



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES RÉPONSES

ASSOCIATION ACCOORD (Département de la Loire-Atlantique)

Exercices 2018 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	4
RECOMMANDATIONS.....	7
INTRODUCTION.....	8
1 UNE GOUVERNANCE ET UNE STRATÉGIE RÉNOVÉES	9
1.1 Cadre statutaire : des rémunérations des dirigeants à publier	9
1.2 Stratégie : un projet associatif ajusté en 2020, dont l'évaluation est moins précise.....	11
2 UNE MAÎTRISE DES RISQUES À STRUCTURER, AVEC UNE ATTENTION PARTICULIÈRE À L'HONORABILITÉ DU PERSONNEL.....	12
2.1 Le dispositif d'ensemble de maîtrise des risques n'est pas suffisamment opérationnel.....	12
2.2 Un contrôle des incompatibilités d'emploi pour la protection des mineurs jusqu'alors insuffisant	14
2.2.1 En accueil de loisirs, des obligations étendues mais un contrôle interne insuffisant jusqu'au contrôle de la chambre.....	14
2.2.2 En centres socio-culturels, un cadre légal moins exigeant mais des activités à risques	15
2.3 Achats : une logique de performance et de maîtrise des risques à développer	16
2.3.1 Une fonction achat à structurer dans une logique de performance	16
2.3.1.1 Une situation vis-à-vis de la commande publique qui n'a pas été expertisée par l'association.....	16
2.3.1.2 Une organisation de la fonction achats peu structurée	19
2.3.2 Une mise en concurrence du commissaire aux comptes à opérer pour une meilleure maîtrise des risques	21
3 ACCUEIL DE LOISIRS : UNE DÉLÉGATION À MIEUX PILOTER EN MATIÈRE DE QUALITÉ DE SERVICE	22
3.1 Une DSP reconduite à chaque échéance	22
3.1.1 Une DSP 2018-2022 globalement équilibrée sur le plan financier malgré la crise sanitaire.....	22
3.1.2 Une DSP 2023-2024 dont le calendrier est coordonné avec celui du marché du périscolaire	27
3.2 Qualité de service : des indicateurs à redéfinir.....	31
3.2.1 Un rapport annuel trop descriptif et centré sur des indicateurs de fréquentation.....	31
3.2.2 Un suivi des réclamations insuffisant.....	32
3.2.3 Un pilotage de l'encadrement à renforcer	33
3.2.3.1 Un nombre global d'enfants par animateur qui respecte les plafonds réglementaires mais qui se situe en dessous de la cible de la DSP.....	33
3.2.3.2 Une ancienneté des animateurs en baisse	34

3.2.3.3	Une mise en œuvre du dispositif « colos apprenantes » insuffisamment suivie	35
3.2.4	Une gestion des réservations et des désistements peu optimale pour les usagers et pour l'allocation des places	36
3.2.4.1	Une gestion des réservations peu souple, qui ne permet pas de remettre à disposition les places tardivement annulées	36
3.2.4.2	Une montée des désistements des usagers qui appelle une réflexion sur son meilleur encadrement	37
3.3	Une fréquentation inférieure aux objectifs	40
3.3.1.1	Une fréquentation globale inférieure à la cible de la DSP de 2018 à 2022	40
3.3.1.2	Une fréquentation structurellement inférieure à la cible pour les adolescents	41
3.3.1.3	Une fréquentation en baisse des usagers au quotient familial faible	42
4	CENTRES SOCIO-CULTURELS : UNE VISION D'ENSEMBLE À RENFORCER	44
4.1	Une activité structurée principalement par la convention d'objectifs et de moyens avec la Ville de Nantes	44
4.1.1	La convention 2017-2022 avec la ville de Nantes	44
4.1.1.1	Un modèle économique plus précaire que celui de la DSP, mais moins dépendant de la ville de Nantes	44
4.1.1.2	Un nombre d'usagers inscrits en hausse, mais une fréquentation hebdomadaire par usager en baisse	47
4.1.2	La convention 2023-2027 avec la ville de Nantes	50
4.1.2.1	Une subvention en nette hausse, pour financer des actions nouvelles précises et compenser l'évolution spontanée de la masse salariale	50
4.1.2.2	Des risques juridiques de distorsion de concurrence et de requalification en contrat de la commande publique	50
4.2	La référence au contrat d'engagement républicain pourrait être inscrite dans les relations d'Accoord avec d'autres associations	52
5	UNE SITUATION FINANCIÈRE SATISFAISANTE, MAIS FORTEMENT DÉPENDANTE DE LA VILLE DE NANTES	55
5.1	Une évolution du principal poste de charges en grande partie financée par la ville de Nantes	55
5.2	Évolution des produits : une baisse de la fréquentation depuis 2020 aux effets financiers limités	57
5.3	Un résultat négatif depuis 2020 mais qui se redresse	58
5.4	La trésorerie reste à un niveau permettant la continuité de l'exploitation	60

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Pays de la Loire a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de l'association « Accord ». Depuis sa création en 1985, l'association assure deux missions principales : la gestion de centres de loisirs et de vacances en direction des enfants (de 3 à 11 ans) et des jeunes (12 à 15 ans) ; la gestion de centres socio-culturels, d'accueil, et d'animation des quartiers. Le contrôle des comptes par la chambre a porté sur les années 2018 à 2022, celui de la gestion de 2018 à la période la plus récente.

Une gouvernance et une stratégie renouvelées

Depuis le dernier contrôle de la chambre en 2011, le rôle de la ville de Nantes a été réduit au sein des instances de gouvernance, ce qui permet à l'association de disposer d'une autonomie institutionnelle plus importante. Toutefois, la ville dispose encore de particularités statutaires qui en font un membre prépondérant, en lien avec son statut de premier financeur. La délégation de l'ensemble des pouvoirs du président au directeur général en 2018 et 2022 n'est pas prévue par les statuts et est contraire au règlement intérieur. Elle a été régularisée à la suite du présent contrôle.

Le projet associatif est régulièrement redéfini et adopté par les instances de gouvernance. Son suivi a toutefois perdu en précision depuis 2018 et son objet s'est élargi à un nouveau champ (l'alimentation) assez éloigné du cœur d'activité historique de l'association.

Une maîtrise des risques à structurer, notamment en matière d'honorabilité du personnel

Au moment du contrôle, l'association n'avait pas encore mis en place de contrôle interne efficace pour la vérification des antécédents judiciaires du personnel affecté à l'accueil collectif des mineurs, le fichier du personnel n'étant pas croisé avec celui des déclarations au titre des antécédents. Le nouveau dispositif de contrôle interne, consécutif au présent rapport de la chambre, devra être mis en œuvre tous les 15 jours, par croisement de fichiers, comme l'association en a pris l'engagement en réponse aux observations provisoires.

Le contrôle de l'honorabilité du personnel doit être étendu, selon des modalités adaptées, aux activités des centres socio-culturels qui présentent des risques similaires, comme l'association en a pris l'engagement en réponse aux observations provisoires.

Le contrôle de la probité n'est pas suffisamment structuré à l'Accoord ; il devrait être formalisé et systématisé. Il devrait surtout s'inscrire dans le cadre d'un véritable contrôle interne financier qui fait défaut à ce jour, malgré la surface financière significative de l'association (30 M€ de budget).

L'organisation des achats de l'association n'est pas suffisamment structurée, ce qui ne lui permet pas d'en assurer pleinement la performance ni d'en maîtriser les risques juridiques. La constitution d'un service des achats devrait être l'occasion d'en formaliser les procédures afin de respecter les grands principes de la commande publique, dont le cadre constitue une référence utile compte tenu des caractéristiques de l'association. Les prestations les plus importantes doivent être plus systématiquement mises en concurrence, du point de vue de la performance comme de la maîtrise des risques, s'agissant notamment de la prestation de commissariat aux comptes.

Accueil de loisirs : une délégation à mieux piloter en matière de gestion des réservations et de qualité de service

L'équilibre économique de la délégation de service public (DSP) a été modifié par la crise sanitaire. Les prises en charge de coûts supplémentaires par la ville de Nantes ont été compensées par la baisse automatique de la part de sa contribution dépendant de la fréquentation. Compte tenu de la crise sanitaire, les pénalités pour fréquentation inférieure à la cible ont été annulées en 2020 et 2021, pour des montants théoriques conséquents. À la suite de l'instruction de la chambre, le rapport du délégataire pour 2022 intègre pour la première fois un indicateur de productivité. Cette démarche doit encore être complétée par d'autres indicateurs de contrôle de gestion.

La gestion des réservations n'est pas optimisée, ce qui ne permet pas de compenser la hausse des désistements des usagers. Compte tenu des coûts liés aux places perdues et aux risques liés à une hausse des surréservations (places offertes au-delà de la capacité d'accueil), l'association et la ville de Nantes gagneraient à engager une réflexion sur des mesures permettant de réduire les désistements. L'évolution de l'outil de réservation *e-service* apparaît prioritaire afin de pouvoir remettre à disposition les places tardivement annulées. Une réflexion sur les conséquences de la réservation à l'année serait aussi à engager. L'information des usagers sur le coût réel de leur désistement tardif et sans motif constituerait une mesure facile à mettre en œuvre et relativement consensuelle. Une réflexion pourrait utilement être engagée sur une sur-tarification désincitative au désistement tardif sans motif, qui pourrait tenir compte du quotient familial, à l'instar de nombreuses autres collectivités comparables. En réponse aux observations provisoires, l'association et la ville de Nantes ont fait part de travaux visant à prendre en compte les difficultés de gestion des réservations, à travers une amélioration de l'outil informatique et l'engagement d'une réflexion sur la pénalisation des désistements non justifiés.

La part des usagers aux revenus les plus faibles a nettement diminué, malgré des mesures tarifaires particulièrement incitatives. La rigidité du système de réservation à l'année a pu jouer un rôle dans cette évolution.

Le suivi de la qualité du service est nettement insuffisant, notamment au regard des prescriptions de la DSP. Une exploitation des données relatives aux contacts et réclamations, combinée à une enquête annuelle de satisfaction permettraient de s'aligner sur les meilleures pratiques des services publics locaux en la matière. En réponse aux observations provisoires, l'association s'est engagée à améliorer son suivi des réclamations et à mener des enquêtes de satisfaction des usagers.

Les taux d'encadrement restent globalement supérieurs aux normes réglementaires et aux cibles de la DSP. La nouvelle DSP a revu à la baisse le niveau d'encadrement, ce qui pourrait permettre des gains d'efficacité. L'ancienneté des animateurs a davantage baissé sur la période que celle du personnel de l'association, traduisant une rotation de ce type de personnel en lien avec les difficultés de recrutement dans cette filière. Un meilleur suivi de la mise en œuvre des conventions avec les tiers semble nécessaire, afin que les conditions des financements attribués soient bien respectées, notamment pour les « colos apprenantes ».

Centres socio-culturels : une vision d'ensemble à renforcer

Le modèle économique des centres socio-culturels est plus précaire que celui de la DSP en raison d'une moindre indexation, mais la dépendance à la ville de Nantes est moins forte, du fait d'une plus grande pluralité de financeurs.

Si l'analyse qualitative est particulièrement importante pour les centres socio-culturels, l'analyse quantitative à l'échelle de l'Accoord et sur plusieurs années gagnerait à être développée, en cohérence avec le choix d'un opérateur unique. Elle permettrait notamment de mieux situer l'évolution de la fréquentation des centres des quartiers prioritaires de la politique de la ville, le taux d'utilisateurs inscrits étant plus faible que la moyenne dans certains de ces quartiers.

L'imbrication des relations conventionnelles avec la ville de Nantes pourrait comporter des risques juridiques, de distorsion de concurrence et de requalification de sa convention de subvention. L'Accoord devra veiller à maintenir une séparation des financements de ses deux activités afin de ne pas bénéficier d'un avantage à travers la subvention des centres socio-culturels qui la favorise pour l'obtention de la DSP des centres de loisirs. La définition de nouvelles prestations très précises et la prise en charge de l'évolution de ses coûts, prévues dans la dernière convention pour l'évolution spontanée de sa masse salariale, pourrait contribuer à l'apparenter à un contrat de la commande publique, si cette tendance se poursuivait.

Compte tenu des risques associés aux partenariats et aux mises à disposition de locaux à une autre association, la référence au contrat d'engagement républicain permet d'objectiver les critères de décision, a fortiori s'agissant de locaux que la ville de Nantes met à disposition de l'Accoord.

Une situation financière satisfaisante, mais fortement dépendante de la ville de Nantes

L'évolution des dépenses de personnel est en grande partie prise en charge par la ville de Nantes, à travers les mécanismes d'indexation de la délégation de service public et une prise en compte de l'évolution spontanée de la masse salariale (glissement vieillesse technicité) dans la nouvelle convention d'objectifs.

