisation de payer donnée au président ou au directeur à chaque fois que l'un ou l'autre utilise un moyen de paiement, afin de s'assurer du non cumul des fonctions d'ordonnateur et de payeur.

Dans sa réponse aux observations provisoires, la présidente de l'association s'engage à entreprendre la rédaction d'une procédure à ce sujet, qui sera validée par le bureau.

IV - FIABILITÉ DES COMPTES ET INFORMATION FINANCIÈRE

A - Fiabilité des comptes selon le commissaire aux comptes

Sur les exercices clos 2012 à 2015²³, les rapports annuels du commissaire aux comptes concluent à l'assurance raisonnable que les comptes ne comportent pas d'anomalies significatives. Le commissaire aux comptes certifie qu'ils sont réguliers et sincères et donnent une image fidèle du résultat des opérations, ainsi que de la situation financière et du patrimoine de l'association.

Les rapports indiquent que les vérifications et informations spécifiques effectuées sont celles prévues par la loi, et que les justifications des opérations ont porté sur le caractère approprié des principes comptables appliqués et sur le caractère raisonnable des estimations significatives retenues.

²⁰ Les contrats de travail et les fiches de postes ont été centralisés, les procédures d'embauche et les profils établis.

²¹ Ce projet est estimé à 230 000 € lissé sur trois ou quatre ans, avec notamment une demande d'accompagnement spécifique auprès de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, au titre de l'innovation.

²² Article 3.1, alinéa 3, du règlement intérieur de l'association.

²³ L'exercice 2016 n'était pas encore certifié ni clôturé par le commissaire aux comptes à la fin de l'instruction.

Selon l'article L. 612-3 alinéa 1 du code de commerce, lorsque le commissaire aux comptes « relève, à l'occasion de l'exercice de sa mission, des faits de nature à compromettre la continuité de l'exploitation de cette personne morale, il en informe les dirigeants de la personne morale dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État ». Le commissaire aux comptes a expliqué²⁴ qu'il n'avait pas jugé opportun, ces dernières années, de déclencher la procédure d'alerte au regard de la volonté manifeste de l'association de redresser les résultats d'exploitation déficitaires.

B - Information financière

L'article 15 des statuts de l'association dispose que « l'assemblée générale entend les rapports sur la gestion du conseil d'administration, sur la situation financière et morale de l'association ainsi que ceux sur le contrôle des comptes ». Ces comptes rendus ont été établis et sont de bonne tenue.

L'article 25 des statuts de l'association dispose qu'« il est justifié chaque année auprès du préfet du département, du ministre de l'intérieur, du ministre chargé des affaires sociales et du ministre chargé de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, de l'emploi des fonds provenant de toutes les subventions publiques accordées au cours de l'exercice écoulé ».

Ces autorités sont mises en copie de tous les rapports et comptes rendus financiers produits par l'association, mais il n'y a pas de rapport spécifique concernant la justification des subventions reçues. La chambre rappelle que le compte rendu de ces justifications doit être clairement identifié dans un rapport ou une annexe spécifique aux rapports et comptes rendus financiers déjà effectués, conformément à l'article 10 de la loi du 12 avril 2000²⁵.

Dans sa réponse aux observations provisoires, la présidente de l'association indique avoir prévu d'insérer dans les prochains comptes rendus financiers une annexe spécifique explicative de l'emploi des fonds perçus, accompagnée des comptes rendus par action.

V - ANALYSE FINANCIÈRE RÉTROSPECTIVE

A - La formation du résultat et de l'autofinancement

1 - Le résultat

Entre 2012 et 2015, malgré un résultat exceptionnel excédentaire chaque année, le résultat global de chaque exercice est déficitaire, en raison de déficits constants du résultat d'exploitation et du résultat financier.

²⁴ Lors d'un entretien pendant l'instruction.

²⁵ Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

En 2016, le résultat global devient positif à hauteur de 0,54 M€ grâce à un résultat d'exploitation excédentaire pour la première fois depuis 2012 et un résultat exceptionnel excédentaire d'environ 0,65 M€, provenant notamment de cessions immobilières à hauteur d'1,36 M€²⁶.

Tableau n° 5 – Le résultat de l'exercice

En €	2012	2013	2014	2015	2016
Résultat total	- 91 193	- 589 612	- 420 246	- 177 589	538 067
<i>dont résultat d'exploitation</i>	<i>- 1 463 694</i>	<i>- 796 110</i>	<i>- 810 115</i>	<i>- 375 985</i>	<i>79 163</i>
<i>dont résultat financier</i>	<i>- 144 173</i>	<i>- 174 128</i>	<i>- 182 322</i>	<i>- 176 740</i>	<i>- 169 853</i>
<i>dont résultat exceptionnel</i>	<i>1 531 570</i>	<i>384 264</i>	<i>574 048</i>	<i>376 489</i>	<i>654 856</i>

Source : rapports du commissaire aux comptes. Données définitives de l'expert-comptable pour l'exercice 2016.

L'excédent d'exploitation de 2016 est obtenu grâce à un redressement significatif du résultat d'exploitation sur la période sous revue, résultant d'une baisse des charges (- 2,85 M€) plus importante que celle des produits (- 1,3 M€).

