



Dijon, le 26 janvier 2021

Le président

Ref. : 21-ROD2-CE-04

Objet : Notification du rapport d'observations définitives et de ses réponses.

P.J. : 1 rapport d'observations définitives

**LETTRE RECOMMANDEE AVEC
AVIS DE RECEPTION**

Madame la Présidente,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion du village d'enfants "Pierre et Paule Saury" à Châtillon-en-Bazois concernant les exercices 2016 à 2019 en votre qualité de présidente de l'association ainsi que les réponses qui ont été apportées.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à l'organe délibérant de l'association. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion. En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de celle-ci.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

Par ailleurs, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et les réponses jointes sont transmis à M. le Préfet de la Nièvre, à M. le directeur départemental des finances publiques de la Nièvre ainsi qu'à M. le président du conseil départemental de la Nièvre.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de ma considération la plus distinguée.

Madame Christine ESCHENBRENNER

*Présidente de l'association village d'enfants
"Pierre et Paule Saury"*

Rue de Beauregard

58110 CHATILLON-EN-BAZOIS

Pierre VAN HERZELE



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

LE VILLAGE D'ENFANTS PIERRE ET PAULE SAURY A CHATILLON-EN-BAZOIS

(Département la Nièvre)

Exercices 2016 à 2019

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 7 octobre 2020

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS.....	6
PROCEDURE.....	7
INTRODUCTION.....	8
1 PRESENTATION DE L'ORGANISME.....	12
1.1 Le village d'enfants, modèle particulier d'établissement social.....	12
1.2 Les spécificités du village d'enfants	13
2 LA GOUVERNANCE ET LES RELATIONS AVEC L'AUTORITE DE TARIFICATION	14
2.1 La gouvernance de l'organisme gestionnaire	14
2.1.1 L'intégration dans un groupe de dimension nationale a constitué une réponse pragmatique à une gouvernance en difficulté.	14
2.1.2 La filialisation au Groupe SOS ne garantit pas le respect des engagements pris lors de la sélection du repreneur.	16
2.1.3 La filialisation s'est traduite par l'adoption de statuts concentrant le pouvoir de décision sur l'association Groupe SOS Jeunesse.....	20
2.1.4 La réalité du fonctionnement de l'association	22
3 LA FIABILITÉ DES COMPTES	27
3.1 Les comptes de l'association et ceux de l'établissement doivent être différenciés.	28
3.2 Une réserve de trésorerie importante qui pourrait être mobilisée pour le financement des investissements prévus dans le cadre du futur CPOM.....	29
3.3 Les conditions d'accroissement des dotations aux amortissements, aux dépréciations et aux provisions en 2017 et 2018	31
3.3.1 La modification du rythme des amortissements aurait dû être précédée d'une décision formelle et explicite du département.	32
3.3.2 La comptabilisation de la dotation pour dépréciation ne remplit pas strictement toutes les conditions posées par la réglementation comptable.....	33
3.3.3 Une application erronée des comptes dédiés aux provisions comptabilisées en 2017 ...	36
3.4 Les autres points examinés dans le cadre du contrôle de la fiabilité des comptes n'ont pas appelé d'observation.	40
4 L'ANALYSE FINANCIERE.....	41
4.1 Le village d'enfants affiche depuis 2016 une situation financière confortable.	41
4.1.1 Une évolution des masses financières qui reflète une diminution de l'activité du village d'enfants et un accroissement du soutien financier du département.....	41
4.1.2 Une politique d'investissement très limitée et un faible niveau d'endettement	44
4.1.3 Un rétablissement de la situation financière amorcé en 2016 et consolidé en 2017 et en 2018	45
4.2 En 2018, l'établissement a bénéficié d'une décision particulièrement favorable d'augmentation de ses recettes.....	46
4.2.1 L'année 2016 est marquée par un rétablissement notable de la trajectoire financière de l'association.	46
4.2.2 Le département de la Nièvre a considérablement augmenté son soutien financier à l'établissement.	49

4.3	Une contraction des dépenses de personnel mais de nouvelles charges liées à l'intégration au groupe SOS.....	51
4.3.1	Globalement, les dépenses totales baissent sur la période sous contrôle.....	51
4.3.2	Les dépenses de personnel (groupe II) sont en diminution sur la période grâce à la diminution du nombre d'enfants accueillis et à la réorganisation de certains services.	52
4.3.3	Le rattachement au groupe SOS génère des dépenses importantes au niveau de l'exploitation courante et de la structure.....	54
5	LES FLUX FINANCIERS ENTRE LE VILLAGE D'ENFANTS ET LES AUTRES ENTITES DU GROUPE SOS	58
5.1	Des mouvements financiers multiples et représentant une charge non négligeable	58
5.2	Un établissement dont la présentation de la situation financière est fortement impactée par les flux intragroupe résultant de l'architecture juridique du groupe SOS.	60
5.2.1	Des prestations de siège qui échappent aux dispositions du CASF relatives aux frais de siège et au droit de la commande publique.	60
5.2.2	L'information sur les contreparties des flux intragroupe apparaît insuffisante.	62
5.3	Le rapport entre les montants des « prestations de siège » et les prestations délivrées au village d'enfants doit faire l'objet d'une surveillance étroite.	66
5.3.1	Les informations fournies sur les modalités de calcul des prestations de siège de l'association Groupe SOS Jeunesse font apparaître un temps de travail mis à disposition relativement élevé.	66
5.3.2	Compte tenu des prestations de siège fournies par l'association Groupe SOS Jeunesse, les prestations fournies par le GIE sont insuffisamment caractérisées.	68
6	LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	73
6.1	Un recours récurrent aux CDD qui s'explique par un absentéisme en hausse qui doit être réduit.	73
6.2	Le contrôle des incompatibilités	75
6.3	Des actions de formation continue sont mises en œuvre pour répondre au déficit de formation initiale.	75
6.3.1	Un nombre important de salariés ne disposent d'aucun diplôme lié à leurs fonctions au sein du village d'enfants.	75
6.3.2	Un effort tardif mais réel en matière de formation continue	78
7	L'ACTIVITÉ ET L'ACCOMPAGNEMENT DES PUBLICS	81
7.1	Le pilotage de la prise en charge.....	81
7.1.1	Une nouvelle évaluation interne doit être menée.....	81
7.1.2	Le projet d'établissement doit être établi dans les meilleurs délais.....	83
7.1.3	Le village d'enfants a été doté d'un règlement de fonctionnement en 2019.	84
7.1.4	Le travail sur la formalisation des projets individualisés est actuellement en cours.	85
7.1.5	La formalisation des procédures et l'engagement de la démarche qualité	87
7.2	Les droits du mineur et des titulaires de l'autorité parentale	88
7.2.1	La mise en œuvre d'une participation des enfants au fonctionnement du village est opérationnelle, mais son existence et ses modalités gagneraient à être formalisées.....	88
7.2.2	Une modalité d'exercice du droit des parents de participer au fonctionnement de l'établissement doit être prévue.	88

SYNTHÈSE

Le village d'enfants de Chatillon-en-Bazois est un établissement social au sens de l'article L. 312-1 du CASF. Il intervient dans le domaine de la protection de l'enfance. Il accueille des enfants, et en particulier des fratries, qui lui sont confiés par l'aide sociale à l'enfance (ASE), majoritairement après décision d'un juge des enfants.

Après une crise de gouvernance en 2016, l'association du Village d'enfants de Chatillon-en-Bazois a acté début 2017 sa filialisation au Groupe SOS. Cette filialisation repose sur une simple modification des statuts, décidant que la qualité de membre actif, qui permet de voter aux assemblées générales, est réservée aux quatre associations mères du Groupe SOS. Cette procédure n'offre aucune garantie aux précédents dirigeants quant au respect des engagements pris par le Groupe lors de la phase de mise en concurrence des éventuels repreneurs.

Après cette filialisation, la vie associative devient atone et formelle. Si l'établissement demeure géré par une association distincte, la réalité de la gouvernance repose sur la direction générale de l'association Groupe SOS Jeunesse, qui exerce l'autorité hiérarchique sur la direction de l'établissement.

La filialisation au Groupe SOS a provoqué un renouvellement du partenariat avec le département de la Nièvre, autorité de tarification. L'association du Village d'enfants est devenue en effet un partenaire important du département. Celui-ci, en cours de procédure de reprise, c'est-à-dire avant même de connaître l'identité du repreneur, a décidé de faire porter au futur gestionnaire du village un projet de diversification de l'offre de service départementale en protection de l'enfance. La collectivité s'est, de ce fait, privée de l'outil de l'appel à projet, principal moyen de mise en concurrence entre les opérateurs, qui lui aurait permis d'examiner des propositions diversifiées et de comparer les plans de financement. Elle a, en ce sens, placé l'association filiale du Groupe SOS dans une position de négociation confortable avec le département tant pour la gestion du village d'enfants que pour ce projet plus global.

Le contrôle de la fiabilité des comptes de l'association n'a pas révélé de problème structurel, bien qu'un certain nombre d'écritures comptables interpellent. Ainsi, l'augmentation des dotations aux amortissements, dépréciations et provisions (+ 0,4 M€) entre 2016 et 2018 a été le produit d'écritures passées aux marges de ce que prévoit la réglementation. Ces écritures ont pour effet de diminuer le résultat et de créer des réserves au profit de l'établissement. Le fait de générer des réserves par d'autres voies que celle de l'affectation du résultat, notamment pour financer les investissements à venir et donner plus de flexibilité dans la mise en œuvre d'un plan d'investissements, ne correspond pas au fonctionnement normal des relations entre un ESSMS et son autorité de tarification : le résultat doit être constaté dans sa totalité, son niveau discuté avec l'autorité de tarification, qui doit demeurer seul juge de son affectation.

La situation financière du village d'enfants s'est nettement redressée entre 2015 et 2016 grâce à une augmentation du soutien financier du département de la Nièvre et à une diminution des dépenses de personnel, dans un contexte de diminution de son activité. La réalisation en 2016 d'un résultat excédentaire conséquent a permis de compenser les résultats déficitaires des exercices 2014 et 2015. En 2017 et 2018, l'association a renforcé ses marges de manœuvre en mettant en réserve une partie des produits d'exploitation par une augmentation des dotations aux amortissements et par la constitution de dotations aux provisions et aux dépréciations des actifs immobilisés.

Globalement, les dépenses n'ont pas suivi l'évolution de l'activité. Entre 2016 et 2018, elles ne diminuent que faiblement, - 4 %, alors que l'activité diminue de 20 % environ. En effet, si les dépenses de personnel et certaines dépenses de structure ont suivi l'évolution de l'activité, de nouvelles dépenses sont apparues, liées à la filialisation au Groupe SOS. D'une part, l'arrivée du Groupe entraîne le paiement de prestations de service à d'autres entités du Groupe (l'association mère, la filiale GIE Alliance Gestion). D'autre part, comme il a déjà été relevé, le Groupe a mené une politique active d'augmentation des dotations aux amortissements, aux dépréciations et aux provisions, parfois aux marges de la règlementation comptable.

Les flux financiers intragroupe constituent un risque financier pour l'autorité de tarification, qui doit s'assurer de la proportionnalité des charges supportées par le tarif avec les prestations fournies. Ce risque est d'autant plus grand que, contrairement au cas des « frais de siège » prévus par le CASF, l'autorité de tarification ne peut contrôler les autres entités du groupe SOS qui facturent des mises à disposition ou des charges communes.

En ce sens, il est urgent de pallier les carences d'information sur la nature de ces flux, sur leurs modes de calcul, et sur les prestations qui en constituent les contreparties. Dans la situation actuelle, aucun de ces trois éléments ne peut être déterminé au vu des documents budgétaires, des actes contractuels signés entre l'association du Village et les autres entités du groupe SOS, ou des factures constituant les pièces justificatives comptables des paiements. L'autorité de tarification devant disposer de ces informations pour contrôler finement l'évolution des prestations de siège et leurs contreparties, la chambre recommande de mettre en place des modalités d'information complètes et claires sur ces mouvements financiers dans le cadre de l'élaboration du budget prévisionnel et du compte administratif.

En matière de gestion des ressources humaines, des progrès notables sont à noter. Un réel effort de formation est fait afin de répondre aux problématiques préalablement identifiées et compte tenu du faible niveau de formation initiale d'une majorité de salariés. Le contrôle effectif des incompatibilités des personnels (demande d'extrait de casier judiciaire) est également une avancée notable.

D'autres chantiers demeurent néanmoins à mener. Le premier et le principal concerne le recours aux CDD et à l'intérim, qui est à un niveau élevé. L'établissement doit poursuivre une réflexion sur son fonctionnement et sur la prévention des risques professionnels afin de réduire l'absentéisme. Il doit également revoir son organisation afin de réduire au maximum le recours aux CDD pendant les congés des salariés. Enfin, le niveau de qualification exigé au moment du recrutement requiert une réflexion globale et approfondie sur les missions confiées aux salariés : si le village d'enfants tend à se rapprocher du modèle d'une MECS, il n'est plus justifié de ne pas recruter de salariés au niveau d'éducateur spécialisé, alors que l'établissement n'exige aujourd'hui de ses éducateurs familiaux qu'un diplôme de moniteur éducateur.

L'administration provisoire, puis la filialisation au groupe SOS, ont incontestablement permis d'améliorer le pilotage des services. Depuis la reprise par le groupe SOS, une réelle attention à la qualité de la prise en charge des enfants peut également être constatée. Des procédures ont été formalisées et de nombreuses initiatives ont été lancées. De surcroît, les mesures à prendre en cas d'urgence ont été précisément définies et organisées, notamment la mise en œuvre d'une procédure de traitement des événements indésirables dont la carence avait retenu l'attention de l'administratrice provisoire.

Pourtant, l'établissement n'est pas encore doté d'un projet d'établissement et n'établit pas encore pour chaque enfant accueilli un document individuel de prise en charge (DIPC) et un projet individualisé. Pour ces deux éléments, la démarche est en cours.

Certes, l'inachèvement, fin 2019, de plusieurs des chantiers ouverts est compréhensible, eu égard à la fois à l'ampleur des difficultés constatées tant par l'administratrice provisoire que par les audits du groupe SOS, et aux difficultés persistantes de recrutement et de « turn-over » des personnels dans un climat social qui reste tendu au sein du village d'enfants. Néanmoins, les carences susmentionnées apparaissent désormais comme devant être comblées au plus vite ; en effet, l'établissement a intégré le groupe SOS depuis maintenant trois ans.

La conclusion prévue par le département d'un CPOM avant la fin de l'année 2020 ainsi que la formalisation annoncée par l'association d'un projet d'établissement en 2021 seront deux étapes importantes du retour à une gestion apaisée, rigoureuse et inscrite dans le long terme pour le Village d'enfants Pierre et Paule Saury.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Mettre en place des modalités d'information claires et complètes sur les mouvements financiers intragroupe SOS - leurs natures, leurs modalités de calcul et leurs contreparties – lors de l'établissement du budget prévisionnel et du compte administratif du village d'enfants.

Recommandation n° 2 : Réaliser, dans le cadre des travaux préparatoires du projet d'établissement, une nouvelle évaluation interne et en assurer le suivi dans le cadre du rapport annuel d'activité.

Recommandation n° 3 : Établir, en lien avec l'évaluation interne, un projet d'établissement.

PROCEDURE

Le contrôle des comptes et de la gestion du « Village d'enfants Pierre et Paule Saury de Châtillon en Bazois », pour les exercices 2016 à 2019 a été inscrit au programme de la chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté par l'arrêté du Président n° 2019-02 relatif au programme des contrôles de la chambre.

La Présidente de l'association « Village d'enfants Pierre et Paule Saury de Châtillon en Bazois », Mme Christine Eschenbrenner a été informée de l'engagement de la procédure de contrôle des comptes et de la gestion en application des dispositions des articles L. 211-3 et R. 243-1 du code des juridictions financières par lettre du président de la chambre en date du 3 juillet 2019, reçue le 18 juillet 2019. Ses prédécesseurs, M. Bernard Bardin et M. Pascal Ribaud, le président du conseil départemental de la Nièvre et le directeur départemental délégué de la cohésion sociale ont été également informés du lancement de cette procédure.

Le contrôle a été conduit sur pièces et sur place. Il a porté principalement sur les points suivants :

- la gouvernance et les relations de l'association avec l'autorité de tarification ;
- la fiabilité des comptes ;
- la situation financière ;
- les flux financiers entre le village d'enfants et les autres entités du groupe SOS ;
- la gestion des ressources humaines ;
- l'activité et l'accompagnement des publics ;

Les entretiens de fin de contrôle prévus à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières ont eu lieu avec Mme Christiane Eschenbrenner le 16 décembre 2019 et avec M. Bernard Bardin le 24 décembre 2019.

Dans sa séance du 18 janvier 2020, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été notifiées le 28 mai 2020 à la présidente du conseil d'administration du Village d'enfants Pierre et Paule Saury et aux tiers concernés. Après avoir examiné les réponses qui lui ont été adressées, la chambre a arrêté, dans sa séance du 7 octobre 2020, les observations définitives reproduites ci-après.

INTRODUCTION

Le « Village d'enfants Pierre et Paule Saury de Châtillon-en-Bazois », créé par arrêté du 17 décembre 1974, est situé à 42 kilomètres à l'est de Nevers.

Il appartient à la catégorie des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS) au sens de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF). De ce fait, il est dans le département de la Nièvre un des acteurs de la politique de protection de l'enfance, définie par l'article L. 112-3 du CASF comme visant « à garantir la prise en compte des besoins fondamentaux de l'enfant, à soutenir son développement physique, affectif, intellectuel et social et à préserver sa santé, sa sécurité, sa moralité et son éducation, dans le respect de ses droits ».

Les villages d'enfants sont une catégorie spécifique d'ESSMS. Le village d'enfants est le lieu d'accueil permettant à des éducateurs familiaux d'exercer, dans un logement mis à leur disposition par l'association gestionnaire de l'établissement, une responsabilité permanente auprès de fratries d'enfants (article L. 431-1 du CASF).

La DREES¹ définit les villages d'enfants comme des établissements qui « accueillent des frères et sœurs orphelins ou dont la situation familiale perturbée nécessite un placement de longue durée. Ils se composent de quelques maisons regroupant chacune une ou deux fratries autour d'un éducateur familial, formant ainsi un cadre de vie de type familial, stable et sécurisant, dans lequel les enfants peuvent se reconstruire ». Toujours selon la DREES², il existait 24 villages d'enfants au 31 décembre 2012, représentant 2,18 % des capacités d'hébergement dans les établissements de l'aide sociale à l'enfance.

En application d'un arrêté du président du conseil départemental de la Nièvre du 29 mai 2013, la capacité d'accueil du village d'enfants de Chatillon-en-Bazois est de 112 places mixtes sur la tranche d'âge de 3 ans à 18 ans en hébergement. L'accueil, comparable à de l'internat, au sein du village d'enfants constitue l'activité unique de l'association gestionnaire.

Une association « loi 1901 », l'association Village d'enfants Pierre et Paule Saury de Châtillon en Bazois, gère ce village d'enfants en application de l'autorisation délivrée par le président du conseil départemental³. L'article 2 de ses statuts, dont la dernière modification date du 13 juin 2018, en définit l'objet : « L'Association a pour but l'épanouissement individuel et collectif des personnes en respectant leur dignité et leur singularité. L'association accepte toute personne sans distinction de sexe, de nationalité, de religion. Elle se réfère aux valeurs humanistes et se refuse d'imposer ou de favoriser toute doctrine philosophique ou religieuse particulière. L'association a pour objet premier l'accueil et l'accompagnement d'enfants et d'adolescents en difficulté d'insertion sociale, familiale, scolaire et professionnelle ainsi que leur famille. Elle met en œuvre les missions d'intérêt général et d'utilité sociale, telles que précisées par le code de l'action sociale et des familles ».

¹ Document de travail – série statistique n° 173 – septembre 2012 de la DREES intitulé « les établissements et services en faveur des enfants et adolescents en difficulté sociale ».

² Dernières données disponibles : 2016 – étude en matière d'hébergement dans les établissements relevant de l'aide sociale à l'enfance.

³ Article L. 313-1 du CASF.

Avant sa filialisation au Groupe SOS, les membres du conseil d'administration de l'association gestionnaire étaient, pour la plupart, des personnes n'ayant pas de compétence particulière en protection de l'enfance, en majorité issues du milieu politique et/ou associatif local.

Le village a connu des dysfonctionnements entre 2013 et 2016. En 2013, un conflit a éclaté publiquement entre la direction et les syndicats et des alertes ont été données par le CHSCT et le comité d'entreprise. Le directeur a fait l'objet de critiques et des plaintes ont été déposées ; en outre, l'ancien directeur (2011-2013) a été condamné pour violence sur mineurs en 2014.

Un rapport daté du 10 février 2015, diligenté par le CHSCT pour réaliser une expertise sur les conditions de travail de l'ensemble des salariés du village d'enfants, soulignait que les conflits au sein du village entretenaient « un climat de violence délétère » et provoquaient de « fortes atteintes à la santé » découlant « de situations plus ou moins anciennes face auxquelles les instances de gouvernance et de contrôle n'ont pas assumé leurs responsabilités ».

La vétusté des locaux est en outre un problème récurrent, constat partagé par les dirigeants de l'association.

Compte tenu de l'absence de réponse de l'établissement aux recommandations formulées dans un rapport de contrôle de l'ASE transmis le 9 avril 2014 et en raison de la réception entre octobre 2015 et avril 2016 de neuf informations préoccupantes concernant 30 mineurs accueillis au sein de l'établissement, toutes relatives à des comportements à connotation sexuelle entre mineurs, le président du conseil départemental de la Nièvre, par un courrier du 19 avril 2016, a enjoint le président de l'association, de lui indiquer, dans un délai de 15 jours, l'organisation qu'il comptait mettre en place « pour remédier aux dysfonctionnements ayant affecté la prise en charge des mineurs accueillis, au point de ne plus garantir leur sécurité ».

Malgré la transmission de documents par l'association en réponse au courrier du 19 avril 2016 et compte tenu de la réitération des informations préoccupantes entre février et mi-avril 2016, le président du conseil départemental de la Nièvre a informé par courrier du 26 mai 2016 le président de l'association de la nomination d'un administrateur provisoire. Par arrêté n° D16-433 du 23 mai 2016, le président du conseil départemental de la Nièvre a désigné une administratrice provisoire à compter du 11 juin 2016. Selon cet arrêté, cette nomination était fondée sur les dispositions de l'article L. 313-14 du CASF, lesquelles prévoient la désignation par l'autorité compétente d'un administrateur provisoire en raison de la constatation « d'infractions aux lois et règlements ou de dysfonctionnements dans la gestion ou l'organisation susceptibles d'affecter la prise en charge ou l'accompagnement des usagers ou le respect de leurs droits ».

L'article 1^{er} de l'arrêté du 23 mai 2016 précisait les missions confiées à l'administratrice provisoire :

- La réalisation des actes d'administration et de gestion nécessaires au fonctionnement de l'établissement ainsi que toute mesure urgente ou conservatoire permettant de préserver la santé et la sécurité ou le bien-être physique ou moral des mineurs accueillis au titre de l'aide sociale à l'enfance, dont les décisions d'admission et de réorientation de ces mineurs ;
- Procéder, en matière de gestion des personnels, au licenciement individuel si cette mesure est urgente ou nécessaire, afin de rétablir les conditions techniques minimales d'organisation et de fonctionnement de l'établissement.

Une lettre de mission en date du 26 mai 2016 fixait les pouvoirs et les obligations de l'administratrice provisoire qui devait en particulier assurer les missions dévolues au conseil d'administration et au directeur d'établissement, dont les fonctions respectives avaient été temporairement suspendues.

Par arrêté du 9 décembre 2016, le président du conseil d'administration a renouvelé le mandat de l'administratrice provisoire « à compter du 11 décembre 2016 et jusqu'à la date de l'assemblée générale extraordinaire de l'association Le Village d'enfants Pierre et Paule Saury qui statuera sur la filialisation de l'association au groupe SOS, sans excéder la date du 31 janvier 2017. »

Monsieur Bernard Bardin, président de l'association, a démissionné de ses fonctions de président lors de l'assemblée générale du 20 octobre 2016. Monsieur Pascal Ribaud a été élu membre du bureau, puis Président de l'association par le Conseil d'administration qui s'est réuni le même jour.

Monsieur Pascal Ribaud a été élu à la tête de l'association du Village d'enfants avec un mandat explicite d'intégrer l'association dans un groupe plus important intervenant dans le secteur social. Après un appel à candidatures organisé par l'association, celle-ci a choisi de devenir une filiale du Groupe SOS. Au cours de l'assemblée générale extraordinaire du 25 janvier 2017, les membres de l'association ont voté les statuts types des associations dites filiales du groupe SOS, acte formalisant juridiquement la filialisation au groupe SOS. Monsieur Pascal Ribaud a exercé la fonction de président de l'association jusqu'au 13 juin 2018.

Si, depuis le 25 janvier 2017, l'association « Village d'enfants Pierre et Paule Saury de Chatillon-en-Bazois » est une filiale du Groupe SOS, elle conserve néanmoins une existence juridique et une autonomie patrimoniale. Elle demeure, même après la filialisation, la personne morale qui porte l'autorisation de gestion de l'établissement.

Toutefois, les seuls membres de cette association sont les quatre entités nationales constitutives du groupe SOS, lesquelles sont des personnes morales. Cette qualité de membre permet à ces entités de disposer, au sein de la filiale, du pouvoir nécessaire pour exercer une influence déterminante sur ses orientations et sa gestion et assure leur contrôle complet sur la filiale.

En 2019, le Groupe SOS, en partenariat avec le département, a construit un projet de diversification de l'offre de l'association du village d'enfants Pierre et Paule Saury de Chatillon-en-Bazois. Le village a indiqué que « Le département a demandé que soit proposée une diversification des prises en charge pour répondre à ses besoins, avec projet de signature d'un CPOM en 2020 (placement à domicile, mise en place d'appartements pour grands mineurs, création de deux MECS, concentration des activités du Village d'Enfants sur l'accueil de 45 mineurs de 03 à 12/13 ans accueillis dans 9 pavillons, restructuration générale et reconstruction partielle des locaux du Village d'Enfants ». Cette restructuration prendrait la forme de la démolition de neuf pavillons et la réhabilitation de neuf autres. Ce projet permettrait également de ramener le nombre d'enfants par pavillon de 6 à 5.

Sur la période sous contrôle, quatre directeurs se sont succédé ; la directrice actuelle est en poste depuis le 15 mars 2018. De même, plusieurs présidents se sont succédé sur la période sous contrôle : M. Bernard Bardin, jusqu'à l'automne 2016, puis M. Pascal Ribaud jusqu'à juin 2018 et enfin Mme Christine Eschenbrenner, toujours en poste à la date de clôture de l'instruction.

1 PRESENTATION DE L'ORGANISME

1.1 Le village d'enfants, modèle particulier d'établissement social

Situé en bordure du village de Chatillon-en-Bazois, le village d'enfants s'organise comme un quartier à part entière de la commune. Il est composé, en sus des bâtiments administratifs et de divers bâtiments servant aux activités, de 18 pavillons indépendants, comparables à des maisons d'habitation. Le village n'est pas clos et une route ouverte à la circulation le traverse.

La spécialisation historique du village d'enfants est l'accueil de fratries, l'organisation en pavillons permettant notamment de conserver l'unité de la cellule familiale après la séparation avec les parents, même si certaines situations amènent l'établissement à séparer les enfants concernés. Le village accueille aujourd'hui encore des fratries, même si ces dernières ne représentent pas la totalité du public accueilli.

Depuis 2013, le village accueille des jeunes entre 3 et 18 ans et dispose d'une capacité d'accueil totale de 112 enfants. Néanmoins, cette capacité d'accueil n'a pas été totalement utilisée sur la période sous contrôle et le taux d'occupation a chuté entre 2016 et 2018, passant de 80 à 63 %. Cette chute peut notamment s'expliquer par la vétusté des bâtiments, qui oblige à la fermeture de plusieurs pavillons, et l'absentéisme des personnels. Ces facteurs amènent l'établissement à refuser des demandes d'admissions : ainsi un peu moins de la moitié des demandes ont été satisfaites en 2018.

Près de 50 % des enfants accueillis sont originaires de la Nièvre. Une des particularités de l'établissement, comme d'autres sur le département, est donc d'accueillir un certain nombre d'enfants en provenance d'autres départements (une dizaine ont été admis en 2018). Ces départements sont majoritairement limitrophes de la Nièvre, en région Bourgogne-Franche-Comté ou Centre-Val-de-Loire, mais quatre départements d'Ile-de-France et les Bouches-du-Rhône utilisent aussi les services du village.

Le village ne reçoit aucun enfant de la protection judiciaire de la jeunesse, ce sont donc les services départementaux d'aide sociale à l'enfance qui confient au village l'intégralité des mineurs accueillis. Le plus souvent, cet accueil fait suite à une décision de l'autorité judiciaire.

Les enfants accueillis sont d'âges très différents. La scolarisation en maternelle et primaire se fait majoritairement au sein de l'école de Chatillon-en-Bazois. À partir du collège, les enfants sont accueillis au collège de Moulins-Engilbert et dans d'autres établissements de la Nièvre.

En dehors de la vie en pavillons où environ six enfants sont encadrés par deux professionnels, un éducateur familial et un aide familial, les enfants bénéficient de services spécialisés. Ainsi, le service de médiatisation permet l'organisation de rencontres médiatisées avec la famille ; un service animation permet l'organisation d'activités les mercredi, samedi, voire le dimanche et les enfants peuvent pratiquer des activités sportives et culturelles en dehors du village d'enfants ; enfin, des séjours sont organisés lors de chaque congé scolaire.