La baisse de la fréquentation a très peu affecté la dynamique des produits, les subventions publiques ayant été globalement maintenues, notamment du fait de la crise sanitaire.

La situation financière de l'association s'est dégradée depuis 2018, sans pour autant menacer la continuité de l'exploitation. Le résultat, après s'être dégradé en 2020-21 du fait de la crise sanitaire, commence à se redresser en 2022. Pour l'année 2023, ce début de redressement doit encore se confirmer.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. (Accoord) : Publier la rémunération des trois plus hauts cadres dirigeants, conformément à l'art. 20 de la loi n° 2006-586 du 23 mai 2006.

Recommandation n° 2. (Accoord) : Conformément à l'engagement de l'association, mettre en œuvre tous les quinze jours le croisement des fichiers du personnel et de déclaration d'honorabilité afin de mieux protéger les mineurs (art. L. 133-6 code de l'action sociale et des familles).

Recommandation n° 3. (Accoord) : En dehors de l'accueil collectif de mineurs, élargir la vérification du bulletin n° 3 du casier judiciaire aux personnes recrutées avant le 1^{er} mars 2021, aux CDD et aux bénévoles, pour les activités d'encadrement de mineurs.

Recommandation n° 4. (Accoord) : Organiser un service « achats », mettant en œuvre une nomenclature interne pour évaluer le montant annuel des besoins par type de prestation, sur le fondement d'un guide d'achats, en respectant les principes de liberté d'accès, de transparence des procédures et d'égalité de traitement des candidats.

Recommandation n° 5. (Accoord, ville de Nantes) : Étudier le développement de groupements de commandes, notamment avec la ville de Nantes.

Recommandation n° 6. (Accoord) : Mettre en concurrence le prochain mandat de commissaire aux comptes, en prenant en compte l'intérêt d'une rotation des mandats du point de vue de la maîtrise des risques.

Recommandation n° 7. (Accoord) : Rendre compte dans le rapport du délégataire de la qualité de service à travers un suivi des contacts et réclamations des usagers ainsi qu'au moyen d'une enquête annuelle de satisfaction menée auprès des familles.

Recommandation n° 8. (Accoord, ville de Nantes) : Finaliser la convention d'utilisation d'*e-service* fixant des engagements de disponibilité, d'adaptabilité de l'outil et les modalités de financement des évolutions, permettant notamment de débloquer les places annulées tardivement.

Recommandation n° 9. (Accoord, ville de Nantes) : Informer les usagers du coût engendré pour la collectivité par les désistements tardifs sans motif et engager une réflexion sur une sur-tarification, tenant compte du quotient familial.

Recommandation n° 10. (Accoord) : Faire du respect des principes du contrat d'engagement républicain une condition pour les partenariats et les mises à disposition de locaux à d'autres associations dans les centres socio-culturels.

INTRODUCTION

Présentation de l'association

L'association « Accoord », association déclarée relevant de la loi du 1^{er} juillet 1901, créée en 1985 à l'initiative de la ville de Nantes, a pour objet de « développer une action éducative, sociale et culturelle pendant le temps libre sur le territoire de la ville de Nantes »¹. Sa dénomination a évolué au fil des modifications de statuts, successivement dénommée « agence de concertation pour l'animation socio-éducative et le soutien à la vie associative » (1985), puis « agence municipale pour la réalisation d'activités éducatives, sociales et culturelles » (2004), puis « Accoord » (2012).

Elle assure aujourd'hui deux missions principales :

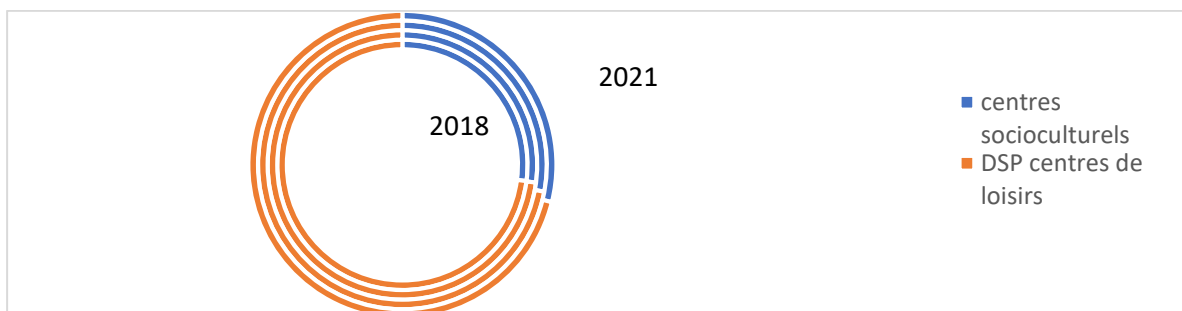
- la gestion par délégation de service public (DSP) de centres de loisirs et de vacances en direction des enfants (de 3 à 11 ans) et des jeunes (12 à 15 ans) ;
- la gestion (par convention d'objectifs) de centres socio-culturels, d'accueil, et d'animation des quartiers.

En 2022, l'association emploie 953 salariés (463 ETP), dont 609 en CDI. Elle s'appuie en outre sur environ 1 300 bénévoles. Le total de ses dépenses en 2022 est de 30,2 M€.

Elle gère 40 accueils de loisirs et 18 espaces ados. L'accueil de loisirs et les séjours de vacances pour les enfants de 3 à 15 ans font l'objet d'une délégation de service public. En 2022, l'association a géré 3 000 places de centres de loisirs et 1 700 places de séjours de vacances, représentant une offre de 203 484 journées/enfant. L'association gère aussi 22 centres socio-culturels fréquentés par 600 enfants au titre de l'accompagnement à la scolarité, 1 100 personnes pour les espaces multimédia, 610 adultes pour les ateliers de français, 5000 personnes pour les bibliothèques et 2000 pour les activités de loisirs.

L'activité de centres de loisirs, dans le cadre de la DSP est prépondérante dans l'activité de l'association, représentant 71 % de ses dépenses en 2021.

Graphique n° 1 : Répartition des dépenses entre les centres de loisirs et les centres socio-culturels



Source : CRC d'après comptes analytique des rapports annuels de la CVO

¹ Statuts en vigueur (version du 4 juillet 2022).

Procédure du contrôle

La chambre est compétente pour contrôler les comptes et la gestion de l'association sur le fondement de l'article L. 211-8 du code des juridictions financières. Pour la gestion, le contrôle a porté sur les années 2018 et suivantes et, pour les comptes sur les exercices 2018 à 2022, les comptes 2022 ayant été approuvés par l'assemblée générale du 7 juin 2023.

Le contrôle a été notifié le 27 janvier 2023. Un entretien de début de contrôle a eu lieu avec les présidents successifs et le directeur général le 14 février 2023. Des entretiens ont eu lieu avec les trois directeurs généraux adjoints et leurs équipes. Des visites de centres de loisirs et de centre socio-culturel ont été effectuées, dans un quartier prioritaire de la politique de la ville (Bellevue). Des entretiens ont eu lieu avec le service départemental de la jeunesse et des sports et avec la direction de l'éducation de la ville de Nantes. L'entretien de fin de contrôle s'est tenu le 8 juin 2023 avec les présidents successifs et le directeur général. La chambre a délibéré le 29 juin 2023 ses présentes observations provisoires, qui ont été communiquées le 10 juillet 2023 aux présidents successifs de l'association, à la maire de la Ville de Nantes et au chef du service départemental à la jeunesse, à l'engagement et aux sports. La réponse de ce dernier a été reçue le 3 août, celle du président de l'association le 31 août et celle de la maire de Nantes le 4 septembre. La chambre a délibéré le 21 septembre 2023 le présent rapport d'observations définitives.

1 UNE GOUVERNANCE ET UNE STRATÉGIE RÉNOVÉES

1.1 Cadre statutaire : des rémunérations des dirigeants à publier

L'association est constituée de quatre types de membres siégeant chacun dans un collège à l'assemblée générale :

- membre de droit : la « ville de Nantes », qui dispose de 106 voix sur les 309 du total, ce qui lui permet de constituer une minorité de blocage, les résolutions d'assemblée générale extraordinaire, compétente pour modifier les statuts, ne pouvant être adoptées qu'à une majorité des deux tiers ;
- membres des assemblées d'équipement : 200 voix ;
- personnalités qualifiées : trois personnes physiques proposées par le membre de droit : trois voix ;
- représentants des financeurs : collège uniquement consultatif.

Le conseil d'administration est constitué de 22 membres :

- quatre proposés par le conseil municipal de la Nantes, qui disposent de huit voix ;
- quinze administrateurs issus du collège des assemblées d'équipement ;
- trois administrateurs issus du collège des personnalités qualifiées.

Le conseil d'administration dispose de pouvoirs spécifiques, qui ne peuvent être délibérés qu'en présence des administrateurs de la ville de Nantes : nomination et révocation du directeur général, vote des budgets, recours aux emprunts et décisions en matière immobilière.

Depuis le dernier contrôle de la chambre, en 2011, les statuts ont été réformés à deux reprises, en 2012 et 2022, notamment pour réduire la place de la ville de Nantes. Alors que la ville disposait de la majorité au conseil d'administration avant 2012, elle a désormais 8 voix sur 22, les représentants d'équipement sont passés de 12 à 15 en 2022. Plusieurs raisons ont amené à cette évolution :

- la volonté de laisser davantage de place au collège des représentants d'équipements, quatre centres socio-culturels ayant été créés depuis 2012 ;
- l'application d'une recommandation de la Haute Autorité de la transparence de la vie publique invitant la ville de Nantes à ce que les élus en charge de la Délégation de service public et de la Convention d'objectifs ne siègent plus au sein du conseil d'administration, avec voix délibérative, pour prévenir les conflits d'intérêt. En 2022, le nombre de représentants passe ainsi de huit à quatre titulaires et quatre suppléants.

En 2022, un quatrième collège, des financeurs, a été créé. Aux côtés de la ville de Nantes, le département de la Loire-Atlantique a désigné deux membres parmi ses élus. La CAF de la Loire-Atlantique - pourtant deuxième financeur - n'a pas souhaité, pour le moment, répondre à cette proposition. Ce collège est consultatif et ne dispose pas de mandat ni à l'assemblée générale, ni au conseil d'administration.

Le rôle des membres du bureau n'est pas défini dans les statuts, qui renvoient au règlement intérieur. Ces fonctions sont identifiées dans l'article 6 du règlement intérieur, qui prévoit notamment que le président du conseil d'administration ne peut être issu du collège de la Ville de Nantes. Depuis juillet 2022, le président est Laurent Hugot. Il a succédé à Michèle Guillossou qui a exercé cette fonction de juillet 2018 à juillet 2022. Le directeur général est Mathias Cadot depuis janvier 2019, il a succédé à Philippe Delplanque, en poste de 2011 à février 2018.

Les différentes instances (assemblée générale, conseil d'administration, bureau) se sont tenues régulièrement sur la période contrôlée, leurs réunions ont donné lieu à des procès-verbaux détaillés. Le dépôt des comptes de l'association au titre de l'année 2020 s'est néanmoins fait légèrement au-delà du délai de trois mois après l'assemblée générale². Le rapport du commissaire aux comptes est incomplet chaque année depuis 2011. Il ne comporte pas la rémunération des trois plus hauts cadres dirigeants, prévue par l'article 20 de la loi n° 2006-586 du 23 mai 2006 relative à l'engagement associatif³.

Tableau n° 1 : Rémunération brute agrégée des trois plus hauts cadres dirigeants salariés

<i>année</i>	2018	2019	2020	2021	2022
<i>montant global</i>	193 855€	223 703€	232 212€	232 343€	238 164€

Source : Accoord

² Assemblée générale le 23 septembre 2021, dépôt des comptes enregistré le 3 janvier 2022.

³ « Les associations dont le budget annuel est supérieur à 150 000 € et recevant une ou plusieurs subventions de l'État ou d'une collectivité territoriale dont le montant est supérieur à 50 000 € doivent publier chaque année dans le compte financier les rémunérations des trois plus hauts cadres dirigeants bénévoles et salariés ainsi que leurs avantages en nature. »

La rémunération des trois plus hauts dirigeants, tant en niveau qu'en progression⁴, ne semble pas manifestement excessive, notamment compte tenu de l'ancienneté des personnels⁵ et de la taille de l'association. Cette dernière devra toutefois veiller à communiquer ces données, ainsi que les éventuels avantages en nature, dans le compte financier, conformément à la loi. En réponse aux observations provisoires, le président de l'Accoord indique « *qu'une évolution sera effectuée en ce sens dans la publication des comptes financiers à partir de 2024* ». La chambre prend acte de cet engagement.