Tableau n° 6 – Le résultat d'exploitation

En €	2012	2013	2014	2015	2016	TCAM
Produits d'exploitation (A)	21 582 205	21 030 500	21 404 574	21 321 455	20 274 504	- 2 %
<i>dont production de services</i>	<i>2 561 950</i>	<i>1 817 018</i>	<i>1 766 845</i>	<i>1 588 929</i>	<i>1 544 570</i>	<i>- 12 %</i>
<i>dont subventions d'exploitation</i>	<i>664 217</i>	<i>518 368</i>	<i>797 874</i>	<i>585 646</i>	<i>335 374</i>	<i>- 16 %</i>
<i>subventions de la région</i>	<i>77 050</i>	<i>57 981</i>	<i>36 003</i>	<i>11 430</i>	<i>57 748</i>	<i>- 7 %</i>
<i>subventions du département</i>	<i>42 081</i>	<i>55 935</i>	<i>69 642</i>	<i>59 532</i>	<i>35 169</i>	<i>- 4 %</i>
<i>subventions des communes</i>	<i>509</i>	<i>509</i>	<i>358</i>	<i>346</i>	<i>330</i>	<i>- 10 %</i>
<i>dont autres produits (dotation globale CPOM)</i>	<i>18 031 430</i>	<i>18 298 712</i>	<i>18 510 136</i>	<i>17 908 491</i>	<i>17 680 519</i>	<i>0</i>
<i>dont reprise sur amortissements et provisions</i>	<i>309 463</i>	<i>396 268</i>	<i>329 474</i>	<i>1 238 035</i>	<i>713 746</i>	<i>23 %</i>
Charges d'exploitation (B)	23 045 899	21 826 610	22 214 689	21 697 440	20 195 341	- 3 %
<i>dont autres achats et charges externes</i>	<i>6 434 264</i>	<i>6 249 330</i>	<i>6 739 537</i>	<i>6 176 926</i>	<i>5 669 423</i>	<i>- 3 %</i>
<i>dont impôts, taxes et versements assimilés</i>	<i>1 130 762</i>	<i>1 076 714</i>	<i>1 082 475</i>	<i>1 108 339</i>	<i>1 045 442</i>	<i>- 2 %</i>
<i>dont salaires et traitements</i>	<i>10 173 594</i>	<i>9 552 149</i>	<i>9 362 204</i>	<i>9 654 936</i>	<i>9 003 489</i>	<i>- 3 %</i>
<i>dont cotisations sociales</i>	<i>4 015 286</i>	<i>4 080 426</i>	<i>4 134 617</i>	<i>3 930 042</i>	<i>3 916 627</i>	<i>- 1 %</i>
<i>dont dotation aux amortissements sur immo.</i>	<i>896 524</i>	<i>840 447</i>	<i>764 831</i>	<i>695 217</i>	<i>503 996</i>	<i>- 13 %</i>
<i>dont dotation aux dépréciations sur actif circulant</i>	<i>154 638</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>NS</i>
<i>dont dotations aux provisions</i>	<i>200 064</i>	<i>0</i>	<i>127 000</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>NS</i>
<i>dont autres charges</i>	<i>57 802</i>	<i>27 545</i>	<i>4 024</i>	<i>131 980</i>	<i>4 579</i>	<i>NS</i>
Résultat d'exploitation (A)-(B)	- 1 463 694	- 796 110	- 810 115	- 375 985	79 163	

Source : rapports du commissaire aux comptes. Données définitives de l'expert-comptable pour l'exercice 2016.

NS : non significatif ; TCAM : taux de croissance annuel moyen.

2 - Les charges d'exploitation

La diminution des charges d'exploitation, qui sont passées de 23 M€ en 2012 à 20,2 M€ en 2016, provient en grande partie d'une baisse des dépenses de personnel (salaires, traitements et cotisations sociales), qui ont évolué de 14,19 M€ à 12,92 M€, soit - 1,27 M€ en quatre ans, combinée à une réduction des autres achats et charges externes, de 6,43 M€ à 5,67 M€, soit - 0,76 M€ sur cette même période.

²⁶ Cession des bâtiments de Fort-Mahon et Cayeux (dont les centres permanents avaient été fermés en 2012) et des pavillons d'Amiens.

Cette réduction est d'autant plus significative qu'elle s'est accompagnée d'une croissance de l'activité de l'association : le nombre des personnes accueillies dans le champ des activités sociales et médico-sociales a notamment augmenté, de 467 personnes en 2012 à 606 personnes en 2016.

La baisse des dépenses de personnel résulte d'une réduction importante des effectifs, soit entre 2012 et 2016, une trentaine de personnes, ou calculé en effectif équivalent temps plein permanent, une douzaine d'ETPP. Elle n'est pas le résultat d'une externalisation des services mais correspond globalement aux prévisions qui étaient programmées dans le précédent contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens. Plus généralement, ce redressement s'explique par le changement de la gouvernance et la restructuration de l'offre et de la gestion des établissements. La mise en place à compter de 2014 du pointage du temps de travail des salariés dans l'ensemble des établissements est une modalité d'application de cette restructuration.