1.2 Les spécificités du village d'enfants

Au 31 décembre 2018, le village d'enfants employait 70,01 ETP⁴.

Les professionnels intervenant au village d'enfants peuvent être regroupés en trois catégories :

- Les professionnels qui assurent la prise en charge directe des enfants au sein des pavillons. Il s'agit d'une part des éducateurs familiaux et d'autre part des aides familiaux sous la direction d'un chef de service.
- Les professionnels prenant les enfants en charge sur certains temps : le service « d'animation d'intervention éducative spécifique » et le service médico-psychologique (psychologue, secrétaire médicale).
- Les professionnels des différents services supports : le service logistique, le service administratif et l'équipe de direction.

La principale spécificité d'un village d'enfants est d'employer des « éducateurs et aides familiaux ». Au sein de ces professionnels, le Village d'enfants Pierre et Paule Saury a mis en place une distinction entre l'éducateur ou l'aide familial « traditionnel » et l'éducateur ou aide familial « binôme ». Cette distinction est énoncée aux articles 26.1 et 26.2 de l'accord d'entreprise de 2010 :

- Le mode traditionnel est une particularité du fonctionnement du village d'enfants. Il correspond à la situation dans laquelle le professionnel occupe le pavillon « *pendant ses périodes de travail et ses périodes de repos* ». Dans cette situation, le professionnel vit dans son pavillon, qu'il peut meubler, avec ses enfants et son conjoint le cas échéant.
- Le mode « binôme » s'approche davantage de la situation des MECS. Dans ce cas, le professionnel est relayé au sein du pavillon par un autre avec lequel il constitue un binôme. Il n'occupe donc les locaux que sur son temps de travail et n'y installe pas sa cellule familiale.

⁴ Selon le village d'enfants, ce chiffre diffère légèrement de celui présenté au compte administratif 2018 (63,63 ETP), car ce dernier ne prend pas en compte les CDD de remplacement et d'accroissement temporaire d'activité.

2 LA GOUVERNANCE ET LES RELATIONS AVEC L'AUTORITE DE TARIFICATION

2.1 La gouvernance de l'organisme gestionnaire

2.1.1 L'intégration dans un groupe de dimension nationale a constitué une réponse pragmatique à une gouvernance en difficulté.

2.1.1.1 L'année 2016 a été marquée par la suspension des pouvoirs des instances de gouvernance via une mise sous administration provisoire.

Au début de la période sous contrôle, le Village d'enfants de Chatillon-en-Bazois était porté par un organisme gestionnaire, l'association « Village d'enfants Pierre et Paule Saury de Châtillon-en-Bazois », dont le fonctionnement répondait au schéma classique des associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association⁵. Ses statuts prévoyaient ainsi l'existence d'une assemblée générale, chargée de définir les orientations associatives, notamment en modifiant les statuts, en approuvant les comptes et en nommant les membres du conseil d'administration (article 8). Ce dernier devait assurer l'administration de l'association (article 5), notamment la nomination du directeur de l'établissement. Le bureau, émanation du conseil d'administration, était chargé d'assurer la gestion opérationnelle de l'association (article 6).

Par un arrêté n° D16-433 du 23 mai 2016, le président du conseil départemental de la Nièvre a ordonné la mise sous administration provisoire de l'établissement. L'article L. 313-14 du CASF prévoit qu'une telle décision puisse être prise « Lorsque les conditions d'installation, d'organisation ou de fonctionnement de l'établissement, du service ou du lieu de vie et d'accueil méconnaissent les dispositions du présent code ou présentent des risques susceptibles d'affecter la prise en charge des personnes accueillies ou accompagnées ou le respect de leurs droits ».

Dans sa lettre d'injonction, dont l'envoi constitue une étape obligatoire avant une mise sous administration provisoire, le président du conseil départemental explique que sa décision est directement motivée par la réception par les services de l'aide sociale à l'enfance (ci-après ASE) d'informations préoccupantes (ci-après IP) concernant le village d'enfants. Les informations préoccupantes se définissent comme des renseignements transmis afin d'alerter « sur la situation d'un mineur, bénéficiant ou non d'un accompagnement, pouvant laisser craindre que sa santé, sa sécurité ou sa moralité sont en danger ou en risque de l'être ou que les

⁵ En ce sens il correspond aux dispositions statutaires conseillées par l'administration pour assurer le fonctionnement démocratique d'une institution dans le cadre d'une procédure de reconnaissance d'utilité publique. Pour plus de précisions : <https://www.service-public.fr/associations/vosdroits/R34366>

conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises ou en risque de l'être » (R. 226-2-2 du CASF). Ces informations préoccupantes étaient, au 19 avril 2016, au nombre de neuf depuis octobre 2015, et concernaient une « trentaine de mineurs » accueillis au sein du village et étaient « relatives à des comportements à connotation sexuelle entre mineurs ».

2.1.1.2 Les instances de gouvernance associative n'apparaissent pas comme ayant été en mesure de piloter l'établissement et en conséquence d'identifier les graves dysfonctionnements et tensions sociales qui touchaient la structure.

Le bureau n'a été informé de l'existence des dysfonctionnements importants au sein de l'établissement, dont les transmissions d'IP constituent la manifestation la plus extrême, qu'à l'occasion du bureau du 17 mars 2016. Lors de cette réunion, la directrice donna l'alerte.

À cette date, depuis près de six mois des IP étaient transmises au département, en nombre et pour des faits d'une particulière gravité touchant à la sécurité des enfants, sans que le bureau soit au fait de ces difficultés.

Moins d'un mois après le début de sa mission, à la fin du mois de juin 2016, l'administratrice provisoire a constaté dans un rapport une crise globale de l'établissement. Elle a souligné de graves problèmes dans les relations entre les professionnels ainsi que des insuffisances dans le pilotage des personnels éducatifs ; elle a également constaté l'existence de dangers immédiats pour les enfants, en particulier liés à des carences dans leur surveillance à l'intérieur du Village, à l'absence de surveillance la nuit, à l'absence de clôture, à des sorties d'enfants non accompagnées à l'extérieur du Village. Surtout, elle a insisté sur le fait que les informations préoccupantes remontées à l'encadrement par les personnels éducatifs ne donnaient pas lieu à traitement.

Les réactions des membres du conseil d'administration lors de la présentation de ces éléments démontraient clairement l'absence d'identification de cette crise globale. Ainsi, les instances de la gouvernance associative n'apparaissaient pas en mesure de contrôler assez finement la gestion de la structure pour en identifier et traiter les dysfonctionnements.

2.1.1.3 Les instances de gouvernance ne sont pas parvenues à impulser une stratégie d'amélioration de la prise en charge.

La mise sous administration provisoire apparaît sanctionner une crise non pas seulement conjoncturelle, mais structurelle, qui s'inscrit dans l'absence d'évolution des prises en charge, notamment pour prendre en compte les évolutions législatives. Ni la gouvernance associative ni la direction n'apparaissent comme ayant été en mesure d'impulser un réel changement dans le pilotage et la gestion de la prise en charge.

Ainsi, dès 2014, le Village d'enfants avait été destinataire d'un rapport d'inspection diligenté par le département, qui avait pointé un certain nombre d'anomalies et émis des préconisations. Le Village n'avait pas répondu à ce rapport, alors même qu'il était invité à le faire lors d'une phase contradictoire. Ni le conseil d'administration ou l'assemblée générale, ni la direction ne se sont saisis de ce rapport et des dysfonctionnements qu'il pointait. Un nombre important d'axes d'amélioration figurant dans ce rapport se retrouvent dans les évaluations internes et externes de 2016.

La chambre observe que l'établissement souffrait, début 2016, d'un manque de vision stratégique sur l'indispensable évolution de sa gestion et de son organisation.

2.1.1.4 L'arrimage de l'association à un groupe plus important a été identifié comme le moyen de faire face aux dysfonctionnements identifiés par l'administratrice provisoire.

Une forte responsabilité pèse sur le conseil d'administration d'une association gestionnaire d'un ESSMS. Dans les structures les plus importantes, comme le groupe qui a repris le Village d'enfants, le fonctionnement, tant administratif qu'opérationnel, est toutefois contrôlé par une administration professionnelle. Ainsi, l'actuelle directrice du Village d'enfants est sous l'autorité de la directrice adjointe du secteur jeunesse du groupe SOS, sa gestion comptable et financière est contrôlée par une entité spécialisée du groupe, les procédures par la directrice qualité du groupe, etc. Tel n'était pas le cas du Village d'enfants. Un conseil d'administration bénévole et non spécialiste peut tout à fait assurer ses missions de manière efficiente, comme c'est le cas dans d'autres associations, mais dans le cas d'espèce une évolution des instances de gouvernance a été ressentie comme une nécessité.

Ainsi, le bureau du 17 mars 2016 évoquait comme « piste pour le futur » de « rejoindre une plus grande structure » et dans son plan d'action de septembre 2016, seulement trois mois après le début de sa mission, l'administratrice provisoire avait déjà intégré le fait que l'établissement ne pouvait qu'être rattaché à un groupe plus important. Le 20 octobre 2016, M. Pascal Ribaud était élu président de l'association, expressément afin d'organiser la reprise de l'association.

En conclusion, les instances de gouvernance de l'ancienne association étaient, début 2016, en difficulté et une évolution apparaissait indispensable. L'orientation retenue, d'une intégration à un groupe national, a répondu de manière pragmatique à ce constat.

2.1.2 La filialisation au Groupe SOS ne garantit pas le respect des engagements pris lors de la sélection du repreneur.

Pour répondre à ce besoin d'évolution, l'association du village d'enfants de Chatillon-en-Bazois a consulté d'éventuels repreneurs et les a encouragés à formuler une offre de reprise.

Au vu du principe de liberté d'association, une association à toute liberté de chercher à rejoindre une autre association ou un groupe associatif. Si une telle décision ne peut être adoptée sans le soutien du département⁶, la procédure de sélection du repreneur appartenait néanmoins à l'association elle-même, sous la direction de l'administratrice provisoire.

⁶ L'article L. 313-1 du CASF n'impose une décision du président du conseil départemental qu'en cas de transfert de l'autorisation : « L'autorisation ne peut être cédée qu'avec l'accord de l'autorité compétente pour la délivrer [...] ». En l'espèce, aucune décision explicite n'a été rendue mais le Président du conseil départemental souligne néanmoins dans un courrier du 9 décembre 2016 qu'il a « *donné son agrément* » au choix du groupe SOS. Il est en effet, peu probable, sur le plan pratique, qu'un acteur du champ social s'engage à reprendre un établissement contre la volonté d'une autorité de tarification.

Après analyse de plusieurs offres, le choix du groupe SOS était entériné le 5 décembre 2016 par le conseil d'administration.

Contrairement aux autres offres de reprise, qui proposaient toutes une fusion-absorption, le groupe SOS a proposé deux modalités de reprise : la fusion-absorption ou la filialisation. En cas de fusion-absorption, la gestion de l'établissement était transférée à l'entité juridique du repreneur et l'association du Village d'enfants de Chatillon-en-Bazois était dissoute. *A contrario*, la filialisation laissait subsister l'entité juridique de l'association : l'autorisation de gérer l'établissement ou les contrats de travail des salariés n'étaient ainsi pas transférés à une autre association. Cette possibilité a été l'un des facteurs déterminants du choix du groupe SOS par les membres de l'ancienne gouvernance.

La filialisation telle que proposée par le groupe SOS consiste en une modification des statuts de l'association. Le principal changement se situe au niveau des membres de l'association. Ainsi, le 25 janvier 2017, l'assemblée générale de l'association du village d'enfants a voté une modification statutaire prévoyant que celle-ci ne comptait désormais plus que quatre membres, personnes morales, qui sont les quatre entités juridiques nationales du groupe SOS : Association Groupe SOS Solidarités, Association Groupe SOS Santé, Association Groupe SOS Séniors et Association Groupe SOS Jeunesse. Le reste des statuts fait entrer l'association dans la galaxie institutionnelle du groupe SOS.

L'association, antérieurement à la filialisation, avait exprimé différents vœux pour cette reprise. Ces souhaits sont résumés dans le compte-rendu de la réunion du bureau du 3 novembre 2016, pour faire partie des éléments devant faire l'objet d'une discussion avec les candidats à la reprise.

Néanmoins, et sans juger de la pertinence des demandes émises par l'ancien conseil d'administration de l'association auprès des potentiels futurs gestionnaires, la procédure de sélection des candidats, visant à évaluer la capacité des candidats à gérer l'établissement et à recueillir leurs engagements sur les souhaits du bureau, se heurte à la logique même de la filialisation.

La procédure de filialisation implique en effet que l'ensemble des leviers de l'association soient remis entre les mains du groupe dès la modification des statuts. S'il a été proposé au Président de l'association à la date de la filialisation d'occuper à nouveau ce poste au sein de l'association filialisée et si des instances consultatives locales ont été mises en place (elles seront supprimées des statuts à l'été 2017), les entités nationales du groupe SOS, seules membres de l'association, peuvent à tout moment les démettre ou passer outre leurs souhaits.

Ainsi, aucun mécanisme juridique dans la procédure de sélection des candidats, puis de filialisation, ne permet de garantir le respect des engagements pris par le Groupe envers les anciens membres et administrateurs de l'association. Il est d'ailleurs à noter que quelle que soit la formule adoptée, fusion, fusion-absorption ou filialisation, le respect des conditions de reprise vis-à-vis d'anciens administrateurs ne peut être assuré, à la différence de ce qui peut par exemple exister pour une entreprise placée en procédure collective de cession sous le contrôle d'un juge.

Tableau n° 1 : État des engagements pris par le groupe SOS.

<i>Engagements que l'association souhaitait obtenir(extrait du PV du bureau du 3 novembre 2016)</i>	Réponse de SOS dans son offre de reprise (PV du bureau du 10 novembre 2016)	État actuel du respect de l'engagement
« <i>Accepteriez-vous de garantir sur les sites (Châtillon-en-Bazois et Biches) l'équivalent du nombre d'emploi (nombre d'ETP) inscrit au tableau des emplois ?</i> »	Oui	Non respecté - dans le cadre du projet de diversification, le groupe SOS a proposé de délocaliser les autres services en dehors du Bazois. L'association indique que 17,5 ETP seront supprimés à Chatillon-en-Bazois
« <i>Présence d'instances locales [des anciens membres de l'association au sein de la gouvernance]</i> »	Non, impossible dans le cadre d'une filialisation, mais possibilité création d'une instance locale.	La première modification statutaire d'intégration au groupe (votée en janvier 2017) mettait en place un comité consultatif réunissant les anciens membres du conseil d'administration. Ce comité a été supprimé dans le cadre de la révision statutaire de juin 2018. L'association indique qu'il s'agit d'une erreur matérielle de rédaction.
« <i>Transfert maison Biches et des terres agricoles autour des Gauthets [à l'association des amis du village d'enfants]</i> »	Oui	Non respecté. L'association indique que les ventes sont en cours et que le transfert se fera par une convention d'apport à l'issue des ventes.
« <i>Transmission à la sous-préfète de Château-Chinon de tous les documents liés à l'emploi au VE</i> »	Non	L'association indique que les relations avec la préfecture vont être réactivées.
« <i>[Mise en place d'un] Plan de formation</i> »	Oui	Respecté (voir partie 4)
« <i>[Insérer le village d'enfants dans une optique d']Innovation</i> »	Oui	Respecté (L'association filialisée est au cœur de dispositif de diversification de l'offre de prise en charge du département de la Nièvre).
« <i>Prud'hommes à la charge du repreneur</i> »	Oui, obligatoire dans le cadre d'une filialisation (les contrats de travail n'étant pas transférés)	Respecté

Source : Compte rendu de la réunion de bureau du 3 novembre 2016 (pour la liste des engagements et les réponses du groupe SOS)

En l'espèce, les engagements, en particulier celui de maintien du même nombre d'ETP sur le site de Chatillon-en-Bazois, ne semblent pas devoir être respectés dans un nouveau contexte.

En effet, le département a souhaité impulser une diversification des services proposés par l'association gestionnaire du village. Si, initialement, c'est-à-dire dans le cahier des charges produit par le département au dernier trimestre 2016, cette diversification devait donner lieu à l'ouverture de nouveaux services au sein du village d'enfants, les négociations entre le département et le Groupe SOS s'orientent désormais vers l'ouverture de services en dehors du territoire du Bazois : deux MECS seraient ouvertes ailleurs, Decize et Château-Chinon sont envisagés, des appartements en autonomie seraient créés, sans doute à Château-Chinon, et un service de placement à domicile serait mis en place, dont la localisation administrative est par définition de peu d'impact pour le territoire.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le département de la Nièvre insiste sur la nécessité de diversifier l'offre d'accueil et de la déconcentrer au plus près des besoins des enfants et des familles. L'association indique que 17,5 ETP seraient ainsi supprimés à Chatillon-en-Bazois ; elle précise également que tous les postes n'étaient pas pourvus et que les réductions des effectifs d'ores et déjà réalisées, le tableau des ETP passant de 90,57 à 85 ETP, sont justifiées par une activité ramenée de 112 à 90 places en accord avec le département et n'ont pas donné lieu à des licenciements.

Au-delà de la pertinence ou non de ces projets, force est de constater le non-respect des engagements pris lors de la procédure de sélection du repreneur. La chambre observe que la suppression, lors de la révision des statuts en 2018, du comité consultatif prévu par les statuts en 2017 et le fait que l'association « les amis du village d'enfants » n'ait plus ni gouvernance ni activité ont concouru à cette situation. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la présidente de l'association précise que le comité consultatif local s'il ne figure plus dans les statuts pourra rapidement y être à nouveau intégré et qu'il n'a pas été supprimé : il serait donc toujours fondé à émettre tous avis et recommandations aux instances décisionnaires de l'Association même si « aujourd'hui, l'association les Amis du village d'enfants n'a plus de gouvernance et d'activité ».

2.1.3 La filialisation s'est traduite par l'adoption de statuts concentrant le pouvoir de décision sur l'association Groupe SOS Jeunesse.

Encadré sémantique :

Dans les développements suivants, les concepts suivants seront employés ; ainsi :

- **Association-mère :** Le cœur du groupe SOS, au niveau national, se compose de quatre associations (Groupe SOS jeunesse, Groupe SOS sénior, Groupe SOS solidarités, Groupe SOS Santé). Ces quatre associations jouent, dans la relation avec les associations filiales comme celle faisant l'objet du présent contrôle, le rôle « d'association mère »⁷. Comme mentionné précédemment, l'association filiale est une « association d'associations », c'est-à-dire que ses quatre seuls membres disposant du droit de vote en assemblée générale sont les quatre associations nationales du groupe SOS, donc des « associations mères ». Il serait donc plus juste d'utiliser ce concept au pluriel. Utilisé au singulier, il désignera l'association Groupe SOS Jeunesse, qui, même si elle est statutairement placée sur un pied d'égalité avec les trois autres entités du groupe composant l'assemblée générale de l'association filialisée, assure le pilotage opérationnel des activités de cette dernière.
- **Association fille ou filiale :** Il s'agit d'une association ayant intégré le groupe SOS tout en conservant sa personnalité juridique. En l'espèce, l'association du village d'enfants Pierre et Paule Saury est une « association fille » ou une « filiale » du groupe SOS.
- **National :** cet adjectif sera utilisé pour mentionner les instances du groupe au niveau national, en l'espèce l'association Groupe SOS jeunesse.
- **Local :** cet adjectif sera utilisé pour mentionner les instances de gouvernance au niveau de l'association fille.

La filialisation au groupe SOS provoque logiquement un bouleversement de la gouvernance associative au cours de la période contrôlée. Le projet d'adossement, document explicitant cette procédure et fourni par le groupe à l'association dans le cadre de la sélection des candidats à la reprise, précise qu'au terme de la filialisation « chaque association conserve son autonomie propre, sous le contrôle du Directoire du groupe ». Certes la perpétuation d'une autonomie juridique à travers le maintien d'une personne morale associative distincte n'est pas contestable : l'association « locale » est déclarée en préfecture, elle est domiciliée à Chatillon-en-Bazois, elle dispose de représentants propres, elle est autorisée et tarifée par le département de la Nièvre ; toutefois son autonomie fonctionnelle et décisionnelle est désormais très limitée.

⁷ Terme utilisé dans le projet d'adossement fourni à l'association du village d'enfant Pierre et Paule Saury avant sa filialisation.

2.1.3.1 Statutairement, des instances de gouvernance associative locales sont mises en place.

Le processus de filialisation amène l'assemblée générale à voter des statuts type du groupe SOS car la filialisation telle que mise en œuvre par ce groupe ne se réalise pas par suppression des instances de gouvernance des associations filles, mais par modification de la composition de l'instance détentrice de la plus grande autorité qu'est l'assemblée générale. Ainsi, la qualité de membre actif, qui réserve le droit de vote au sein de l'assemblée générale, est désormais limitée à quatre personnes morales, les quatre associations constitutives du groupe SOS au niveau national : Groupe SOS Jeunesse, Groupe SOS Solidarités, Groupe SOS Santé, Groupe SOS séniors.

Trois instances associatives sont mises en place au chapitre 2 des statuts de l'association du village d'enfants Pierre et Paule Saury. D'abord, une assemblée générale (article 6 et suivants des statuts⁸) est, classiquement, placée au centre du dispositif de gouvernance qui détermine la constitution des autres organes statutaires et préside au devenir de l'association. Ensuite, un « président-administrateur unique » (article 10 et suivants des statuts) remplit les fonctions d'un conseil d'administration et jouit pour ce faire d'une très large compétence de principe. Enfin, un directoire (article 14 et suivants des statuts), autorité exécutive collégiale prend les décisions les plus importantes, concernant notamment la gestion financière, les emprunts, les investissements, la stratégie ou le développement des activités.

2.1.3.2 Les statuts organisent la prise en main de l'association fille par le groupe SOS.

Le chapitre 2 des statuts est intitulé « instances délibératives nationales ». Cet intitulé apparaît d'autant plus problématique qu'aucune autre disposition ne vient prévoir d'instances associatives de gouvernance.

- L'assemblée générale prévue par les statuts de l'association Pierre et Paule Saury est composée de « *personnes morales* » (article 6), les quatre associations du Groupe SOS. Elle fait des recommandations à « *l'administrateur unique* », (article 7), avec lequel elle peut partager ses procès-verbaux de décision (article 9).
- La composition et le positionnement du directoire de l'association locale en font également une instance avant tout nationale. L'assemblée générale de l'association du village d'enfants Pierre et Paule Saury a, en sa réunion du 13 juin 2018, nommé les membres de son directoire. Il est présidé par M. Borello, président du directoire du Groupe SOS, et ses autres membres sont les directeurs généraux du Groupe SOS.

L'article 14 des statuts de l'association du village d'enfants paraît ambigu dans sa rédaction et inadapté à la situation locale, mais il explique très précisément ce qu'est ce directoire au-delà de la situation locale : le directoire constitue une « *instance exécutive nationale* » et cette instance met en œuvre les délibérations du « *conseil d'administration* », c'est-à-dire une instance de l'association mère et non de l'association fille. Ce même article réserve par ailleurs à ses membres la représentation du « Groupe » et non pas celle de l'association du village d'enfants. L'article 15 prévoit que « *les membres du directoire ne*

⁸ Lorsque que rien n'est précisé, les « statuts » désignent ceux de l'association contrôlée, celle du village d'enfants Pierre et Paule Saury.

prennent pas part au vote s'ils sont membres de l'association », ce qui est impossible s'agissant de l'association fille, dont les membres ne sont que des personnes morales, tandis que le directoire n'est composé que de personnes physiques conformément à l'article 14 susmentionné. Enfin, l'article 19 des statuts stipule que le directoire nomme les emplois de direction (directeurs généraux, délégués généraux, autorités déconcentrées), alors même que l'association fille n'est naturellement pas dotée d'une telle structure administrative. De même, les missions dévolues aux « *membres du directoire* » par l'article 20 des statuts renvoient à des fonctions de niveau national, et non local puisque le membre du directoire « *assure également la mission de surveillance générale de la gestion des activités des sociétés filiales et/ou la coordination des activités des entités filiales [...] contrôle les choix de gestion des sociétés filiales* ».

- Le président administrateur unique (PAU) est une institution spécifique de l'association fille. Ce fut jusqu'à sa démission, M. Ribaud, président de l'association depuis le 20 octobre 2016 ; Mme Eschenbrenner, par ailleurs administratrice du groupe SOS Jeunesse, lui succéda à compter de l'assemblée du 13 juin 2018.

Selon le projet d'adossement, le PAU nommé par l'assemblée générale, « *exerce les mêmes missions que celles habituellement confiées à un conseil d'administration d'association loi 1901* » et « *effectue tous les actes d'administration de l'association [...] dispose des pouvoirs les plus étendus pour agir au nom de l'association [...] exerce une mission de surveillance de la gestion comptable et financière de l'association* » ; toutefois, ce passage d'une instance de gestion et de pilotage usuellement collégiale dans le monde associatif (conseil d'administration ou directoire / conseil de surveillance) à un « *administrateur unique* » est en lui-même symptomatique de la faible vitalité de l'association.

Alors que l'association filialisée dispose d'instances propres de gouvernance, nécessaires à l'existence d'une personne juridique associative autonome, la réalité est au demeurant bien différente.

2.1.4 La réalité du fonctionnement de l'association

2.1.4.1 Les instances locales de gouvernance associative ont une activité très limitée, voire inexistante.

Malgré l'établissement statutaire de trois instances de gouvernance propres à l'association du village d'enfants Pierre et Paule Saury, celles-ci ne sont pas des instances de définition stratégique ou de pilotage de l'activité.

- Les réunions de l'assemblée générale n'apparaissent pas comme dépassant le stade de la formalité administrative.

Ainsi, le nombre de personnes physiques présentes lors de ces réunions se réduit sur la période sous contrôle :

- En 2017, outre M. Pascal Ribaud, Président de l'association sous l'ancienne gouvernance et reconduit à l'issue de la filialisation, deux représentants physiques des quatre membres actifs étaient présents, chacun doté d'un pouvoir des deux autres membres. Des personnes non membres étaient également conviées : le directeur par intérim de l'établissement, l'ancien président devenu vice-président M. Bernard Bardin, et deux dirigeants administratifs du groupe SOS.
- En 2018, seule une personne physique est présente, disposant de deux pouvoirs des autres personnes morales. M. Ribaud, président démissionnaire, dont la présence est mentionnée dans le procès-verbal, est là pour présenter son rapport moral.
- En 2019, une seule personne physique est présente, les trois autres représentants des personnes morales ayant voté électroniquement sur les points à l'ordre du jour. La présidente-administrateur unique, en principe auteur du rapport moral, aurait également participé électroniquement à cette réunion.

Du fait du faible nombre de personnes présentes, il est probable que les discussions aient été, relativement pauvres. Les trois procès-verbaux des assemblées générales ne font état de discussions que sur un point de l'ordre du jour, en utilisant chaque année la même mention : « *l'assemblée générale, après étude et échange de points de vue, approuve le rapport de gestion et financier de l'association* ». Les autres points faisant l'objet d'un vote, tels que retranscrits par les procès-verbaux, ne font pas l'objet de discussion.

Enfin, et surtout, les points à l'ordre du jour ne concernent pas des orientations stratégiques pour le village d'enfants. Par exemple, il n'est fait mention d'aucune décision ni orientation relative au projet de diversification de l'offre et des lieux de prise en charge, alors même que les services qu'aura à gérer l'association après la signature du CPOM seront radicalement différents de celui qu'elle gère aujourd'hui. L'assemblée générale se limite ainsi à l'examen d'un ordre du jour strictement administratif : divers rapports, délégation, modification de la composition du directoire, etc.

- Il en va de même pour l'instance d'administration qu'est le président-administrateur unique.

Depuis 2017, deux procès-verbaux de décisions de la PAU ont été dressés, l'un en date du 22 octobre 2018 et l'autre en date du 18 avril 2019. Le premier constatait que la PAU avait arrêté le budget, le second validait les rapports annuels, arrêtaient les comptes et convoquait l'assemblée générale. En dehors de ces décisions formelles et administratives, les traces de la PAU dans la gestion de l'association, que pourraient constituer par exemple la validation des décisions, la validation des procédures, une participation au travail sur le projet de diversification de l'offre ou à la négociation avec le département sont inexistantes.

- Le directoire « local » est, quant à lui, inexistant.

Seuls deux relevés de décisions où figure le logo du village d'enfants attestent qu'il a acté la reprise et la modification du bail emphytéotique.

Par ailleurs, les anciens dirigeants de l'association avaient entendu maintenir une certaine vitalité associative territorialisée, à travers la mise en place d'un « *comité consultatif* » réunissant « *les anciens membres de l'assemblée générale et les membres du conseil d'administration de l'association Les amis du village d'Enfants Pierre et Paule Saury* ». Ce comité pouvait « *formuler toute recommandation à l'intention de l'assemblée générale* » (article 13 des statuts tels que votés le 25 janvier 2017). Cette disposition a été supprimée lors d'une modification des statuts actée du 13 juin 2018, de manière « *involontaire* » selon le groupe SOS.

La chambre constate donc que les instances associatives du village d'enfants sont globalement inexistantes dans le cadre de l'adossement du village au groupe SOS, compte tenu de l'architecture institutionnelle de ce dernier. Ainsi, au-delà de l'existence juridique de l'association, l'existence matérielle d'instances associatives locales indépendantes peut être raisonnablement remise en question et la gestion de l'établissement est de fait confiée au groupe SOS même si l'association locale porte l'autorisation d'exploitation et perçoit les recettes de tarification correspondantes.