Les 8 novembre 2018 et 4 juillet 2022, le président a délégué l'ensemble de ses pouvoirs au directeur général⁶. Le règlement intérieur prévoit pourtant que le président ne peut déléguer qu'une partie de ses pouvoirs⁷. Les délégations de pouvoirs de 2018 et 2022 sont donc irrégulières, ce qui présente un risque juridique pour l'association, notamment au regard des règles d'engagement de la dépense⁸. En réponse aux observations provisoires, l'association a joint une nouvelle délégation de pouvoirs signée, qui détaille les pouvoirs délégués, sans les couvrir tous, ce qui est désormais conforme au règlement intérieur. Selon la chambre il serait préférable que le principe de la délégation des pouvoirs du président soit prévu par les statuts de l'association.

Recommandation n° 1. (Accoord) : Publier la rémunération des trois plus hauts cadres dirigeants, conformément à l'art. 20 de la loi n° 2006-586 du 23 mai 2006.

1.2 Stratégie : un projet associatif ajusté en 2020, dont l'évaluation est moins précise

L'Accoord a renouvelé son projet associatif lors d'un congrès en mars 2016. Ce projet, intitulé « Ambitions », couvrait 10 domaines : la continuité éducative, l'implication dans la vie locale, l'intergénérationnel, l'engagement, l'égalité, l'économie sociale et solidaire, l'action culturelle et l'appropriation des espaces numériques, la participation à la vie associative et le centre socio-culturel. En 2018, un travail d'évaluation du projet associatif a été réalisé posant les axes d'amélioration à conduire et une méthode de travail conduisant à un nouveau projet en 2020.

En mars 2020, ce travail a été interrompu par le premier confinement dû à l'état de crise sanitaire (Covid-19), qui a amené l'Accoord à repenser son projet associatif. Ce nouveau projet, intitulé « Les essentiels », a été adopté par l'assemblée générale du 23 septembre 2021, il couvre les neuf thématiques suivantes : Égalité et vivre ensemble, Numérique, Solidarité, Transition écologique, Alimentation et santé, Education et co-éducation, Culture, Participation et Partenariat.

⁴ similaire à celle de la masse salariale de l'association.

⁵ Qui majore la rémunération, conformément à la convention collective.

⁶ Délégation du 4 juillet 2022 : « l'ensemble de ses prérogatives qu'il détient en sa qualité de président l'association sur l'ensemble de la gestion et de l'administration d'Accoord ».

⁷ Article 6.3. : « le président peut déléguer une partie de ses pouvoirs, au directeur général, après en avoir informé le conseil d'administration ».

⁸ L'art. L. 131-13 3° du code des juridictions financières réprime le fait d'engager une dépense, sans en avoir le pouvoir ou sans avoir reçu délégation à cet effet.

La principale différence consiste en l'ajout du thème « alimentation et santé ». La période des confinements a conduit l'Accoord à faire de la distribution alimentaire. Cette activité, qui n'est pas au cœur de son objet associatif pourrait concurrencer l'action des associations spécialisées dans ce domaine. Avec la fin des confinements la distribution alimentaire n'est plus assurée directement par l'Accoord mais par une association qu'elle soutient largement : le Marché associatif de Bellevue, qui organise des distributions dans un centre socio-culturel de l'Accoord. En réponse aux observations provisoires, l'association indique que « *l'objet n'est pas de prendre la place d'associations spécialisées dans la distribution alimentaire mais d'agir sur un axe plus social et éducatif* ».

Un bilan d'étape du nouveau projet associatif a été réalisée pour l'année 2021. Cette évaluation est moins précise que celle réalisée en 2018, il s'agit davantage d'une recension des actions passées et à venir. À la différence de l'évaluation de 2018, il n'y a pas d'analyse des points forts et faibles, ni d'indicateur d'avancement par sous-thématique. L'association gagnerait à renforcer le caractère évaluatif de ses bilans d'étape afin de permettre une évaluation finale qui repose sur une méthode globale, prédéfinie et partagée.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le rôle de la ville de Nantes a été réduit au sein des instances de gouvernance, ce qui permet à l'association de disposer d'une autonomie institutionnelle plus importante. La ville de Nantes dispose toutefois encore de dispositions statutaires spécifiques qui en font un membre prépondérant, en lien avec son statut de premier financeur. La délégation de l'ensemble des pouvoirs du président au directeur général en 2018 et 2022 est contraire au règlement intérieur. Une nouvelle délégation, conforme au règlement intérieur, a été produite en réponse aux observations provisoires. La rémunération des dirigeants reste à publier.

Le projet associatif est régulièrement redéfini et adopté par les instances de gouvernance. Son suivi a toutefois perdu en précision depuis 2018 et son objet s'est élargi à un nouveau champ (l'alimentation), assez éloigné du cœur d'activité historique de l'association.

2 UNE MAÎTRISE DES RISQUES À STRUCTURER, AVEC UNE ATTENTION PARTICULIÈRE À L'HONORABILITÉ DU PERSONNEL

2.1 Le dispositif d'ensemble de maîtrise des risques n'est pas suffisamment opérationnel

En 2022, l'association a élaboré un système de management de la sûreté qui se traduit par un projet de cartographie des processus, en cours de finalisation en 2023. Si la démarche est positive, elle est toutefois tardive au regard de la taille de l'association et de son ancienneté. La carte des processus est encore trop générale et pas assez reliée à des procédures effectives de contrôle interne. Par exemple, si le risque de défaut de moralité des personnels à l'entrée dans l'entreprise est identifié, il n'est pas relié à un indicateur pertinent qui serait le nombre d'écarts entre le fichier du personnel et celui du logiciel de contrôle de l'honorabilité.

La démarche de déploiement de la maîtrise des risques est à mener à son terme en privilégiant une approche plus opérationnelle, en lien avec des procédures et des indicateurs de résultat plus systématiquement complétés. En cas d'insuffisance, elle doit conduire, comme par exemple sur le contrôle de l'honorabilité du personnel, à instaurer de nouvelles procédures plus efficaces, garantissant une meilleure maîtrise des risques principaux.

La chambre a examiné le Grand livre comptable (années 2018 à 2021) pour vérifier qu'aucun achat n'a été effectué à une société au nom d'un des trois présidents successifs, du directeur général, des trois directeurs généraux adjoints et du responsable des approvisionnements, ou présentant la même adresse que leur adresse personnelle, lorsque celle-ci est disponible. Or ce type de contrôle n'est pas réalisé par l'Accoord, qui n'a pas formalisé de véritable contrôle interne financier. Il n'existe pas non plus de procédure écrite et vérifiée de contrôles des ajouts de relevés d'identité bancaire. En réponse aux observations provisoires, l'association indique « qu'un croisement des RIB fournisseurs sera effectué régulièrement sur la base d'un croisement du fichier fournisseurs et du fichier adresse RH ». La chambre prend acte de cet engagement.

Les remboursements de frais des trois présidents successifs, du directeur général et des trois directeurs généraux adjoints ont été vérifiés à partir du Grand livre comptable (années 2018 à 2021). L'Accoord a déterminé des plafonds de remboursement de frais et organise un contrôle par le responsable hiérarchique. Le niveau des frais se situe à des niveaux comparables à ceux de la fonction publique⁹.

Le contrôle de la probité n'est pas suffisamment structuré à l'Accoord ; il devrait être formalisé et systématisé. Cette démarche pourrait s'appuyer sur les recommandations de l'agence française anticorruption¹⁰. Elle doit s'inscrire dans le cadre d'un véritable contrôle interne financier, qui fait défaut à ce jour, malgré la surface financière significative de l'association (30 M€ de budget).

Afin de suivre les progrès dans le déploiement de la démarche de maîtrise des risques, la création, par le conseil d'administration, d'un comité *ad hoc* pourrait être utile. Ce comité d'audit ne doit pas comprendre de membres de la direction, car ils sont chargés de la mise en œuvre et ne peuvent s'autoévaluer. Les membres de la direction peuvent en revanche présenter leurs travaux au comité et lui rendre compte de la prise en compte de ses demandes. Ce comité devrait comprendre, outre des membres du conseil d'administration, une ou plusieurs personnes extérieures à l'association. À ce titre, d'anciens membres du conseil d'administration ou de comités des risques d'autres institutions pourraient présenter un profil adéquat. En réponse aux observations provisoires, l'association indique que « *son comité de pilotage de la sûreté pourrait s'étendre sans difficulté à des membres du conseil d'administration ou à des personnes qualifiées externes pour s'approcher des préconisations faites dans le rapport* ». La chambre considère qu'une telle évolution serait positive, et qu'elle pourrait s'étendre à l'ensemble de la maîtrise des risques.

⁹ 20 € pour les repas, 60 € pour l'hébergement, 90 € pour l'hébergement à Paris

¹⁰ <https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/files/Recommandations%20AFA.pdf>

2.2 Un contrôle des incompatibilités d'emploi pour la protection des mineurs jusqu'alors insuffisant

2.2.1 En accueil de loisirs, des obligations étendues mais un contrôle interne insuffisant jusqu'au contrôle de la chambre

L'article L. 133-6 du code de l'action sociale et des familles prévoit un contrôle des antécédents judiciaires des personnes participant aux accueils collectifs de mineurs. La loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants a renforcé ce contrôle, notamment en élargissant la liste des infractions emportant incapacité et en prévoyant que ce contrôle s'exerce quelle que soit la nature et la durée de leur intervention, qu'ils l'exercent de façon permanente, occasionnelle ou bénévolement.

Le contrôle se fait via un téléservice (TAM) opéré par le service départemental à la jeunesse, à l'engagement et aux sports (SDJES), service déconcentré de l'État. La déclaration d'un nouveau salarié est de la responsabilité du directeur de centre de loisirs. Il n'existe toutefois pas de dispositif de contrôle interne permettant de garantir l'exhaustivité des déclarations. Seules des vérifications ponctuelles et partielles sont réalisées. L'Accoord indique ainsi « *qu'un contrôle annuel est effectué pour chaque centre à partir de l'organigramme CDI du centre, à la rentrée* ». Nonobstant ce contrôle, limité à une vérification annuelle – malgré la rotation importante du personnel - et aux seuls CDI - malgré le nombre élevé de CDD - le présent contrôle de la chambre a identifié 10 salariés en CDI non déclarés dans le logiciel TAM, dont trois animateurs d'activité.

Le fichier du personnel n'a pas été croisé par l'Accoord, ni par le service départemental de la jeunesse, avec celui des personnes déclarées dans le logiciel TAM. Le présent contrôle de la chambre a identifié 30 salariés dans le fichier du personnel affectés à l'accueil de mineurs qui n'ont pas été déclarés dans le fichier de contrôle d'honorabilité. Parmi ces salariés on compte 11 animateurs d'activité, directement en contact avec les mineurs. Un tel contrôle d'appariement entre les fichiers est pourtant relativement aisé à mettre en place de façon semi-automatisée. Il permettrait en outre de corriger les erreurs de saisie dans l'un des deux fichiers sur une information importante comme la date de naissance. Le présent contrôle de la chambre a ainsi identifié 12 erreurs de date de naissance.

Le contrôle du SDJES est très ponctuel, ciblé sur les séjours. Il ne peut se substituer à la mise en place d'une véritable contrôle interne au sein de l'association. Ses résultats confortent néanmoins le besoin de fiabiliser ce processus. En effet, chacun des trois rapports de visite du SDJES réalisés durant la période contrôlée (2018-2022) comporte une mention de problèmes de déclaration des intervenants :

- « les animateurs déclarés sur la fiche complémentaire n'étaient pas ceux présents sur place. »¹¹ ;
- « la déclaration auprès des services de l'État n'a pas été correctement réalisée »¹² ;
- « les intervenants ponctuels doivent être inscrits sur la fiche complémentaire par l'organisateur afin de vérifier qu'ils ont le droit d'encadrer des mineurs (ex : animateurs attachés à l'association prestataire pour le cirque »¹³.

¹¹ SDJES, rapport de contrôle, 26 août 2020.

¹² SDJES, rapport de contrôle, 18 août 2021.

¹³ SDJES, rapport de contrôle, 19 juillet 2022

À la suite de l'identification de salariés non déclarés par la chambre dans les fichiers du mois de mars 2023, l'Accoord a procédé à un contrôle approfondi et a régularisé le 4 mai 2023 la situation de 13 salariés qui restaient concernés à cette date par l'obligation. On peut noter la présence de deux CDI et d'un CDD annualisé ainsi que de cinq animateurs d'activité. En conséquence, l'Accoord a modifié sa procédure de vérification des déclarations d'honorabilité, conformément aux préconisations de la chambre, en prévoyant désormais un croisement des fichiers de ressources humaines et d'honorabilité (TAM) tous les 15 jours. En réponse aux observations provisoires, l'Accoord confirme la mise en œuvre de ce contrôle et indique qu'elle « met à l'étude la faisabilité d'une semi-automatisation du rapprochement des fichiers informatiques ». La chambre prend acte de cet engagement.