Tableau n° 7 – L'évolution des effectifs de l'association

En nombre de personnes	2012	2013	2014	2015	2016	TCAM*	Ecart
Professeurs des écoles			26	20	19		
Agent			1	1	1		
Effectif (hors agent et prof. des écoles)	362	356	348	346	332	- 2,1 %	- 30
dont CDI**	327	317	313	306	300	- 2,1 %	- 27
Effectif temps partiel	71	62	59	61	75	1,4 %	+ 4
dont congé parental		6	4	6	6		
Effectif équivalent temps plein permanent (ETPP)	328	325,9	325,6	321,4	315,3	- 1 %	- 12,7

Source : données de l'association.

* TCAM : taux de croissance annuel moyen.

** CDI : contrat à durée indéterminée.

Si les effectifs de l'association ont diminué dans leur ensemble entre 2012 et 2016, cette réduction n'a pas porté sur le cœur de métier du médico-social. Au contraire, elle s'est même accompagnée d'une augmentation d'une quinzaine²⁷ d'éducateurs, et de presque trois médecins sur cette même période.

Tableau n° 8 – Evolution des effectifs salariés du secteur médico-social par métier

En ETPP	2012	2013	2014	2015	2016	TCAM*	Ecart
Educatif	116,1	126,1	131,6	151,3	145,5	+ 4,6 %	+ 29,4
Administratif-gestion	26	28,1	27	26	23,3	- 2,2 %	- 2,7
Services généraux	43,8	43,4	44,7	45,2	43	- 0,4 %	- 0,8
Restauration	12	12	10	10	10	- 3,6 %	- 2
Directions	22	23,9	22,5	19,5	18,6	- 3,3 %	- 3,4
Médical	0,8	0,6	2,7	3,3	3,6	+ 37 %	+ 2,9
Soins-paramédical	36,7	38,6	41,5	34,9	36,8	+ 0,1 %	+ 0,1
Autres fonctions ²⁸	27,5	26,5	16,2	0	0	- 100 %	- 27,5
Total	284,8	299,1	296	290,1	280,8	- 0,3 %	- 4

Source : données de l'association.

* TCAM : taux de croissance annuel moyen.

²⁷ Prise en compte faite lors du transfert en 2015 de la ligne (du tableau des effectifs médico-sociaux) « autres fonctions » vers les autres lignes. Cf. note suivante.

²⁸ La ligne « autres fonctions » comprenait auparavant les « candidats élèves éducateurs ». A partir de 2013, l'association ne signe plus de contrat de ce type mais se tourne vers le dispositif « contrats d'avenir ». Les effectifs sont alors comptés dans le secteur éducatif essentiellement.

En ce qui concerne les autres achats et charges externes, l'association a généré 0,24 M€ d'économies entre 2012 et 2016 en mutualisant ses dépenses dans certains secteurs par des marchés groupés. Si l'on écarte les transports d'usagers, qui ont fait l'objet d'un nouveau marché en vigueur depuis début 2016 suite à un premier marché dont l'exécution n'était pas jugée satisfaisante en termes de qualité de service rendu, l'ensemble des économies s'élève même à 0,33 M€ sur cette même période.

Tableau n° 9 – Les économies réalisées par les marchés groupés

En €	2012	2013	2014	2015	2016	TCAM*	Ecart
Restauration	480 389	395 939	341 745	349 804	354 510	- 7 %	- 125 879
Energie	88 335	102 394	103 658	110 185	93 026	1 %	+ 4 691
Chauffage	276 773	343 223	273 569	279 161	176 615	- 11 %	- 100 158
Produits d'entretien	109 624	91 967	88 371	80 979	78 933	- 8 %	- 30 691
Fournitures administratives	38 886	33 171	30 017	27 343	24 436	- 11 %	- 14 450
Primes d'assurances	139 497	119 757	100 256	80 971	79 877	- 13 %	- 59 620
Transports d'usagers	1 524 668	1 625 396	1 931 063	1 789 773	1 608 784	1 %	+ 84 117
Total marchés groupés	2 658 172	2 711 847	2 868 679	2 718 217	2 416 182	- 2 %	- 241 990

Source : données de l'association ADPEP80.

* TCAM : taux de croissance annuel moyen.

La contraction des charges a ainsi permis à l'association de réduire progressivement le coût de la place dans ses établissements, le faisant par ailleurs descendre en-dessous du coût référentiel moyen de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) qui a tendance au contraire à augmenter. Ainsi, alors qu'une place lui coûtait environ 35 000 € en 2012, elle lui a coûté entre 2013 et 2015 en moyenne 31 600 € par an, contre 33 000 € pour le coût référentiel moyen du CNSA en 2013.

Tableau n° 10 – Coût à la place

En €	2011	Réf 2011 CNSA	2012	2013	Réf 2013 CNSA*	2014	2015	TCAM**
Coût à la place en IME	35 231	35 740	36 649	36 314	37 356	34 413	34 124	- 0,8 %
Coût à la place en SESSAD	22 277	16 615	27 568	17 472	16 515	16 972	16 374	- 7,4 %
Coût à la place combinée	32 477	30 929	35 233	31 708	33 000	32 075	31 187	- 1 %

Source : données de l'association.

* CNSA : caisse nationale de solidarité pour l'autonomie.