Elle prend acte de ce que dans sa réponse aux observations provisoires, la présidente de l'association indique qu'elle considère que cette organisation, notamment des directoires, permet de s'assurer que les stratégies nationales sont mises en œuvre au plan local et que les stratégies locales s'inscrivent dans le cadre des stratégies nationales du Groupe. Elle précise qu'à son sens la vie démocratique de l'Association s'exprime parfaitement.

2.1.4.2 La gouvernance effective est exercée par les autorités administratives du groupe SOS et le membre du directoire en charge du secteur enfance.

L'absence de vitalité des instances locales associatives s'explique logiquement par l'imbrication de l'association filialisée avec l'administration du groupe et le pilotage du directoire.

Ici, la directrice générale adjointe en charge du pôle « protection de l'enfance » apparaît au centre de la gestion de l'établissement. Elle est la supérieure hiérarchique directe de la directrice de l'établissement et mène les négociations avec le département de la Nièvre sur le CPOM. Elle est également membre du directoire du groupe SOS.

Les statuts du village d'enfants attestent de cette situation.

L'article 20 décrit le rôle central du membre du directoire dans son secteur de délégation qui « dirige, supervise et coordonne les activités et la gestion des entités au sein du champ d'intervention qui lui est confié, conduit les projets de développement validés par le Directoire, est responsable de la gestion du personnel d'encadrement (embauche, promotion, sanction) [...] ». D'autre part, l'article 27 décrit l'administration du Groupe : directeur général secteur, directeur général, autorités déconcentrées, précisant que le poste le plus élevé de cette « administration », celui de directeur général secteur, est placé « sous l'autorité du membre du directoire compétent » (article 25 des statuts). Ces postes décrits par ses statuts ne sont pas des

fonctions internes à l'association fille, mais des fonctions « Groupe », au vu des missions qui leur sont confiées. Ainsi, le directeur général secteur assure « la supervision de la direction de l'exploitation des établissements et services gérés par le secteur [...] la supervision de la direction financière des établissements et services du secteur » (article 25 des statuts). Le directeur général, quant à lui, « est responsable [...] de l'exploitation des établissements, services et activités de l'association [...] au plan national ».

Les statuts précisent enfin que le directeur de l'établissement est sous l'autorité hiérarchique non pas de la présidente-administratrice unique mais des autorités administratives du groupe : « *Tout établissement est rattaché pour sa gouvernance à une délégation régionale, départementale ou locale ou, le cas échéant, à la direction générale de l'association* ». En plus de la concurrence statutaire du directoire, à qui est réservé l'ensemble des décisions stratégiques, la faiblesse de la « *présidente-administratrice unique* » s'explique certainement par ce lien hiérarchique.

Le groupe SOS n'ayant pas prévu d'administration déconcentrée pour le département de la Nièvre, la directrice du village d'enfants est directement rattachée à la DGA du groupe SOS jeunesse.

Les choix stratégiques et le pilotage opérationnel du village d'enfants sont donc centralisés au niveau du Groupe SOS, via l'autorité hiérarchique exercée sur la directrice de l'établissement par la directrice générale adjointe du groupe SOS Jeunesse et membre du directoire en charge de la jeunesse.

2.1.4.3 Au vu de ces conditions de reprise, le village d'enfants est une filiale qui n'a pas plus d'autonomie qu'une association ayant fait l'objet d'une fusion-absorption.

La reprise et la filialisation de l'association du village d'enfants par le groupe SOS se sont traduites par le fait de confier les décisions à prendre et le pilotage de la direction de l'établissement à un cadre dirigeant du groupe SOS qui y déploie une stratégie définie nationalement. Dès lors, la filialisation proposée par le groupe SOS et la fusion-absorption, proposée par les autres candidats à la reprise du village d'enfants, ne sont pas fondamentalement différentes dans leurs effets concrets.

La chambre prend acte de ce que, dans sa réponse aux observations provisoires, la présidente de l'association insiste sur le fait que « la filialisation a permis à l'association Pierre et Paule Saury d'appartenir au Groupe SOS tout en conservant son nom, son entité juridique pleine et entière, son identité, son Président, et sans modifications pour les salariés qui conservent leur employeur, leur convention collective, leur contrat de travail et les accords collectifs en vigueur. »

En revanche, contrairement à la fusion, cette filialisation s'accompagne d'une déconnexion entre l'association, personne morale autorisée et tarifée par le département de la Nièvre, juridiquement responsable, et le véritable dépositaire du pouvoir de décision sur l'utilisation de cette autorisation et des ressources de tarification subséquentes qui est dorénavant un dirigeant du groupe SOS.

2.2 Les relations de l'association du village d'enfants Pierre et Paul Saury avec le département de la Nièvre

L'association du village d'enfants Pierre et Paule Saury, désormais filiale du groupe SOS, apparaît comme un partenaire central du département. La collectivité a en effet demandé à cette association de lui fournir des services innovants, non encore proposés sur son territoire, faisant de cette association, mais en fait du groupe SOS, un tout nouvel acteur en la matière dans la Nièvre, le partenaire du projet de diversification de l'offre du département en protection de l'enfance. La signature du CPOM, prévue pour 2020, devrait ratifier ce nouveau partenariat.

L'association a été choisie par le département comme l'acteur de cette diversification. En effet, la collectivité a transmis au bureau de l'association, en cours de sélection du repreneur du village, un « cahier des charges pour une offre de prise en charge au titre de l'Aide sociale à l'enfance sur le territoire du Bazois »⁹ auquel les candidats devaient s'adapter. À juste titre, le groupe SOS note que la communication de ce cahier des charges « a sensiblement modifié le devenir de l'activité de l'association ». Il ne s'agissait en effet plus de reprendre simplement le village d'enfants existant, mais de proposer cinq nouveaux services, accompagnés d'un village d'enfants redimensionné à 42 places (contre 112 au moment de l'appel à candidatures).

Le Groupe SOS était dès lors dans une situation confortable. En effet, du fait de l'absence d'appel à projet, permis en l'espèce par l'article L. 313-1-1 du CASF, le Groupe SOS était en position de négociation de gré à gré avec le département sur les modalités financières de mise en œuvre de ces nouveaux services. Le département, qui ne dispose pas de services comparables, n'était pas en mesure d'évaluer précisément leur coût financier et d'en négocier aisément les tarifs. *A contrario*, un appel à projet aurait placé l'association dans une situation de concurrence avec d'autres opérateurs.

En l'espèce, le contenu du projet de diversification de l'offre présenté par l'association est bien différent de ce qui était prévu dans le cahier des charges initial puisque deux dispositifs nouveaux sont proposés : le placement à domicile et les appartements en autonomie ; en outre, il est envisagé de répartir les accueils en pavillons entre deux communes de la Nièvre.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la présidente de l'association insiste sur les incertitudes qui demeurent tant sur l'offre de prise en charge que sur les capacités d'accueil alors que les engagements financiers du département de la Nièvre mais aussi des autres départements dont les enfants sont accueillis ici ne sont pas formalisés dans un CPOM.

La chambre observe que ce projet de diversification a été l'élément déclencheur de la décision prise par le département de placer en 2018 le village d'enfants sous le régime de la dotation globale de financement, au surplus gelée sur la base de 2016, décision qui s'avère depuis lors très généreuse pour l'association alors que la signature du CPOM n'est pas encore intervenue à l'automne 2020.

⁹ Il est impossible de déterminer la date de ce cahier des charges, mais les échanges au sein du bureau, au moment de la sélection, indiquent clairement qu'il a été envoyé en cours de sélection du repreneur.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Après une crise de gouvernance en 2016, l'association du Village d'enfants de Chatillon-en-Bazois a décidé sa filialisation au Groupe SOS, actée début 2017. Cette filialisation repose sur une simple modification des statuts, actant que la qualité de membre actif, qui permet de voter aux assemblées générales, est réservée aux quatre associations mères de Groupe SOS.

Après cette filialisation, la vie associative devient atone et formelle. Si l'établissement demeure géré par une association distincte, la réalité de la gouvernance repose sur la direction générale du groupe SOS Jeunesse, qui exerce l'autorité hiérarchique sur le directeur de l'établissement.

La filialisation au groupe SOS a profondément modifié le partenariat avec l'autorité de tarification. En effet, l'association est devenue un partenaire important du département. Celui-ci, en cours de procédure de reprise, c'est-à-dire avant même de connaître l'identité du repreneur, a décidé de faire porter par ce dernier un projet de diversification de son offre de services de protection de l'enfance. Le département s'est, de ce fait, privé d'un appel à projet, principal outil de mise en concurrence entre les opérateurs, qui lui aurait permis d'obtenir des propositions diversifiées et de comparer plusieurs plans de financement. Il a, en ce sens, placé l'association filiale du Groupe SOS dans une position de négociation confortable.

3 LA FIABILITÉ DES COMPTES

En application de l'article R. 314-5 du CASF, qui concerne l'ensemble des ESSMS, qu'ils soient gérés par une personne morale de droit public ou de droit privé, « la nomenclature budgétaire et comptable est établie par référence au plan comptable général ». En application de l'article R. 314-81 du CASF, la liste des comptes concernant les établissements et services sociaux et médico-sociaux privés « est établie en référence » au plan comptable des ESSMS publics, « pour les comptes d'immobilisations, de charges, de produits et d'affectation des résultats excédentaires », et « au plan comptable des associations et des fondations, pour ce qui concerne les comptes de capitaux, 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 ».

L'instruction DGAS/SD 5B n° 2007-319 du 17 août 2007 précise que « Les établissements et services sociaux et médico-sociaux relevant de l'article R. 314-1 du CASF qu'ils soient de statut public ou privé à but non lucratif, les unités de soins de longue durée qui ne sont pas en budget annexe d'un établissement public de santé relèvent de l'instruction budgétaire et comptable M22 applicable aux établissements et services publics sociaux et médico-sociaux communaux, intercommunaux, départementaux et interdépartementaux (Instruction codificatrice n° 03-021-M 22 du 19 mars 2003) ».

En ce sens, l'analyse des écritures comptables ayant fait l'objet des contrôles ci-après se base sur l'utilisation des comptes telle que prévue par le Tome I de l'instruction budgétaire et comptable M22 dans sa version la plus actualisée (instruction codificatrice n° 09-006-M22 du 31 mars 2009). Au vu de la référence réglementaire de cette instruction au plan comptable général, celui-ci pourra être utilisé pour aider à l'interprétation des dispositions de l'instruction codificatrice.

3.1 Les comptes de l'association et ceux de l'établissement doivent être différenciés.

Conformément à l'article R. 314-82 du CASF « lorsqu'un même organisme gère plusieurs établissements ou services sociaux et médico-sociaux, il est tenu une comptabilité distincte pour chaque établissement ou service ».

En ce qui concerne le Village d'enfants, un seul compte administratif est établi, l'association gestionnaire ne gérant qu'un service. De même, le caractère mono-établissement du village d'enfants implique l'absence d'utilisation des comptes de liaison prévue à l'article R. 314-82 du CASF.

Le fait que les comptes de l'association et ceux de l'établissement ne soient pas différenciés est compréhensible au vu de la faiblesse des opérations enregistrées par l'association ne se rattachant pas à l'établissement : les seules identifiées par la chambre sont constituées de la perception des cotisations des quatre membres de l'association, soit 10 € par an par membre. Néanmoins, la chambre observe que de ce fait figurent au bilan de l'établissement des immobilisations n'ayant pas vocation à servir au service, ce qui peut être problématique si des dépenses sont engagées pour leur réhabilitation ; l'amortissement de ces immobilisations est d'ailleurs assumé par le budget tarifé de l'établissement. C'est le cas par exemple de l'immeuble des Gauthets, situé en bord de canal du nivernais, acheté pour un but autre que le service, puisqu'il s'agissait d'ouvrir un autre service à vocation sociale et de le localiser dans cet immeuble, qui a en réalité été utilisé épisodiquement pour des séjours d'enfants mais ne l'est plus.

La chambre considère que le projet de diversification de l'activité de l'association dans le cadre du futur CPOM devra être l'occasion de différencier les comptes de l'association et ceux de l'établissement.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la présidente de l'association indique que ce sera fait et le département précise que dans le cadre de la diversification de l'offre d'accueil, il a demandé que soient mises en place des comptabilités distinctes par type de prise en charge pour évaluer plus finement le suivi du coût réel de ses prestations.

3.2 Une réserve de trésorerie importante qui pourrait être mobilisée pour le financement des investissements prévus dans le cadre du futur CPOM

L'association dispose, dans ses comptes, d'une réserve de trésorerie d'un montant de 580 490 €, stable pendant le début de la période contrôlée et imputée au compte 1411 « provisions réglementées destinées à renforcer la couverture du besoin en fonds de roulement – dotation par recours à l'emprunt ».

Le tableau de trésorerie issu des comptes de l'exercice 1990 mentionne la constitution de cette réserve de trésorerie à hauteur de 3 807 764,79 F, soit 580 490 €, montant qui n'a pas évolué depuis lors. Contrairement à ce que laisse à penser son imputation actuelle (son imputation était, à la date de sa constitution, le compte 141, et non 1411), cette réserve de trésorerie n'a pas été constituée par un emprunt mais par affectation d'une partie de l'excédent.

Les règles d'utilisation d'une réserve de trésorerie comptabilisée dans les comptes d'un ESMS relèvent des dispositions des articles R. 314-20 et R. 314-48 du CASF. Ce dernier prévoit la possibilité d'une reprise de la réserve de trésorerie avec l'accord de l'autorité de tarification lorsque celle-ci couvre sur trois exercices successifs le besoin en fonds de roulement de l'établissement.

Tableau n° 2 : Tableau de calcul du besoin en fonds de roulement

	CA 2016	CA 2017	CA 2018	Evol 2016/2018	Evol 2016/2017	Evol 2017/2018
Créances	691 289 €	638 840	372 395 €	-46%	-7,6%	-42%
Avances et acomptes versés	2 580 €			-100%		
Stocks	44 137 €	29 576 €	30 918 €	-30%	-33%	+5%
Charges constatées d'avance	8 575 € ¹⁰	2 190 €	12 332 €	+44%	-74%	+463%
Total créances, stocks et charges constatées d'avance	746 582 €	670 607 €	415 646 €	-44%	-10%	-3,8%
Dettes fournisseurs	55 607 €	231 166 €	150 423 €	+171%	+316%	-35%
Autres dettes et financements à court terme	530 215 €	280 694 €	254 773 €	-52%	-47%	-9%
Total dettes	585 822 €	511 860 €	405 196 €	-31%	-13%	-21%
Besoin en fonds de roulement (créances - total dettes)	160 760 €	158 747 €	10 450 €	-94%	+1%	-93%
Montant de la réserve de trésorerie	580 490 €	580 490 €	580 490 €			
Différence	419 730 €	421 743 €	570 040 €			

Source : Bilan des comptes administratifs (2015, 2016, 2017 et 2018), en particulier la note 9

Au vu du niveau du besoin en fonds de roulement sur les exercices 2017 et 2018 par rapport au niveau de la réserve de trésorerie, et en prenant en compte la situation au 31/12/2019 (non connue au moment de la clôture de l'instruction), l'établissement et l'autorité de tarification pourraient engager une réflexion sur la reprise partielle de cette réserve afin de participer au financement des investissements qui seront validés par le CPOM, tout en veillant à maintenir une réserve de trésorerie confortable.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le département indique que l'analyse des comptes 2019 faisant apparaître une couverture de BFR en 2017, 2018 et 2019 ; le département entend reprendre cette réserve à partir de 2021 de manière progressive de sorte à diminuer le besoin de subvention d'équipement à hauteur de 444 755 € et non 735 000 € comme initialement projeté.

¹⁰ Il convient de noter une différence entre le montant des charges constatées d'avance indiqué dans le compte administratif 2016, soit 8 575 € et celui reporté dans la note 9 bilan financier du compte administratif 2018, soit 616 739 €. Faute de mention dans le rapport du commissaire aux comptes sur un retraitement comptable des charges constatées d'avance de l'exercice 2016 et étant donné que les montants reportés pour les années n-1 et n-2, dans la note 9 « bilan financier du compte administratif 2018 », sont purement informatifs, la chambre a retenu le montant de 8 575 € au titre des charges constatées d'avance figurant dans le compte administratif 2016 ayant fait l'objet d'une adoption par les instances de l'association.

3.3 Les conditions d'accroissement des dotations aux amortissements, aux dépréciations et aux provisions en 2017 et 2018

Les dotations aux amortissements, aux dépréciations et aux provisions ont sensiblement augmenté sur les exercices 2017 et 2018 : + 190 % entre 2016 et 2017 et + 34 % entre 2017 et 2018.

Tableau n° 3 : Tableau des dotations aux amortissements et aux provisions constituées entre 2016 et 2018

	CA 2016	CA 2017	CA 2018	Evol 2016/2017	Evol 2017/2018
Dotations aux amortissements des immobilisations incorporelles et corporelles	192 044 €	167 452 €	289 959 €	-12,8 %	+ 73 %
Dépréciation des immobilisations incorporelles et corporelles			476 982 €		NS
Dotations aux provisions pour risques et charges d'exploitation	23 000 €	230 000 €	0 €		NS
<i>Dont dotation aux provisions d'exploitation - Formation</i>		80 000 €			
<i>Dont dotation aux provisions charges à répartir PGE</i>		150 000 €			
Dotations aux amortissements et aux provisions - charges financières	0 €	0 €	191 €		
Dotations aux amortissements et aux provisions - charges exceptionnelles	0 €	180 000 €	17 813 €		-90%
<i>Dont dotation aux provisions réglementées pour renouvellement des immobilisations</i>		180 000 €			
Engagements à réaliser sur ressources affectées	0 €	45 402 €	47 852 €		
<i>Dont engagements à réaliser sur subventions attribuées – Fonds dédiés</i>		45 402 €	47 852 €		
Total	215 044 €	622 854 €	832 797 €	+ 190 %	+ 34 %

Source : Balances (2016, 2017, 2018).

3.3.1 La modification du rythme des amortissements aurait dû être précédée d'une décision formelle et explicite du département.

Entre 2017 et 2018, les dotations aux amortissements augmentent de 122 507 €, soit + 73 %. Cette augmentation s'explique entièrement par celle des dotations aux amortissements des constructions sur sol propre.

Tableau n° 4 : Évolution des immobilisations « constructions sur sols propres » et des dotations aux amortissements de ces mêmes immobilisations

	2016	2017	2018	VAR 2016-18
<i>Compte 2131 - Constructions sur sol propre</i>	1 924 478 €	1 926 418 €	1 927 199 €	+ 0,14 %
<i>Compte 2813- Dotation aux amortissements - construction sur sol propre</i>	52 149 €	52 180 €	175 384 €	+ 236 %

Source : Balances (2016, 2017, 2018), comptes administratifs (2016, 2017 et 2018)

Tableau n° 5 : Les constructions concernées par la réduction de la durée d'amortissement

	CA 2016	CA 2017	CA 2018
Amortissement Propriété Beauregard	12 522 €	12 545 €	39 201 €
Amortissement Propriété Les Gauthet	28 791 €	28 794 €	103 558 €
Amortissement Maison Biches 1	610 €	610 €	610 €
Amortissement Maison Biches 2	823 €	826 €	1 190 €
Amortissement Nouveau Bat JJ MORER	9 403 €	9 405 €	30 777 €
Amortissement Bât AA Int			48 €
Total des dotations aux amortissements pour constructions sur sol propre	52 149 €	52 180 €	175 384 €

Source : Balances (2016, 2017 et 2018).

Dans son rapport sur les comptes 2016, le commissaire aux comptes soulevait une réserve relative à la non application du règlement CRC n° 2002/10 relatif à l'amortissement et à la dépréciation des actifs « en dépit de [ses] précédentes réserves ». Cette réserve a été levée dès 2017 à la suite des travaux engagés par l'établissement. L'accélération du rythme des amortissements en 2018 a donc été décidée pour se conformer à cette réglementation.

Au titre de l'exercice 2018, le budget primitif prévoyait une nette augmentation des dotations aux amortissements, à 435 247 €, « due aux projets d'investissements mis en place dès 2018 » et qui comprenaient notamment, pour plus de 3 M€, la reconstruction de neuf pavillons. Or, ce plan d'investissement n'a pas été mis en œuvre sur l'exercice 2018. Les crédits supplémentaires accordés par le département ont néanmoins été en partie utilisés par l'établissement, mais à une autre destination que celle susmentionnée, afin d'accélérer le rythme des amortissements et se conformer à la réglementation précitée. L'établissement a indiqué n'en avoir pas informé l'autorité de tarification en dehors de l'envoi du compte administratif en N+1.

La chambre relève que l'augmentation des dotations aux amortissements, même effectuée dans une optique de mise en conformité, aurait dû faire l'objet d'une présentation dans le rapport budgétaire joint au projet de BP 2018 ou d'une information en cours d'exécution. Ce manque d'information a été corrigé en 2019 : le BP présentait un « ajustement des immobilisations par composante phase 1 » d'un montant de 150 K€, validé par le conseil départemental de la Nièvre.

La chambre observe que l'établissement doit, à l'avenir, garantir l'exhaustivité de l'information au sein de ses rapports budgétaires concernant les charges significatives et utiliser les crédits ouverts dans le respect des finalités présentées à l'autorité de tarification.

3.3.2 La comptabilisation de la dotation pour dépréciation ne remplit pas strictement toutes les conditions posées par la réglementation comptable.

3.3.2.1 Une dépréciation comptabilisée par anticipation

L'instruction codificatrice M22 définit la dépréciation d'une immobilisation comme « la constatation que sa valeur actuelle est devenue inférieure à sa valeur nette comptable » et précise qu'elle « traduit une perte de valeur ».

En 2018, l'établissement a comptabilisé une dotation pour dépréciation d'un montant de 476 982 €, au compte 29131 « Dépréciation des immobilisations corporelles » par le débit du compte 6876 « Dotations pour dépréciations exceptionnelles »¹¹. L'établissement a indiqué que cette dépréciation avait porté sur « l'ensemble des immobilisations en cours d'amortissement des biens situés au 29 rue Beauregard pour la partie utilisée dans le cadre de la prise en charge des usagers (principalement les unités d'accueil) ».

Le montant de la dépréciation passée correspond à la somme des valeurs nettes comptables de toutes les immobilisations concernées (au 31/12/2018), de telle sorte qu'une fois cette écriture prise en compte, les valeurs nettes comptables soient égales à zéro.

¹¹ Il est indiqué 6816 « dépréciation des immobilisations incorporelles et corporelles » alors que la balance indique 68762 « DAP Exc Imm C ». La M22 Bis alors applicable mentionne pour ce dernier compte « Dotations aux dépréciations exceptionnelles ». Ce dernier intitulé étant celui retenu par le commissaire aux comptes (voir rapport 2018, note 12, p33), il sera repris au présent rapport.

Tableau n° 6 : Les immobilisations dépréciées

	Valeur d'origine	Cumul Amortissement au 31/12/2018	VNC au 31/12/2018
21418100 Construction sur sol Communal	1 413 488,33 €	1 240 381,52 €	173 106,81 €
21418200 Autres Construction/sol Communal	265 231,46 €	183 528,18 €	81 703,28 €
21418500 Reno. Pavillon Gros travaux	612 405,50 €	547 241,23 €	65 164,27 €
21418510 restructuration Pavillon 10	73 359,58 €	30 140,19 €	43 219,39 €
21418520 Restructuration les Genêts	26 939,68 €	11 421,10 €	15 518,58 €
21418530 Restructuration Espaces Ados	83 056,96 €	51 284,63 €	31 772,33 €
21418540 Restructuration ludothèque	4 497,61 €	4 497,61 €	0 €
21200000 A.A. Terrains	296 895,35 €	230 398,35 €	66 497,00 €
Total			476 981,66 €

Source : Réponse de l'établissement au questionnaire n° 2.

Afin de justifier la comptabilisation de cette dépréciation, l'établissement a indiqué que le projet de restructuration du village d'enfants impliquait une démolition de ces immobilisations. La sortie du bilan des immobilisations détruites implique la comptabilisation de charges égales aux valeurs nettes comptables. Pour ne pas avoir à comptabiliser ces charges pendant les travaux, il a indiqué les avoir « provisionnées » sur l'exercice 2018. Interrogé sur la régularité de cette écriture, le commissaire aux comptes a indiqué que cette dépréciation avait bien été enregistrée dans le cadre du projet de restructuration, en considérant que, dès lors que les immobilisations avaient vocation à être détruites, leur « valeur recouvrable peut être considérée comme nulle ».

La chambre observe qu'une telle utilisation de la dépréciation s'écarte de la finalité de cette écriture telle qu'elle est définie par la réglementation comptable. En effet, la dépréciation permet une comptabilisation au bilan de la valeur réelle de l'immobilisation dans le cas où celle-ci divergerait de sa valeur nette comptabilisée à l'actif. L'instruction codificatrice M22bis mentionne que la dépréciation fait suite à une « constatation » qui « résulte de tests de dépréciation effectués par l'établissement à chaque exercice ». Le PCG (article 214-5) utilise le même vocable : « La dépréciation d'un actif est la constatation que sa valeur actuelle est devenue inférieure à sa valeur nette comptable ». La norme internationale IAS36 va plus loin en définissant la valeur qu'il convient de retenir dans ce qu'il faut entendre par « valeur actuelle » en imposant « de constater une dépréciation lorsque la valeur comptable d'un actif est supérieure à sa valeur recouvrable [...], c'est-à-dire d'estimer son prix de cession ou sa valeur d'utilité à partir de flux de trésorerie futurs distincts ».

Or, le village ne s'est pas inscrit dans l'optique d'une « constatation » de la valeur « actuelle » correspondant à la valeur « recouvrable ». Il a estimé que les biens n'avaient plus de valeur dès lors qu'il avait pour projet, projet d'ailleurs non formellement validé par le département au moment de la comptabilisation de l'écriture car le CPOM n'était pas signé, de les détruire. La valeur prise en référence pour l'inscription au bilan n'est donc pas une valeur « actuelle », au sens de « recouvrable », mais la valeur future qui sera déterminée par une décision non encore adoptée et, au demeurant, ne dépendant pas de la seule volonté de l'établissement.

Il s'agit donc d'une comptabilisation anticipée d'une charge résultant de la sortie de la valeur nette comptable au moment de la démolition. L'utilisation du verbe « provisionner » dans la réponse de l'organisme est, à ce titre, éloquente.

3.3.2.2 En conséquence, un amortissement injustifié

Le village d'enfants a indiqué qu'il poursuivait l'amortissement des immobilisations concernées en 2019 et sur les exercices suivants, et qu'il reprendrait une partie de sa dépréciation (l'établissement parle de « reprise de provision ») pour financer ces amortissements.

Un tel amortissement apparaît contradictoire avec l'idée même d'une dépréciation. L'article 214-14 du PCG indique en ce sens qu'« en cas de dotation ou de reprise de dépréciations résultant de la comparaison entre la valeur actuelle d'un actif immobilisé et sa valeur nette comptable, il convient de modifier de manière prospective la base amortissable ». Dans ce cas précis, la dépréciation ramenant la valeur nette comptable à zéro, la base amortissable devient nulle. Interrogée sur cette « reprise de provision », la commissaire aux comptes a indiqué ne pas avoir été informée du projet de mise en œuvre de ce schéma comptable et que celui-ci fera l'objet de discussions lors de sa prochaine intervention.

Par ailleurs, dès lors que l'établissement s'écartait de la vocation de l'outil qu'il utilisait, il n'est pas illogique qu'il ne respecte pas la méthode imposée par la réglementation pour son utilisation. Ainsi, l'instruction M22 prévoit que la constatation de la baisse de valeur « résulte de tests de dépréciation effectués par l'établissement à chaque exercice ». L'instruction M22 se situe dans la droite ligne du PCG, dont l'article 214-15 prévoit que « L'entité doit apprécier à chaque clôture des comptes, s'il existe un indice montrant qu'un actif a pu perdre de sa valeur. Lorsqu'il existe un indice de perte de valeur, un test de dépréciation est effectué : la valeur nette comptable de l'actif est comparée à sa valeur actuelle ». Or, l'établissement n'a pas réalisé un tel test de dépréciation.

La chambre estime que la dépréciation ainsi comptabilisée s'écarte de la finalité que réserve à cette écriture l'instruction M22 et le PCG. Elle invite l'établissement à revoir, en collaboration avec le département, cette écriture.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'association s'engage à revoir les schémas comptables en lien avec le Département afin de distinguer ce qui relève de la base amortissable et/ou de la dépréciation. De plus, elle annonce que, pour circonscrire la baisse de la Dotation aux Amortissements, elle sollicitera l'accord du Département pour la comptabilisation d'une provision pour renouvellement des immobilisations, dans l'attente de connaître l'impact du projet d'investissement en cours d'élaboration.

3.3.3 Une application erronée des comptes dédiés aux provisions comptabilisées en 2017

3.3.3.1 La comptabilisation d'une provision pour formation n'apparaît pas justifiée.

En 2017, l'établissement a enregistré une provision de 80 000 € sur le compte 158 « Autres provisions pour charges », par le débit du compte 6815 (« dotations aux provisions pour risques et charges d'exploitation »¹²).

Le village a indiqué que cette provision avait vocation à financer l'effort de formation qu'il entendait mettre en œuvre sur les exercices 2018 et 2019. Il a précisé que celles-ci ayant été finalement financées par l'UNIFAF¹³, il reprendrait cette provision à la clôture des comptes 2019.