Recommandation n° 2. (Accoord) : Conformément à l'engagement de l'association, mettre en œuvre tous les quinze jours le croisement des fichiers du personnel et de déclaration d'honorabilité afin de mieux protéger les mineurs (art. L. 133-6 code de l'action sociale et des familles).

2.2.2 En centres socio-culturels, un cadre légal moins exigeant mais des activités à risques

En dehors des contrôles prévus à l'article L. 133-6 du code de l'action sociale et des familles pour l'accueil collectifs de mineurs, l'Accoord n'a pas d'obligation de contrôle de l'honorabilité de ses salariés. Pourtant, il existe des activités de l'association hors de ce champ qui impliquent l'encadrement de mineurs. La présence d'adultes en contact direct avec des enfants dans le cadre des activités des centres socio-culturels s'observe principalement sur l'accompagnement à la scolarité et très ponctuellement sur l'accueil et l'animations des ludothèques ou quelques ateliers de pratiques sportives et culturelles. Depuis le 1^{er} mars 2021, l'Accoord demande à tout personnel embauché en CDI non soumis à l'obligation de déclaration sur l'applicatif TAM, de fournir lors de la signature de son contrat de travail, le bulletin numéro 3 de son casier judiciaire.

Bulletin n° 3 du casier judiciaire

Le bulletin n° 3 est celui au contenu le plus restreint. Il comporte uniquement les condamnations les plus graves, à savoir : condamnations pour crimes et délits supérieures à deux ans d'emprisonnement sans sursis, prononcées en France ou à l'étranger.

En cohérence avec cette évolution, il conviendrait d'élargir cette vérification aux personnes recrutées avant le 1^{er} mars 2021, aujourd'hui majoritaires, aux CDD et aux bénévoles. Pour cette dernière catégorie d'intervenants, on peut noter qu'ils sont déjà soumis¹⁴, depuis 2021 à un contrôle d'honorabilité dans les clubs sportifs lorsqu'ils assurent des fonctions d'encadrement des mineurs¹⁵. En cohérence avec cette évolution législative qui pourrait être amenée à se poursuivre, l'Accoord gagnerait à inclure aussi cette catégorie d'intervenants, notamment pour ceux directement impliqués dans des activités avec des mineurs, dans ses contrôles d'honorabilité. Les 105 bénévoles assurant l'accompagnement à la scolarité seraient ainsi concernés.

¹⁴ Art. L. 212-9 du code du sport, décret n° 2021-379 du 31 mars 2021

En réponse aux observations provisoires, l'Accoord indique que « cette vérification sera élargie à partir de septembre prochain auprès des personnels salariés, en poste au moment de la vérification et présents avant le 1er mars 2021, qui sont amenés à encadrer ou être en contact régulier avec des mineurs ». L'Accoord ajoute « *qu'aujourd'hui, il n'existe pas de solution proposée par l'État pour permettre une consultation du fichier des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (Fijais) pour tous les bénévoles et intervenants extérieurs agissant auprès des mineurs dans le cadre des activités hors ACM à l'Accoord. Ce dispositif existe dans le secteur sportif et mériterait d'être étendu à toutes les activités éducatives et culturelles. Dès que celui-ci sera mis en œuvre par l'État, l'Accoord l'utilisera* ». La chambre estime également qu'une telle évolution normative et des outils informatiques serait souhaitable.

Recommandation n° 3. (Accoord) : En dehors de l'accueil collectif de mineurs, élargir la vérification du bulletin n° 3 du casier judiciaire aux personnes recrutées avant le 1^{er} mars 2021, aux CDD et aux bénévoles, pour les activités d'encadrement de mineurs.

2.3 Achats : une logique de performance et de maîtrise des risques à développer

2.3.1 Une fonction achat à structurer dans une logique de performance

2.3.1.1 Une situation vis-à-vis de la commande publique qui n'a pas été expertisée par l'association

Associations et commande publique

En application du 2° de l'article L. 1211-1 du code de la commande publique, une association est un pouvoir adjudicateur si elle a été créée pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial, à condition que :

- son activité soit financée majoritairement par un pouvoir adjudicateur,
- ou que sa gestion soit soumise à un contrôle par un pouvoir adjudicateur
- ou que son organe d'administration, de direction ou de surveillance soit composé de membres dont plus de la moitié sont désignés par un pouvoir adjudicateur.

Du fait de la nature de leurs missions et des liens de dépendance qui les unissent aux organismes de droit public, les associations remplissant ces conditions sont soumises aux mêmes règles et doivent donc se conformer aux principes de la commande publique. Cela exclut donc, *a priori*, les associations qui poursuivent un intérêt particulier ou qui ont une activité économique de type commercial. Par ailleurs, les associations qualifiables d'associations transparentes ou qui agissent en tant que mandataires d'une personne soumise au code de la commande publique sont également soumises à ce code.

L'Accoord a été créée pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général¹⁶, notamment par délégation de service public de la ville de Nantes pour l'accueil de loisirs et dans le cadre d'une convention d'objectifs et de moyens de la ville de Nantes pour les centres socio-culturels.

Elle bénéficie de financements de pouvoirs adjudicateurs, comptabilisés en subvention d'exploitation¹⁷, à hauteur d'au moins 76 % du total de ses produits entre en 2018 et 2022. La majorité de ces financements publics provient de la subvention d'exploitation au titre de la délégation de service public. Ce versement pourrait être considéré comme une forme de « contrepartie de prestations contractuelles »¹⁸ pour le pouvoir adjudicateur. Une telle interprétation serait plus évidente dans le cadre d'un marché public que celui d'une délégation de service public. Si toutefois cette interprétation était confirmée par une décision juridictionnelle, la subvention de la DSP pourrait être soustraite du total des subventions, qui serait alors de 27 % du total des produits en 2021.

Malgré la réforme de ses statuts en 2012, la ville de Nantes conserve une place importante dans la gouvernance. Elle dispose de 8 voix sur 22 au conseil d'administration, d'une minorité de blocage en assemblée générale, et d'un article prévoyant que les décisions les plus importantes du conseil d'administration ne puissent être délibérées qu'en présence de ses administrateurs.

En dépit d'une moindre présence des élus dans la gouvernance de l'association, les élus et les services de la ville de Nantes disposent toujours de moyens de contrôle importants sur la gestion opérationnelle de l'association, notamment via la convention de DSP. Le contrat de DSP prévoit ainsi les modalités de contrôle par la collectivité (art. 29), des comités et instances de suivi et de coordination (art. 30), des pénalités, la mise en régie (art. 33). C'est aussi la ville de Nantes qui fixe les tarifs que l'association peut facturer aux usagers dans le cadre de la DSP. L'association doit reprendre les contrats et exécuter les investissements dont la liste est fixée par la ville de Nantes. Par rapport à un marché public, la délégation de service public suppose un niveau de contrôle plus élevé de la ville de Nantes sur les conditions d'exercice des principales missions de l'association. La jurisprudence considère ainsi que le contrôle du délégataire est un des critères permettant de caractériser une délégation de service public¹⁹.

¹⁶ L'association a été créée en 1985 à l'initiative de la Ville de Nantes ([cf. hors-série de la revue place publique, 2021, sur l'histoire de l'association, commandé par l'Accoord](#)). Les statuts de 2004 modifient son appellation en « agence *municipale* pour la réalisation d'activités éducatives, sociales et culturelles », les statuts de 2012 comportent encore la mention « Ville de Nantes » sous le sigle de l'association.

¹⁷ Compte n° 74

¹⁸ CJCE 3 oct. 2000, The Queen HM Treasury, The University of Cambridge, no C-390/98

¹⁹ Conseil d'État, commune de Fontvieille, n° 396352, 9 décembre 2016 ; CE, Ville de Paris, 3 décembre 2010, n° 338272 et 338527 : « contrôle permettant de caractériser la volonté de la ville d'ériger ces activités en mission de service public »

La jurisprudence considère qu'un simple contrôle *a posteriori* ne constitue pas un contrôle par un pouvoir adjudicateur. « Répond en revanche à un tel critère une situation dans laquelle, d'une part, les pouvoirs publics contrôlent non seulement les comptes annuels de l'organisme concerné, mais également sa gestion en cours sous l'angle de l'exactitude des chiffres cités, de la régularité, de la recherche d'économies, de la rentabilité et de la rationalité et, d'autre part, ces mêmes pouvoirs publics sont autorisés à visiter les locaux d'exploitation et les installations dudit organisme et à rapporter les résultats de ces contrôles à une collectivité territoriale »²⁰.

Les dispositions de la DSP sur le contrôle de l'association sont effectivement mises en œuvre, conduisant la ville de Nantes à suivre et discuter très finement l'activité de l'association en cours d'année. Le contrôle effectivement exercé ne se borne pas à un contrôle *a posteriori* qui se limiterait aux comptes. En effet, le contrôle se situe bien en cours d'année, à travers de multiples instances pour « assurer un suivi continu des activités », dont un « comité de pilotage politique »²¹. L'instance de coordination se réunit trimestriellement pour examiner les données d'activité et les indicateurs clefs de gestion, comme le nombre d'enfants par animateur, au regard de la cible fixée par la ville de Nantes. Les données communiquées à la ville le sont au niveau le plus fin possible (fréquentation infra-trimestrielles site par site, par classe d'âge, absentéisme, etc.). Ces réunions ne sont pas de simples réunions d'information mais de gestion, au cours desquelles la ville de Nantes peut demander des travaux supplémentaires particuliers à l'Accoord²². Au cours de ces réunions, l'association soumet à la validation de la ville des décisions de gestion opérationnelles portant sur l'organisation de ses moyens, y compris en modifiant des règles de gestion, demande la création de postes supplémentaires, propose des évolutions du contrat de DSP²³ ou sollicite des « arbitrages budgétaires » sur des compléments de financements non prévus initialement par la DSP²⁴.

L'ensemble de ces éléments fait naître un doute sérieux sur la possibilité pour l'Accoord de se considérer avec certitude, comme elle le fait pourtant, exclue du champ des règles de la commande publique, notamment au regard du critère de contrôle par un pouvoir adjudicateur²⁵. Elle ne fonde pas son appréciation sur une analyse juridique, qu'elle soit interne ou externe. Compte tenu de ses liens avec les pouvoirs adjudicateurs et notamment la ville de Nantes, une telle analyse serait pourtant utile sur le plan de la maîtrise des risques.

²⁰ CJCE 27 févr. 2003, Adolf Truley, no C-373/00 point n° 74

²¹ Le comité se réunit deux fois par an, l'instance de suivi technique trois fois par an, l'instance de coordination tous les trimestres ; d'autres instances annuelles sont prévues : instance de coordination sur l'adolescence, comité de pilotage politique, instance de coordination avec le périscolaire, instance de coordination des locaux.

²² Exemple : comité du 29/09/2022 « La ville demande à L'Accoord la formalisation de la méthode et des critères retenus pour le calcul des ratios d'encadrement (animateurs comptabilisés, heures d'absences déduites, etc.). »

²³ Exemple : comité du 15/11/21 : « demandes ACCOORD : directeurs adjoints détachés du taux d'encadrement sur les multisites supérieurs à 120 enfants ; heures de préparation/installation complémentaires pour les équipes concernées par des changements de lieux liés à des travaux ; multispots, maintien le printemps & l'été de 12 sites ; 1 ETP mission handicap ; 1 ETP contrôle de Gestion. » ... « Le cahier des charges de la DSP intégrera-t-il cette forme d'accueil à partir de 2023 ? Si cette perspective se confirmait, il serait sans doute opportun de déployer une offre sur l'année 2022 qui ferait l'objet d'un avenant à la DSP. »

²⁴ Eléments/sujets d'équilibre et de financement du budget 2019 présentés le 26 avril 2019 en préparation du comité de suivi DSP/CVO du 24 mai 2019.

²⁵ Le CCAG-TIC (art.1) de l'association indique ainsi « L'Accoord fait le choix de ne pas recourir à la commande publique. Les contrats sont donc des contrats de gré à gré, régis par les présentes clauses. »

2.3.1.2 Une organisation de la fonction achats peu structurée

L'Accoord ne s'est pas organisée pour respecter les règles de la commande publique ou des règles équivalentes. Il n'existe pas de service « marchés publics » ni de service « achats » en son sein. Le service « services généraux », compétent en matière de logistique et « d'approvisionnements », n'est plus rattaché depuis des années à la direction générale adjointe « ressources » mais à la direction générale adjointe éducation pour des motifs étrangers à l'organisation rationnelle des services²⁶. Les marchés sont suivis par les responsables de service en fonction de leur domaine de compétence. Seuls certains achats, dans les domaines de l'informatique ou de la surveillance, ont fait l'objet d'une mise en concurrence, avec établissement d'un cahier des charges, de critères de sélection et rédaction d'une analyse des offres. Il conviendrait de généraliser ces pratiques à l'ensemble des achats, à tout le moins, à tous ceux dépassant les seuils de procédure et, *a fortiori*, de publicité. Le précédent contrôle de la chambre rappelait déjà en 2012 « qu'au-delà des aspects réglementaires et des risques qui pourraient peser sur l'association à cet égard, la mise en concurrence systématique des fournisseurs est également une mesure de bonne gestion ».