** TCAM : taux de croissance annuel moyen.

La chambre relève cet effort déjà réalisé d'optimisation et de mutualisation des coûts, et encourage l'association à le poursuivre.

3 - Les produits d'exploitation

Leur diminution entre 2012 et 2016 d'environ 1,3 M€ provient, d'une part de la fermeture après 2012 des deux centres permanents de Cayeux et Fort-Mahon, qui généraient avant 2013 environ 0,8 M€ de recettes par an et, d'autre part, de la baisse des produits de l'IEM Saint-Exupéry, qui sont passés de 5,46 M€ en 2012 à 4,76 M€ en 2016, soit une diminution de 0,7 M€. Celle-ci est due pour presque un tiers à la baisse du nombre de patients pris en charge et pour plus des deux tiers à la baisse des crédits non reconductibles versés par l'agence régionale de santé.

4 - L'autofinancement

La situation particulièrement alarmante d'une capacité brute négative sur les exercices 2013 à 2015 inclus, s'améliore en 2016. En effet, l'autofinancement brut redevient faiblement positif (0,06 M€).

Sur l'ensemble de la période sous contrôle, la capacité d'autofinancement nette de l'association reste négative, à - 0,55 M€ en moyenne. Elle amorce néanmoins un léger redressement en 2016 malgré l'augmentation des remboursements en capital, grâce à la meilleure trajectoire de la capacité d'autofinancement brute.

Tableau n° 11 – La capacité d'autofinancement

En €	2012	2013	2014	2015	2016
Capacité d'autofinancement brute	8 004	- 121 740	- 286 680	- 546 965	64 858
- Annuité en capital de la dette	230 800	295 020	360 660	303 526	702 257
= Capacité d'autofinancement nette	- 222 796	- 416 760	- 647 340	- 850 491	- 637 399

Source : rapports du commissaire aux comptes. Données définitives de l'expert-comptable pour l'exercice 2016.

B - L'analyse bilancielle

1 - Le passif du bilan

Tableau n° 12 – Le passif du bilan

En €	2012	2013	2014	2015	2016	TCAM
Fonds associatifs sans droits de reprise	2 060 805	2 060 805	2 060 805	2 060 805	2 307 199	+ 3 %
+ Ecart de réévaluation	5 417 173	5 417 173	5 417 173	5 417 173	3 410 634	- 11 %
+ Réserves	6 454 022	7 878 542	8 517 167	8 601 758	7 884 680	+ 5 %
+ Reports à nouveau	- 10 756 629	- 12 272 342	- 13 500 579	- 14 005 417	- 14 002 786	- 7 %
+ Résultat de l'exercice	- 91 193	- 589 612	- 420 246	- 177 589	538 067	
+ Subv. d'inv. sur bien non renouvelable	817 709	754 673	688 644	463 377	107 162	- 40 %
+ Provisions réglementées	2 387 640	1 598 136	956 469	878 601	878 524	- 22 %
= Fonds associatifs et réserves	6 289 527	4 847 375	3 719 431	3 238 709	1 123 481	- 35 %
+ Fonds dédiés*	17 141	17 141	17 141	17 141	42 313	+ 25 %
+ Provisions pour risques et charges	690 221	664 112	777 157	0	51 786	- 48 %
+ Dettes	19 570 666	10 836 709	9 508 644	11 427 410	8 837 535	- 18 %
<i>dont dettes auprès des étab.de crédit</i>	<i>16 298 715</i>	<i>7 099 366</i>	<i>5 176 810</i>	<i>7 017 284</i>	<i>4 795 528</i>	<i>- 26 %</i>
+ Produits constatés d'avance	86 727	476 329	144 951	49 139	208 108	+ 24 %
Total général	26 654 282	16 841 666	14 167 324	14 732 399	10 263 223	- 21 %

Source : rapports du commissaire aux comptes. Données définitives de l'expert-comptable pour l'exercice 2016.

TCAM : taux de croissance annuel moyen.

* Voir remarque *infra*.

Entre 2012 et 2016, les fonds associatifs et les réserves, c'est-à-dire les capitaux propres de l'association, ont chuté de 5,2 M€ et de 35 % par an en moyenne, passant de 6,29 M€ à 1,12 M€. Cette tendance résulte essentiellement de l'évolution du report à nouveau déficitaire²⁹ qui se dégrade d'environ 7 % par an en moyenne, en passant de - 10,75 M€ en 2012 à - 14 M€ en 2016. Mais cette tendance devrait s'inverser si l'amélioration du résultat constaté en 2016 se pérennise.

²⁹ C'est-à-dire le cumul des résultats des exercices antérieurs.

Entre 2012 et 2016, la dette auprès des établissements de crédits a diminué de 10,73 M€, et de 18 % par an en moyenne, passant de 19,57 M€ à 8,84 M€. Cette baisse est essentiellement due à la diminution de l'encours des comptes courants débiteurs, qui a évolué de 16,3 M€ en 2012 à 4,8 M€ en 2016.

Tableau n° 13 – La dette auprès des établissements de crédits

En €	2012	2013	2014	2015	2016	TCAM
Dette auprès des établissements de crédit	16 298 715	7 099 366	5 176 810	7 017 284	4 795 528	- 26 %
dont dette financière	4 079 322	3 784 302	4 283 429	3 979 593	3 277 336	- 5 %
dont comptes courants débiteurs	12 219 393	3 315 064	893 381	3 037 691	1 518 192	- 41 %

Source : rapports du commissaire aux comptes. Données définitives de l'expert-comptable pour l'exercice 2016.