Sans contester ce besoin de formation, la chambre observe que l'utilisation d'une provision pour financer des charges de formation futures apparaît relever d'une interprétation extensive des possibilités données par la réglementation comptable.

L'instruction codificatrice M22 est en effet explicite sur les caractéristiques des charges pouvant faire l'objet d'une provision : « En d'autres termes, aucune prestation de la part de tiers ne sera délivrée en échange de la sortie de ressources » ; le plan comptable général mentionne aussi cette caractéristique, en son article 322-2. Or, les formations font bien l'objet d'une contrepartie sous forme de prestation de service. Dans un avis CU n° 2004-F du 13 octobre 2004 relatif à la comptabilisation du droit individuel à la formation, le CNC avait souligné « dans les règles comptables françaises, comme selon les IFRS¹⁴, l'appréciation de la contrepartie ne dépend pas de la démonstration de la rentabilité de la dépense engagée. Dès lors qu'il s'agit d'une décision de gestion prise à l'initiative de l'entreprise, qui se rattache à l'activité future, la contrepartie positive est présumée comme au moins équivalente. Les dépenses de formation, engagées dans le cadre des actions collectives du plan de formation, sont traitées comme des charges de période (décisions dépendant de l'entreprise) car elles se rattachent à l'activité future poursuivie par les salariés dans l'entreprise ». Auparavant, dans un avis n° 00-01 du 20 avril 2000 relatif aux passifs, le CNC¹⁵ avait considéré que « ne constituent pas [dans le cadre d'une décision de restructuration] des passifs les dépenses de formation [...] ».

¹² Nous reprenons dans le corps de texte les dénominations de compte utilisé par le village pour l'établissement de son compte administratif. Ces intitulés de compte divergent légèrement du plan comptable applicable. Le compte 6815 devrait s'intituler « Dotations aux provisions d'exploitation » en application de l'arrêté du 22 décembre 2016 relatif au plan comptable applicable aux établissements et services privés sociaux et médico-sociaux relevant du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles.

¹³ L'UNIFAF était l'opérateur paritaire collecteur agréé (OPCA) du village d'enfants. Depuis le 1^{er} avril 2019, les OPCA ont été remplacés par des opérateurs de compétences en application de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel. L'OPCA UNIFAF est devenu l'OPCO Santé pour notamment la branche « Convention collective nationale de travail des établissements et services pour personnes inadaptées et handicapées (convention de 1966, SNAPEI) », dont relèvent les salariés du village d'enfants.

¹⁴ Les IFRS (*International financial reporting standards*) sont depuis 2005 les normes comptables internationales.

¹⁵ Avis cité en pages 112 et 113 du recueil des normes comptables françaises.

L'établissement aurait pu, à la rigueur, se placer dans le cadre particulier d'une charge à répartir (compte 157), c'est-à-dire de « provisions ayant pour objet de répartir sur plusieurs exercices des dépenses prévisibles qui, étant donné leur nature ou leur importance, ne sauraient logiquement être supportées par le seul exercice au cours duquel elles seront engagées. » (Instruction codificatrice M22). L'établissement aurait alors dû justifier une charge de formation exceptionnelle sur deux années, mais dans le cas présent, aucun document ne vient objectiver une supposée charge exceptionnelle : d'une part, l'établissement a changé de stratégie de formation, en réduisant le nombre de VAE au profit des formations collectives et son réel effort de formation n'a de ce fait pas entraîné d'augmentation de dépenses ; d'autre part, au moment où cette provision a été passée, du fait du financement des formations par l'UNIFAF l'établissement ne pouvait pas arguer de charges particulières.

À l'avenir, la chambre invite l'établissement à respecter strictement les conditions prévues par la réglementation pour l'inscription des provisions pour charges.

3.3.3.2 La provision réglementée pour équilibre de la section d'investissement ne fait pas partie des provisions réglementées prévues par le plan comptable M22bis.

En 2017, l'établissement a enregistré une provision au compte 14861 « Provisions réglementées afférentes aux plus-values nettes d'actif immobilisé »¹⁶ par le débit du compte 68742 « Dotations aux provisions pour renouvellement des immobilisations ».

La chambre constate que les comptes mentionnés par le commissaire aux comptes dans son rapport de certification ne correspondent pas aux comptes de la nomenclature qui s'impose aux ESSMS gérés par des personnes morales de droit privé telle qu'elle était en vigueur en 2017¹⁷.

Tableau n° 7 : Divergence entre le compte utilisé et celui prévu dans la M22Bis

CAC	Nomenclature M22Bis
« Provision pour équilibre de la section d'investissement »	14861 - Provisions réglementées afférentes aux plus-values nettes d'actif immobilisé

Source : Rapport CAC 2017 ; balance 2017 ; nomenclature « M22Bis »

Le commissaire aux comptes a précisé dans le cadre de l'instruction qu'il s'agissait d'une « erreur » de comptabilisation et que l'exacte imputation de cette écriture était le compte 142 « Provisions règlementées pour renouvellement des immobilisations ».

¹⁶ Intitulé M22 Bis applicable : Arrêté du 22 décembre 2016 relatif au plan comptable applicable aux établissements et services privés sociaux et médico-sociaux relevant du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles.

¹⁷ Arrêté du 22 décembre 2016 relatif au plan comptable applicable aux établissements et services privés sociaux et médico-sociaux relevant du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles.

Dans son rapport sur les comptes 2017, le commissaire aux comptes explique que cette provision a été comptabilisée pour « maintenir » le fonds de roulement « à long terme ». Il parle de « pré-affectation de résultat » visant à participer au financement « partiel ou total des plans d'investissement ». Interrogé sur ce point, le département de la Nièvre a la même interprétation : « La constitution de cette provision permet de constituer une nouvelle réserve de trésorerie et donc d'éviter d'avoir recours à des emprunts plus importants ». Il établit même un lien entre cette provision et le projet de restructuration qui figurera au CPOM : « La provision ainsi constituée pourra également être abondée de manière à réduire la part d'emprunt [...] ou la part de subvention, qui seraient nécessaires pour le renouvellement des immobilisations et ceci afin de ne pas grever les charges d'intérêts liées aux emprunts au sein du présent compte de résultat ».

La chambre rappelle que la provision comptabilisée au compte 142 « Provisions réglementées pour renouvellement des immobilisations », si elle peut permettre, selon l'instruction M22, « de limiter le recours à l'emprunt et neutraliser certains surcoûts d'exploitation générés par des opérations d'investissement », ne peut financer que « les charges d'amortissement (comptes 68) et les frais financiers (comptes 66) liés à la réalisation d'un investissement à venir ». La circulaire du 19 avril 2012 relative à la mise à jour du plan comptable M22¹⁸ soulignait en ce sens que les provisions réglementées avaient vocation à financer des « charges » et qu'elles « ne sauraient avoir pour objet : - de financer des investissements (la recette budgétaire au compte 14 ou 15 n'a pas vocation à financer une dépense d'investissement) ».

La chambre invite donc l'établissement à corriger l'imputation de cette provision et s'assurer de la régularité de son utilisation.

Au demeurant, d'autres mécanismes comptables permettent de répondre à de tels objectifs : ainsi, l'association a procédé à l'affectation d'une partie de l'excédent du résultat de l'exercice, soit la somme de 207 623 €, à l'investissement avec l'accord du département de la Nièvre.

La chambre observe que la constitution d'une provision pour équilibre de la section d'investissement présentait le même intérêt, mais l'a dispensée de « négocier » cette subvention auprès du département dont les instances n'étaient pas informées de cet abondement des ressources du village d'enfants.

3.3.3.3 La provision pour charges à répartir n'a pas été comptabilisée conformément à la réglementation et son objet n'était pas conforme à la réglementation.

En 2017, le village d'enfants a enregistré une provision de 150 000 € au compte 15721 « provisions pour charges à répartir sur plusieurs exercices – gros entretien ou grandes révisions – biens en propriété » par le débit du compte 6815 (« dotations aux provisions pour risques et charges d'exploitation »¹⁹).

¹⁸ Circulaire interministérielle n° DGCS/5C/DGFIP/CL1B/DGCL/FL3/2012/173 du 19 avril 2012 relative à la mise à jour du plan comptable M22 applicables aux établissements et services publics sociaux et médico-sociaux au 1er janvier 2012.

¹⁹ Nous reprenons dans le corps de texte les dénominations de compte utilisées par le village pour l'établissement de son compte administratif. Ces intitulés de compte divergent légèrement du plan comptable applicable. Le compte 6815 devrait s'intituler « Dotations aux provisions d'exploitation » en application de l'arrêté du 22 décembre 2016 relatif au plan comptable applicable aux établissements et services privés sociaux et médico-sociaux relevant du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles.

L'établissement a indiqué que « sur l'année 2017, dans l'attente de la mise en place avec le département de la restructuration [...], certains travaux devaient être réalisés en lien avec la sécurité et la capacité d'accueil des enfants accompagnés ». Afin de justifier la constitution de cette provision, l'association a fourni quatre devis relatifs à des travaux de mise en sécurité de certains bâtiments du village d'enfants : la couverture des pavillons 19 & 20 suite à l'effondrement des toitures pour un montant de 202 453,94 € TTC ; la réparation des souppentes des pavillons suite à usure pour un montant de 32 796,08 € TTC ; la couverture d'une partie de la cuisine suite à infiltration pour un montant de 22 735,12 € TTC ; le curage des réseaux eaux pluviales pour un montant de 9 965,46 € TTC.

Comme les deux précédentes provisions analysées, cette écriture interroge quant à sa compatibilité avec les normes comptables qui s'imposent à l'établissement.

En effet, l'instruction codificatrice M22, reprenant le mécanisme prévu à l'article 941-15 du plan comptable général, prévoit qu'une provision pour gros entretien (PGE) « doit être destinée à couvrir des charges d'exploitation importantes ayant pour seul objet de vérifier le bon état de fonctionnement des installations et d'y apporter un entretien sans prolonger leur durée de vie au-delà de celle prévue initialement. Les PGE doivent être justifiées par un plan pluriannuel d'entretien. Le montant des PGE correspond au montant des travaux identifiés dans ce plan, établi par immobilisation et par catégorie de travaux. En fonction de la politique d'entretien décidée par l'établissement, le montant des PGE correspondra aux dépenses de gros entretien des 2 à 5 prochaines années inscrites au plan établi dans les conditions précitées ». Cette définition exclut donc tout financement d'immobilisation par le biais de cette provision. Dans son bulletin n° 122, la compagnie nationale des commissaires aux comptes soulignait que « Les dépenses anticipées par voie de provision doivent se limiter aux dépenses de gros entretien. Elles ne peuvent inclure des grosses réparations ayant pour objet de remplacer une partie substantielle des immobilisations et qui in fine doivent être immobilisées » et qu'elles ne pouvaient dès lors « couvrir le coût de remplacement de parties d'immeubles (toitures, ascenseurs, chaufferies, etc.) ».

Or, il apparaît que le plus important des quatre devis fournis pour illustrer les charges que l'établissement anticipait à l'époque (cette facture exclue, les autres devis ne représentent qu'un montant deux fois inférieur à celui comptabilisé en provision) concernait la couverture de pavillons, travaux plus importants qu'un simple « entretien ». Cette dépense aurait eu comme contrepartie le remplacement d'un élément d'immobilisation, c'est-à-dire une immobilisation et non une charge.

Concernant la méthode, l'instruction codificatrice impose que la constitution d'une telle provision soit précédée d'un « plan pluriannuel d'entretien » et l'article 122-4 du plan comptable général dispose que « les entités comptabilisant des provisions pour gros entretien ou grandes révisions calculent la provision pour chaque immeuble objet de programmes pluriannuels de gros entretien ou grandes révisions ». Or, l'établissement n'a pas réalisé un tel programme, arguant du financement de travaux « d'urgence » réalisés en fonction des besoins « au coup par coup » et dans l'attente de la restructuration totale du village.

Dès lors, il apparaît que cette provision n'aurait pas dû être comptabilisée et qu'il convient de la reprendre.

3.4 Les autres points examinés dans le cadre du contrôle de la fiabilité des comptes n'ont pas appelé d'observation.

Les points suivants ont été examinés et n'appellent pas d'observations :

- les provisions pour litiges ;
- les rattachements des charges et des produits à l'exercice ;
- la fiabilité de l'état de l'actif ;
- les écritures de cessions d'actif.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'augmentation des dotations aux amortissements, dépréciations et provisions (+ 0,4 M€) entre 2016 et 2018 a été le produit d'écritures passées aux marges de ce que prévoit la réglementation. Ces écritures ont toutes pour effet de diminuer le résultat et de créer des réserves au profit de l'établissement.

S'il s'agissait pour le village d'enfants de générer des réserves afin de financer les investissements à venir par d'autres voies que celle de l'affectation du résultat, la chambre ne peut que condamner cette démarche qui ne correspond pas au fonctionnement normal des relations entre un ESSMS et son autorité de tarification.

Un résultat ne saurait être artificiellement diminué afin de donner plus de flexibilité et de latitude à un établissement dans la mise en œuvre d'un plan d'investissement. Au contraire le résultat doit être constaté dans sa totalité et son niveau établi en toute clarté avec l'autorité de tarification qui doit demeurer seul juge de son affectation. Une validation par le dépôt du compte administratif n'est pas suffisante.

4 L'ANALYSE FINANCIERE

L'analyse financière a été réalisée sur la base des comptes administratifs du village d'enfants établis par le groupe SOS et des comptes de l'association certifiés par la commissaire aux comptes.

L'association a connu des difficultés financières entre 2013 et 2015. Elle a dégagé sur ces trois exercices des résultats déficitaires importants qui ont fait l'objet d'une affectation sur les résultats excédentaires des exercices 2016 et 2017 en application des dispositions de l'article R. 314-51 du CASF.

Tableau n° 8 : Tableau présentant les résultats des exercices 2013, 2014 et 2015

	CA 2013	CA 2014	CA 2015
<i>Résultats de l'exercice</i>	-332 196 €	-212 235 €	-175 225 €

En 2015, la trésorerie et le fonds de roulement s'étaient sensiblement dégradés : ils représentaient respectivement 49 jours et 59 jours de charges d'exploitation.

La situation financière de l'association s'est redressée de manière notable dès l'année 2016, année marquée par la mise sous administration provisoire, grâce notamment à une augmentation conséquente du prix de journée et à une diminution des dépenses de personnel dans un contexte de baisse de l'activité. Cette situation est demeurée confortable pendant toute la période sous contrôle.

4.1 Le village d'enfants affiche depuis 2016 une situation financière confortable.

4.1.1 Une évolution des masses financières qui reflète une diminution de l'activité du village d'enfants et un accroissement du soutien financier du département

Tableau n° 9 : Masses financières par groupe (2016-2018)

Groupe	CA 2016	CA 2017	CA 2018	Part des groupes en 2016	Part des groupes en 2018	Evol. 2016/2017	Evol. 2017/2018
Groupe I : Dépenses afférentes à l'exploitation courante	932 225 €	899 132 €	969 412 €	24,6%	18,9%	- 4%	+8%
Groupe II : dépenses afférentes aux personnels	3 794 041 €	2 955 401 €	3 051 655 €	70,8%	59,4%	-22%	+3%
Groupe III : dépenses afférentes à la structure	631 795 €	865 806 €	1 116 674 €	11,8%	21,7%	+37%	+29%
Total dépenses des 3 groupes	5 358 061 €	4 720 339 €	5 137 741 €	100 %	100 %	-12%	+9%
Groupe I : produits de la tarification et assimilés	5 697 284 €	4 888 029 €	4 913 455 €	93,6%	94,5%	-14%	+1%
Groupe II : autres produits relatifs à l'exploitation	21 181 €	129 141 €	163 069 €	0,3%	3,1%	+510%	+26%
Groupe III : Produits financiers et produits non encaissables	370 769 €	34 446 €	124 735 €	6,1%	2,4%	-91%	+262%
Total recettes des 3 groupes	6 089 234 €	5 051 615 €	5 201 260 €	100 %	100 %	-17%	+3%

Source : Comptes administratifs (2016, 2017 et 2018)

Sur la période de contrôle, les dépenses de l'association ont diminué de - 4 % :

- Au sein de ces dépenses, les charges de personnel (rémunérations et charges sociales) ont connu la plus forte diminution entre 2016 et 2018, de - 20 %. Cette évolution trouve son origine dans une diminution de l'activité d'accueil des enfants placés au titre de l'aide sociale à l'enfance. Comme dans la plupart des ESSMS, les charges de personnel constituent la majorité des dépenses, même si leur part s'est fortement réduite en 2018 par rapport à 2016, passant de 71 à 59 % des dépenses totales.
- Ce changement est lié à la montée en charge des dépenses du groupe III, dépenses afférentes à la structure, qui sont passées de 12 à 22 % des dépenses totales, notamment du fait d'une politique plus active d'inscription de dotations aux amortissements et aux provisions.
- Les dépenses du groupe I, dépenses afférentes à l'exploitation courante, ont également augmenté en raison notamment de l'apparition de charges nouvelles liées au rattachement de l'association au groupe SOS, avec des prestations de siège et la facturation de prestations accomplies par le GIE Alliance gestion.

Les produits sont constitués quasi-exclusivement des recettes issues de la tarification : il s'agit d'une part du financement du département de la Nièvre sous forme de dotation globale de fonctionnement depuis 2018 et d'autre part du prix de journée arrêté par le département de la Nièvre et s'imposant aux autres départements plaçant les enfants au village.

Tableau n° 10 : Tableau présentant l'évolution du produit issu de la tarification des prestations d'accueil

	CA 2016	CA 2017	CA 2018	Evol 2016/2017	Evol 2017/2018
<i>Département de la Nièvre</i>	2 401 559 €	2 095 899 €	2 500 000 €	-13%	19%
<i>Autres départements</i>	3 295 724 €	2 792 129 €	2 413 455 €	-15%	-14%
<i>Total du produit issu de la tarification</i>	5 697 283 €	4 888 028 €	4 913 455 €	-28%	+20%
<i>Evolution de l'activité accueil</i>	32 536	27 795	25 933	-15%	-7%

Source : comptes de résultat des comptes administratifs (2016, 2017, 2018) et Tableau des journées réalisées en 2016, 2017 et 2018.

Afin de financer le déficit d'exploitation de l'année 2015 et d'éviter l'apparition d'un déficit sur l'exercice en 2016, le conseil départemental de la Nièvre a augmenté le prix de journée entre 2015 et 2016 : d'un montant de 159,28 € en 2015, il a été fixé par le département de la Nièvre à 175,86 € en 2016, soit une hausse de + 10,41 % entre ces deux exercices. Ce prix de journée a été reconduit en 2017.

Malgré une baisse de l'activité en 2017 et en 2018, le conseil départemental de la Nièvre a décidé de fixer le niveau de sa participation à 2,5 M€ pour l'exercice 2018 en transformant son financement en dotation globale de financement.

	CA 2016	CA 2017	CA 2018 (DGF)	Evol 2016/2017	Evol 2017/2018
<i>Département de la Nièvre</i>	2 401 559 €	2 095 899 €	2 500 000 €	-13%	+19%
<i>Prix de journée</i>	175,86 €	175,86 €		0%	
<i>Évolution de l'activité accueil pour le département de la Nièvre</i>	13 728	11 918	12 196	-13%	+2%

Source : comptes de résultat des comptes administratifs (2016, 2017, 2018)

Durant cette période, les recettes en provenance des autres départements sont en baisse en raison d'une diminution des placements. Il existe cependant des variations différentes selon les départements.

	CA 2016	CA 2017	CA 2018	Evol 2016/2017	Evol 2016/2017
<i>Recettes des autres départements</i>	3 295 724 €	2 792 129 €	2 413 455 €	-15%	-14%
<i>Prix de journée</i>	175,86 €	175,86 €	175,54 €	0%	-0,18%
<i>Évolution de l'activité accueil pour les autres départements</i>	18 808	15 877	13 737	-16%	-13%

Source : comptes de résultat des comptes administratifs (2016, 2017, 2018) et Tableau des journées réalisées en 2016, 2017 et 2018

À l'issue de la période d'administration provisoire, l'augmentation du prix de journée décidée par le département de la Nièvre en 2016 suivie de l'instauration d'une dotation globale de financement d'une part, la diminution sensible des dépenses de personnel d'autre part, ont contribué au rétablissement de la situation financière de l'association.

4.1.2 Une politique d'investissement très limitée et un faible niveau d'endettement

4.1.2.1 Une association qui investit peu malgré la vétusté des bâtiments

Les rapports d'activité pour 2017 et 2018 ont souligné la vétusté des pavillons hébergeant les éducateurs familiaux et les enfants placés. Cette situation, qui a conduit l'association à fermer des pavillons, est confirmée par le ratio de vétusté des immobilisations (amortissements/immobilisations brutes amortissables²⁰). La chambre relève les valeurs suivantes au 31 décembre 2018 pour les constructions et les matériels :

- Constructions : 82,9 %²¹,
- Installations techniques, matériels et outillages : 91,77 %²².

Selon les réponses produites en cours d'instruction, cette vétusté se traduit « par des toitures en état de dégradation très avancée, des infiltrations de plus en plus régulières », ce qui rend nécessaire la programmation d'une « réfection globale ».

Selon le rapport financier 2017, les investissements réalisés cette année-là se sont élevés à 28 433 € et ont concerné des travaux d'électricité et de menuiserie pour un montant de 8 734 € ainsi que l'acquisition de matériels (lave-linges, congélateurs, ordinateurs, etc.) à hauteur de 19 699 €. Selon le rapport financier 2018, les investissements réalisés se sont élevés à 91 019 € et ont porté sur des travaux de réfection de bâtiments à hauteur de 33 936 € ainsi que sur des acquisitions de matériels (stores, lits, lave-linges, réfrigérateurs, etc.) pour un total de 57 083 €.

²⁰ Ce ratio est calculé sur la base du rapport entre le total des amortissements et le montant des immobilisations brutes amortissables. Selon le guide de la gestion financière des établissements sociaux et médico-sociaux, 2^{ème} édition, chez DUNOD, il convient de calculer le ratio par groupes homogènes d'immobilisations, en évitant de fondre dans un même calcul les constructions et le matériel par exemple.

²¹ Montants pris en compte pour ce ratio : 3 689 966 € / 4 450 721 € = 82,9 % ; cf. bilan actif du CA 2018.

²² Montants pris en compte pour ce ratio : 330 415 € / 360 019 € = 91,77 % ; cf. bilan actif du CA 2018.

En réponse aux observations provisoires, l'association indique qu'un plan pluriannuel d'investissement a été finalisé en liaison avec le département de la Nièvre.

4.1.2.2 Un faible niveau d'endettement

L'encours total des deux emprunts souscrits par l'association représente 3,20 % des fonds propres au 31 décembre 2018 et sa capacité de désendettement se situe à 1,4 mois (encours dette / CAF brute).

Le montant de l'encours des deux emprunts s'élève à 121 833,89 € au 31 décembre 2018 et le montant du capital remboursé chaque année sur la période de contrôle s'est élevé à 18 999,96 €. L'emprunt principal a été souscrit en 2005 pour le renouvellement d'équipements. Pour mémoire, le montant des dotations aux amortissements s'est élevé à 288 714 € en 2018.

4.1.3 Un rétablissement de la situation financière amorcé en 2016 et consolidé en 2017 et en 2018

Le fonds de roulement et la trésorerie affichent un niveau confortable depuis l'exercice 2016.

Le fonds de roulement de l'association a augmenté sur la période de contrôle en raison :

- d'une baisse de la valeur nette des emplois stables, en particulier celle des immobilisations corporelles ; la diminution est importante entre 2017 et 2018 en raison de l'augmentation des dotations aux amortissements et de l'inscription d'une dépréciation d'éléments d'actifs (0,477 M€) ;
- d'une augmentation des ressources stables, principalement entre 2016 et 2017 : cette évolution s'explique d'une part par des résultats positifs en 2016 et 2017, affectés à la couverture des déficits des années 2013, 2014 et 2015 et au financement des investissements (près des 2/3 du résultat positif de l'exercice 2017 ont été affectés aux investissements), d'autre part par la constitution de provisions en 2017 à hauteur de 410 K€ (150 K€ au titre de provisions pour gros entretien, 80 K€ au titre de provisions pour dépenses de formation et 180 K€ pour l'équilibre de la section d'investissement).

Au sein des fonds propres, les fonds associatifs sans droit de reprise sont stables sur la période de contrôle et sont composés à 96 % de subventions d'investissement non transférables. Les subventions non transférables, d'un montant de 2 372 808 € en 2018, ont le caractère d'apports et sont assimilables à des fonds propres ; l'association les a enregistrées au compte 1023 aux CA 2016, 2017 et 2018. En outre, l'association dispose, dans ses fonds propres, d'une réserve de trésorerie de 580 K€, stable sur la période de contrôle.

Le fonds de roulement, de 3 M€, représente 220 jours de charges de fonctionnement.

L'augmentation de la trésorerie trouve son origine dans la hausse du fonds de roulement. S'élevant en 2018 à 3 M€, elle est composée quasi-exclusivement de disponibilités et assure la couverture de 247 jours d'exploitation.

Tableau n° 11 : Tableau de synthèse sur la situation financière de l'association

	CA 2015	CA 2016	CA 2017	CA 2018	Evol 2015/ 2016	Evol 2016/ 2017	Evol 2017/ 2018
<i>Recettes de fonctionnement</i>	5 456 631 €	5 534 755 €	5 005 225 €	5 092 521 €	1%	-10%	2%
<i>Dépenses de fonctionnement</i>	5 631 856 €	5 350 388 €	4 673 949 €	5 029 002 €	-5%	-13%	8%
<i>Résultat de l'exercice</i>	-175 225 €	731 173 €	331 276 €	63 518 €	NS	-55%	-81%
<i>CAF brute</i>	226 930 €	772 517 €	946 486 €	886 809 €	240%	23%	-6%
<i>Fonds de roulement net global</i>	920 677 €	1 500 006 €	2 388 370 €	3 075 299 €	63%	59%	29%
<i>Fonds de roulement en nombre de jours de charges de fonctionnement</i>	59	101	184	220			
<i>Trésorerie</i>	772 687 €	1 339 246 €	2 229 622 €	3 064 849 €	73%	66%	37%
<i>Trésorerie en nombre de jours de charges d'exploitation</i>	49	91	181	247			

Source : bilan et comptes de résultat (CA 2015, 2016, 2017 et 2018). Les charges d'exploitation correspondent au total des charges comptabilisées aux comptes 60, 61, 62, 63 (hors impôts sur le bénéfice), 64, 65 et 6811.

4.2 En 2018, l'établissement a bénéficié d'une décision particulièrement favorable d'augmentation de ses recettes.

4.2.1 L'année 2016 est marquée par un rétablissement notable de la trajectoire financière de l'association.

Cette amélioration du résultat de l'exercice a également contribué à l'augmentation du fonds de roulement et de la trésorerie, lesquels ont cru respectivement de + 63 % et de + 73 % par rapport à 2015. Ces indicateurs ont ainsi retrouvé un niveau confortable puisque, en 2016, le fonds de roulement représente 101 jours de charges de fonctionnement et la trésorerie assure 91 jours de charges d'exploitation, alors qu'en 2015 les résultats se situaient en deçà des valeurs admises, représentant respectivement 59 jours et 49 jours.

Outre la légère diminution des dépenses, ce rétablissement a pour principale origine le soutien actif des recettes de l'établissement. Entre 2015 et 2016, l'établissement a ainsi bénéficié d'une augmentation de 11 % de ses recettes de fonctionnement, le conseil départemental ayant décidé d'augmenter le prix de journée de + 10,41 %, celui-ci passant de 159,28 € à 175,86 €. Au-delà de cette décision du 17 octobre 2016 du président du conseil départemental de la Nièvre, ce soutien des recettes se poursuivra tout au long de la période sous contrôle.

**Tableau n° 12 : Évolutions annuelles entre 2016 et 2018
 des dépenses et recettes de fonctionnement et des résultats de l'exercice**

	CA 2015	CA 2016	CA 2017	CA 2018	Evol 2015/ 2016	Evol 2016/ 2017	Evol 2017/ 2018
Dépenses de fonctionnement	5 631 856 €	5 350 388 €	4 673 949 €	5 029 002 €	-5%	-13%	8%
Recettes de fonctionnement	5 456 631 €	6 081 561 €	5 005 225 €	5 092 521 €	11%	-18%	2%
Résultat de l'exercice	-175 225 €	731 173 €	331 276 €	63 518 €	-517%	-55%	-81%

Source : comptes de résultat des comptes administratifs (2016, 2017, 2018)

Les recettes des autres départements, qui évoluent en fonction de l'activité, n'expliquent pas l'augmentation des recettes totales par enfant accueilli. En effet, la période contrôlée est marquée par une diminution des placements d'enfants originaires d'autres départements.

La première explication avancée par l'association à la baisse de cette activité est la perte de confiance de ses partenaires habituels à l'égard d'un établissement en crise. Cette perte de confiance est constatée au sein même des personnels du village d'enfants, les conduisant à prononcer des refus d'admission et à retenir des cas simples. Des départements auxquels, traditionnellement, le village d'enfants apparaissait comme la structure adaptée pour accueillir des fratries lorsqu'ils étaient confrontés à des problèmes de saturation, ont également pu modifier leur propre politique de placement, en augmentant leurs capacités d'accueil, en décidant de privilégier les rapprochements familiaux ou de limiter les coûts financiers liés à ces placements extérieurs.