Sur les sites que la ville de Nantes met à sa disposition, l'Accoord a procédé à une mise en concurrence de la prestation de sécurité mobile/gardiennage et télésurveillance. Pour ses bâtiments, la ville de Nantes dispose également d'un prestataire extérieur. Un groupement de commandes²⁷ aurait pu être envisagé, permettant de ne pas dupliquer les procédures et potentiellement d'obtenir des conditions plus intéressantes. L'intérêt principal pour les acheteurs repose sur le lancement d'une consultation unique pour répondre aux besoins de plusieurs acheteurs en matière de travaux, de fournitures ou de services. Un groupement de commandes peut être constitué soit de façon temporaire, pour répondre à un besoin commun ponctuel, soit de manière permanente en vue de répondre à des besoins récurrents. Dans le cadre de la convention constitutive du groupement de commandes, les membres peuvent désigner parmi eux plusieurs coordonnateurs chargés de mener tout ou partie de la procédure de passation ou de l'exécution du contrat. On peut noter qu'Accoord est déjà membre du groupement de commandes d'achat d'électricité coordonné par Nantes métropole. La chambre souligne que l'adhésion à un groupement de commandes emporte l'obligation de respecter les règles de la commande publique pour les achats effectués par ce moyen (art. L. 2113-6 du code de la commande publique).

Il n'existe pas de guide de procédure interne ni de note de service concernant les achats. L'association ne dispose pas non plus d'une nomenclature d'achats, ce qui est un point faible au regard de la computation de seuils. Il n'existe pas de cumul des besoins identiques permettant d'apprécier le dépassement des seuils. La comptabilité ne rattache pas les opérations à des marchés. L'association ne dispose pas d'un logiciel dédié aux achats, ni de rubrique achats sur son site internet. L'association n'a pas mis en place de commission d'appel d'offres. Un tel manque de structuration de la fonction achats ne semble pas cohérent avec les enjeux financiers qui s'y rattachent (6,1 M€ d'achats au total en 2022).

²⁶ À l'origine, un conflit entre salariés est à l'origine de cette organisation, selon la directrice générale adjointe de l'Accoord en charge des ressources.

²⁷ Article L. 2113-6 du code de la commande publique : « Un groupement de commandes peut également être constitué, aux mêmes fins, entre un ou plusieurs acheteurs et une ou plusieurs personnes morales de droit privé qui ne sont pas des acheteurs, à condition que chacun des membres du groupement applique, pour les achats réalisés dans le cadre du groupement, les règles prévues par la présente partie. »

En matière de commandes alimentaires, le cumul des factures des deux principaux fournisseurs en 2021 était de 129 072 €, dépassant très largement le seuil de procédure (40 000 €) et de publicité (90 000 €), sans mise en concurrence (aucune demande de devis comparatifs n'a été faite). Les prestations ont été commandées au fur et à mesure, sans aucune computation ni réflexion préalable sur les besoins. Les prestations d'assurance, pourtant de l'ordre de 200 000 € annuels, ne sont pas non plus mises en concurrence. En outre, l'absence de mise en œuvre des règles de la commande publique pourrait faire naître un risque de conflit d'intérêts, pour les prestations commandées à des tiers ayant ou ayant eu des liens d'intérêts avec les dirigeants de l'association.

En réponse aux observations provisoires, l'Accoord indique qu'elle « *entend s'inspirer davantage des bonnes pratiques de la commande publique pour les achats les plus onéreux, et renforcer la prévention des risques. Ainsi, à partir de 2024, l'Accoord va appliquer une procédure d'achats visant à systématiser : la demande de 3 devis pour les achats de plus de 40 000 euros, la publication sur notre site d'appels d'offres pour les achats de plus de 90 000 euros dans une rubrique dédiée. Ces règles s'appliqueront aux achats atteignant ou dépassant ces montants, ainsi qu'aux grands postes d'achats, identifiés par la Direction financière. La fonction Achats, ainsi rattachée à la Direction financière sera davantage centralisée, notamment en termes de procédures et d'accompagnement des services lors des achats importants. En outre et conformément aux observations de la CRC et des recommandations de l'agence française anticorruption, la direction travaille à l'établissement d'un code de conduite anti-corruption et de prévention des risques qui sera, a minima, annexé au règlement intérieur pour être porté à la connaissance de l'ensemble des salariés. La direction étudiera l'opportunité de créer un comité d'audit pour accompagner l'ensemble de ces nouvelles mesures* ». La chambre prend note de ces engagements.

Concernant les groupements de commandes, la Ville de Nantes indique en réponse aux observations provisoires qu'une réflexion pourra être engagée sur la pertinence de groupements de commandes élargis à l'Accoord. Accord indique qu'elle « reste ouverte à étendre la pratique de mutualisation des achats lorsque cela s'avère plus efficient pour ses propres achats.

Recommandation n° 4. (Accoord) : Organiser un service « achats », mettant en œuvre une nomenclature interne pour évaluer le montant annuel des besoins par type de prestation, sur le fondement d'un guide d'achats, en respectant les principes de liberté d'accès, de transparence des procédures et d'égalité de traitement des candidats.

Recommandation n° 5. (Accoord, ville de Nantes) : Étudier le développement de groupements de commandes, notamment avec la ville de Nantes.

2.3.2 Une mise en concurrence du commissaire aux comptes à opérer pour une meilleure maîtrise des risques

Le commissaire aux comptes de l'Accoord exerce son mandat depuis 2010, il a été renouvelé en 2016 pour six ans puis en 2022, à nouveau pour six ans, sans mise en concurrence. Comme en convient l'association, la fin du troisième mandat du commissaire aux comptes, qui portera leur durée cumulée en continu à 18 ans, doit être l'occasion d'une consultation aux fins de mise en concurrence. Un changement de commissaires aux comptes pourrait contribuer à améliorer la maîtrise des risques. Le changement périodique de commissaires aux comptes est en effet une bonne pratique professionnelle²⁸, devenue obligatoire désormais pour les entités les plus importantes²⁹. En réponse aux observations provisoires, l'association indique qu'elle « est favorable à l'idée d'un changement qui sera à prendre en compte au moment voulu ». La chambre est favorable à une mise en concurrence à l'échéance du mandat en cours.

Recommandation n° 6. (Accoord) : Mettre en concurrence le prochain mandat de commissaire aux comptes, en prenant en compte l'intérêt d'une rotation des mandats du point de vue de la maîtrise des risques.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La culture de maîtrise des risques est encore assez faible dans la structure. La démarche engagée doit être approfondie, en lien avec des responsabilités opérationnelles et, à chaque fois que c'est possible, une obligation de résultat périodiquement contrôlée. Le contrôle de la probité n'est pas suffisamment structuré à l'Accoord ; il devrait être formalisé et systématisé, dans le cadre d'un véritable contrôle interne financier, qui fait défaut à ce jour, malgré la surface financière significative de l'association. L'organisation des achats de l'association n'est pas suffisamment structurée, ce qui ne lui permet pas d'en assurer pleinement la performance ni d'en maîtriser les risques juridiques.

Le risque de non vérification des antécédents judiciaires du personnel affecté à l'accueil collectif des mineurs n'est pas suffisamment maîtrisé. L'association n'avait pas mis en place de contrôle interne efficace sur ce point pourtant particulièrement sensible de son activité, pour lequel les exigences législatives ont été renforcées en 2022. Le nouveau dispositif de contrôle interne mis en place à la suite de l'instruction du présent rapport devra être effectivement mis en œuvre tous les 15 jours.

²⁸ Compagnie nationale des commissaires aux comptes, Pratique professionnelle relative à la rotation en application des dispositions de l'article L. 822-14 du Code de commerce, 22 juillet 2010, reprise par le Haut conseil du commissariat aux comptes.

https://www.h3c.org/wp-content/uploads/2020/06/Delib%C3%A9ration_H3C_BPP_rotation.pdf

²⁹ Directive 2014/56/UE transposée par l'ordonnance n° 2016-315.

La constitution d'un service des achats doit être l'occasion d'en formaliser les procédures afin de respecter les grands principes de la commande publique, dont le cadre constitue une référence utile compte tenu des caractéristiques de l'association. Les prestations les plus importantes doivent ainsi être plus systématiquement mises en concurrence, du point de vue à la fois de la performance et de la maîtrise des risques, s'agissant notamment de la prestation de commissaire aux comptes.

Le contrôle de l'honorabilité doit être étendu, selon des modalités adaptées, aux activités des centres socio-culturels qui présentent des risques similaires.

3 ACCUEIL DE LOISIRS : UNE DÉLÉGATION À MIEUX PILOTER EN MATIÈRE DE QUALITÉ DE SERVICE

3.1 Une DSP reconduite à chaque échéance

3.1.1 Une DSP 2018-2022 globalement équilibrée sur le plan financier malgré la crise sanitaire

3.1.1.1 Une convention amendée par quatre avenants, dont deux qui ont limité l'incidence de la crise sanitaire pour l'Accoord

L'offre en matière d'accueil des enfants, notamment via les centres de loisirs, est un enjeu important dans la ville de Nantes au regard de son évolution démographique sur la période récente. Le nombre d'enfants (0-14 ans) a progressé de 10 % entre 2014 et 2020³⁰. La fixation du niveau de l'offre (nombre de places) prévue dans le cadre de la DSP est du ressort de la ville de Nantes. La ville s'appuie pour ce faire sur les évolutions démographiques scolaires par territoire, en projetant un usage des centres de loisirs par 15 % en moyenne de la population scolaire. Elle se fonde en cela sur les prévisions de l'INSEE et les données du rectorat sur les fréquentations scolaires. Le schéma directeur des écoles, élaboré en 2017, prévoit ainsi 30 chantiers, dont 5 écoles neuves. Dans une grande partie de ces écoles, un pôle extra/périscolaire est intégré.

Des ajustements de l'offre peuvent être décidés par avenant à la DSP. La répartition de l'offre est ainsi ajustable, notamment en modifiant la carte des écoles de rattachement des centres de loisirs. Ce type d'évolution est décidé conjointement par la ville de Nantes et par l'Accoord, au plus tard en avril pour la rentrée de septembre.

³⁰ INSEE.

La DSP couvrant initialement les années 2018-2021 a été signée le 24 novembre 2017. Elle se situe globalement dans la continuité du contrat précédent. Elle prévoit toutefois des évolutions avec les centres « grand air » pour les vacances, permettant un regroupement dans ces centres proches de grands espaces verts. En matière d'inscriptions, le système de priorité³¹ a été abandonné. Les horaires d'ouverture ont été élargis à 8h15 au lieu de 8h30 et l'accueil à 7h30 a été regroupé dans neuf centres, dans une logique d'optimisation des moyens, au regard de sa faible fréquentation.

L'avenant n° 1 prévoit, au titre de l'année 2018, une diminution du montant versé à l'Accoord en raison d'un retard dans la mise en œuvre de nouvelles activités et d'une fréquentation inférieure à la cible.

L'avenant n° 2, prévoit, pour les années 2020 et 2021, un ajustement de la modalité de calcul de la contribution de la Ville au titre de l'accessibilité sociale en substituant l'année précédente à l'année en cours pour la prise en compte de l'inflation et du point d'indice de convention collective, ce qui est moins favorable à l'Accoord. Cette modification est motivée par le retard de mise en œuvre de la nouvelle grille tarifaire en 2018. Il prévoit aussi l'ouverture de quatre nouveaux sites d'accueil pour les enfants le mercredi, à hauteur de 372 places supplémentaires. Cette hausse de l'offre se traduit par une revalorisation du mode de calcul de la contribution de la ville au titre des charges de service d'environ 0,2 M€ en 2020-21. L'avenant finance un investissement supplémentaire (0,2 M€) de l'outil de paiement des factures des usagers.

Par avenant n° 3, signé le 15 juillet 2021, la Ville de Nantes a pris en charge les conséquences de la crise sanitaire pour l'association au titre de l'année 2020 :

- en n'appliquant pas les pénalités relatives à l'interruption partielle du service et à un écart négatif significatif entre le nombre de journées réalisées et les prévisions³², le montant théorique de ces pénalités est estimé par la chambre à 1,1 M€, montant qui ne figure ni dans l'avenant ni dans la délibération ;
- en finançant les surcoûts liés aux nouvelles modalités d'accueil des enfants du fait de la crise sanitaire (0,6 M€).