TCAM : taux de croissance annuel moyen.

En 2013, la réduction de moitié de cette dette bancaire résulte ainsi essentiellement de la fermeture de plus des deux tiers des comptes en banque détenus par l'association à travers ses établissements. Le solde positif global des comptes courants clôturés, d'un montant d'environ 9 M€, a permis de réduire le montant global des comptes courants débiteurs³⁰ toujours ouverts.

L'association négocie ses projets d'emprunt avec les organismes bancaires sur la base de sa trésorerie globalisée. Néanmoins, la pluralité des établissements bancaires prêteurs n'est pas forcément rationnelle et obère le pilotage de la trésorerie de l'association.

En ce qui concerne la dette financière *stricto sensu*³¹, celle-ci se situe aux alentours de 3,9 M€ entre 2012 et 2015 puis baisse en 2016 pour s'établir à 3,28 M€ au 31 décembre 2016. Malgré un nouvel emprunt souscrit en 2014 à hauteur de 0,27 M€, la dette financière a diminué d'environ 0,8 M€ entre 2012 et 2016.

Tableau n° 14 – La dette financière

En €	2012	2013	2014	2015	2016	TCAM
Nouveaux emprunts	2 078 830	0	275 103	0	0	
Dette financière en fin d'exercice	4 079 322	3 784 302	4 283 429	3 979 593	3 277 336	- 5 %

Source : rapports du commissaire aux comptes. Données définitives de l'expert-comptable pour l'exercice 2016.

TCAM : taux de croissance annuel moyen.

Au regard de la baisse de ses capitaux propres depuis 2012 et de l'augmentation de l'annuité en capital de la dette financière en 2016, l'autonomie financière de l'association atteint sur cet exercice un point critique, avec un ratio passant sous le seuil de 1. L'association a donc largement atteint sa limite d'endettement.

Tableau n° 15 – Le ratio d'autonomie financière

	2012	2013	2014	2015	2016
Capitaux propres/endettement financier à plus d'un an	1,6	1,6	1,3	1,2	0,4

Source : calculs de la chambre régionale des comptes sur la base du rapport du commissaire aux comptes et des données définitives de l'expert-comptable pour l'exercice 2016.

³⁰ Des conventions passées avec les établissements bancaires permettent de limiter les agios, qui ne s'élèvent en moyenne entre 2012 et 2016, pour l'association tous comptes courants confondus, qu'à 245 € par an.

³¹ Concernant le risque d'emprunt, tous les contrats détenus par l'association ont été souscrits avec des taux d'intérêt fixes.

2 - L'actif du bilan

Tableau n° 16 – L'actif net du bilan

En €	2012	2013	2014	2015	2016	TCAM
Actif immobilisé net	10 985 429	10 688 223	10 065 510	9 436 140	6 150 103	- 13 %
Actif circulant net	15 631 558	6 070 909	3 936 132	5 105 564	3 924 542	- 29 %
<i>dont créances usagers et comptes. rattachés</i>	1 744 475	1 914 839	1 926 820	1 145 518	762 561	- 19 %
<i>dont disponibilités</i>	13 392 241	3 726 410	1 618 395	3 420 138	1 842 947	- 39 %
Charges constatées d'avance	37 295	82 535	165 682	190 696	188 578	+50 %
Total	26 654 282	16 841 667	14 167 324	14 732 400	10 263 223	- 21 %

Source : rapports du commissaire aux comptes. Données définitives de l'expert-comptable pour l'exercice 2016.

TCAM : taux de croissance annuel moyen.

Entre 2012 et 2016, l'actif net du bilan est passé de 26,65 M€ à 10,26 M€. Cette baisse d'environ 16,4 M€ provient, d'une part, d'une baisse des disponibilités de 11,55 M€ et, d'autre part, d'une décroissance de l'actif immobilisé de 4,84 M€.

Entre 2012 et 2013, la forte baisse des disponibilités, évoluant de 13,4 M€ à 3,73 M€, s'explique par la fermeture de plus des deux tiers des comptes en banque tenus par les différents établissements, qui a eu aussi pour conséquence de diminuer la dette relative aux comptes débiteurs inscrite au passif, comme déjà évoqué *supra*.

La diminution de l'actif immobilisé est, quant à elle, essentiellement due aux différentes cessions réalisées sur la période.

3 - Le fonds de roulement et la trésorerie nette

La trésorerie nette de l'association à la clôture des exercices est positive sur la période sous revue. La dégradation tendancielle du fonds de roulement, malgré un redressement sur la dernière année, le conduit à rester négatif (- 1,66 M€) au 31 décembre 2016. Cela est cependant compensé par la ressource constituée par un besoin en fonds de roulement négatif (- 2,27 M€ fin 2016). En résultante, la trésorerie diminue constamment, passant d'1,49 M€ fin 2012 à 0,65 M€ fin 2016, soit une baisse d'environ 19 % par an en moyenne et d'environ 0,8 M€ en quatre ans. Alors qu'elle ne représentait déjà que 23 jours de charges courantes en 2012, la trésorerie nette a ainsi baissé au point de ne plus représenter que 12 jours en 2016.