Conformément aux dispositions du dernier alinéa de l'article L. 228-4 du CASF, un département qui confie un placement à un établissement situé dans un autre département en assure la prise en charge selon le tarif en vigueur dans le département du lieu de placement de l'enfant. Dans ces conditions, le département d'origine n'a aucun moyen d'action sur le prix de journée, mis à part le choix des lieux d'accueil : le tarif arrêté par le département d'accueil sur la base du taux d'occupation prévisionnel s'impose à lui, aux termes de discussions budgétaires entre le département d'accueil et le gestionnaire de l'établissement auxquelles il ne participe pas.

Les dispositions de l'article R. 314-113 du CASF prévoient que le prix de journée est obtenu à partir de la différence entre, d'une part la totalité des charges d'exploitation du budget auquel il se rapporte, après incorporation le cas échéant du résultat d'un exercice antérieur (reprise de résultat), et d'autre part, les produits d'exploitation du même budget, autres que ceux relatifs audit prix de journée (dotation globale de financement par exemple). Le prix de journée s'obtient ensuite en divisant cette différence par le nombre de journées (sur une base moyenne calculée sur les trois dernières années). Le prix de journée est facturé mensuellement à terme échu, en fonction du nombre de journées réelles d'activité.

En l'espèce, les recettes en provenance des autres départements ont diminué de manière continue entre 2016 et 2018 alors que le total des recettes de fonctionnement par journée d'activité a augmenté. En 2018, elles ont cessé de représenter la source de financement majoritaire du village d'enfants, mais l'augmentation du niveau de financement du département de la Nièvre a compensé cette diminution.

Tableau n° 13 : Calcul du prix de journée pour 2018

		Budget exécutoire 2018
Total des dépenses 2018		6 058 284 €
	Activité autorisée*	
Participation Nièvre	14 235	2 500 000 €
Participation autres départements	20 277	3 558 284 €
Total	34 512	6 058 284 €
Prix de journée	175,54 €	

* En nombre de journées

Source : Budgets primitifs 2018

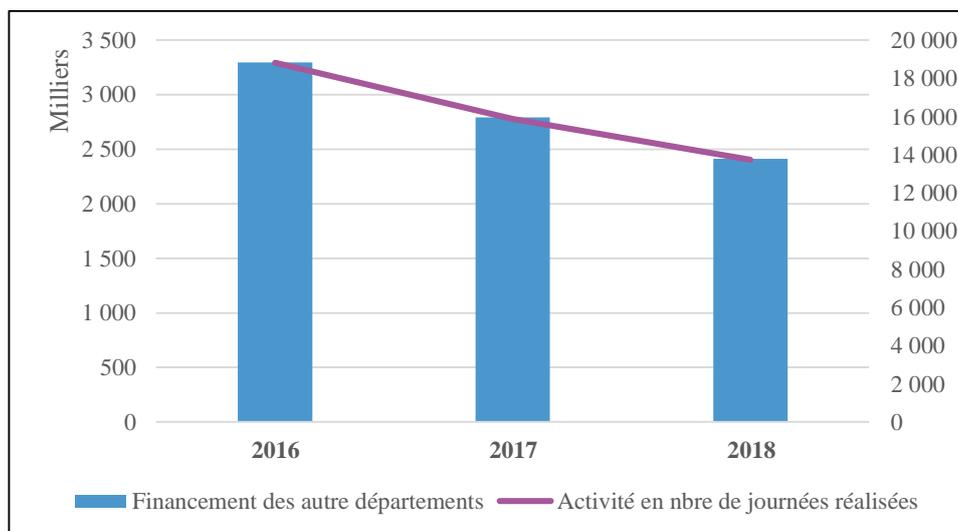
La diminution des recettes correspond donc logiquement à une diminution de l'activité.

Tableau n° 14 : Évolution comparée des recettes des autres départements par rapport à celle du total des recettes de fonctionnement

	CA 2016	CA 2017	CA 2018	Evol 2016/2017	Evol 2017/2018
<i>Recettes versées par les autres départements</i>	3 295 724 €	2 792 129 €	2 413 455 €	-15%	-14%
<i>Total des recettes de fonctionnement</i>	6 081 561 €	5 005 225 €	5 092 521 €	-18%	-17%
<i>Part recettes autres départements dans total des recettes de fonctionnement</i>	54 %	56%	47 %		
<i>Evolution de l'activité accueil pour les autres départements</i>	18 808	15 877	13 737	-16 %	-13%
<i>Prix de journée</i>	175,86 €	175,86 €	175,54 €	0%	-0,18%
<i>Recettes de fonctionnement / nombre de journées</i>	187,15 €	181,75 €	200,57 €	-3%	+10%

Source : comptes de résultat des comptes administratifs (2016, 2017, 2018) et Tableau des journées réalisées en 2016, 2017 et 2018

Graphique n° 1 : Évolution comparée du financement des autres départements et du nombre de journées réalisées pour ces départements



Fermement ancrées à l'évolution de l'activité, les recettes des autres départements n'expliquent donc pas l'augmentation importante des recettes sur la période sous contrôle, et plus encore l'augmentation de recettes ramenée à l'activité.

4.2.2 Le département de la Nièvre a considérablement augmenté son soutien financier à l'établissement.

Jusqu'en 2018, le financement du département de la Nièvre a reposé sur le prix de journée, calculé selon les modalités prévues par l'article R. 314-113 du CASF et rappelées ci-dessus. Depuis 2018, le département de la Nièvre alloue au village d'enfants une dotation globale de financement.

Conformément aux dispositions de l'article R. 314-106 du CASF, la dotation globale de financement est égale à la différence entre, d'une part la totalité des charges d'exploitation du budget auquel elle se rapporte, après incorporation le cas échéant du résultat d'un exercice antérieur (reprise de résultat), et d'autre part les produits d'exploitation du même budget, autres que ceux relatifs à ladite dotation. Ce financement est forfaitaire.

Les recettes en provenance du département de la Nièvre avaient déjà connu une hausse de + 31 % entre 2015 et 2016. En effet, par décision du 17 octobre 2016, le conseil départemental avait décidé d'augmenter le prix de journée de + 10,4 % par rapport en 2015, passant de 159,28 € à 175,86 €, afin de financer le déficit de l'exercice 2015, lequel avait fait l'objet d'une décision d'affectation au BP 2016, et d'éviter l'apparition d'un déficit sur l'exercice 2016. Cette augmentation du prix de journée, accompagnée d'une baisse des dépenses de personnel, a contribué à la réalisation d'un résultat de l'exercice 2016 positif (+ 0,731 M€), alors qu'il était négatif en 2015 (- 0,175 M€).

Le prix de journée a été maintenu en 2017 au même niveau que celui de 2016 ; cependant, les recettes réellement encaissées ont subi une baisse de 13 % entre 2016 et 2017 du fait d'une baisse de l'activité de cet ordre de grandeur.

Début 2017, par des courriers des 5, 23 et 26 janvier juste avant que la filialisation au groupe SOS fût actée, le président du conseil départemental de la Nièvre s'était engagé auprès du directeur général de ce groupe à financer le village d'enfants sous dotation globale à hauteur de 2,5 M€ sur les cinq prochaines années, en prenant comme base de référence les charges de l'année 2016.

Cet engagement s'est concrétisé en 2018 par l'attribution de cette DGF à hauteur de 2,5 M€. Le soutien financier du département de la Nièvre a ainsi augmenté de + 19 % par rapport à 2017, alors que l'activité d'accueil des enfants n'a progressé que de + 2 %.

Pour l'année 2018, le conseil départemental de la Nièvre avait accepté une DGF sur la base de 14 235 journées théoriques.

La chambre constate que pour ce même exercice, en multipliant le montant du prix de journée par le nombre d'enfants accueillis pour ce même département, soit 175,54 € x 12 196, la dotation aurait dû s'élever à 2 140 886 €. Or, la valeur du ratio « montant de DGF/nombre de journées réalisées au titre de l'accueil des enfants nivernais » est de 205 €. Il est également à noter que le coût moyen de revient d'exploitation (dépenses d'exploitation / nombre total de journées réalisées) est de 161,42 € pour 2018²³. Par conséquent, la mise en place par le département de la Nièvre d'un financement par une DGF est très favorable pour l'association.

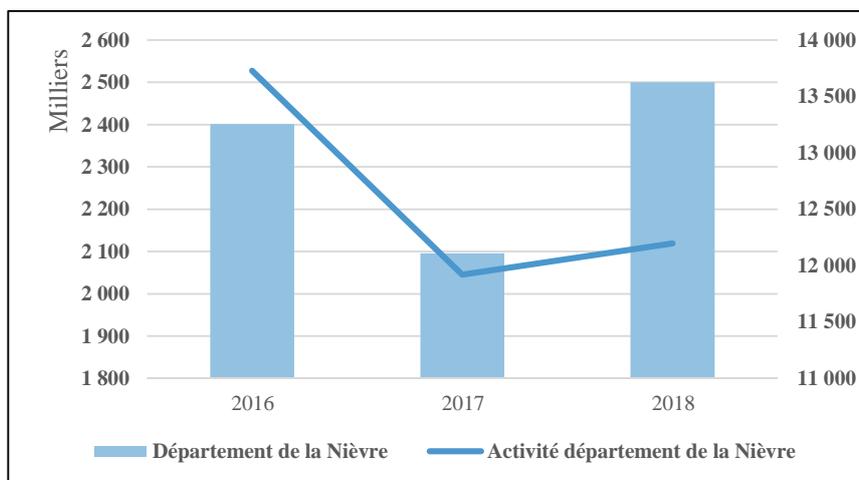
Tableau n° 15 : Tableau présentant l'évolution des recettes du département de la Nièvre

	CA 2015	CA 2016	CA 2017	CA 2018	Evolution 2015/2016	Evolution 2016/2017	Evolution 2017/2018
Recettes département de la Nièvre	1 835 720 €	2 401 559 €	2 095 899 €	2 500 000 €	31%	-13%	19%
Journées réalisées pour l'accueil des enfants nivernais	Non connu	13 728	11 918	12 196	-	-13%	2%
Recettes département Nièvre / nombre de journées réalisées	Non calculé	175 €	176 €	205 €	-	1%	17%

Source : comptes administratifs (2016, 2017 et 2018).

²³ 4 186 155 € / 25 933 : 161,42 €

Graphique n° 2 : Représentation graphique de l'évolution comparée sur la période 2016-2018 des recettes du département de la Nièvre et de l'activité d'accueil des enfants nivernais



Le soutien financier apporté par le département de la Nièvre au village d'enfants a donc été très important et a joué un rôle déterminant dans l'établissement d'une situation financière très confortable sur les exercices 2017 et 2018.

4.3 Une contraction des dépenses de personnel mais de nouvelles charges liées à l'intégration au groupe SOS

4.3.1 Globalement, les dépenses totales baissent sur la période sous contrôle.

Cette baisse est de 4 %, soit - 0,2 M€. Cette décroissance est le résultat de deux mouvements contraires : entre 2016 et 2017, les dépenses diminuent de près de 12 % (soit - 637 722 €) alors qu'entre 2017 et 2018 elles augmentent de 9 % (soit + 400 000 €).

Entre 2016 et 2017, la forte diminution des dépenses trouve son origine dans une contraction importante des dépenses de personnel (- 0,8 M€). Dans le même temps, le groupe I diminue très légèrement (- 0,03 M€) et le groupe III progresse (+ 0,2 M€). Entre 2017 et 2018, l'augmentation totale des dépenses correspond à une hausse simultanée des trois groupes, dépenses d'exploitation, de personnel et de structure ; néanmoins, le groupe III concentre 60 % de cette augmentation (soit + 0,25 M€).

La forte décroissance des dépenses entre 2016 et 2017 est concomitante d'une baisse drastique de l'activité. En effet, le nombre de journées réalisées diminue sur la période sous contrôle, passant de 32 536 jours à 27 795 jours en 2017, puis 25 933 jours en 2018.

Ainsi, le village est parvenu à réduire sa masse salariale en réduisant ses effectifs presque parallèlement à son activité entre 2016 et 2017. Ramenées à l'activité, les dépenses totales évoluent très légèrement entre ces deux exercices (+ 5 € par journée d'activité).

En revanche, entre 2017 et 2018, l'évolution de l'activité et celle des dépenses se déconnectent. Alors que l'activité demeure en 2018, comme l'année précédente, en net retrait par rapport à l'autorisation, au contraire les dépenses augmentent de manière très forte (+ 9 % par rapport à 2017, soit 0,4 M€).

Tableau n° 16 : Dépenses par groupe (2016-2018)

	CA 2016	CA 2017	CA 2018	Evol 2016/2017	Evol 2017/2018
<i>Groupe I : Dépenses afférentes à l'exploitation courante</i>	932 225 €	899 132 €	969 412 €	-4%	+8%
<i>Groupe II : dépenses afférentes aux personnels</i>	3 794 041 €	2 955 401 €	3 051 655 €	-22%	+3%
<i>Groupe III : dépenses afférentes à la structure</i>	631 795 €	865 806 €	1 116 674 €	+37%	+29%
Total dépenses des 3 groupes	5 358 061 €	4 720 339 €	5 137 741 €	-12%	+9%
<i>Dépenses d'exploitation (comptes 60, 61, 62, 63, 64 et 65)</i>	5 071 165 €	4 037 628 €	4 186 155 €	-20%	+4%
<i>Nombre de journées</i>	32 536	27 795	25 933	-15%	-7%
<i>Dépenses des trois groupes / nombre de journées réalisées</i>	165 €	170 €	198 €		

Source : Comptes administratifs et autres documents financiers.

En conclusion, un placement au sein du village d'enfants est devenu, et de manière non négligeable, plus coûteux pour le département de la Nièvre, les autres départements étant restés soumis au prix de journée. L'augmentation des coûts repose sur le département de la Nièvre pour lequel le coût par enfant et par jour a augmenté de près de 18 € entre les exercices 2017 et 2018 (+ 17 %).

4.3.2 Les dépenses de personnel (groupe II) sont en diminution sur la période grâce à la diminution du nombre d'enfants accueillis et à la réorganisation de certains services.

Tableau n° 17 : Les dépenses du groupe II (2016-2018)

<i>Catégories</i>	CA 2016	CA 2017	CA 2018	Evol 2016/201 7	Evol 2017/201 8
Dépenses de personnel	3 250 444 €	2 624 827 €	2 721 569 €	-19%	-37%
Autres services extérieurs	208 709 €	94 651 €	78 852 €	-55%	-17%
<i>Dont autres personnels (intérim)</i>			57 908 €		
<i>Dont MAD Personnel AROBASE</i>		19 550 €			
<i>Dont honoraires avocats</i>	25 419 €	14 045 €	5 773 €		
<i>Dont honoraires CAC</i>	10 135 €	9 905 €	9 076 €		
<i>Dont honoraires divers intermédiaires</i>	27 462 €	23 271 €			
<i>Dont administration</i>	115 200 €	18 000 €			
<i>Dont autres honoraires</i>	25 606 €	9 624 €			
Impôts et taxes sur rémunérations	334 546 €	207 218 €	217 235 €	-38%	+5%
Autres charges de personnel	342 €	28 705 €	33 999 €	NS	+18%
Total dépenses du groupe 2	3 794 041 €	2 955 401 €	3 051 655 €	-22%	+3%

Source : Comptes administratifs et autres documents financiers.

En 2016, les dépenses de personnel ont diminué de - 8,7 % par rapport à l'année 2015. D'après le rapport d'activité, 13 salariés ont quitté l'établissement, notamment la directrice, le comptable et un chef de service, alors que seuls trois éducateurs familiaux ont été recrutés. La diminution des dépenses de personnel s'est poursuivie entre 2016 et 2017.

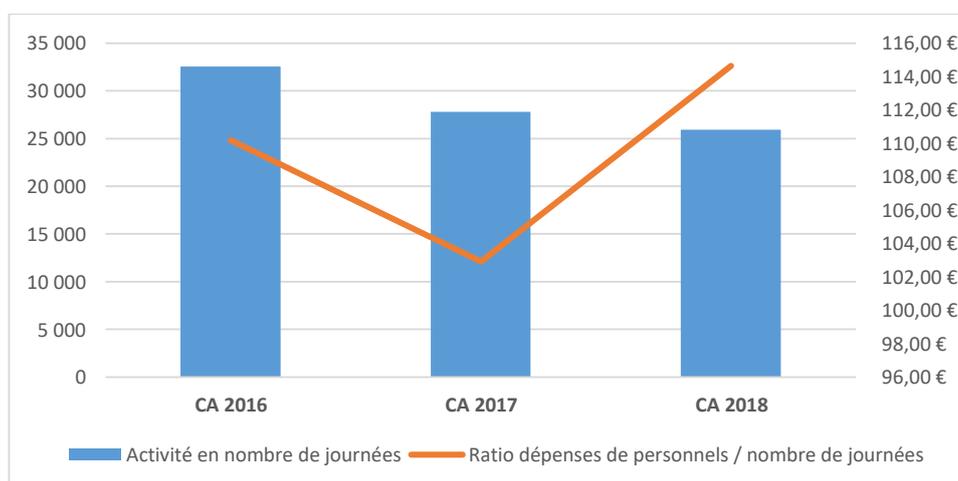
La diminution des charges en 2017 et 2018 par rapport à 2016 s'explique par le paiement en 2016 de charges que l'on pourrait qualifier d'exceptionnelles, voire par des changements d'imputation :

- La diminution, entre 2016 et 2017, des dépenses des services extérieurs s'explique par une baisse des dépenses liées au recours à l'administration provisoire (imputées au compte 62263) : d'un montant de 115 200 € en 2016, ces dépenses étaient de 18 000 € en 2017 et aucune dépense n'a été réglée à ce titre en 2018.
- De plus, les litiges devant les prud'hommes ont généré des dépenses d'honoraires d'avocats : d'un montant de 25 419 € en 2016, elles étaient de 14 045 € en 2017 avant de chuter à 5 773 € en 2018.

En 2018, les dépenses du groupe II ont augmenté de 3,26 % par rapport à 2017. Cette faible évolution s'accompagne toutefois de bouleversements dans le contenu de ces dépenses. Les charges comptabilisées dans les comptes « autres services extérieurs » changent en fait totalement de nature. Près de 80 000 € de dépenses sont supprimées « mécaniquement » du fait de la fin de l'administration provisoire, de la suppression des honoraires des experts comptables jusque-là chargés de la paie et de la clôture de l'exercice, cette charge étant transférée sur un autre groupe de dépenses car désormais réalisée par des entités du groupe SOS, du fait aussi de la diminution des contentieux, etc.

La croissance néanmoins constatée des dépenses du groupe II entre 2017 et 2018 s'explique par l'augmentation des rémunérations de personnel (+ 96 742 €) et par le recours à des agences d'intérim pour pallier l'absentéisme (+ 57 908 €), qui est une nouveauté de cet exercice. Ainsi, contrairement à l'exercice 2017, la baisse de l'activité ne s'est pas accompagnée en 2018 d'une baisse du coût journalier des dépenses de personnel.

Graphique n° 3 : Évolution comparée de l'activité et des dépenses de personnels par journée d'activité



Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la présidente de l'association souligne l'importance d'une meilleure prise en charge éducative et la nécessité, compte tenu du rajeunissement des publics accueillis, de renforcer le nombre des professionnels sur les pavillons.

4.3.3 Le rattachement au groupe SOS génère des dépenses importantes au niveau de l'exploitation courante et de la structure.

4.3.3.1 Le niveau global des dépenses afférentes à l'exploitation courante (groupe I) stagne entre 2016 et 2018 sous l'effet de nouvelles charges liées à la filialisation de l'association au groupe SOS.

Derrière une apparente stabilité des dépenses du groupe I (+ 4 % entre 2016 et 2018) se cache une importante recomposition des dépenses :

- Les achats voient leur part diminuer dans le total des dépenses du groupe I entre 2016 et 2018, de 65,8 % à 44,8 %.
- Les services extérieurs, comportant principalement les dépenses liées aux vacances et sorties scolaires, voient leur part diminuer entre 2016 et 2018, de 27,1 % à 24,1 %, bien que ces charges restent stables en valeur sur la période.
- Alors qu'ils occupent une part minime des dépenses du groupe I en 2016 (7,1 %), les autres services extérieurs en constituent une part importante en 2018 (31,1 %).

Tableau n° 18 : Dépenses du groupe 1 – évolution de la répartition (2016-2018)

	CA 2016	CA 2017	CA 2018	Part en 2016	Part en 2018	Evol 2016/2017	Evol 2017/2018
Achats – comptes 60	613 385 €	475 905 €	434 019 €	65,8%	44,8 %	-22%	-9%
<i>Dont dépenses gaz</i>	<i>240 242 €</i>	<i>144 038 €</i>	<i>115 030 €</i>			-40%	-20%
<i>Dont dépenses eau</i>	<i>30 808 €</i>	<i>25 192 €</i>	<i>32 707 €</i>			-18%	-30%
<i>Dont dépenses électricité</i>	<i>28 310 €</i>	<i>23 107 €</i>	<i>22 646 €</i>			-18%	-2%
<i>Dont dépenses carburant</i>	<i>34 679 €</i>	<i>32 950 €</i>	<i>38 233 €</i>			-5%	-16%
<i>Dont dépenses alimentation</i>	<i>162 003 €</i>	<i>141 587 €</i>	<i>133 311 €</i>			-13%	-6%
<i>Dont dépenses habillement</i>	<i>35 324 €</i>	<i>29 191 €</i>	<i>28 469 €</i>			-17%	-2%
Services extérieurs – comptes 61	252 751 €	194 376 €	233 586 €	27,1 %	24,1 %	-23%	+20%
<i>Dont Vacances – sorties scolaires (c/ 61122)</i>	<i>209 129 €</i>	<i>161 886 €</i>	<i>209 332 €</i>			-23%	+29%
Autres services extérieurs – comptes 62	66 089 €	228 850 €	301 807 €	7,1 %	31,1 %	+246 %	+32 %
<i>Dont frais de déplacements, missions et réceptions</i>	<i>4 018 €</i>	<i>21 385 €</i>	<i>20 749 €</i>				
<i>Dont frais postaux et frais de télécommunications</i>	<i>17 153 €</i>	<i>21 065 €</i>	<i>28 544 €</i>				
<i>Dont prestations siège</i>			<i>84 016 €</i>				
<i>Dont prestations comptabilité GIE ALLIANCE</i>		<i>142 410 €</i>	<i>120 730 €</i>				
Total groupe 1	932 225 €	899 132 €	969 412 €			-4%	+8%

Source : Comptes administratifs et autres documents financiers.

Entre 2016 et 2018, la diminution de l'activité de 20 %, passant de 32 536 journées à 25 933 journées, a eu un effet sur certaines dépenses. Ainsi, les dépenses de gaz ou d'alimentation ont connu une décreue notable. Pour certaines de ces dépenses, le village d'enfants a également mis en avant une gestion visant à « lutter contre le gaspillage et de contrôle des dépenses ». En revanche, les dépenses de vacances et sorties se sont maintenues du fait de la volonté d'offrir des séjours à tous les enfants et en privilégiant les séjours individuels.

En tout état de cause, les dépenses « achats » et « services extérieurs » diminuent sur la période de 23 % proportionnellement à la chute de l'activité : la somme de ces deux agrégats passe de 866 136 € (613 385 € + 252 751 €) à 667 605 € (434 019 € + 233 586 €).

Néanmoins, au global, les dépenses du groupe I stagnent entre 2016 et 2018 du fait de l'apparition en 2017, puis de la nette augmentation en 2018, des charges liées à la filialisation au Groupe SOS, comptabilisées au sein des « autres services extérieurs » (décompositions du compte 62).

Ces charges (voir infra partie 5) se décomposent en deux parties :

- Les prestations fournies par le GIE Alliance Gestion qui ont donné lieu à des facturations de 142 410 € en 2017 et 120 730 € en 2018.
- Les prestations fournies par le siège, c'est-à-dire par l'association Groupe SOS Jeunesse : en 2017, elles se limitaient à 20 271 € et concernaient principalement des dépenses de transport (auxquelles il fallait ajouter 19 500 € au titre de la mise à disposition du directeur par intérim, pris en charge sur les comptes du groupe II). En 2018, ces divers frais refacturés, notamment les frais de déplacement, ont légèrement diminué et s'élevaient à 15 767 €. Surtout, en 2018, l'association Groupe SOS Jeunesse a facturé des « prestations de siège », pour un montant de 84 016 €.

4.3.3.2 Les dépenses afférentes à la structure (groupe III) explosent en 2018 sous l'effet de l'augmentation des dotations aux amortissements, dépréciations et provisions.

Les dépenses du groupe III connaissent l'évolution la plus massive – et la plus étonnante – de la période sous contrôle : elles augmentent de 190 % entre 2016 et 2017, puis de 34 % entre 2017 et 2018.

Tableau n° 19 : Tableau relatif aux dépenses du groupe 3

Types de dépenses	CA 2016	CA 2017	CA 2018	Part en 2016	Part en 2018	Evol 2016/2017	Evol 2017/2018
Services extérieurs	278 167 €	157 783 €	205 038 €	44%	18,4 %	-43%	30%
<i>Dont locations mobilières</i>	32 222 €	30 738 €	46 723 €				
<i>Dont maintenance</i>	26 994 €	24 295 €	50 149 €				
<i>Dont primes d'assurance</i>	159 188 €	49 064 €	64 713 €				
Autres services extérieurs	49 060 €	50 225 €	46 395 €	7,8 %	4,1 %	2%	-8%
Autres charges de gestion courante	25 345 €	21 477 €	22 394 €	4 %	2%	-15%	4%
Charges financières	7 819 €	6 443 €	5 613 €	1,2 %	0,5 %	-18%	-13%
Charges exceptionnelles	56 360 €	7 024 €	4 437 €	9 %	0,4 %	-88%	-37%
Dotations aux amortissements et aux provisions	215 044 €	622 854 €	832 797 €	34 %	74,6 %	190%	34%
Total	631 795 €	865 806 €	1 116 674 €			37%	29%

Source : Comptes administratifs et autres documents financiers.

Les dépenses du groupe III, hors dotations aux amortissements, aux dépréciations et aux provisions, diminuent fortement sur la période (- 32 %).

Cette diminution s'explique par la présence en 2016 de charges n'ayant pas vocation à se répéter, notamment le versement par l'association à un fonds de gestion externe de 100 000 € au titre des indemnités de fin de carrière et le paiement de 44 194 € d'indemnités à trois agents licenciés, suite à des décisions rendues par les prud'hommes²⁴.

Après une décrue importante en 2017, les charges du groupes III hors dotations aux amortissements, aux dépréciations et aux provisions augmentent de 17 % en 2018, soit 40 925 €, sous l'effet de l'augmentation des dépenses de locations mobilières (notamment due à l'externalisation complète de la flotte automobile), de maintenance et de primes d'assurance. Néanmoins, ces dépenses restent en 2018 (283 877 €) à un niveau bien plus faible qu'en 2016 (416 751 €).

Pourtant, globalement, les dépenses du groupe III explosent entre 2016 et 2018 (+ 77 %), sous l'effet de l'augmentation massive des dotations aux amortissements, aux dépréciations et aux provisions (+ 287 %).

Ces charges, sans décaissement, ont pour effet d'améliorer la trésorerie. Le fait que la plupart de ces écritures aient été passées aux marges de ce que prévoit la réglementation comptable indique qu'il s'agit davantage d'une mise en réserve des excédents que de charges réelles ou d'anticipation de charges réelles. Sans ces écritures, le résultat des exercices 2017 et 2018 eut été encore plus élevé, et le caractère généreux de la décision de tarification prise par le département au début de l'année 2017 eut été beaucoup plus visible.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Dans un contexte de diminution de l'activité du village d'enfants, la situation financière s'est nettement redressée entre 2015 et 2016 grâce à une augmentation du soutien financier du département de la Nièvre et à une diminution des dépenses de personnel. La réalisation en 2016 d'un résultat excédentaire conséquent a permis de couvrir les résultats déficitaires des exercices 2014 et 2015. L'association a renforcé en 2017 et en 2018 ses marges de manœuvre financière en mettant en réserve une partie des produits d'exploitation par une augmentation des dotations aux amortissements et par la constitution de dotations aux provisions et aux dépréciations des actifs immobilisés, aux marges de la réglementation.

Les dépenses n'ont pas globalement suivi l'évolution de l'activité. Elles ne diminuent que faiblement entre 2016 et 2018 (- 4 %) alors que l'activité diminue sur la même période de manière drastique (- 20 % environ). Si les dépenses de personnel et certaines dépenses de structure ont suivi l'évolution de l'activité, de nouvelles dépenses sont apparues, liées à la filialisation au Groupe SOS. D'une part, l'arrivée du Groupe provoque des dépenses de prestations de service versées au profit d'autres entités du Groupe, d'autre part, le Groupe a mené, comme susmentionné, une politique active d'augmentation des dotations aux amortissements, aux dépréciations et aux provisions.

²⁴ Compte 616 - prime d'assurance et compte 67 charges exceptionnelles.