Cet avenant prolonge le contrat de DSP d'un an, compte tenu de la situation sanitaire en 2020 qui n'a pas permis de tenir le calendrier initial de renouvellement du contrat. Cette prolongation s'accompagne d'une nouvelle hausse du nombre de places (304), qui se traduit par une réévaluation à la hausse de la contribution de la ville.

Par avenant n° 4 du 1^{er} juillet 2021, la ville de Nantes a pris en charge les conséquences de la crise sanitaire pour l'association au titre de l'année 2020 :

- en n'appliquant pas les pénalités relatives à l'interruption partielle du service et à un écart négatif entre le nombre de journées réalisées et les prévisions : le montant théorique de ces pénalités est estimé par la chambre à 0,7 M€, montant qui ne figure non plus ni dans l'avenant ni dans la délibération ;
- en finançant les surcoûts liés aux nouvelles modalités d'accueil des enfants du fait de la crise sanitaire (0,3 M€).

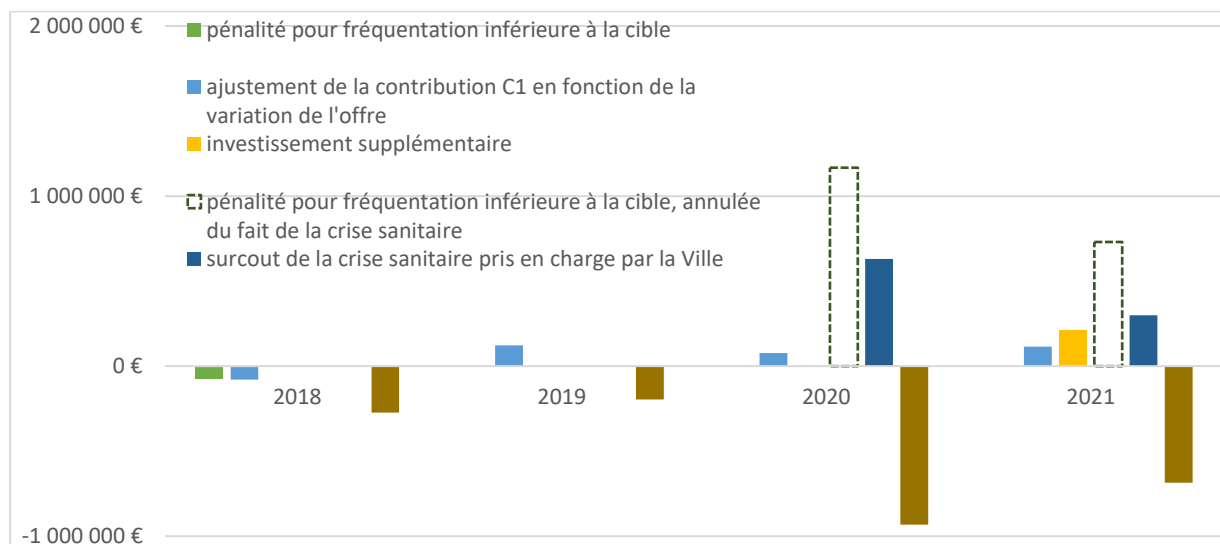
³¹ Les enfants ayant été présents 15 jours l'année précédente étaient prioritaires.

³² Article 29 de la convention initiale, mais l'article 33 prévoit la possibilité de modifier le contrat ne cas de circonstance imprévue.

Les versements supplémentaires de la ville à l'occasion de la crise sanitaire en 2020 et 2021 ont été compensés par la baisse de sa contribution au titre de l'écart entre les tarifs théoriques, équilibrant la DSP, et les tarifs sociaux, du fait de la baisse de fréquentation. Cet écart entre la contribution initiale et la contribution définitive de la ville est de 0,9 M€ en 2020 et de 0,7 M€ en 2021.

Entre 2018 et 2021, ces avenants ont conduit, soit par modification du contrat initial soit par constatation des écarts entre les montants prévus et les formules de calcul, à une incidence financière négative pour l'Accoord cumulée de 0,8 M€. Si l'on intègre la valeur théorique des pénalités relatives à l'insuffisance de fréquentation, annulées intégralement en 2020-21 du fait de la crise sanitaire, l'incidence financière de ces avenants serait positive pour l'Accoord, à hauteur de 1,1 M€.

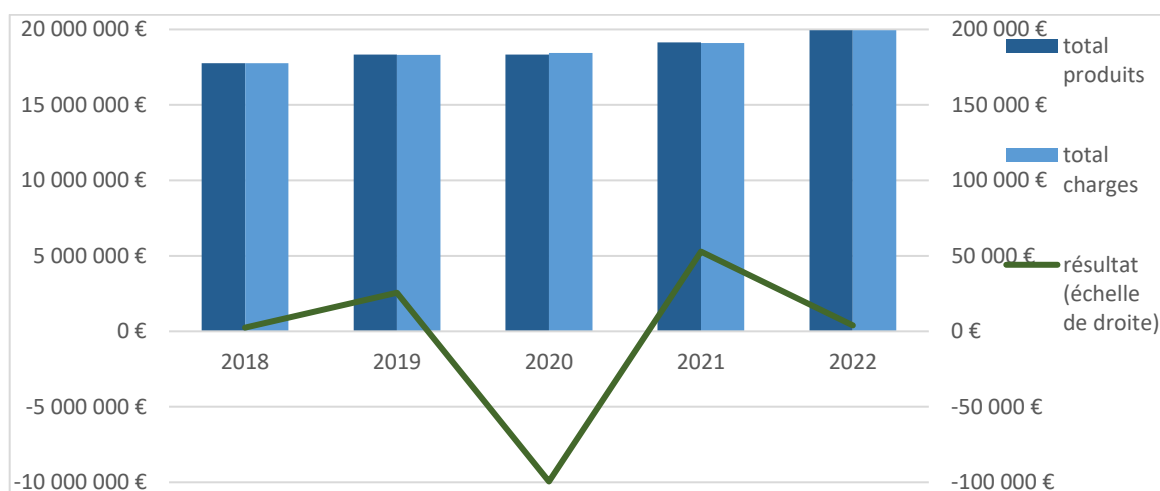
Graphique n° 1 : Incidence des avenants pour l'ACCOORD par rapport au contrat initial



Source : CRC d'après DSP initiale (pénalités calculées uniquement pour la fréquentation, pas les fermetures).

Sauf en 2020 (- 99 445 €), le résultat des comptes de la DSP est toujours légèrement positif chaque année. Le résultat cumulé de 2018 à 2022 est lui légèrement négatif (- 14 837 €). La variation annuelle moyenne des charges est identique à celle des produits, ce qui concourt à l'équilibre de la DSP sur la durée de la convention.

Graphique n° 2 : Évolution des charges, produits et résultat



Source : CRC d'après comptes de la DSP ACCOORD

3.1.1.2 Des demandes budgétaires formulées en cours d'exécution, sans lien avec l'évolution de l'offre ni données relatives à la productivité

Malgré un financement conséquent, indexé et des avenants, l'Accoord a formulé des demandes budgétaires complémentaires en comité de suivi de la DSP. Pour le budget 2019, le cumul des demandes budgétaires complémentaires atteint un million d'euros. Parmi ces demandes, la demande de compensation par la Ville de Nantes de baisses de financements de la CAF, à hauteur de 120 000 €³³ peut surprendre. Certes, l'association argue qu'elle ne connaissait pas l'évolution des financements de la CAF au moment de la négociation de la DSP. Néanmoins, une DSP se caractérise par l'existence d'un risque d'exploitation pour le délégataire.

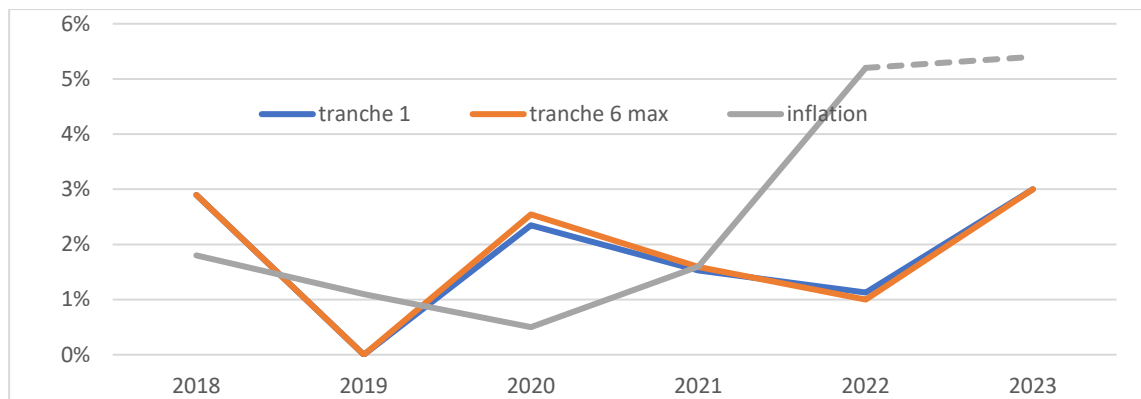
En outre, ces demandes ont été formulées sans que l'efficience des moyens mis en œuvre au titre du contrat n'aient pu être mesurées. En effet, le chapitre sur « le rendement et la productivité » ne comporte aucun élément relatif à la productivité. À la place, il liste tous les travaux immobiliers effectués, dans le détail, alors que cela n'a pas de rapport avec cette thématique. Aucun ratio de productivité n'est présenté. Le taux d'encadrement des enfants pourrait par exemple constituer un indicateur présenté dans le rapport annuel. Il fait déjà l'objet d'échanges sous l'angle de l'efficience dans les comités de suivi avec la ville de Nantes. À la suite de l'instruction de la chambre, le rapport du délégataire pour 2022 a évolué pour intégrer les taux d'encadrement. Cette démarche doit encore être complétée par d'autres indicateurs de contrôle de gestion (dépenses totales rapportées à la fréquentation, dépenses rapportées à la surface occupée, etc.).

³³ Éléments/sujets d'équilibre et de financement du budget 2019 présentés le 26 avril 2019 en préparation du comité de suivi DSP/CVO du 24 mai 2019.

Pour l'année 2019, l'Accoord a demandé une compensation de la stabilité des tarifs à hauteur de 65 000 €. Pour calculer la subvention de la ville de Nantes, la convention³⁴ prévoit en effet une actualisation des tarifs en tenant compte de l'inflation et des coûts spécifiques à l'association³⁵. La mise en œuvre des nouveaux tarifs décidés pour janvier 2018 par le conseil municipal n'a été mise en œuvre par l'Accoord qu'en octobre 2018.

Durant la DSP, sur la période au contrôle, les tarifs appliqués par l'Accoord ont augmenté, mais à des niveaux cumulés inférieurs à l'inflation, l'année 2020 ayant fait l'objet d'un rattrapage après la stabilité de 2019, en partie dû au retard de mise en œuvre de la nouvelle grille tarifaire en 2018.

Graphique n° 3 : Évolution des tarifs appliqués par l'Accoord



Note : Tranche 1 = quotient familial le plus faible / tranche 6 max : tarif maximum pour le quotient familial le plus élevé. Inflation : INSEE, sauf 2023 : prévision Banque de France (mars 2023)

Source : CRC d'après rapports du délégataire et INSEE

³⁴ Art. 20.4 : « pour la détermination du montant réel de la contribution C2, les tarifs 2018 [...] seront actualisés selon la même formule. »

³⁵ Indice salarial de la convention collective de l'animation.

3.1.2 Une DSP 2023-2024 dont le calendrier est coordonné avec celui du marché du périscolaire

3.1.2.1 Un contrat plus favorable à l'Accoord en termes d'indexation de ses coûts

Malgré une mise en concurrence, l'Accoord est le seul attributaire. La mise en concurrence d'un seul bloc composé de l'ensemble du territoire de la commune et de l'ensemble des prestations de loisirs (le mercredi et les vacances), sans décomposition du territoire communal en grands secteurs, n'a pas favorisé une concurrence effective. Peu d'entités ont la taille et l'expérience nécessaires pour pouvoir déposer une offre sur ce type de prestations. Un allotissement aurait probablement permis de favoriser le dépôt d'offres concurrentes³⁶. En réponse aux observations provisoires, la Ville de Nantes indique que *« si un allotissement des services en différents territoires de la Ville peut faire partie des scénarios et peut, au moins théoriquement, favoriser la concurrence, il pourrait constituer un inconvénient pour la gestion et la coordination par la ville de Nantes de plusieurs acteurs et au regard de la lisibilité de l'offre aux familles et des risques de disparités de niveau de services au sein d'une même commune »*.