Tableau n° 17 – Le fonds de roulement

En €	2012	2013	2014	2015	2016	TCAM
Fonds de roulement au 31 décembre	126 780	- 651 715	- 1 129 942	- 2 179 343	-1 664 618	
- Besoin en fonds de roulement au 31 décembre	- 1 344 364	- 1 951 803	- 2 162 967	- 2 873 137	- 2 275 774	
+ Fonds dédiés ³²	17 141	17 141	17 141	17 141	42 313	
= Trésorerie nette à la clôture de l'exercice.	1 488 285	1 317 230	1 050 167	710 936	653 469	- 19 %
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>	23	22	17	12	12	

Source : données de l'expert-comptable.

TCAM : taux de croissance annuel moyen.

³² Le montant de 17 141 € correspond à des crédits non reconductibles accordés en 2012 à l'IEM Saint-Exupéry et provisionnés en « fonds dédiés » (au passif du bilan) pour pouvoir être reportés l'année suivante. Ce montant, qui apparaît toujours en 2016, aurait dû être soldé, d'autant qu'il se répercute sur le calcul de la trésorerie nette.

En effet, l'association a dû puiser dans sa trésorerie pour financer son cycle d'exploitation, notamment les besoins liés à ses centres permanents de Cayeux et Fort Mahon, fermés depuis 2012, et Dieppe, non ouvert, dont le résultat totalisé s'élevait en moyenne à - 0,2 M€ par an entre 2012 et 2016. La décision prise en 2016 par l'assemblée générale de céder les centres permanents devrait améliorer la gestion de la trésorerie, ainsi que le passage en dotation globale en 2017 des crédits versés pour l'IEM Saint-Exupéry.

Si les risques de solvabilité et de liquidité restaient acceptables jusqu'en 2015 au vu des ratios supérieurs à 1, l'association connaît une situation de trésorerie nette difficile depuis 2016, comme le manifeste le ratio de solvabilité générale évalué à 0,6 cette dernière année.

Tableau n° 18 – Les ratios de solvabilité et de liquidité

	2012	2013	2014	2015	2016	Moyenne
Solvabilité générale ³³	1,3	1,5	1,6	1,2	0,6	1,2
Liquidité générale ³⁴	4,8	1,6	0,9	1,2	1	1,9

Source : calculs de la chambre régionale des comptes sur la base des données de l'expert-comptable.

VI - ANALYSE FINANCIÈRE PROSPECTIVE

La présente prospective financière a été élaborée par l'association à la demande de la chambre. Elle ne faisait pas l'objet d'un suivi formalisé au cours des exercices précédents.

La chambre recommande à l'association de mettre en place et pérenniser une approche financière prospective pour informer le conseil d'administration sur la trajectoire des grands équilibres financiers.

Tableau n° 19 – Prospective financière 2017-2021

En €	2017	2018	2019	2020	2021
Produits d'exploitation	19 749 552	19 712 686	19 800 974	19 889 704	19 978 878
dont production de services	1 500 000	1 500 000	1 500 000	1 500 000	1 500 000
dont subventions d'exploitation	526 498	426 000	426 000	426 000	426 000
dont autres produits	17 723 054	17 786 686	17 874 974	17 963 704	18 052 878
Charges d'exploitation	19 612 451	19 451 804	19 576 682	19 702 774	19 830 093
dont autres achats charges ext.	5 250 000	5 250 000	5 250 000	5 250 000	5 250 000
dont impôts	1 013 733	1 014 747	1 015 761	1 016 777	1 017 794
dont salaires, traitements	8 936 510	8 838 510	8 925 127	9 012 594	9 100 917
dont cotisations sociales	3 842 699	3 800 559	3 837 805	3 875 415	3 913 394
Résultat d'exploitation	137 101	260 882	224 293	186 930	148 784
Produits financiers	3 500	3 500	3 500	3 500	3 500
Charges financières	127 834	130 706	129 910	122 048	113 552
Résultat financier	- 124 334	- 127 206	- 126 410	- 118 548	- 110 052
Produits exceptionnels	45 000	45 000	45 000	45 000	45 000
Charges exceptionnelles	75 000	75 000	75 000	75 000	75 000
Résultat exceptionnel	- 30 000	- 30 000	- 30 000	- 30 000	- 30 000
Résultat total	- 17 233	103 676	67 883	38 382	8 732

Source : données de l'association.

* Y compris 26 099 € de « Autres charges et produits ».

³³ Actif circulant sur dettes à court terme. Il manifeste la capacité de l'organisme à régler ses dettes à court terme.

³⁴ Actif circulant sur passif circulant. Ce ratio traduit la capacité de l'organisme à régler ses dettes.

Les postulats retenus paraissent cohérents avec les évolutions constatées ces dernières années.

Ainsi, concernant les hypothèses en recettes, l'association se base sur le maintien de l'ensemble des conventions de développement local et sur le contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens pour la période 2017-2021 qui vient d'être conclu en décembre 2016. Les objectifs restent dans la continuité du contrat pluriannuel antérieur. L'évolution de la dotation globale à recevoir dans ce cadre est calculée en fonction d'un taux directeur annuel de 0,5 %, qui correspond au taux fixé dans le rapport d'orientation budgétaire de l'agence régionale de santé.