5 LES FLUX FINANCIERS ENTRE LE VILLAGE D'ENFANTS ET LES AUTRES ENTITES DU GROUPE SOS

5.1 Des mouvements financiers multiples et représentant une charge non négligeable

Le groupe SOS est composé d'un grand nombre d'entités juridiques, qui peuvent être classées en trois catégories :

- Les associations mères, qui ont une double fonction : d'une part, la gestion directe d'établissements et services dont le groupe détient l'autorisation et, d'autre part, l'offre de prestations dites « de siège », c'est-à-dire des prestations de services de pilotage et de mutualisation auprès des établissements. Ces prestations « de siège » peuvent concerner tous les établissements et services, que l'association en détienne l'autorisation ou que celle-ci soit portée par une filiale.
- Les associations filiales qui détiennent des autorisations de gestion d'établissements ou services et en assurent la gestion sous la direction de l'association mère.
- Les filiales que l'on pourrait qualifier de « supports », c'est-à-dire qui ne gèrent pas de dispositif d'action sociale, mais constituent des appuis aux associations mères et filiales en offrant des prestations spécialisées sur des fonctions supports (gestion financière, audit, gestion immobilière, paie...). Le statut juridique de ces filiales « supports » peut varier : association, mais également groupement d'intérêt économique, société civile immobilière, société anonyme.

Deux flux financiers importants partent du village d'enfants vers deux autres entités du groupe SOS :

- Le paiement de « *prestations de siège* » à l'association mère, le groupe SOS Jeunesse : inexistantes en 2017, ces dépenses s'élèvent à 84 016 € en 2018.
- Le paiement de prestations au GIE Alliance gestion : 142 410 € en 2017, 120 730 € en 2018.

À partir de 2020, s'ajouteront à ces paiements ceux au profit d'Alterna, filiale du groupe de forme SARL en charge de la gestion immobilière, qui accompagne le village dans son projet de restructuration, notamment en jouant le rôle d'assistant à maître d'ouvrage dans le cadre de deux contrats, l'un pour la démolition, et l'autre pour la réhabilitation de bâtiments, signés en 2019.

Au-delà des deux flux susmentionnés, d'autres sont de moindre importance. Ainsi, le village passe par des entités du groupe SOS pour assurer certaines des formations de son plan de développement des compétences (associations Escalé et Arabesque). Il rembourse également des frais de l'association Groupe SOS Jeunesse (frais de déplacement, mise à disposition d'un directeur par intérim en 2017...).

Tableau n° 20 : Synthèse des flux financiers entre le village et d'autres entités du groupe SOS

	CA 2017	CA 2018
Facturation mise à disposition de personnels (directeur par intérim)	19 550 €	-
Prestations siège	-	84 016 €
Facturation de dépenses par le groupe SOS	20 271 €	15 767 €
<i>Dont dépenses de location immobilière(*)</i>	-	5 167 €
<i>Dont frais de déplacement</i>	16 788 €	7 916 €
<i>Dont frais de réception</i>	63 €	360 €
<i>Dont dépenses annonces (62319416)</i>	3 351 €	-
<i>Dont dépenses abonnement (618229416)</i>	30 €	2 325 €
Prestations compta GIE Alliance gestion	142 410 €	120 730 €
Prestations informatiques GIE Alliance gestion	-	13 168 €
Frais de réception GIE ALLIANCE	-	200 €
Prestations formation de l'association Escale :	11 033 €	12 190 €
Total	204 297 €	258 061 €

Source : Balances.

En 2018, ces flux ne représentent que 5 % des dépenses totales du village d'enfants mais plus de 20 % des dépenses pouvant faire l'objet de prestations de service (chiffre obtenu en retranchant des dépenses totales les charges de personnel, les charges non décaissables et les impôts).

Tableau n° 21 : Le poids des flux financiers intra-groupe

	2017	2018
<i>Total flux intragroupe</i>	204 297 €	258 061 €
<i>Total dépenses de l'établissement.</i>	4 720 339 €	5 137 741 €
<i>% des flux intragroupe / dépenses totales</i>	4,33%	5,02%
<i>Total dépenses hors charges de rémunération du personnel et dotations aux amortissements, dépréciations et provisions</i>	996 679 €	1 166 490 €
<i>% Flux intragroupes / Total dépenses hors charges de personnel et écritures comptable</i>	20,50%	22,12%

Source : Comptes administratifs. - Notes de lecture : Ont été retirées des dépenses totales, l'ensemble des dépenses du Groupe II à l'exclusion des charges imputées sur les comptes 622X (paiements CAC, avocat...), 648X (il s'agit principalement de dépenses de formation), et pour 2017, le compte 621, qui recevait les charges relatives à la mise à disposition du directeur par intérim. Pour les impôts, les comptes 635X ont été retirés. Pour les dotations aux amortissements, dépréciations, provisions, l'ensemble des comptes de classe 68 ont été retirés.

5.2 Un établissement dont la présentation de la situation financière est fortement impactée par les flux intragroupe résultant de l'architecture juridique du groupe SOS.

5.2.1 Des prestations de siège qui échappent aux dispositions du CASF relatives aux frais de siège et au droit de la commande publique.

5.2.1.1 Le droit de la commande publique est applicable aux ESSMS.

Une association gestionnaire doit chercher l'optimisation de ses coûts, notamment de ses prestations de service. En ce sens, une association ne faisant pas partie d'un groupe devrait mettre en concurrence les opérateurs économiques susceptibles de répondre à ses besoins.

Les juridictions financières considèrent d'ailleurs que le code de la commande publique est applicable aux ESSMS. En effet, l'article L. 1211-1 de ce code dispose que « Les pouvoirs adjudicateurs sont : [...] 2° Les personnes morales de droit privé qui ont été créées pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial, dont : a) Soit l'activité est financée majoritairement par un pouvoir adjudicateur ; b) Soit la gestion est soumise à un contrôle par un pouvoir adjudicateur ». Dès lors, une association gestionnaire d'un établissement social en application de l'article L. 312-1 du CASF, financée exclusivement par des produits de tarification versés par des personnes morales de droit public, elles-mêmes pouvoirs adjudicateurs, et contrôlée par une personne publique qui doit accorder une autorisation préalable d'exploitation du service, est un pouvoir adjudicateur. Le contrôle par l'autorité de tarification de la bonne application des règles de la commande publique au sein de ses établissements et services tarifés, peut ainsi lui permettre de s'assurer de la bonne utilisation des deniers publics confiés aux associations gestionnaires par le biais de la tarification.

5.2.1.2 La situation particulière du village d'enfants au regard des dispositions du CASF relatives aux frais de siège

Les autorités de tarification accordent des autorisations de gestion à des associations parfois importantes, gestionnaires de plusieurs établissements et services. Dans ces structures, il est fréquent que le siège social de l'association réalise des prestations communes à l'ensemble des établissements ou services. Dans ce cas, la tarification peut financer des « frais de siège », prévus à l'article R. 314-87 du CASF. La réglementation a imposé un certain nombre de conditions et d'informations à fournir à l'autorité de tarification afin de sécuriser cette charge tarifée en permettant de donner une assurance raisonnable de la proportionnalité de leur montant par rapport aux prestations fournies. À cet égard, la circulaire de la ministre de la justice du 15 mars 2019 relative à la campagne budgétaire 2019 des établissements et services concourant à la mission de protection judiciaire de la jeunesse précise le but du contrôle des frais de siège : « vérifier que les moyens en fonctions support (comptabilité, ressources humaines et paye, élaboration des documents budgétaires, opérations immobilières, systèmes d'information, démarche qualité...) autorisés pour un siège ne sont pas redondants avec les moyens accordés à chaque structure de l'association gestionnaire ».

Ainsi, la prise en charge des frais de siège est notamment conditionnée par une autorisation préalable (article R. 314-87 du CASF), doit être la contrepartie de prestations strictement délimitées (article R. 314-88 du CASF), et doit donner lieu à la production d'informations précises, en particulier sur les « délégations de pouvoirs précises entre les administrateurs de l'organisme gestionnaire, les membres de sa direction générale et les agents de direction des établissements et services ».

Cette réglementation est susceptible de trouver une application pour les établissements gérés directement par les associations mères du Groupe SOS, ces frais de siège retraçant des flux entre différentes comptabilités tenues par la même personne morale.

En revanche, un établissement dont l'autorisation est portée par une association filiale du Groupe SOS, ce qui est le cas du village d'enfants, n'offre pas ces garanties d'information et donc de capacités de contrôle. L'association mère Groupe SOS Jeunesse et le GIE Alliance Gestion facturent de simples prestations, « prestations de siège », aux associations filles, comme l'association du Village d'Enfants Pierre et Paule Saury :

- Ces prestations de siège sont présentées par le Groupe SOS comme des remboursements de mises à disposition de personnels qui réalisent diverses prestations pour l'association fille en application de l'article L. 8241-2 du code du travail concernant les opérations de prêt de main d'œuvre à but non lucratif : la facture des prestations de siège mentionne « *refacturation sans but lucratif à l'euro* » et des conventions de mise à disposition et des avenants aux contrats de travail des salariés concernés sont signés.
- S'ajoute à ces mises à disposition un partage des « *charges communes de fonctionnement* » pour le GIE.

La chambre constate donc que les dispositions du CASF destinées à sécuriser la tarification des « frais de siège » ne s'appliquent pas au village d'enfants car elles ont vocation à s'appliquer au sein d'une même entité juridique, entre le dossier comptable de l'association gestionnaire et celui de l'établissement. Le droit de la commande publique ne s'applique pas non plus en la matière, s'agissant de mises à disposition de personnel, et non directement de prestations de service.

En l'espèce, l'autorité de tarification ne peut s'assurer de l'utilisation des fonds qu'elle verse pour prendre en charge cette facturation car elle ne peut pas contrôler l'entité juridique qui facture, cette dernière ne portant pas l'autorisation de gestion de l'établissement ou du service. Par exemple, elle n'est pas en mesure de s'assurer que les charges qu'elle assume n'ont pas été d'ores et déjà payées par d'autres entités de tarification, en particulier dans le cas de quotes-parts de salaires de personnel mis à disposition ou de charges communes de fonctionnement.

La chambre observe que nonobstant le passage à la dotation générale, le département de la Nièvre demeure l'autorité de tarification et doit dès lors être mis en position de contrôler les sommes mises à la charge de l'établissement tarifé. Il appartient donc au village d'enfants de lui fournir toutes les informations utiles à l'exercice du contrôle de ses charges et recettes.

5.2.2 L'information sur les contreparties des flux intragroupe apparaît insuffisante.

5.2.2.1 En ce qui concerne les « prestations de siège » de l'association groupe SOS Jeunesse

En 2017, aucune « prestation de siège » n'a été facturée au village d'enfants par l'association mère Groupe SOS Jeunesse. Au titre de l'exercice 2018, 84 016 €²⁵ ont été facturés. Au titre de 2019, le montant demeurait inconnu à la fin du mois de décembre de l'exercice.

La contrepartie de ce paiement, en termes de prestations fournies à l'association du village d'enfants, n'est pas clairement définie. Le paiement de ces prestations n'est pas prévu dans un quelconque acte synallagmatique entre la filiale et la société mère. Les statuts de la société filiale prévoient néanmoins – implicitement – l'existence de prestations de siège, en ce qu'ils attribuent à l'administration de l'association mère l'autorité hiérarchique sur les directeurs de la filiale. Néanmoins, aucun document ne définit précisément le contenu des prestations de siège ni leurs modalités de calcul.

L'information de l'autorité de tarification n'a pas non plus été effectuée dans le cadre de la procédure budgétaire. Le rapport budgétaire 2018, qui accompagne le budget primitif, expose les charges à assumer au compte 6288 : 125 230 € ont été autorisés sur ce compte dont 120 730 € de prestations GIE Alliance Gestion. Il n'est fait aucune mention de prestations de siège facturées au profit de l'association Groupe SOS Jeunesse. Ainsi, l'exécution, sans qu'aucune décision modificative n'ait été transmise au département, a largement dépassé les 120 730 € autorisés, principalement du fait de 84 016 € de prestations de siège non budgétées. Le budget prévisionnel 2019 prévoit 88 118 € au compte 6288, ce qui semble assez peu par rapport aux montants facturés par le GIE et l'association Groupe SOS Jeunesse en 2018 (204 746 € au total).

La facture, pièce comptable justificative, demeure laconique et ne mentionne que des « Interventions 2018 CORPORATE Secteur Jeunesse ». Il a été indiqué en cours d'instruction qu'il s'agit de remboursements de mises à disposition en application de l'article L. 8241-2 du code du travail : l'accompagnement de l'association par le secteur jeunesse se traduit ainsi par la refacturation d'une prestation globale qui correspond à une quarantaine de tâches, dont la liste a été produite mais sans plus de détails sur les modalités de leur valorisation, effectuées par des agents du Secteur Jeunesse du groupe SOS mis à disposition du village d'enfants.

La chambre observe le caractère lacunaire des justifications disponibles et que, cette charge étant assumée par le département, l'information qui lui est délivrée en qualité d'autorité de tarification est très insuffisante. Elle invite l'établissement à communiquer à la collectivité le contenu précis des prestations effectuées par l'association mère ainsi que les modalités de calcul de la prestation de siège.

²⁵ Compte 62889412 – intitulé dans la balance « Prestations siège GSOS »

En conclusion, au vu du fonctionnement des relations entre l'association filialisée et l'association mère, la chambre considère qu'il convient d'appliquer à ces flux intra-groupe un encadrement similaire à celui prévu par le code de l'action sociale et des familles pour les frais de siège. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le département s'engage à y prêter une attention particulière.

5.2.2.2 En ce qui concerne les « prestations de siège » facturées par le GIE alliance gestion

Dès 2017, l'établissement a payé des sommes importantes à une entité du Groupe SOS appelée « Alliance gestion » et constituée sous la forme d'un groupement d'intérêt économique (GIE) auquel l'association du village d'enfants Pierre et Paule Saury a adhéré.

Les missions du GIE sont définies sur le site internet du Groupe SOS comme suit : « Les fonctions techniques de gestion, de conseil et de contrôle du GROUPE SOS sont regroupées au sein d'un Groupement d'Intérêt Economique ».

L'information de l'autorité de tarification sur les dépenses payées par l'établissement au profit du GIE Alliance Gestion est plus importante que pour les prestations de siège du Groupe SOS Jeunesse car ces dépenses ont été intégrées au budget primitif 2018 et font l'objet d'une mention au rapport budgétaire. Néanmoins, ce dernier qui ne donne aucune précision sur ces prestations et le contenu des contreparties de cette charge reste obscur.

La note d'adossment du village d'enfants Pierre et Paule Saury au groupe SOS est très générale : d'après ce document, le GIE « propose une offre de prestations spécialisées dans plusieurs domaines clés : illustrations : gestion comptable, financière et budgétaire, conseil juridique et en développement des Ressources Humaines, gestion des contentieux de droit social, centralisation des achats, communication et recherche de financements institutionnels, bancaires ou privés. Il convient de noter qu'en fonction des ressources propres de chaque association, l'intervention du GIE, régie par une lettre de cadrage annuelle, permet de dimensionner les services utilisés par chacune d'entre elles ».

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'association précise que les affectations de quotes-parts des ressources humaines refacturées à l'association sont définies d'un commun accord en fonction des missions envisagées et des priorités ou plans de travail établis ; ces refacturations sont déterminées en fonction des charges de personnel réellement engagées auxquelles est affectée une quote-part de charges de fonctionnement dans les mêmes proportions. La chambre constate toutefois que les justifications produites ne sont pas satisfaisantes : l'intervention du GIE fait certes l'objet de conventions annuelles entre celui-ci et l'établissement, mais celles-ci ne sont pas d'un grand secours dans la compréhension des prestations effectuées au profit du village d'enfants :

- En 2017, le village n'a signé qu'une « *lettre de mission* », concernant une « *mission d'accompagnement, de conseil et de contrôle ESMS* ».
- En 2018, le village a signé deux lettres de missions, l'une concernait comme l'année précédente une « *mission d'accompagnement, de conseil et de contrôle ESMS* », l'autre concernait une « *mission d'accompagnement à la vie associative* ». Cette même année, des prestations informatiques ont été facturées au village, sans pour autant faire l'objet d'une convention particulière.

Ces lettres de mission sont en fait des listes de prestations possiblement confiées au GIE par les associations du Groupe SOS, et non l'énumération des prestations effectivement confiées au GIE par l'association signataire.

- Concernant la lettre de mission « *mission d'accompagnement, de conseil et de contrôle ESMS* » :

L'article 3 de la lettre de mission pourrait laisser croire que toutes les missions qu'il prévoit seront réalisées pour le compte du village d'enfants : « Le GIE Alliance Gestion s'engage à fournir toutes prestations de conseil, de contrôle et d'accompagnement opérationnel à l'association membre relative à la gestion de ses établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux dans les domaines décrits ci-dessous ». Pourtant, il apparaît hautement improbable que le GIE réalise toutes les missions de cette lettre de mission type pour le village d'enfants.

En effet, certaines de ces missions sont d'ores et déjà réalisées et facturées par l'association Groupe SOS Jeunesse, notamment les « échanges réguliers avec l'ensemble des partenaires externes tels les autorités de tarification, les experts comptables, les commissaires aux comptes », les « révisions des budgets prévisionnels annuels », les « révisions des comptes administratifs », l'établissement du compte-rendu de la situation financière auprès de la DG ou encore l'accompagnement de l'association dans ses relations avec les autorités de tarification (article 4).

En revanche, pour ce qui concerne les recrutements (article 7.2), les formations (article 7.3) ou la gestion des carrières (article 7.5), l'établissement semble plutôt isolé, avec un appui de l'association mère. Dans le domaine juridique (article 8), l'association mère pilote tant la renégociation du bail emphytéotique que l'application du droit social.

Enfin, cette lettre de mission prévoit des prestations qui ne sauraient être réalisées au profit de cette filiale : la définition d'une politique de communication financière (article 6), la mise en place de partenariats de mécénat (article 7.9), la définition d'un schéma directeur du système d'information...

- Concernant la lettre de mission « vie associative »

Elle présente les mêmes caractéristiques et, au demeurant, son objet même semble en décalage avec la réalité de la gouvernance de la structure filialisée.

Les missions énumérées dans cette seconde lettre sont excessivement larges. Des stipulations sont aussi relativement inadaptées à une filiale : il en est ainsi de l'appui aux « dirigeants de l'association » dans leurs prises de décision, de la politique de communication ou de la coordination des « événements de communication d'envergure nationale ». Cette lettre de mission est d'ailleurs parfois redondante avec la première lettre de mission : assistance juridique, recherche de fonds privés via le mécénat...

La chambre constate que ces lettres de mission semblent avoir été davantage pensées pour les associations mères que pour le village d'enfants qui en est signataire. En tout état de cause, les missions détaillées dans ces lettres de mission sont de deux types : certaines correspondent à la gestion quotidienne ou normale d'un établissement, d'autres sont ponctuelles (étude en matière de droit de l'urbanisme, audit, définition du besoin dans le cadre d'un marché...). Concernant ces dernières, la lettre de mission ne peut suffire à définir les prestations qui seront facturées chaque année par le GIE au village d'enfants.

➤ Une facturation fort peu justifiée

Il résulte de ce qui précède que ces lettres de mission sont déconnectées de la réalité de la relation opérationnelle mise en place entre le village d'enfants et le GIE. C'est en ce sens que leur signature a pu être postérieure à la facturation : le lettre de mission pour 2017 est signée le 18 avril 2018 alors que la facture correspondante est datée du 31 décembre 2017 ; les lettres de mission pour 2018 sont signées le 18 octobre 2018, alors que les premiers acomptes ont été facturés dès le 31 mars 2018.

En ce qui concerne ces factures, comme pour les prestations de siège, elles ne comportent pas de précisions sur des prestations délivrées par le GIE qu'elles doivent permettre de payer. En 2017, l'unique facture indique laconiquement « prestations Groupe ». En 2018, elles indiquent successivement « quote-part prestation GIE », ou « prestation groupe GIE » selon les factures.

Les rapports présentés par le commissaire aux comptes sur les comptes 2017 et 2018, en application de l'article L. 612-5 du code du commerce, sont tout aussi laconiques. Ils indiquent que « Le GIE Alliance Gestion a réalisé diverses prestations administratives (comptabilité, paie, informatique, juridique, technique, ressources humaines, organisation et partenariat, informatique) pour le compte de l'association Village d'enfants Pierre et Paule Saury. Les charges constatées à ce titre se sont élevées à 134 098 €. ». L'explication est en tous points similaire en 2017 ; seul le montant diffère : 142 410 €.

La chambre observe en conséquence que les informations disponibles sur les dépenses facturées par cette autre entité du Groupe SOS qu'est le GIE Alliance Gestion sont largement insuffisantes et doivent être améliorées. L'établissement doit présenter à l'autorité de tarification le contenu des prestations facturées par le GIE afin que celle-ci puisse prendre, au moment de l'examen du budget et du compte administratif du village d'enfants Pierre et Paule Saury, ses décisions de manière pleinement informée.

La chambre prend acte de ce que, en réponse aux observations provisoires, l'association s'engage à « améliorer la visibilité sur la nature des missions sollicitées plus en amont auprès de l'autorité de contrôle notamment au moment de la procédure budgétaire mais également lors du compte administratif. »

5.3 Le rapport entre les montants des « prestations de siège » et les prestations délivrées au village d'enfants doit faire l'objet d'une surveillance étroite.

5.3.1 Les informations fournies sur les modalités de calcul des prestations de siège de l'association Groupe SOS Jeunesse font apparaître un temps de travail mis à disposition relativement élevé.

5.3.1.1 L'importance des prestations effectuées par le siège au profit de l'établissement ne fait aucun doute.

Interrogé en cours d'instruction sur le contenu des prestations réalisées par le siège au profit de l'association fille, l'établissement a indiqué²⁶ que l'action de l'association Groupe SOS Jeunesse se déclinait en quatre axes :

- L'accompagnement de la directrice « *dans sa prise de fonction sur l'ensemble des aspects du poste* », assuré en particulier par la directrice générale adjointe du Groupe SOS Jeunesse en charge de l'ASE.
- Les relations avec les partenaires, en particulier le département de la Nièvre et la commune de Chatillon-en-Bazois, notamment pour la négociation du projet de restructuration du village et la préparation du CPOM. L'établissement indique également que les équipes de l'association Groupe SOS Jeunesse se chargent de la partie « financière » du CPOM, l'écriture de la partie opérationnelle, c'est-à-dire des documents qui pourraient être qualifiés d'avant-projets de services, étant effectuée au village, sous le pilotage de la directrice adjointe du groupe. L'association Groupe SOS Jeunesse assure également la liaison avec l'architecte en charge du projet de restructuration.
- L'assistance juridique en droit social : embauches, licenciements, assistances diverses, accompagnement au dialogue avec les instances représentatives du personnel, communication d'une veille juridique.
- Les prestations budgétaires et comptables : montage du budget, point semestriel sur son exécution, opérations de clôture des comptes, déplacement lors des contrôles du commissaire aux comptes, accompagnement de la comptable du village d'enfants.

Le village d'enfants bénéficie également de la mise en place des procédures internes du groupe, parfois adaptées à ses propres spécificités : gestion des dossiers des enfants, recrutement et accueil des nouveaux salariés, modèles de projet d'établissement, de règlement de fonctionnement, de projets individualisés... En outre, des travaux nécessaires à l'intégration des procédures de l'établissement à celles du groupe ont été réalisés par ce dernier : inventaire des immobilisations, audit des contrats de travail, reprise des éléments comptables dans le logiciel du Groupe.

²⁶ Des informations ont été contrôlées sur pièces, notamment la participation aux réunions avec les partenaires, mais les vérifications sont le plus souvent impossibles. Certains de ces éléments ont toutefois fait l'objet d'entretiens avec la secrétaire en charge des ressources humaines, la comptable et la directrice, ainsi que la directrice adjointe et le directeur comptable du Groupe SOS Jeunesse, et enfin les agents du département de la Nièvre en charge des relations avec les établissements sociaux.

Enfin, le village a également bénéficié d'un audit « qualité interne » qui concernait la prise en charge des enfants, réalisé par deux salariés du Groupe SOS Jeunesse.

4.1.1.1. Les modalités de calcul des prestations de siège fournies par l'association « Groupe SOS Jeunesse » sont toutefois peu réalistes.

Cette facturation correspond, d'après l'association, au remboursement des mises à disposition de personnels en application de l'article L. 8241-2 du code du travail et les conventions de mise à disposition annuelles du personnel ont été produites.

Tableau n° 22 : Les mises à disposition au profit du village d'enfants

<i>Fonctions</i>	Quotité du salaire brute refacturée au Village d'Enfants	Montant total facturé au Village d'Enfants
<i>Directrice de la performance économique</i>	25%	84 016 €
<i>Directeur général ASE</i>	8%	
<i>Responsable juridique</i>	20%	
<i>Directeur comptable</i>	25%	

Source : Réponse au questionnaire.

L'importance des pourcentages des salaires concernés est surprenante alors que l'association Groupe SOS Jeunesse, dans sa seule filiale jeunesse (hors activités de parrainage éducatif par le sport et petite enfance) gère une centaine d'établissements, qu'il s'agisse d'autorisations portées par le groupe ou par des filiales et que ces mises à disposition participent d'un partage entre divers établissements tarifés. S'il n'est pas anormal qu'étant en phase de filialisation, l'association paie une plus grande partie des salaires de certains salariés du siège que des associations filialisées depuis plus longtemps, ces pourcentages apparaissent néanmoins particulièrement élevés.

En tout état de cause, ces prestations de siège devraient décroître quand les travaux d'intégration au Groupe SOS seront achevés. Or la chambre constate qu'en 2019, l'établissement prévoit au contraire une augmentation de ces prestations, qui atteindraient 100 000 €.

La chambre invite l'établissement à solliciter auprès de l'association Groupe SOS Jeunesse toutes précisions concernant les modalités de calcul des prestations qu'il est amené à régler. Elle rappelle qu'il appartient à l'autorité de tarification de suivre précisément l'évolution des contreparties des prestations de siège qu'elle finance.

5.3.2 Compte tenu des prestations de siège fournies par l'association Groupe SOS Jeunesse, les prestations fournies par le GIE sont insuffisamment caractérisées.

Comme pour les prestations de siège, l'action du GIE auprès du village d'enfants ne fait aucun doute. Néanmoins, cette entité et ses représentants semblent beaucoup moins présents dans l'activité quotidienne du village que les salariés de l'association Groupe SOS Jeunesse.

La proportionnalité entre les prestations fournies et les montants versés est d'autant plus incertaine que ces montants sont très supérieurs à ceux facturés par l'association Groupe SOS Jeunesse.

Interrogé sur l'action du GIE Alliance Gestion au profit du village d'enfants, l'établissement a différencié les charges n'ayant pas vocation à se réitérer car elles sont liées à l'intégration au Groupe SOS (ces charges seront nommées par commodité « charges exceptionnelles » dans les développements à suivre) et les charges de « conduite de la lettre de mission du GIE », plus quotidiennes.

5.3.2.1 Des prestations exceptionnelles du GIE liées à l'intégration du village d'enfants au groupe SOS

- Pour 2017, l'établissement indique que « la facturation tient compte de la période de négociation (pour parler de reprise) », ce qui a impliqué la mobilisation de « ressources d'audit particulières ». Cela s'est traduit par la réalisation de deux audits : le premier est un « audit de prise de connaissance de la vie associative et statutaire en vue de vérifier la conformité de la tenue de la vie juridique de l'association tout d'abord et en vue de proposer une gouvernance partagée à l'ancienne équipe dirigeante avant mise au vote des décisions » ; le second est un « audit comptable et financier ayant mobilisé des ressources d'audit comptable propres et de contrôle financier (contrôle des flux et contrôle de trésorerie, et analyse des équilibres financiers de l'association) ». Dans une réponse ultérieure, l'établissement mentionnera un troisième audit concernant le « droit social ».
- En 2018, l'établissement note que « des ressources expertes ont été mobilisées afin d'assurer la bonne intégration des procédures de l'association aux processus du Groupe (intégration en paie et Sirh, intégration de la gestion des flux financiers, intégration dans le processus budgétaire et d'arrêtés des comptes combinés du Groupe, intégration aux processus achats et à la politique RH Groupe) ».

La chambre observe que ces audits n'ont pas été produits.

5.3.2.2 La mise en œuvre d'une lettre de mission sibylline

En tout état de cause, l'année 2019 constituerait peu ou prou la première année de facturation hors prestations exceptionnelles significatives d'intégration au groupe. L'établissement précise que « En 2019, des tâches d'intégration ont dû être finalisées ; il s'agira principalement de conduire la lettre de mission du GIE hors dossier exceptionnel ». Au 10 décembre 2019, date du dernier contrôle sur place, les « prestations GIE » (hors prestations informatiques qui font l'objet d'une facturation séparée) ont représenté 83 618 € (la TVA n'est pas appliquée à ces flux intragroupes). L'association a indiqué que le montant définitif ne devrait pas être très différent.

Concernant les prestations liées à la gestion « normale » de la structure, la lettre de mission et les autres documents ne permettant pas leur identification, l'équipe de contrôle a mené des entretiens et des contrôles afin d'en cerner les contours :

- La principale activité du GIE auprès du village d'enfants est constituée de la réalisation des paies à partir de 2018. En 2017, lorsque cette même mission était confiée à un cabinet d'expert-comptable, cette prestation avait coûté 16 071 € TTC au Village d'enfants.
- L'établissement utilise des logiciels Groupe (finances, ressources humaines, pilotage de l'activité). Cette mise à disposition fait l'objet d'une facturation particulière pour un montant de 13 168 € en 2019, similaire à celui facturé en 2018.

4.1.1.2. Des montants élevés réglant des prestations insuffisamment justifiées

La décomposition des montants facturés fait apparaître au-delà de la fonction paie l'implication de l'ensemble des directions du GIE dans les prestations délivrées au profit du village d'enfants.