En conséquence, la ville de Nantes affirme qu'elle n'a pu que choisir l'Accoord malgré une note technique relativement faible (50/100 avant le stade de la négociation), due à des précisions insuffisantes sur les modalités d'organisation et d'exploitation du service, les conditions d'accès au service, le dimensionnement et la qualification des équipes ainsi que la transparence financière de la proposition³⁷.

Le contrat est conclu pour une durée de 2 ans, soit du 1^{er} janvier 2023 au 31 décembre 2024, en cohérence avec le calendrier du marché du périscolaire confié, lui, à l'association Léo Lagrange Ouest. Il est attendu des deux opérateurs (respectivement sur l'extrascolaire et le périscolaire) une coopération accrue avec notamment une cellule ressources humaines commune, afin de faciliter la gestion du personnel salarié des deux structures et une cellule pédagogique commune, chargée de bâtir des projets en matière de multimédia, transition écologique, petite enfance et inclusion.

L'une des évolutions majeures du nouveau contrat de DSP est l'augmentation des places en centres de loisirs à partir de la rentrée 2024 (+ 500 places) et pour les séjours de vacances (+ 300 places). Cela s'accompagne d'une hausse du nombre de postes d'animateurs (+ 10 postes pour l'accompagnement des enfants à besoins particuliers et + 16 animateurs « multispot »³⁸ pour les vacances d'été).

³⁶ Possible en DSP : [TA Marseille, 16 juillet 2018, n° 1804849, Société ELRES](#) : « pas de nature à remettre en cause la réalité de la comparabilité des offres dès lors que l'autorité délégante [...] compare et note les offres lot par lot et que le respect du principe d'égalité ne s'apprécie qu'entre les candidats à un même lot. »

³⁷ Commission de délégation de service public du 23 mai 2022.

³⁸ Offre accessible gratuitement et organisée l'été en dehors des centres de loisirs (parcs, etc.).

Tableau n° 1 : Évolution du nombre de places de 2018 à 2024

		2018	2020	2022	2024	Total 2018-24
Centres de loisirs	places supplémentaires		+372	+304	+500	+1 176
	évolution en %		+16%	+11%	+16%	+51%
	total de places	2324	2696	3000	3500	3500
Séjours	places supplémentaires				+300	+300
	évolution en %				+18%	+18%
	total des places	1700	1700	1700	2000	2000

Source CRC d'après contrats de DSP et avenants

Le nouveau contrat est plus favorable à l'Accoord sur le plan financier. L'actualisation de la contribution de la ville est désormais faite en référence à l'inflation et à la variation du point salarial de la convention collective de l'année en cours³⁹ au lieu de l'année précédente. Ce mécanisme était particulièrement pénalisant pour l'Accoord avec la remontée de l'inflation, notamment en 2022. Le risque d'exploitation demeure, l'aléa de fréquentation reposant toujours sur le délégataire, notamment avec la hausse des désistements des usagers.

3.1.2.2 Coopération avec l'association Léo Lagrange en matière de ressources humaines

Du fait des périmètres d'intervention des deux structures, l'une sur le périscolaire, l'autre sur l'extrascolaire, les temps de travail des intervenants peuvent se compléter. Une majorité d'animateurs sont ainsi salariés des deux structures. Un cadre est dès lors posé pour permettre l'échange d'informations en RH entre les deux opérateurs sur les salariés communs.

Tableau n° 2 : Salariés en commun

	2018	2019	2020	2021
<i>Nombre de salariés communs</i>	171	179	155	174

Source : ACCOORD

Ces échanges reposent sur deux axes :

- la tenue d'un tableur sur les salariés communs en CDI comportant les informations notamment sur le type de contrat de travail, la date d'arrivée, le type de poste, le lieu d'affectation, la mutuelle, etc. Ce tableau est mis à jour tous les deux mois. Tableau tenu par la RRH/Léo Lagrange et la chargée de recrutement et emplois/Accoord ;

³⁹ Art. 23.4 du contrat.

- les échanges directs par téléphone, courriels ou en réunion sur les situations individuelles ou les problématiques du moment. Ces contacts se font à l'échelle des services (recrutement, formation, paie, etc.). Au moins une fois par an, les directions se rencontrent.

L'objectif est de permettre à tous les salariés qui le souhaitent de pouvoir compléter leur temps de travail en bénéficiant d'heures dans les deux structures.

Avec la nouvelle DSP sur 2023 et 2024, la Ville de Nantes a financé un demi ETP dans chacune des structures afin de renforcer ces liens au travers d'une cellule RH. Celle-ci vient d'être créée. Une première réunion s'est tenue en février 2023 entre les deux salariés affectés à cette cellule. Un bilan annuel sera fourni à la collectivité pour montrer l'impact de cette coopération renforcée.

3.1.2.3 Enjeux de la coordination des calendriers des opérateurs extra et périscolaire

La coordination des calendriers des DSP des centres de loisirs et du marché du périscolaire permet à la ville de Nantes de faire évoluer ces deux services de façon plus coordonnée. Plusieurs options théoriques s'offrent à la ville :

- le maintien de deux opérateurs dans le cadre juridique actuel (DSP/marché) ou dans le cadre d'un marché avec deux lots (périscolaire/extrascolaire) avec la poursuite de la coordination engagée entre les opérateurs ;
- la reprise en régie de tout ou partie de ces activités ;
- le choix d'un seul opérateur pour gérer le périscolaire et l'extrascolaire ;
- une pluralité d'opérateurs intervenant sur un périmètre découpé en plus de deux lots.

La reprise en régie serait difficilement envisageable en l'état actuel selon les services de la ville de Nantes, compte tenu notamment des effectifs déjà conséquents gérés par la direction de l'éducation. Une reprise en régie des seuls effectifs de restauration du mercredi pourrait constituer une solution *a minima*, mais dont le coût de mise en œuvre serait à mettre en balance avec l'intérêt. Une telle évolution serait cohérente avec l'approvisionnement en repas de l'association auprès de la cuisine centrale de la ville de Nantes.

En théorie, la constitution d'un opérateur unique pourrait présenter certains avantages pour les usagers et les salariés. Pour les usagers, l'interlocuteur serait unique quel que soit la période concernée. Pour que cette évolution représente un réel avantage, cela supposerait toutefois d'envisager une convergence des modes de fonctionnement quant aux réservations de places. Une telle convergence n'est pas évidente, compte tenu des nécessités de planification plus importantes pour les centres de loisirs, du fait notamment de l'organisation des repas, et pour l'organisation des séjours de vacances.

Du point de vue des salariés, l'avantage serait d'avoir un employeur unique. Cela pourrait permettre d'augmenter la proportion des animateurs avec des contrats à temps complet ou quasi-complet. Cela pourrait permettre de développer les possibilités de déroulé de carrière et ainsi diminuer l'absentéisme et la baisse de l'ancienneté. Du point de vue de l'employeur, la gestion d'effectifs plus importants pourrait permettre de mutualisations et optimisations permettant de réduire le recours aux CDD⁴⁰ aux CDI intermittent⁴¹. Elle suppose toutefois un contrôle interne renforcé dans la gestion des ressources humaines, notamment dans le contrôle de l'honorabilité.

La création d'un opérateur unique pourrait faciliter la gestion des locaux et du matériel pédagogique, notamment si le taux de mutualisation des locaux augmente. Un tiers des locaux est non mutualisé avec les écoles. L'augmentation de la mutualisation des locaux pourrait être poursuivie à moyen terme afin d'en optimiser l'utilisation. Cette tendance, mise en œuvre pour les nouveaux équipements scolaires, correspond en outre à une attente des parents, qui ne sont que 22 % à préférer un centre de loisirs en dehors des locaux scolaires⁴².

La constitution d'un tel opérateur, si la ville de Nantes souhaitait s'engager cette direction et dans l'hypothèse où l'Accoord serait choisie, supposerait néanmoins une fiabilité accrue de ses procédures, notamment d'achat et de ressources humaines, une gouvernance qui reste stable et une capacité accrue de la ville de Nantes à le piloter, notamment à travers des rapports du délégataire qui comportent de véritables indicateurs de qualité de service et de productivité.

L'éventuelle constitution d'un opérateur unique périscolaire-extrascolaire, si l'Accoord était retenu, pourrait poser la question du maintien des centres socio-culturels au sein de la même association. En effet, le nouveau pôle ainsi constitué sur la thématique périscolaire-extrascolaire deviendrait encore plus prépondérant que ne l'est aujourd'hui l'activité de centres de loisirs, déjà aujourd'hui largement majoritaire. Le souhait éventuel de ne pas faire dépasser une certaine taille à un opérateur associatif pourrait plaider en faveur d'une réflexion sur la dissociation entre périscolaire-extrascolaire et centres de loisirs. En effet, au regard de la surface financière que représenterait le nouvel opérateur en l'absence d'une telle dissociation, les garanties de contrôle apportées par le cadre associatif apparaissent bien moindres que celles d'une exécution en régie, notamment du fait de l'intervention du comptable public dans cette dernière hypothèse. L'Accoord est toutefois très attachée aux synergies entre ses activités extrascolaires et des centres socio-culturels.

En réponse aux observations provisoires, la ville de Nantes indique que sa « réflexion porte sur les différents schémas d'organisation possibles des accueils périscolaires et extrascolaires, leurs avantages et inconvénients au regard du parcours des familles, la qualité du service et les conditions de travail des animateurs ».

⁴⁰ Entre 400 et 700 CDD sont dénombrés à L'Accoord annuellement.

⁴¹ Le contrat de travail intermittent (CDII ou CD2I) permet au salarié d'alterner des périodes travaillées et des périodes non travaillées. Ce contrat peut être conclu, sous conditions, dans des secteurs connaissant d'importantes variations d'activité.

⁴² Enquête usagers restituée à la ville de Nantes par TMO le 17 novembre 2021.

3.2 Qualité de service : des indicateurs à redéfinir

3.2.1 Un rapport annuel trop descriptif et centré sur des indicateurs de fréquentation

La délégation de service public (DSP) prévoit que le délégataire met en œuvre dans son rapport des indicateurs de qualité de service, portant sur « l'appréciation que les usagers du service ont du service fourni et sur la qualité de l'information sur le déroulement de ce service : réception du public, organisation de l'accueil, information transmise, réservation ».

Le rapport annuel comporte bien un chapitre relatif à la qualité de service. Son contenu en est toutefois assez éloigné. En effet, les développements de ce chapitre sont trop descriptifs. Après des éléments quantitatifs sur la fréquentation et la typologie du public, le rapport liste les activités réalisées centre de loisir par centre de loisir. Ils relèvent davantage d'un rapport d'activité que d'une véritable analyse de la qualité de service. Cette dernière supposerait d'étudier l'évolution d'indicateurs de qualité de service. Une telle démarche pourrait reprendre les éléments d'évaluation du projet associatif sur la partie centre de loisirs, qui correspondent mieux à une évaluation de la qualité, notamment dans leur version antérieure à 2020. Le rapport du délégataire pourrait aussi s'articuler plus explicitement avec les axes du projet éducatif de territoire de la ville de Nantes.

Alors que le contrat de DSP⁴³ prévoit des obligations de mesure de la qualité de service appréciée par les usagers, le rapport en est en grande partie dépourvu. C'est la ville de Nantes qui a dû commander une prestation de mesure de la qualité de service livrée en novembre 2021 par un prestataire extérieur. Ce type d'évaluation de la qualité du service perçue par les familles, interrogées par le prestataire sur leur niveau de satisfaction, répond bien davantage à l'objectif prévu au contrat de DSP. Néanmoins, l'annexe à la DSP relative aux indicateurs de qualité de service est excessivement centrée sur des éléments quantitatifs, ce qui peut expliquer en partie le biais du rapport du délégataire. En réponse aux observations provisoires, l'Accord indique qu'une enquête sur la qualité de service sera mise en place en 2024. La chambre prend acte de cet engagement.

L'évaluation réalisée en 2021 par un prestataire extérieur pour la ville de Nantes a permis de mettre en évidence les sujets suivants :

- 61 % des parents interrogés ont rencontré des difficultés pour inscrire leur enfant au centre de loisirs. Ces difficultés sont principalement liées au nombre de places disponibles et aux modalités liées aux démarches d'inscription en ligne ;
- 14 % des répondants ne sont pas parvenus à inscrire leur enfant au centre de loisirs, notamment pour les parents utilisant ce service pour la première fois (43 % d'entre eux n'ont pas obtenu de place) ;
- Plus de 70 % des répondants ne s'estime pas suffisamment informés sur le projet éducatif et sur l'équipe d'animation du centre.

⁴³ Art. 28.1.2. de la DSP 2018-2021.