Les incertitudes en recettes concernent celles de l'IEM Saint-Exupéry. L'agence régionale de santé ne semble pas vouloir dépasser pour celles-ci 4,8 M€³⁵, alors que le besoin s'avèrerait difficilement inférieur à 4,9 M€.

La trajectoire prévisionnelle en dépenses, assise sur une stabilité des charges d'exploitation, semble soutenable au regard des derniers exercices, notamment si la réduction des charges externes est poursuivie en 2017.

Enfin, comme indiqué *supra*, la vente des centres permanents de Cayeux, Fort-Mahon et Dieppe devrait générer une économie globale de 0,2 M€.

L'évolution des dépenses de personnel tient compte de cinq départs programmés dont trois cadres, et de l'augmentation d'1 % de la valeur du point en 2018³⁶. Le coefficient moyen du glissement vieillesse technicité³⁷ (GVT) retenu par l'association, qui est d'environ 0,98 %, correspond à la moyenne identifiée en 2015. Il est, en outre, identique à celui de la fédération nationale des associations gestionnaires d'établissements et de services pour personnes handicapées et fragiles, qui est de 0,97 % pour l'exercice 2017. Selon l'association, le GVT retenu pour cette hypothèse de trajectoire pourrait être en réalité moins important au regard des départs en retraite programmés.

Au niveau des charges externes, c'est également l'hypothèse basse qui a été retenue par l'association. Si les marges de manœuvre ont, de fait, diminué compte tenu des efforts déjà entrepris, les charges externes pourraient cependant continuer à baisser *via* les marchés groupés à venir concernant les photocopieurs et la maintenance, et par l'intermédiaire du nouveau marché relatif aux transports.

Sur la base de cette prévision financière, le résultat d'exploitation serait excédentaire de 0,19 M€ par an en moyenne. Le résultat global projeté serait à l'équilibre – avec toutefois un léger déficit en 2017 – sur les prochaines années et, contrairement aux exercices précédents, le niveau de résultat atteint ne serait pas dépendant de produits exceptionnels.

La dette financière à long terme diminuerait de 9 % par an en moyenne pour atteindre 1,9 M€ fin 2022, avec la souscription d'un emprunt de 0,4 M€ en 2018 prévu pour financer principalement les travaux de l'établissement de Grand Laviers Baie de Somme programmés en 2018-2019³⁸.

³⁵ Il s'agit du produit relatif au prix de journée.

³⁶ Cette augmentation est prévue, mais non encore contractualisée avec les syndicats.

³⁷ Le GVT retrace, à la fois, l'incidence à la hausse, sur la masse salariale, des avancements (à l'ancienneté, aux choix, par concours interne, etc.) et de l'acquisition d'une technicité, et l'incidence à la baisse du remplacement des agents âgés par des nouveaux.

³⁸ Fermeture de l'internat et ouverture de l'internat séquentiel ; augmentation du nombre de places en externat ; fermeture de la section ITEP de Ville Le Marcelet et ouverture de la section ITEP de Grand Laviers.

À la suite de la réponse de l'ordonnateur aux observations provisoires de la chambre, celle-ci prend note que l'association s'engage à mettre en place une perspective financière sur cinq ans, qui sera validée par un comité financier composé d'administrateurs puis présentée au conseil d'administration chaque année.

VII - LES PRESTATIONS DE DÉVELOPPEMENT LOCAL

De nombreuses collectivités territoriales font appel à l'association pour assurer des activités d'animation.

Les différentes conventions de partenariat, qui organisent les accueils en centres de loisirs des enfants, sont globalement rédigées de la même manière, leurs périmètres variant selon les besoins des collectivités dont relèvent ces centres. Ces besoins peuvent aller de l'accueil permanent des enfants matin et soir, à l'accueil pendant les vacances. Certaines conventions sont pluriannuelles, d'autres sont annuelles, avec généralement une clause de tacite reconduction.

A - Les modalités de financement

En règle générale, chaque collectivité s'engage à mettre gracieusement à disposition le matériel nécessaire et le goûter des enfants, des locaux adaptés en terme de capacité d'accueil, les fluides, ainsi que le personnel communal nécessaire à l'aménagement technique et au nettoyage des locaux. La collectivité prend également à sa charge le transport des enfants, les frais administratifs et de gestion, et son personnel mis éventuellement en renfort de l'association. Enfin, il est aussi prévu que la collectivité facture et encaisse les sommes dues par les familles.

Un récapitulatif du budget prévisionnel rapporté à l'année est joint en annexe de la convention et les modalités financières fixent un échéancier de versement périodique par quantième, lequel varie selon les conventions. Celles-ci prévoient souvent que la collectivité s'engage à honorer le règlement du *mémoire des sommes dues* sur présentation d'un compte rendu d'activités et d'un état financier détaillé.

Mais, à l'exception des rares cas où la collectivité débitrice concernée l'exige, les *mémoires des sommes dues* élaborés par l'association ne fournissent aucun détail de liquidation.