Tableau n° 23 : Prestations et modalités de calcul de leurs montants déclarés par le GIE

	Charges de personnel facturées	Prestations fournies par le GIE au Village d'enfants	Modalités de calcul
2017			
<i>Del.Gal + DG</i>	45 833 €	Négociation direction, instances et autorités, centralisation des travaux de filialisation	Membres du Directoire 5%
<i>Service juridique</i>	16 819 €	Analyse du statutaire, construction de la stratégie de reprise, appui conseil juridique social dont suivi du processus de consultation IRP et situation administrative de l'établissement	Directeurs juridiques 4% Responsable juridique 3% Juristes 3%
<i>DRH</i>	13 230 €	Analyses RH, prise de connaissance du dossier	Directeur RH 2% Chargés RH 8%
<i>Communication/information</i>	5 983 €	Analyse des outils web et com'	Développeur Web 5% Chargés de communication 4%
<i>Finance et trésorerie</i>	10 623 €	Prise de connaissance, analyse des risques et du cycle de trésorerie	Directeur des finances 3%, Chargés de trésorerie et financement 2%
<i>Audit et consolidation</i>	18 435 €	Prise de connaissance des procédures, des comptes et des budgets	Directeurs audit et consolidation 6%

	Charges de personnel facturées	Prestations fournies par le GIE au Village d'enfants	Modalités de calcul
<i>SIRH-paie</i>	7 582 €	Prise de connaissance des procédures de paie et de l'outil Sirh	Directeur paie et SIRH 2% Responsable paie 2% Technicien paie 5%
<i>Achats</i>	-		
<i>Charges communes RH</i>	10 080 €		
<i>Charges communes hors RH</i>	13 824 €		
Total 2017	142 410€		
2018			
<i>Del.Gal + DG</i>	22 590 € + 1 189 €	Pilotage de l'intégration de l'entité filiale et relations avec les instances et l'autorité de contrôle - supervision planification des tâches d'intégration	Membres du Directoire 3% Synergie et performance 1%
<i>Service juridique</i>	17 047 € + 4 493 €	Tenue de la vie juridique et sociale, révision et tenue des registres et des obligations déclaratives – conseils en droit social et droit des ESMS	Directeurs juridiques 3% Juristes 5%
<i>DRH</i>	11 693 €	Conduite plan d'intégration et application – harmonisation avec la politique RH Groupe et besoins en formation	Directeurs RH 3% Chargés RH 6%
<i>Communication/information</i>	3 321 €	Intégration à tous outils com' et web Groupe	Développeur Web 5% Chargés de communication 2%
<i>Finance et trésorerie</i>	8 331 €	Suivi et reporting financier et de la trésorerie, gestion des flux, mise en place des process et délégations financières Groupe	Directeurs de finances 3% Chargés de trésorerie et financements 2%
<i>Audit et consolidation</i>	18 691 €	Intégration au plan de gestion Groupe (normes et consolidation, suivi travaux du CAC, ...)	Directeurs audit et consolidation 6% Consolideur 2%
<i>SIRH-paie</i>	11 582 €	Intégration aux procédures et système de paie et de	Directeur paie et SIRH 2% Responsable paie 3%

	Charges de personnel facturées	Prestations fournies par le GIE au Village d'enfants	Modalités de calcul
		gestion RH Groupe (reportings sociaux)	Techniciens paie 3% Chargé Sirh 1%
<i>Achats</i>	2 636 €	Construction du plan d'intégration aux fournisseurs Groupe et optimisation des coûts	Responsable achats et DD 2% Chargé de projet achats 1%
<i>Charges communes RH</i>	9 183 €		
<i>Charges communes hors RH</i>	9 975 €		
Total 2018	120 730 €		

Sources : Réponses aux questionnaires et tableau récapitulatif.

Ces montants sont importants et les pourcentages appliqués apparaissent élevés.

Comme pour les « prestations de siège » facturées par l'association Groupe SOS Jeunesse, il n'est pas anormal qu'une association récemment filialisée supporte une part plus importante de charges du GIE que les autres, cette filialisation réclamant un travail plus important de la part de ses équipes. Néanmoins, ces pourcentages apparaissent peu proportionnés à l'importance du Village d'Enfants Pierre et Paule Saury au sein du Groupe SOS, alors que le GIE intervient pour toutes les entités du Groupe : ce dernier affiche un chiffre d'affaires de 950 M€ et la gestion de 550 établissements et services. Avec 5,2 M€ de chiffre d'affaires et seulement un établissement, l'association Pierre et Paule Saury représente 0,55 % du chiffre d'affaires du Groupe SOS et 0,18 % de ses établissements et services.

Ces montants interpellent également au vu des prestations fournies par le GIE. Il est à ce titre délicat d'évaluer la pertinence de plusieurs des prestations facturées en 2017, en particulier les nombreuses « analyses » et « prises de connaissance », dont les formalisations n'ont pas été fournies. La réalité même de plusieurs prestations du GIP est incertaine, notamment « l'analyse RH » ou le « suivi processus consultation IRP », car le groupe SOS Jeunesse indique également avoir fourni des prestations similaires au village, facturées par lui.

La chambre estime que la proportionnalité entre les prestations effectuées et les montants facturés par le GIE Alliance Gestion ne peut être contrôlée ni par elle ni par l'autorité de tarification. Il appartiendra là encore à l'autorité de tarification de solliciter toutes précisions justifiant les prestations qu'elle finance.

Les procédures d'élaboration du budget prévisionnel et du compte administratif de l'association pourraient être utilement mises à profit pour assurer une information exhaustive et partagée avec l'autorité de tarification.

Au vu de l'intégration progressive de l'établissement au sein du groupe SOS, les montants facturés par le GIE Alliance Gestion à l'association Village d'enfants Pierre et Paule Saury devraient toutefois baisser à l'avenir, comme on le constate déjà entre 2017 et 2019.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les flux financiers intragroupe constituent un périmètre opaque pour l'autorité de tarification, qui doit s'assurer de la proportionnalité des charges supportées par le tarif avec les prestations fournies. En l'état de l'information disponible sur ces flux intragroupe, l'autorité de tarification n'apparaît pas en mesure d'accomplir sa mission de contrôle en toute connaissance, et donc, par extension, de finaliser les aspects financiers du CPOM et de sa réflexion sur le devenir de l'établissement.

Il est nécessaire d'assurer une information complète et transparente sur la nature de ces flux, sur leurs modes de calcul, et sur les prestations qui en constituent les contreparties. La situation actuelle, où aucun de ces trois éléments ne peut être déterminé ni au vu des documents budgétaires ni au vu des actes contractuels signés entre l'association du Village et les autres entités du groupe SOS, ni au vu des factures constituant les pièces justificatives comptables des paiements, ne saurait perdurer.

La chambre recommande à l'établissement, de mettre en place en liaison avec l'autorité de tarification, des modalités d'information claires et complètes sur ces mouvements financiers lors de l'établissement du budget prévisionnel et du compte administratif. Le département sera dès lors en mesure d'utiliser ces informations pour remplir sa mission de tarification et de contrôle de l'établissement.

La chambre prend acte de ce que dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'association s'engage à améliorer la visibilité sur la nature des missions sollicitées, plus en amont, auprès de l'autorité de contrôle au moment de la procédure budgétaire, mais également lors du compte administratif et annonce que, notamment, toutes les refacturations seront précisées et justifiées dans le cadre du budget comme du CA.

<p>Recommandation n° 1 : Mettre en place des modalités d'information claires et complètes sur les mouvements financiers intragroupe SOS - leur nature, leurs modalités de calcul et leurs contreparties - lors de l'établissement du budget prévisionnel et du compte administratif du village d'enfants.</p>
--

6 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Au sein d'un ESSMS, le code du travail s'applique aux salariés dès lors que l'organisme gestionnaire est de statut privé. Les salariés de l'association Village d'enfants Pierre et Paule Saury relèvent de la Convention collective nationale de travail des établissements et services pour personnes inadaptées et handicapées du 15 mars 1966.

L'association et deux organisations syndicales (CGT et CFDT) ont signé le 9 décembre 2010 un accord collectif d'entreprise relatif aux emplois de l'établissement Village d'enfants Pierre et Paule Saury. Cet accord déroge à la convention collective du 15 mars 1966, notamment sur la durée annuelle du temps de travail des éducateurs familiaux et des aides familiaux.

Au 31 décembre 2018, le village d'enfants employait 70,01 ETP. Selon l'établissement, ce chiffre diffère légèrement de celui présenté au compte administratif 2018 (63,63 ETP) car ce dernier ne prend pas en compte les CDD de remplacement et d'accroissement temporaire d'activité.

6.1 Un recours récurrent aux CDD qui s'explique par un absentéisme en hausse qui doit être réduit.

Un large recours aux CDD apparaît comme une pratique ancienne au sein du village d'enfants. Ainsi, un rapport d'inspection, réalisé par le service de l'aide sociale à l'enfance du département de la Nièvre, notait dès 2013 un « recours régulier aux contrats à durée déterminée parfois inférieurs à 7 jours ». L'évaluation externe réalisée en 2016 mentionnait également que « sur l'année 2015, 184 CDD [avaient] été signés [et que,] pour assurer ces contrats, 38 personnes [avaient] été recrutées dont 33 qui ne connaissaient pas l'établissement ».

Sur la période sous contrôle, le recours aux CDD demeure relativement important. Fin 2018, les CDD représentent 11 % des ETP employés par la structure²⁷. Ce recours aux CDD reste stable : 7,5 ETP en 2016, 7,74 en 2018²⁸. Au vu de la baisse du nombre de ces contrats, qui passe de 174 à 78, une amélioration est néanmoins observable du point de vue de la longueur des CDD.

²⁷ 7,74 ETP pour 70,01 ETP comptabilités au 31/12/2018.

²⁸ Rapports d'activité ; Suivi RH du groupe SOS

Néanmoins, en 2018, les CDD n'ont pas été les seuls contrats instables utilisés par le village d'enfants. L'association a recouru aux services d'une agence d'intérim spécialisée dans le domaine médical et paramédical. Le total des dépenses facturées par cette agence s'élevait en 2018 à 52 495 €²⁹. L'association a également fait appel à une seconde agence pour un montant de 5 413 €. Le recours à ces agences d'intérim est indispensable, selon l'établissement, du fait du « nombre d'arrêts maladie à court, moyen et long terme » et de « l'impossibilité de trouver du personnel en remplacement malgré toutes les annonces publiées sur différents sites (Pôle Emploi, le CREA...) ».

Ce recours important aux CDD et à l'intérim s'explique par un absentéisme important. Toutefois, le rapport d'activité mentionne pour 2016 des CDD pour remplacement d'agents en congés (80), mais également pour cause de « surcroît ou réorganisation » (41), ce qui peut paraître surprenant dans un établissement dont le taux d'occupation était inférieur à 80 %.

En revanche, en 2017 et 2018, la quasi-totalité des CDD étaient contractés, d'après l'établissement, pour remplacer des salariés en arrêt maladie ou accident du travail.

Entre 2016 et 2018, l'absentéisme pour raison de santé - tous arrêts liés à la santé confondus - passe de 8 221 à 9 231 jours, soit une hausse de 12 % et celui pour arrêt maladie passe de 4 538 à 4 909 jours, soit une hausse de 8 %. Au mois de décembre 2018, le taux d'absentéisme calculé par l'établissement atteignait 13,45 % avec 292 jours d'absences pour 73,40 ETP présents.

Alors qu'aucune démarche spécifique n'est mise en œuvre, l'établissement souligne que nombre de ses initiatives participent de l'objectif de diminution de l'absentéisme : « formations, stabilisation de l'équipe de cadres, déploiement de la démarche qualité, travail concerté sur le projet de restructuration, lien avec les partenaires notamment la médecine du travail et l'inspecteur du travail ».

Par ailleurs, le document unique d'évaluation des risques professionnels actualisé en mai 2019 prévoit que la prévention des risques professionnels passe par la formation, l'analyse de la pratique (qui a pourtant été stoppée), le traitement des événements indésirables, les réunions du CHSCT, ou encore la rédaction du projet d'établissement.

La chambre invite l'établissement à rester attentif à la situation de l'absentéisme. Elle rappelle que le recours massif à des agents en CDD, notamment lorsqu'ils sont faiblement diplômés, n'est pas souhaitable dans une optique d'amélioration de la prise en charge des enfants. Elle observe que les données disponibles au 31 décembre 2018 marquent une dégradation de la situation en matière d'absentéisme, deux ans après la fin de l'administration provisoire et le début de la gestion par le groupe SOS.

La chambre prend acte de ce que dans sa réponse aux observations provisoires, l'association indique que le taux d'absentéisme global a diminué en 2019 tout comme le recours à l'intérim et annonce le lancement en 2021 d'une démarche en interne autour de la conduite du changement et de la qualité de vie au travail. Elle considère néanmoins que, dans le contexte actuel d'évolution profonde de la structure, la proposition du département de recourir à un audit des risques psycho-sociaux est pertinente, d'autant plus que le dernier diagnostic externe en la matière remonte à 2015.

²⁹ Charge imputée au compte 6211800.

6.2 Le contrôle des incompatibilités

L'article L. 133-6 du CASF énumère les incompatibilités régissant les personnels en fonction dans les établissements.

L'établissement vérifie la situation de tous les nouveaux salariés : une procédure de demande, via les services du département de la Nièvre, de l'extrait « B2 » du casier judiciaire de tout nouveau salarié est dorénavant appliquée. Il est à noter que l'audit des ressources humaines du village d'enfants diligenté par le groupe SOS soulignait que « Par le passé il y a eu des manquements sur ce point ».

Ce contrôle des flux doit être couplé à un contrôle du « stock » de salariés, afin de mettre à jour les informations dont dispose l'établissement. La chambre observe que si un tel contrôle a été réalisé en 2017, il n'a pas été réitéré depuis.

Compte tenu de leur spécificité, la chambre invite l'établissement à assurer une mise à jour annuelle des informations relatives aux incompatibilités de ses personnels. Elle prend acte de l'engagement pris par l'association de le faire.

6.3 Des actions de formation continue sont mises en œuvre pour répondre au déficit de formation initiale.

Le code de l'action sociale et des familles pose une obligation générale de qualification des professionnels des ESSMS en son article L. 312-1 : « Les prestations délivrées par les établissements et services mentionnés aux 1° à 15° du I sont réalisées par des équipes pluridisciplinaires qualifiées ».

6.3.1 Un nombre important de salariés ne disposent d'aucun diplôme lié à leurs fonctions au sein du village d'enfants.

6.3.1.1 Le niveau des diplômes des salariés présents au village d'enfants à l'été 2019 est insuffisant au regard du principe de qualification des équipes des ESSMS.

Les fonctions « d'éducateur familial » et « d'aide familiale » ne sont pas définies par la convention collective de 1966, appliquée par l'établissement, contrairement aux emplois qui figurent habituellement dans les organigrammes des MECS, comme éducateur spécialisé ou moniteur éducateur. Leur qualification est toutefois un enjeu essentiel car ces professionnels assurent la prise en charge directe des enfants. Néanmoins, d'autres professionnels, dont les fonctions impliquent également un contact plus ou moins régulier avec ceux-ci : animateurs, éducateurs scolaires, médiatrice, mais aussi agents logistiques, sont également concernés par cette problématique.

➤ La qualification des éducateurs familiaux du village d'enfants :

D'après l'accord d'entreprise du village d'enfants, qui reprend la définition du CASF, l'éducateur familial « exerce [...] une responsabilité permanente auprès des usagers accueillis ». Ces emplois ne sont donc pas assimilés par cet accord à l'emploi d'éducateur spécialisé défini par la convention collective (diplôme de niveau II). Ainsi, l'accord d'entreprise prévoit que la rémunération des éducateurs familiaux, comme celle des techniciens d'intervention sociale et familiale (TISF) et des animateurs techniques, est calquée sur celle prévue par la convention de 1966 pour les moniteurs éducateurs (niveau III).

Les éducateurs familiaux étaient au nombre de 23 au 31 juillet 2019. À cette date :

- Aucun n'est détenteur du diplôme d'éducateur spécialisé (niveau II) ou de moniteur-éducateur (niveau III). Un salarié a néanmoins obtenu ce dernier diplôme par la voie de la VAE.
- Sept éducateurs familiaux sont diplômés dans le domaine de l'enfance ou du social : trois sont détenteurs d'un diplôme de niveau III, (éducateur jeunes enfants, technicien de l'intervention sociale et familiale) et deux d'un diplôme universitaire, alors que deux sont titulaires d'un diplôme de niveau V (brevet d'études professionnelles d'assistant animateur technicien, brevet professionnel de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport).
- Les autres éducateurs familiaux, soit 15 personnes, sont d'un niveau inférieur au niveau III et leurs diplômes sont, le cas échéant, éloignés des fonctions occupées.

Ainsi, bien qu'ils soient rémunérés sur la grille des moniteurs éducateurs, des TISF ou des éducateurs techniques, la plupart des éducateurs familiaux ne respectent pas les conditions de diplômes fixées par la Convention collective nationale de travail des établissements et services pour personnes inadaptées et handicapées du 15 mars 1966 pour des emplois comparables.

➤ La qualification des aides familiaux du village d'enfants :

Concernant les aides familiaux, leurs fonctions sont décrites dans l'accord d'entreprise, qui reprend lui-même les dispositions du code, comme « la responsabilité de remplacer ou de suppléer l'éducateur familial auprès des usagers confiés ». Ainsi, selon le « diagnostic sur la mise en place de parcours diplômants pour le village Pierre et Paule Saury de Châtillon-en-Bazois », « l'emploi d'aide familial n'est pas très éloigné de celui d'éducateur familial ; il est son suppléant dans la gestion du pavillon et des enfants accueillis. [...]. Fondamentalement, les postes sont relativement les mêmes [avec ceux d'éducateurs familiaux]. Les aides familiaux assurent les remplacements des éducateurs familiaux en cas d'indisponibilité ». Contrairement aux « maîtresses de maison » des MECS, les aides familiaux participent avec les éducateurs familiaux à la prise en charge des enfants, ce qui pourrait les rapprocher des moniteurs éducateurs.

La grille de rémunération des aides familiaux a été définie par le village d'enfants sans référence apparente à une des grilles de la convention collective de 1966.

Les aides familiales, seules des femmes occupaient ces fonctions, étaient au nombre de 17 au 31 juillet 2019. À cette date :

- aucune ne possède un diplôme de moniteur-éducateur ou de technicien de l'intervention sociale et familiale ;
- deux aides familiales sont titulaires d'un diplôme en rapport avec leurs fonctions : un diplôme universitaire des métiers de l'aide spécialisée à la personne, un diplôme d'aide médico-psychologique ;
- deux autres disposent d'un diplôme BAC + 2, mais dans des domaines étrangers à leurs fonctions (comptabilité, informatique) ;
- enfin, treize aides familiales sont d'un niveau baccalauréat professionnel ou inférieur, et leurs diplômes, le cas échéant, ne sont pas en rapport avec leurs fonctions.

Ainsi, parmi les deux types de salariés assumant directement la prise en charge des enfants placés, aucun ne détient les diplômes dont sont titulaires les personnes exerçant en MECS des fonctions similaires.

La chambre observe que, dans ce contexte, la formation continue apparaît nécessairement comme un enjeu fort de la gestion du village d'enfants Pierre et Paule Saury. Il appartient en effet à l'établissement de garantir le respect en son sein du principe général de qualification des salariés des ESMS.

6.3.1.2 Une évolution des modalités de recrutement apparaît indispensable.

➤ Une transformation culturelle

Le fait que la majorité des salariés ne soient pas diplômés trouve certes sa source dans le modèle même du village d'enfants, mais s'explique également par son positionnement géographique et au-delà, une certaine culture de l'établissement.

L'absence d'exigence quant aux diplômes est certainement liée à un mode d'accueil recréant une structure familiale. Cette logique est visible à travers la dénomination des emplois : avant l'accord collectif d'entreprise de 2010, les éducatrices familiales étaient appelées « mères de famille d'accueil » et l'on considérait implicitement qu'une mère de famille n'avait pas à justifier de qualifications particulières (même si c'est par ailleurs une exigence du métier d'assistant familial, s'agissant d'enfants bénéficiant d'une mesure de protection accueillis dans une cellule familiale).

Il apparaît également que l'établissement a longtemps priorisé un recrutement local plutôt qu'un recrutement sur la base des diplômes. Ainsi, dans son rapport du 10 février 2015, un bureau d'études soulignait que « Le Village recrute localement pour la plus grande part des emplois offerts et selon des modalités s'apparentant à la cooptation ». Cette circonstance peut être expliquée par la situation géographique du village, qui ne lui donne accès qu'à un bassin d'emplois réduit. Néanmoins, le critère géographique ne semble pas déterminant : en effet, à titre de comparaison, une MECS située au cœur du Morvan ne connaît pas de carences aussi manifestes de salariés diplômés ; l'organisation du travail en village d'enfants est sans aucun doute problématique pour recruter compte tenu des contraintes qu'elle induit.

En ce qui concerne les futures embauches, l'établissement a indiqué qu'il souhaitait désormais recruter des éducateurs familiaux ayant au minimum un niveau baccalauréat spécialisé dans les questions sociales ou un diplôme de moniteur éducateur. Il souhaite également recruter des aides familiaux titulaires du diplôme d'accompagnant éducatif et social, d'aide-soignant ou d'auxiliaire de vie. Il a néanmoins souligné les difficultés récurrentes de recrutement de professionnels qualifiés et a pour y remédier formalisé en novembre 2019 une procédure d'embauche intégrant pleinement l'identification de besoins complémentaires de formation à l'issue de la période d'essai.

En ce qui concerne les salariés en poste, la direction actuelle a identifié la formation continue comme un enjeu fort et construit un plan de formation afin de pallier les carences identifiées.

➤ Au service d'un établissement au fonctionnement profondément modifié

La chambre constate que ces exigences de recrutement, qui maintiennent les éducateurs familiaux sur un niveau de moniteur éducateur comme l'établissait en 2010 l'accord d'entreprise, placent le village d'enfants dans une situation bien différente des établissements de type MECS, dont les équipes éducatives sont composées d'éducateurs spécialisés et de moniteurs éducateurs, et non pas simplement des seconds. Pourtant, l'établissement a affiché sa volonté de revenir sur l'accord d'entreprise de décembre 2010 afin de supprimer le « mode traditionnel » de fonctionnement des pavillons, ce qui rapprocherait fortement son fonctionnement de celui d'une MECS.

Dès lors, la chambre considère que dans un proche avenir les compétences nécessaires à l'exercice des fonctions d'éducateurs et d'aides familiaux du village d'enfants ne seront pas différentes de celles des éducateurs spécialisés et moniteurs éducateurs des établissements de forme plus classique. Elle observe qu'il apparaît nécessaire d'entamer dès maintenant une réflexion sur un rapprochement de leurs compétences afin de le mettre en œuvre au plus vite dans le cadre de la formation continue et lors des nouveaux recrutements.

6.3.2 Un effort tardif mais réel en matière de formation continue

En ce qui concerne la formation continue, même si le CASF ne pose aucune obligation spécifique, l'article L. 6312-1 du code du travail dispose que « *L'accès des salariés à des actions de formation professionnelle est assuré : 1° A l'initiative de l'employeur, le cas échéant, dans le cadre d'un plan de développement des compétences ; 2° A l'initiative du salarié, notamment par la mobilisation du compte personnel de formation prévu à l'article L. 6323-1* ». Au titre de l'article L. 6321-1 du code du travail, « *L'employeur assure l'adaptation des salariés à leur poste de travail* » et a la faculté, pour atteindre cet objectif, de mettre en place un « *plan de développement des compétences* ». Dans les recommandations de l'ANESM « *Mise en œuvre d'une stratégie d'adaptation à l'emploi des personnels au regard des populations accompagnées* », la formation est présentée comme un des principaux leviers d'adaptation des professionnels, notamment en cas de changement d'emploi, mais également pour accompagner l'évolution de leurs pratiques en fonction de celle du public accueilli.

Toutefois, avant la période contrôlée, l'établissement n'apparaissait pas réellement sensibilisé à cette problématique. Dans son compte-rendu de mission du 28 juillet 2015, une société de conseil avait souligné au titre des faiblesses en matière de ressources humaines « *une faible prise de conscience, hors équipe de direction, des nécessités de s'adapter aux évolutions institutionnelles et aux changements de pratiques* » ainsi que « *des carences de compétences avérées sur certains postes (aidants familiaux) et une montée en compétences insuffisamment intégrée historiquement (relancée par la nouvelle direction)* ». Dans leur rapport d'audit du village d'enfants de mars 2017, les auditeurs du groupe SOS soulignaient également que les entretiens professionnels, qui doivent être l'occasion d'échanges relatifs à la formation (recueil des demandes du salarié, proposition de formation par l'employeur), demeuraient exceptionnels.

6.3.2.1 Le constat de 2016

En 2016, l'administratrice provisoire constatait la nécessité d'une montée en compétence des personnels éducatifs et d'une adaptation des pratiques professionnelles. Partageant ce constat, les membres du conseil d'administration intégraient la formation continue dans leurs critères de sélection du repreneur.

Cette année-là, la formation des éducateurs et aides familiaux se concentrait sur le financement de validations des acquis de l'expérience (VAE), qui concernaient 14 salariés. Les formations individuelles et collectives relatives à la prise en charge des enfants ne concernaient qu'une minorité de salariés (5 professionnels). Elles étaient donc globalement insuffisantes pour répondre aux évolutions jugées nécessaires des compétences et des pratiques professionnelles au sein du village d'enfants.

Une première impulsion a toutefois été donnée fin 2016 : alors que l'administration provisoire était en place depuis déjà plusieurs mois, une formation sur la « playdagogie » a été dispensée à 16 professionnels.

L'administratrice provisoire a également mis en œuvre l'analyse de la pratique (13 professionnels concernés), qui, bien qu'elle ne constitue pas à proprement parler une formation, poursuit des objectifs comparables.

6.3.2.2 Les actions mises en œuvre en 2017 et 2018

Une société de formation a fourni le 4 septembre 2017 un « diagnostic sur la mise en place de parcours diplômants ». Celui-ci préconisait de « mettre en place un parcours de formation sur mesure de 10 à 15 jours intégrant les besoins de formation identifiés pour répondre à la problématique de montée en compétence des salariés », qui permettrait d'offrir « un socle de base, un tronc commun pour tous les salariés du village d'enfants ».

Le rapport d'activités 2017 du village d'enfants mentionne l'existence, en collaboration avec cette même société d'une réflexion menée « sur la mise en place d'une action particulière pour une douzaine de salariés. Cette action visera à préparer les personnels à engager des formations qualifiantes dans le cadre de VAE en renforçant notamment les apports théoriques. La mise en place s'est effectuée courant du 1^{er} trimestre 2019. L'effort de formation engagé est important et devra trouver son financement dans d'autres sources que l'unique plan de formation. Il nous paraît aujourd'hui être un axe prioritaire de la politique RH de l'établissement ».

Parallèlement, les formations ont progressivement changé de contenu et de dimension. Le nombre de VAE a chuté puisque seules 8 personnes étaient concernées en 2017, 2 en 2018, et des formations collectives susceptibles de satisfaire les besoins de l'établissement ont été privilégiées :

- En 2017, une formation de deux jours « *De la prévention de la maltraitance à la promotion de la bientraitance* » a été dispensée à près de 50 agents.
- En 2018, l'effort a été nettement accentué grâce à des formations centrées sur les enjeux de l'établissement et sur les personnels éducatifs : la formation « *De la prévention de la maltraitance à la promotion de la bientraitance* » a été dispensée à une vingtaine de salariés, une formation relative aux « *questions de sexualité* » a été suivie par une cinquantaine de salariés, une formation relative à la « *protection de l'enfance* » a été dispensée à plus de vingt salariés et une dernière relative au « *soutien à la parentalité* » en a concerné une quinzaine.

Ainsi, en 2017 et 2018 les personnels éducatifs ont pu suivre une à trois formations visant à répondre aux axes d'amélioration de la prise en charge précédemment identifiés, l'employeur ayant au préalable analysé les besoins et établi un plan de formation permettant d'y répondre.

La chambre encourage le village d'enfants à poursuivre cet effort, en particulier dans le cadre du projet de restructuration de l'offre qui pourrait induire pour certains professionnels une évolution importante de leurs fonctions.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Des progrès notables sont à noter en matière de gestion des ressources humaines.

Un réel effort de formation est mis en œuvre afin de répondre aux problématiques préalablement identifiées et au faible niveau de qualification des salariés.

Le contrôle effectif des incompatibilités d'exercice des fonctions est également une avancée notable.

D'autres chantiers doivent néanmoins encore être menés. Le premier et le principal est la limitation du recours aux CDD et à l'intérim, qui ne décroît pas sur la période sous contrôle et reste à un niveau élevé. L'établissement doit poursuivre une réflexion sur son fonctionnement et sur la prévention des risques professionnels afin de réduire l'absentéisme et revoir son organisation afin de réduire au maximum le recours aux CDD durant les congés des salariés.

Enfin, les niveaux de qualification des personnels doivent être reconsidérés dans le cadre d'une réflexion globale et approfondie sur les missions de l'établissement. Ainsi, si le village d'enfants tend à se rapprocher du modèle d'une MECS, il serait cohérent de recruter des salariés de même niveau.

Les réflexions en cours devront aboutir dans le cadre du CPOM à venir.

7 L'ACTIVITÉ ET L'ACCOMPAGNEMENT DES PUBLICS

7.1 Le pilotage de la prise en charge

7.1.1 Une nouvelle évaluation interne doit être menée.

Bien au-delà de leur caractère obligatoire, les évaluations constituent un outil indispensable à l'amélioration de la prise en charge des personnes accueillies.

La loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale rend obligatoires les évaluations de la qualité de la prise en charge des usagers des ESSMS. À ce titre, l'article L. 312-8 du CASF rend obligatoire l'évaluation interne, réalisée par l'établissement, et l'évaluation externe, réalisée par un organisme habilité.

7.1.1.1 L'évaluation externe

L'article L. 313-1 du CASF impose la réalisation d'une évaluation externe préalable à chaque renouvellement d'autorisation.

Le village d'enfants Pierre et Paule Saury a commandé au premier semestre 2016 une évaluation externe par un organisme habilité, en vue du renouvellement de son autorisation début 2017.

La plupart des préconisations de cette évaluation apparaissent pertinentes. Plusieurs sont encore d'actualité : réaliser un projet d'établissement, un règlement de fonctionnement. Une partie importante de ces préconisations sont en cours de mise en œuvre : la formation aux recommandations des bonnes pratiques professionnelles (RBPP), la formalisation du livret d'accueil, la mise en œuvre du document individuel de prise en charge (DIPC). Enfin, certaines sont appliquées : celles concernant le traitement des événements indésirables, l'actualisation du document unique d'évaluation des risques professionnels par exemple.

Néanmoins, cette évaluation externe apparaît datée, l'établissement ayant connu des bouleversements depuis lors. Des inquiétudes sur son exhaustivité avaient de surcroît été très rapidement exprimées : lors de la réunion du conseil d'administration du 30 juin 2016, l'administratrice provisoire affirmait qu'« il ne faut pas tenir compte de l'évaluation externe effectuée ... car elle ne reflète absolument pas la réalité ».

L'absence d'obligation légale et le fait qu'un certain nombre d'intervenants extérieurs se soient prononcés depuis quelques années sur la qualité du pilotage de la prise en charge au sein de l'établissement (administratrice provisoire, audit du groupe SOS) ne plaident pas pour la relance immédiate d'une évaluation externe. Néanmoins, les éléments mentionnés ci-dessus doivent amener l'établissement à l'envisager à moyen terme afin d'établir un bilan objectif de l'organisation actuellement en construction et des progrès réalisés.

7.1.1.2 L'évaluation interne

L'article L. 312-204 du CASF dispose d'une part que « Les évaluations internes [...] reposent sur une démarche continue retracée chaque année dans le rapport d'activité des établissements et services concernés », et d'autre part que « Les résultats de ces évaluations sont communiqués à l'autorité ayant délivré l'autorisation tous les cinq ans ou, pour les établissements et services ayant conclu un contrat pluriannuel, lors de la révision du contrat ».

Une évaluation interne a été réalisée entre fin 2015 et début 2016, dont le contenu a été validé au cours du conseil d'administration du 31 mars 2016.

Comme l'évaluation externe, cette évaluation interne est relativement récente. Légalement, une nouvelle évaluation interne n'est ainsi requise que pour 2021. Néanmoins, cette échéance apparaît lointaine au vu des difficultés importantes et des changements intervenus au village depuis mai 2016. L'administration provisoire et la filialisation au groupe SOS ont en effet entraîné des bouleversements non seulement institutionnels, mais également au niveau de la prise en charge des enfants et du pilotage des professionnels éducatifs. Ainsi, une nouvelle évaluation interne ne manquerait pas de pertinence.

Au-delà de l'obligation de renouvellement quinquennal, une telle démarche peut aussi s'inscrire dans le cadre de la formalisation du projet d'établissement. En effet, l'évaluation interne est pensée pour permettre d'identifier les axes d'amélioration ayant vocation à constituer des objectifs du projet d'établissement. En ce sens, la circulaire n° DGCS/SD5C/2011/398 du 21 octobre 2011 relative à l'évaluation des activités et de la qualité des prestations délivrées dans les établissements et services sociaux et médico-sociaux précise que « les ESSMS veilleront à ce que le rythme des évaluations de leurs activités et de la qualité de leurs prestations et celui de leur projet d'établissement ou de service s'articulent, afin d'en garantir la bonne cohérence. Le projet d'établissement [...] définit les objectifs de l'établissement en matière d'évaluation des activités et de la qualité des prestations ». Les recommandations de l'ANESM (2012) « Élaboration, rédaction, et animation du projet d'établissement ou de service » précisent également cette complémentarité.

Si, comme souligné ci-dessus, plusieurs intervenants extérieurs ont déjà évalué la prise en charge au sein de l'établissement, ceux-ci ne peuvent se substituer à une démarche d'évaluation interne.

L'établissement a certes indiqué qu'une des bases de travail du futur projet d'établissement était « les résultats de l'évaluation interne du groupe SOS ». La chambre observe toutefois que les audits externes ne peuvent être substitués, dans le cadre de la préparation du projet d'établissement, aux évaluations internes telles qu'elles ont été définies par l'ANESM. En effet, celles-ci ont une vocation plus large et fédératrice en permettant la participation et si possible l'adhésion de l'ensemble des parties prenantes, salariés comme usagers. Dans ses recommandations relatives à l'évaluation interne dans les établissements de protection de l'enfance³⁰, l'ANESM souligne que « L'évaluation [interne] est une démarche collective et participative. Elle doit permettre de croiser différents points de vue, qu'ils soient ceux des personnes accompagnées (mineurs / jeunes majeurs et/ou parents), des professionnels

³⁰ ANESM (2015), Recommandations de bonnes pratiques professionnelles - « *Evaluation interne – Repères pour les établissements et services prenant en charge habituellement des mineurs / jeunes majeurs dans le cadre de la protection de l'enfance et/ou mettant en œuvre des mesures éducatives* ».

de l'établissement/service, des bénévoles ou des partenaires ». Ainsi, l'évaluation interne doit « garantir à tous les professionnels la possibilité de contribuer à une réflexion sur les apports de leur pratique aux objectifs de l'accompagnement [et doit donc concerner] les services soignants, éducatifs, sociaux, pédagogiques et les services généraux ». Elle doit aussi être l'occasion d'une participation « indispensable » des usagers, qui doit être précédée d'une « réflexion approfondie sur les modalités de recueil » de leur avis³¹.

Par ailleurs, il est à noter que durant la période sous contrôle, aucun des rapports d'activité annuels n'a assuré le suivi de la mise en œuvre des recommandations de l'évaluation interne, pourtant obligatoire en application des dispositions de l'article L. 312-204 du CASF.

La chambre invite donc le village d'enfants à réaliser une nouvelle évaluation interne et à utiliser cette démarche pour définir les objectifs qui seront inscrits dans le projet d'établissement, et dont la mise en œuvre devra être suivie annuellement dans son rapport d'activité.

L'association annonce qu'une telle évaluation se déroulera de janvier à juin 2021. Elle donnera lieu à la constitution de quatre groupes de travail et les jeunes, leurs représentants légaux et les partenaires du village d'enfants y seront associés par le biais de questionnaires ; enfin, son suivi se fera dans le cadre d'un plan d'action qualité qui sera annuellement repris dans le rapport d'activité.

Recommandation n° 2 : Réaliser, dans le cadre des travaux préparatoires au projet d'établissement, une nouvelle évaluation interne et en assurer le suivi dans le cadre du rapport annuel d'activité.

7.1.2 Le projet d'établissement doit être établi dans les meilleurs délais.

L'article L. 311-8 du CASF prévoit l'élaboration, dans chaque ESSMS, d'un « projet d'établissement ». Ce document « définit ses objectifs [de l'établissement ou du service], 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 ». Le code prévoit aussi une périodicité maximale de cinq ans et une consultation préalable des usagers. Les recommandations de l'ANESM « Elaboration, rédaction et animation du projet d'établissement ou de service » rappellent que le projet d'établissement est à la fois un outil de management, un outil institutionnel de positionnement et de négociation avec l'autorité de tarification ainsi qu'un outil de communication interne (personnel, personnes accompagnées, parents) et externe (partenaires en particulier).

Un projet d'établissement avait été établi pour la période 2011-2015.

³¹ ANESM (2009), Recommandations de bonnes pratiques professionnelles – « La conduite de l'évaluation interne dans les établissements et services visés à l'article L. 312-1 du code de l'Action sociale et des familles ».

Sur la période sous contrôle (janvier 2016-décembre 2019), aucun projet d'établissement n'a été formalisé. Cette carence se comprend au vu de l'histoire mouvementée du village sur la période, et notamment la mise en place d'une administration provisoire de mai 2016 à janvier 2017. Néanmoins, alors qu'au premier semestre 2018, la direction de l'établissement considérait dans le rapport d'activité 2017 « la réécriture du projet d'établissement » comme « une étape majeure pour le village d'enfants, avec la perspective qu'il soit terminé fin 2018 », un an après la fin du délai ainsi fixé aucun projet d'établissement n'a vu le jour. La conclusion du rapport d'activité 2018 reprend ce projet en précisant que « La réécriture du projet d'établissement va se concrétiser sur l'année 2019-2020, en insérant le projet de restructuration des différents dispositifs (MECS, PAD, appartements pour grands mineurs et réhabilitation du village) ».

Ce retard est sans doute lié à celui pris dans l'adoption du CPOM. Selon le rapport d'activité 2017, rédigé au 1^{er} semestre 2018, l'établissement espérait la signature du CPOM également pour la fin de l'année. Or, le travail sur le CPOM comporte un volet diversification de l'offre et restructuration du village d'enfants pouvant influencer sur le projet d'établissement. Le projet de CPOM actuellement en cours de négociation prévoit en effet une autorisation ramenée de 112 enfants à 45, et que le nombre de pavillons serait réduit de 18 à 9, accueillant des enfants âgés de 3 à 13 ans et non plus de 3 à 18 ans. Par ailleurs, le projet de diversification inclut la mise en place d'autres services, d'abord localisés au village (projet initial du département) ensuite hors du village (projet actuellement en négociation).

Ainsi, même avec un effectif réduit, il a toujours été prévu au travers du CPOM de conserver le mode d'accueil existant. Dès lors, la chambre considère qu'il n'est pas nécessaire d'attendre la signature du CPOM pour établir un projet d'établissement propre au village d'enfants et répondant à ses problématiques propres, identifiées ou à identifier, notamment dans le cadre d'une nouvelle évaluation interne. Elle invite l'établissement à élaborer puis rédiger au plus vite son projet d'établissement.

Elle prend acte de ce que dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'association annonce la formalisation d'un projet de service en septembre 2021 ; ensuite, un projet d'établissement sera élaboré durant le dernier trimestre qui concernera les différents dispositifs : village d'enfants, mais aussi placement à domicile et semi-autonomie.

Recommandation n° 3 : Établir, en lien avec l'évaluation interne, un projet d'établissement.

7.1.3 Le village d'enfants a été doté d'un règlement de fonctionnement en 2019.

Le règlement de fonctionnement est un document obligatoirement établi par tout établissement social et médico-social (article L. 311-7 du CASF). Son contenu est fixé par les articles R. 311-25 et suivants du CASF. Le règlement de fonctionnement est un élément cardinal de l'organisation d'un ESSMS en ce qu'il « définit les droits de la personne accueillie et les obligations et devoirs nécessaires au respect des règles de vie collective au sein de l'établissement » ; il prévoit « les principales modalités concrètes d'exercice des droits énoncés » tout en réglant les conditions de vie du public : utilisation des locaux, déplacement, procédures d'urgence, prescriptions de vie collective, hygiène...

Les inspecteurs du service d'aide sociale à l'enfance du département de la Nièvre, qui ont contrôlé le village en 2013, s'étaient vu produire un règlement de fonctionnement « réalisé en novembre 1984 [jamais] actualisé et [qui] ne fait pas l'objet d'un affichage ».

Alors que l'évaluation externe réalisée en 2016 mentionnait pour sa part que « le règlement de fonctionnement est en cours de finalisation », celui-ci n'a été établi qu'en fin d'année 2019.

La chambre observe que sur une grande partie de la période sous contrôle le village d'enfants de Chatillon-en-Bazois n'était doté d'aucun règlement de fonctionnement malgré les préconisations qui lui avaient été faites sur ce point.

7.1.4 Le travail sur la formalisation des projets individualisés est actuellement en cours.

7.1.4.1 Les obligations des ESSMS en matière d'évaluation et de personnalisation de la prise en charge

L'article L. 223-1-1 du CASF (précisé par l'article D. 223-12 du même code) dispose que le président du conseil départemental établit « pour chaque mineur bénéficiant d'une prestation d'aide sociale à l'enfance, hors aides financières, ou d'une mesure de protection judiciaire, un document unique intitulé "projet pour l'enfant" [ci-après PPE], qui vise à garantir son développement physique, psychique, affectif, intellectuel et social ».

Aux termes de l'article D. 223-13, « L'élaboration du projet pour l'enfant s'appuie sur l'évaluation de sa situation prévue à l'article L. 223-1, prenant en compte la situation de l'enfant, celle de sa famille, les aides auxquelles il peut être fait appel dans son environnement, ainsi que sur l'évaluation médicale et psychologique prévue à l'article L. 223-1-1. » ; le PPE permet de prendre en compte « l'état du mineur, la situation de la famille et les aides auxquelles elle peut faire appel dans son environnement » et permet « de détecter les besoins de soins qui doivent être intégrés au [PPE] ».

L'ESSMS, quant à lui, doit conclure, en application de l'article L. 311-4 du CASF, un « contrat de séjour » (pour un séjour supérieur à deux mois) ou un « document individuel de prise en charge » (pour un séjour inférieur à deux mois, pour les prises en charge à domicile ou en cas de refus de signature du contrat de séjour par les représentants légaux) avec l'enfant protégé. Le contenu et les modalités d'établissement de ces documents (ci-après CS et DIPC) sont prévus à l'article D. 311 du CASF.

En sus du PPE et des CS-DIPC, les recommandations de bonnes pratiques professionnelles de l'ANESM invitent les ESSMS à formaliser des « projets individualisés ». Les CS-DIPC, notamment lorsqu'ils sont enrichis par avenants, peuvent être utilisés comme support des projets individualisés mais l'ANESM conseille de les différencier dans deux documents.

7.1.4.2 Le village d'enfants ne satisfait pas encore à ses obligations, même si le travail est en cours.

Le village d'enfants avait, par le passé, mis en place un dispositif propre d'individualisation de la prise en charge, appelé « projet éducatif et d'aide individualisé » (ci-après PEAI). Ce PEAI était défini par le projet d'établissement 2011-2015 comme « un référentiel commun d'observation [servant] de base pour l'élaboration de tous les projets individualisés [et] complété de manière transversale par des référentiels spécifiques (pédagogiques, psychologiques et thérapeutiques...) ». La pratique de formalisation d'un projet individualisé semble s'être néanmoins perdue.

De même, l'établissement n'a jamais mis en place de CS-DIPC.

En 2013 déjà, lors de l'inspection des services de l'aide sociale à l'enfance, le dispositif du PEAI n'était pas maîtrisé : « Les PEAI sont insuffisamment actualisés ; sur huit dossiers tirés au sort, on dénombre deux PEAI formalisés et actualisés, cinq PEAI formalisés mais non actualisés depuis plus d'un an et un PEAI inexistant ». De même, au début de l'année 2016, le rapport d'évaluation interne indique comme « point faible » le fait que « Les procédures d'accueil, de fonctionnement du PEAI ne sont pas connues de tous les salariés » et qu'aucun « DIPEC [n'était] remis à l'utilisateur à son arrivée ».

L'établissement entend désormais établir pour l'ensemble des enfants accueillis un CS ou un DIPC ainsi qu'un projet individualisé. Pour ce faire, il a formalisé, via les modèles fournis par le groupe SOS, des documents types pour les CS-DIPC et les projets individualisés. Les contrôles sur place ont permis de constater le respect de ces trames, qui comprennent l'ensemble des éléments pertinents pour ce genre de documents. Néanmoins, environ la moitié seulement des enfants actuellement accueillis se sont vus proposer de tels documents et le déploiement de ce dispositif n'était pas terminé.

La chambre invite l'établissement à poursuivre la démarche engagée de généralisation de ces outils essentiels tant pour la prise en charge des enfants que pour les relations de ceux-ci et de l'établissement avec les magistrats.

7.1.4.3 Le partenariat avec l'école de Chatillon-en-Bazois permet de suivre individuellement le parcours scolaire des enfants.

Le village d'enfants entretient des relations constructives avec les autres partenaires de la prise en charge : intervenants du secteur sanitaire ou médico-social, éducation nationale, et même les services de la gendarmerie de Chatillon-en-Bazois. Aucun de ces partenariats ne fait l'objet d'une formalisation.

De tels contacts sont particulièrement nécessaires pour suivre la scolarité des enfants. À la clôture de l'instruction, 66 élèves étaient ainsi répartis au sein des établissements scolaires nivernais :

- en écoles : 9 enfants en maternelle, 24 enfants en primaire, 5 enfants en ULIS (unités localisées pour l'inclusion scolaire) ;
- en collèges : 11 enfants de la 6^{ème} à la 3^{ème}, 6 enfants en SEGPA (sections d'enseignement général et professionnel adapté) ;
- en lycées professionnels : 9 enfants dont 2 en lycée agricole ;
- en CFA (centre de formation d'apprentis) : 2 enfants.

Aucun enfant n'est actuellement scolarisé en lycée d'enseignement général.

Jusque dans les années 2000, le village d'enfants bénéficiait de 3 postes d'enseignants détachés, dont le poste de direction, ce qui facilitait le suivi scolaire des enfants ; tel n'est plus le cas mais le partenariat avec l'école de Chatillon-en-Bazois, qui accueille 32 élèves du village d'enfants, est réel. Il est d'ailleurs à noter que l'école de Chatillon-en-Bazois scolarise un nombre important d'élèves insérés dans un parcours de protection de l'enfance : à ceux accueillis au village d'enfants s'ajoutent ceux placés au sein de familles d'accueil habitant la commune. À ce titre l'école dispose d'un enseignant surnuméraire mais ne bénéficie plus de l'intervention d'un RASED (réseau d'aides spécialisées aux élèves en difficultés).

Des réunions régulières entre les équipes éducatives de l'école et du village d'enfants sont l'occasion d'échanges sur l'actualité du village, sur les mouvements d'enfants et surtout sur la situation individuelle des enfants en classe. Ces relations participent positivement à l'individualisation et à la qualité de la prise en charge des enfants.

7.1.5 La formalisation des procédures et l'engagement de la démarche qualité

Ils apportent des réponses pertinentes aux carences identifiées au sein de l'établissement en début de période sous contrôle.

En 2013, le rapport d'inspection des services de l'aide sociale à l'enfance du département de la Nièvre constatait « l'inexistence de procédures formalisées à disposition des professionnels dans l'ensemble des domaines : éducatif, médical, logistique, administratif, urgences... » et en particulier l'absence d'un protocole écrit de gestion de crise.

Le groupe SOS a importé au village certaines des procédures définies au niveau national. L'établissement affirme ainsi utiliser trois procédures du groupe en ce qui concerne les situations les plus graves : « alerte crise », « gestion et prévention des situations de maltraitance envers la personne accueillie » et « traitement des événements indésirables ». Ces procédures apparaissent respectées : les fiches événements indésirables sont effectivement utilisées en 2019 et des réunions d'analyse de ceux-ci ont lieu ; la procédure de gestion et prévention des situations de maltraitance est, en principe, communiquée à tous les salariés de l'établissement.

Le groupe SOS a également importé ses procédures en matière de gestion administrative, notamment ce qui concerne la gestion des dossiers des usagers, dont les contrôles sur place ont démontré l'exacte application, ou encore la procédure de traitement des réclamations des personnes accueillies.

Le village d'enfants a également travaillé à l'écriture de procédures propres. Ainsi, en septembre 2019, une procédure d'accueil des enfants a été formalisée. La procédure de sortie n'est pas formalisée mais a été explicitée en réponse au questionnaire de la chambre.

Enfin, le recrutement – en lieu et place d'un chef de service – d'une chargée de mission démarche qualité au premier semestre 2019 répond aux problématiques identifiées depuis 2016 et permettra d'accompagner les transformations en cours. Celle-ci sera accompagnée d'un « comité qualité gestion des risques » « chargé de la coordination des actions visant à améliorer, professionnaliser et sécuriser les pratiques au sein du Village d'enfants Pierre et Paule Saury » et dont le règlement intérieur a été arrêté en juin 2019.

L'ensemble de ces initiatives démontrent une volonté de répondre au mieux aux différentes problématiques, identifiées pour certaines de longue date.

La chambre encourage l'établissement à poursuivre la mise en œuvre de cette démarche qualité.

7.2 Les droits du mineur et des titulaires de l'autorité parentale

7.2.1 La mise en œuvre d'une participation des enfants au fonctionnement du village est opérationnelle, mais son existence et ses modalités gagneraient à être formalisées.

L'article L. 311-6 du CASF dispose qu'« afin d'associer les personnes bénéficiaires des prestations au fonctionnement de l'établissement ou du service, il est institué soit un conseil de la vie sociale [ci-après CVS], soit d'autres formes de participation ». En application de l'article D. 311-3 du CASF, qui prévoit que le CVS « n'est pas obligatoire lorsque l'établissement ou service accueille majoritairement des mineurs de moins de onze ans », le village d'enfants de Chatillon-en-Bazois peut ne pas être tenu de mettre en œuvre un CVS, selon l'âge des enfants accueillis, dont la répartition fluctue. Néanmoins, s'il choisit de ne pas mettre en place un CVS, il doit créer « un groupe d'expression ou toute autre forme de participation », ces autres formes de participation étant listées et leur fonctionnement régi par les articles D. 311-21 et suivants du CASF.

Le village d'enfants a fait le choix d'une autre forme de participation, intitulée « conseil des enfants » (ci-après CdE) en lieu et place d'un conseil de vie sociale (CVS). Selon le projet d'établissement 2011-2015, le CdE a été créé en 2011 et constitue une « instance représentative des Enfants [qui] donne son avis sur le fonctionnement général de l'établissement, effectue des demandes en terme d'agencement ou de développement ».

Les documents fournis attestent qu'actuellement cette instance fonctionne régulièrement : des élections ont eu lieu en 2018 et des réunions se tiennent en moyenne une fois tous les deux mois.

7.2.2 Une modalité d'exercice du droit des parents de participer au fonctionnement de l'établissement doit être prévue.

L'article D.311-22 du CASF dispose que « L'acte instituant des instances de participation autres que le conseil de la vie sociale précise la composition et les modalités de fonctionnement de ces instances qui comportent obligatoirement des représentants des usagers et de leurs familles, titulaires de l'exercice de l'autorité parentale ou représentants légaux en nombre supérieur à la moitié ».

Au vu de la mission du village d'enfants, de ses objectifs, de la collaboration qu'implique le fait que l'enfant accueilli soit confié au village alors que l'autorité parentale demeure la prérogative des parents, et afin de réduire les conflits susceptibles d'apparaître dans l'exercice des droits d'hébergement et/ou de visite, il apparaît souhaitable qu'une modalité de participation des parents au fonctionnement du village d'enfants soit prévue. L'évaluation externe avait d'ailleurs axé un certain nombre de ses préconisations sur le travail nécessaire pour faire vivre le lien entre l'établissement et les parents.

La chambre observe qu'aucune instance ne permet actuellement de faire participer les parents au fonctionnement de l'établissement et invite le village d'enfants à prévoir une modalité effective de participation des parents à celui-ci. Elle prend acte de ce que l'association va déployer une enquête de satisfaction auprès des parents.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'administration provisoire ainsi que, par la suite, la filialisation au groupe SOS, ont incontestablement permis d'améliorer le pilotage des services du village d'enfants. Depuis la reprise par le groupe SOS, une réelle attention à la qualité de la prise en charge peut être constatée : des procédures ont été formalisées et de nombreuses initiatives ont été lancées ; de surcroît, les mesures les plus urgentes, notamment la mise en œuvre d'une procédure formalisée de traitement des événements indésirables, ont été mises en place.

Pourtant, l'établissement n'est pas encore doté d'un projet d'établissement et n'a pas encore produit pour l'ensemble des enfants accueillis un DIPC et un projet individualisé.

L'inachèvement, fin 2019, de plusieurs des chantiers ouverts est compréhensible, eu égard à leur ampleur, aux difficultés persistantes de recrutement et au « turn-over » des personnels dans un climat social qui reste tendu. Néanmoins, les carences susmentionnées apparaissent désormais comme devant être comblées au plus vite alors que l'établissement a intégré le groupe SOS depuis maintenant trois ans.

Annexe 1. Tableau présentant les montants des dotations aux amortissements effectuées par l'association entre 2016 et 2018

N° compte	Libellé compte	2016				2017					2018					
		Montant début d'exercice	Dotations de l'exercice	Diminutions résultant des sorties de l'exercice	Montant fin d'exercice	Montant début d'exercice	Dotations de l'exercice	Diminutions résultant des sorties de l'exercice	Virement poste à poste	Montant fin d'exercice	Montant début d'exercice	Dotations de l'exercice	Diminutions résultant des sorties de l'exercice	Fusion	Virement poste à poste	Montant fin d'exercice
2812	Agencements et aménagements des terrains, plantations à demeure	212 297 €	6 031 €	0 €	218 328 €	218 328 €	6 035 €	0 €	0 €	224 363 €	224 363 €	6 035 €	0 €	0 €	0 €	230 398 €
2813	Constructions sur sol propre	859 855 €	52 149 €	0 €	912 004 €	912 004 €	52 180 €	0 €	0 €	964 184 €	964 184 €	175 384 €	0 €	0 €	0 €	1 139 568 €
2814	Constructions sur sol d'autrui	1 885 618 €	72 040 €	0 €	1 957 658 €	1 957 658 €	58 787 €	0 €	0 €	2 016 445 €	2 016 445 €	57 356 €	384 €	0 €	0 €	2 073 417 €
2815	Installations, matériel et outillage techniques	670 590 €	21 993 €	0 €	692 584 €	692 584 €	20 853 €	311 €	-325 736 €	387 390 €	387 390 €	7 531 €	4 302 €	0 €	-60 204 €	330 414 €
28181	Installations générales, aménagements divers	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	3 702 €	0 €	188 273 €	191 975 €	191 975 €	2 002 €	0 €	0 €	0 €	193 977 €
28182	Matériel de transport	182 805 €	21 719 €	0 €	204 524 €	204 524 €	12 911 €	0 €	0 €	217 435 €	217 435 €	11 220 €	186 355 €	0 €	0 €	42 300 €
28183	Matériel de bureau et informatique	180 237 €	13 466 €	0 €	193 703 €	193 703 €	6 822 €	0 €	4 917 €	205 441 €	205 441 €	8 349 €	11 220 €	0 €	-43 129 €	159 441 €
28184	Mobilier	247 970 €	4 646 €	0 €	252 616 €	252 616 €	4 917 €	0 €	-257 533 €	0 €	0 €	4 740 €	0 €	0 €	43 129 €	47 869 €
28188	Autres immobilisations corporelles	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	390 079 €	390 079 €	390 079 €	16 097 €	58 569 €	-695 €	60 204 €	407 116 €
	Total des dotations aux amortissements	4 239 372 €	192 044 €	0 €	4 431 416 €	4 431 416 €	166 206 €	311 €	0 €	4 597 312 €	4 597 312 €	288 714 €	260 831 €	-695 €	0 €	4 624 500 €

Annexe 2. Tableau présentant par département la répartition des recettes départementales et l'activité entre 2016 et 2018

Départements	CA 2016	Nombre de journées réalisées en 2016	CA 2017	Nombre de journées réalisées en 2017	CA 2018	Nombre de journées réalisées en 2018
Département de l'Allier			21 631 €	123	196 218 €	1 117
Département des Bouches-du-Rhône			21 103 €	120	163 572 €	931
Département du Cher			703 €	4	302 063 €	1 720
Département de la Côte-d'Or	389 024 €	2 290	189 753 €	1 079	154 257 €	878
Département du Loiret	237 240 €	1 347	421 009 €	2 394	498 175 €	2 835
Département du Nord	257 459 €	1 464	256 756 €	1 460	188 372 €	1 072
Département du Rhône	128 252 €	729	96 899 €	551	2 110 €	12
Département de Saône-et-Loire	585 092 €	3 352	523 008 €	2 974	247 028 €	1 406
Département de la Haute-Savoie	42 735 €	236				
Département de Paris	271 909 €	1 469	291 752 €	1 659	129 823 €	739
Département de l'Yonne	493 815 €	2 851	244 973 €	1 393	73 315 €	417
Département de la Seine-Saint-Denis	513 116 €	2 920	389 002 €	2 212	256 482 €	1 460
Département du Val de Marne	193 094 €	1 098	192 567 €	1 095	143 365 €	816
Département du Val-d'Oise			3 165 €	18		
Département des Hauts-de-Seine	183 987 €	1 052	139 809 €	795	58 677 €	334
Total des autres départements au prix de journée	3 295 724 €	18 808	2 792 129 €	15 877	2 413 455 €	13 737
Département de la Nièvre	2 401 559 €	13 728	2 095 899 €	11 918	2 500 000 €	12 196
Total	5 697 284 €	32 536	4 888 029 €	27 795	4 913 455 €	25 933

Source : comptes administratifs. Ce tableau a été établi sur la base des balances de l'association ainsi que du tableau transmis par l'association relatif au nombre de journées réalisées.



Chambre régionale des comptes de Bourgogne-Franche-Comté
28-30 rue Pasteur CS 71 199 21011 DIJON Cedex

bourgognefranchecomte@crtc.ccomptes.fr

www.ccomptes.fr/bourgogne-franche-comte