Si la balance arrêtée du compte de tiers relatif à chaque convention, qui est jointe avec le *mémoire des sommes dues*, précise les dépenses et les recettes effectuées par l'association, elle ne permet pas de justifier le calcul du montant réclamé à la collectivité.

Enfin, le bilan qualitatif « accueil de loisirs » transmis à la caisse d'allocations familiales, élaboré dans le cadre d'une convention entre celle-ci et l'association, ne saurait correspondre au compte rendu d'activités évoqué dans les conventions de partenariat passées avec les collectivités.

La chambre recommande à l'association, conformément à ses engagements contractuels, de dresser, à l'appui de ses *mémoires des sommes dues* pour ses prestations d'animation, un véritable compte rendu d'activités, et un état financier détaillant le montant réclamé à la collectivité.

Dans sa réponse aux observations provisoires, la présidente indique que l'association s'engage à établir ces documents.

B - Les relations avec la commune d'Ailly-sur-Somme

Depuis plusieurs années, l'association s'est vu confier par la commune d'Ailly-sur-Somme, l'organisation d'accueils d'enfants et la coordination du comité de pilotage du contrat éducatif local.

La commune n'ayant pas payé les sommes convenues, l'association lui a notifié une sommation de payer à hauteur de 766 910,66 €. En juin 2014, la commune a reconnu lui devoir la somme de 636 590,27 € au titre des exercices 2008 à 2013 et a conclu avec l'association une convention financière fixant les modalités de remboursement de cette dette sur un échéancier courant jusqu'en juillet 2017.

Les versements sont désormais effectifs, comme convenu entre les parties. Néanmoins, même si la dette a été reconnue par la commune, aucun état financier détaillant la liquidation de cette créance n'a pu être apporté.

C - La question de la nature juridique des partenariats

Dans le rapport d'observations définitives sur la commune d'Ailly-sur-Somme rendu public le 5 avril 2016, la chambre avait relevé que « *L'intervention de l'association découlant d'une initiative de la commune, s'inscrit dans un cadre organisationnel réglementé ; elle a pour objet la satisfaction de besoins préalablement identifiés par cette dernière. En conséquence, elle constitue une prestation³⁹ de service devant être rémunérée par le biais, soit d'un marché public, soit de tout autre contrat de la commande publique, après une nécessaire mise en concurrence. La chambre invite la collectivité à respecter l'obligation d'une mise en concurrence pour l'attribution de l'accueil périscolaire, du mercredi et des vacances, des enfants de la commune et la coordination du comité de pilotage du contrat éducatif local* ».

Afin d'encadrer le financement de ces prestations rendues par les centres d'accueil de loisirs et périscolaires, la procédure du marché public est justifiée non parce que le montant des prestations dépasse un certain seuil fixé par le code des marchés publics, mais parce qu'un paiement, quel que soit son montant, en contrepartie directe d'une prestation de service délivrée à une personne publique, relève de la commande publique.

La chambre observe néanmoins que la majorité des collectivités clientes de l'association a dépensé entre 2012 et 2015 pour ce type de prestations en moyenne 215 000 € par collectivité sur quatre ans. Par ailleurs, ces prestations sont ou ont été encadrées par un marché public avec la commune de Vers-sur-Selle, et avec les communautés de communes du Haut-Clocher et d'Avre, Luce et Moreuil.

Enfin, le terme de « subvention », stipulé dans la quasi-totalité des conventions passées avec l'association, est erroné. Lorsque l'administration bénéficie de prestations et que le versement effectué peut être regardé comme leur contrepartie, il constitue un prix, quelle que soit la qualification donnée par les parties. En conséquence, les conventions de partenariat passées par l'association encourent le risque d'une requalification en marché public.

³⁹ Conseil d'État, 26 mars 2008, n° 284412, région de la Réunion ; Cour administrative d'appel de Douai, n° 07DA00027, département de l'Oise.

Si la décision de passation d'un marché public n'apparaît pas relever de la responsabilité directe de l'association, la chambre déplore que la souscription, par celle-ci, à des prestations relatives aux activités périscolaires par voie de simple convention de partenariat, soit, sauf exceptions, généralisée dans le département de la Somme.

*

* *

GLOSSAIRE

CDAPH :	commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées
ETPP :	équivalent temps plein permanent
GVT :	glissement vieillesse technicité
IEM :	institut d'éducation motrice
IME :	institut médico-éducatif
ITEP :	institut thérapeutique éducatif et pédagogique
NC :	non concerné
SAAHM :	service d'accompagnement adultes handicapés moteurs
SESSAD :	service d'éducation spéciale et de soins à domicile
TCAM :	taux de croissance annuel moyen



Rapport d'observations définitives sans réponse

ASSOCIATION DÉPARTEMENTALE DES PUPILLES DE L'ENSEIGNEMENT PUBLIC DE LA SOMME

(Département de la Somme)

Exercices 2012 à 2016

Ordonnateurs en fonctions pour la période examinée :

- M. Jacques Estienne : pas de réponse.
- M. Jean-William Wallet : pas de réponse.
- Mme Bernadette Lengrand : pas de réponse.

Collectivité ayant apporté un concours financier :

- Département de la Somme : pas de réponse.

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. **Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs** » (article 42 de la loi 2001-1248 du 21 décembre 2001).