Concernant l'information sur le projet éducatif et sur l'équipe d'animation, le site internet de l'Accoord n'a pas été modifié pour tenir compte de l'enquête usagers de 2021. En effet, la fiche relative à chaque centre de loisirs ne comporte pas d'informations sur l'équipe d'animateurs et le projet éducatif n'est pas disponible.

L'enquête menée auprès des usagers par la ville de Nantes en 2021 pourrait aussi servir de référence pour élaborer des indicateurs de qualité de service. L'Accoord devrait mener elle-même une enquête annuelle de satisfaction auprès des usagers afin d'adapter au mieux son service et de mieux rendre compte de la qualité dans le rapport du délégataire. Ce type d'enquête annuelle est pratiquée par d'autres services publics locaux de la métropole, comme celui des transports collectifs⁴⁴. En réponse aux observations provisoires, l'association indique qu'elle met à l'étude la faisabilité d'une enquête de satisfaction tous les deux ans. La chambre estime qu'une périodicité annuelle et la publication de cette enquête seraient souhaitables et appréciées des utilisateurs.

3.2.2 Un suivi des réclamations insuffisant

Les réclamations peuvent être effectuées au niveau local ou au niveau central. Il n'existe toutefois aucun dispositif formalisé de décompte et d'analyse des réclamations. Un millier de saisines par courriel sont reçues chaque année au siège, où elles sont soit traitées directement soient réorientées vers les centres concernés. Il n'existe pas d'analyse, ne serait-ce que statistique de ces saisines. Le nombre de réclamations mentionné dans le rapport du délégataire⁴⁵ est bien inférieur à celui des saisines uniquement au niveau central, celles réalisées au niveau local n'étant pas décomptées. Il n'existe pas de suivi des réclamations en fonction des centres concernés, qui permettrait d'objectiver les dysfonctionnements ou ma qualité de service des différents centres. Les réclamations au niveau local ne font pas l'objet de statistiques ou d'analyses.

Le rapport annuel du délégataire comporte pourtant un chapitre consacré aux « réclamations et contentieux » mais qui ne recense qu'un très faible nombre de réclamations (deux en 2021) sans description ni analyse et qui se réduit à quelques lignes dans les rapports 2018 à 2021. À la suite des échanges au cours de l'instruction du présent rapport, le contenu du rapport annuel 2022 a été enrichi sur le thème des réclamations, qui fait désormais une demi-page. Une synthèse des principaux thèmes de réclamations a été ajoutée. En 2022, les réclamations portent sur trois principaux thèmes :

- l'accompagnement dans l'utilisation de l'interface de réservation (e-service) ;
- les délais d'attente pour accéder à la réservation à l'ouverture ;
- le manque de places dans certains secteurs de la ville (centre-ville, Ile de Nantes pointe ouest et Est-Erdre).

⁴⁴ Organisé par exemple par la [SEMITAN](#).

⁴⁵ Entre deux et huit par an sont mentionnées dans ces documents.

L'association pourrait envisager soit d'adopter un nouvel outil, soit de développer un module d'échange avec l'utilisateur sur le logiciel de facturation (Maelis) ou sur le portail *e-service*. Compte tenu des difficultés, par ailleurs, à faire évoluer ces outils en fonction des besoins de l'activité de l'association, celle-ci pourrait utilement organiser le suivi des réclamations sans évolutions logicielles majeures. Le simple suivi statistique des messages déposés par les usagers sur site internet de l'association serait une première étape facile à mettre en œuvre. Ensuite, un simple comptage des réclamations des usagers au niveau local permettrait d'objectiver l'évolution de celles-ci et de comparer les centres. En réponse aux observations provisoires, l'association indique « *qu'aux fins d'améliorer l'évaluation des demandes entrantes de nos usagers, l'Accoord acte le principe de supprimer toute adresse email dans ses documents de communication et de renvoyer systématiquement vers un formulaire en ligne sur son site Internet. Cela permettra de quantifier les requêtes en fonction de leur objet. Cette mesure sera effective à partir de 2024* ». La chambre prend note de cet engagement.

Recommandation n° 7. (Accoord) : Rendre compte dans le rapport du délégué de la qualité de service à travers un suivi des contacts et réclamations des usagers ainsi qu'au moyen d'une enquête annuelle de satisfaction menée auprès des familles.

3.2.3 Un pilotage de l'encadrement à renforcer

3.2.3.1 Un nombre global d'enfants par animateur qui respecte les plafonds réglementaires mais qui se situe en dessous de la cible de la DSP

Les accueils collectifs de mineurs sont soumis à des plafonds réglementaires de nombre d'enfants par animateur, qui varient suivant l'âge et le type d'accueil, avec pour objectif d'assurer la sécurité des enfants⁴⁶. En outre, la DSP fixe une cible de nombre d'enfants par animateur, qui a un double objectif. Cette cible permet de définir un niveau de qualité de service, qui a été supérieur aux normes réglementaires jusqu'en 2022⁴⁷, et un ratio de gestion, qui peut être utilisé pour mesurer la productivité. Ce levier a été utilisé à l'occasion de la nouvelle DSP. Le contrat 2023-2024 a ainsi fait évoluer les taux d'encadrement par rapport à la DSP précédente, en augmentant le nombre d'enfants par animateur pour le mercredi. La cible d'encadrement de la DSP, désormais alignée sur le plafond réglementaire passe :

- pour les moins de six ans, d'un animateur pour huit enfants à un animateur pour dix enfants ;
- pour les plus de six ans, d'un animateur pour douze enfants à un animateur pour quatorze enfants.

⁴⁶ Art. R. 227-16 du code de l'action sociale et des familles.

⁴⁷ La cible est restée fixée sur les plafonds réglementaires antérieurs au décret n° 2016-1051 du 1^{er} août 2016 relatif au projet éducatif territorial et à l'encadrement des enfants scolarisés bénéficiant d'activités périscolaires dans ce cadre, qui a permis une hausse du nombre d'enfants par animateur pour les communes dotées d'un projet éducatif territorial.

Dans ses comptes rendus à la ville de Nantes, l'Accoord n'est pas en capacité de distinguer les ratios d'encadrement entre les enfants de moins de six ans et de plus de six ans car les heures des animateurs ne sont pas affectées par tranche d'âge. Pour autant, la cible plafond des ratios d'encadrement est pondérée en fonction des fréquentations pour les moins de six ans et pour les plus de six ans.⁴⁸ En réponse aux observations provisoires, l'association indique que « *les équipes ne sont pas spécifiquement affectées à une tranche d'âge. Les animateurs peuvent changer de publics en cours d'année et s'adaptent aux effectifs. Il n'est donc pas possible de codifier analytiquement dans le logiciel de gestion du temps de travail chaque animateur sur une tranche d'âge particulière* ».

Pour assurer le respect des taux d'encadrement, l'association met à jour annuellement la composition des équipes des centres en fonction de leur objectif de fréquentation. Le contrôle de gestion au siège de l'association en assure un suivi régulier afin de réguler le nombre d'animateurs. Ce contrôle interne à l'association ne distingue toutefois pas les taux d'encadrement par âge, il suit une cible unique, d'un animateur pour douze enfants depuis 2023 pour le mercredi, contre un pour dix jusqu'en 2022. Le nombre d'enfants par animateur a toutefois pu dépasser la cible dans certains centres, à certaines périodes. Ainsi en 2021, les centres de l'Observatoire et Manu ont eu des ratios trimestriels légèrement supérieurs à 10 enfants par animateurs durant une période de l'année.

L'été, l'Accoord n'adapte pas les présences des animateurs au nombre d'enfants inscrits par jour. Par exemple, les mercredis des vacances où il y a moins d'inscrits mais autant d'animateurs, de même pour les ponts.⁴⁹ Une réflexion sur l'optimisation de la présence des animateurs serait souhaitable. En réponse aux observations provisoires, l'association indique que « *cette réflexion sur l'optimisation de la présence des animateurs existe. Elle doit concilier les règles du code du travail, la réalité du marché de l'emploi et la volonté de mener une politique RH socialement responsable.* »

Les ratios d'encadrement sont supérieurs aux plafonds réglementaires⁵⁰ et à la cible de la DSP, qui se situait au-dessus des ratios réglementaires jusqu'en 2022. Les ratios d'encadrement globaux sont de 7,4 enfants par animateur en 2021 et de 7,8 enfants par animateur en 2022. Jusqu'à fin 2022, la cible globale de l'association était de 10 enfants par animateur. Il pourrait exister des marges d'efficience. C'est la direction prise par la nouvelle DSP, qui conduit de l'association à augmenter à partir de 2023 la cible globale à douze enfants par animateur.

3.2.3.2 Une ancienneté des animateurs en baisse

La proportion d'employés dont l'ancienneté est supérieure à trois ans passe de 49 % en 2018 à 31 % en 2022⁵¹. La proportion d'employés de moins de 25 ans dans l'effectif est passée de 18 % en 2018 à 30 % en 2022. La rotation plus importante du personnel est en lien avec les difficultés de recrutement, en hausse dans le secteur de l'animation.

⁴⁸ Compte rendu de la réunion de suivi de la DSP du 26/09/2022.

⁴⁹ Compte rendu de la réunion de suivi de la DSP du 26/09/2022.

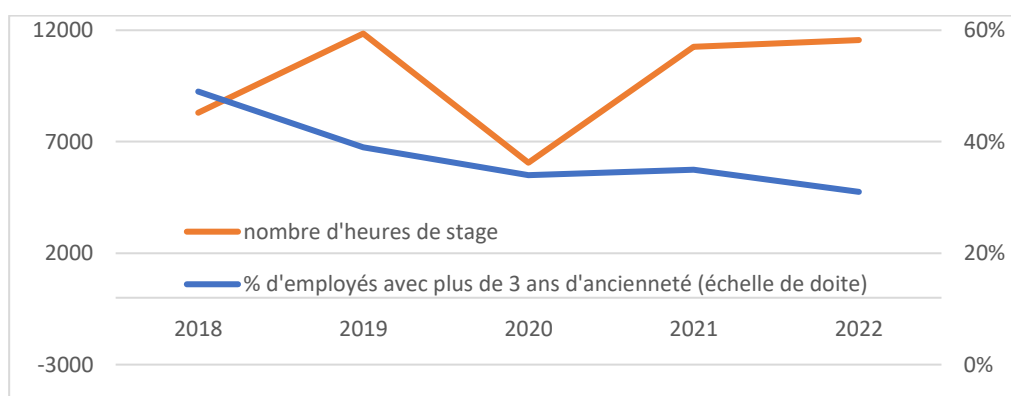
⁵⁰ Enfants de moins de six ans : un animateur pour dix enfants pour le mercredi, un pour huit pour les vacances scolaires ; Enfants de plus de six ans : un animateur pour quatorze enfants pour le mercredi, un pour douze pour les vacances scolaires.

⁵¹ Bilan sociaux 2018 à 2022.

L'essentiel du personnel qui assure l'encadrement pédagogique des enfants est titulaire d'une formation en la matière⁵². On compte toutefois 31 salariés assurant l'encadrement des enfants sans formation recensée dans l'état du personnel affecté à la DSP, dont deux animateurs, six animateurs spécialisés, vingt-deux directeurs adjoints d'équipement et une directrice d'équipement. Dans ce dernier cas un diplôme est toutefois renseigné dans l'application du contrôle de l'honorabilité (TAM). Une fiabilisation de l'état du personnel affecté à la DSP pourrait permettre d'identifier les éventuels besoins de formation pour les personnels encadrant les enfants. En réponse aux observations provisoires, l'association indique « *qu'après vérification auprès du Service Formation et croisement du fichier DSP 2021, sur les 31 personnels non formés identifiés, il s'avère que 5 des Directeurs adjoints d'équipement sont affectés sur des missions d'adjoint dans un CSC et non un ACM. Sur les 17 restants, seuls 2 ne disposent que d'un BAFA ou d'un CAP Petite Enfance (voir tableau actualisé ci-dessous). Le fichier DSP précédemment transmis n'était pas complètement à jour concernant les formations pour ces postes d'adjoints* ».

La baisse de l'ancienneté du personnel n'a pas été compensée, en termes de compétences, par une hausse des heures de formation, qui est stable depuis 2019, hors crise sanitaire en 2020.

Graphique n° 4 : Heures de formation et ancienneté des employés



Source : CRC d'après bilans sociaux

3.2.3.3 Une mise en œuvre du dispositif « colos apprenantes » insuffisamment suivie

Le dispositif des « colos apprenantes » est un label délivré par l'État, qui garantit des bons niveaux de qualité de l'offre éducative et des conditions de sécurité assurées par un encadrement qualifié et expérimenté. Il permet aux participants d'acquérir ou de consolider des connaissances et des compétences par des démarches et des méthodes d'éducation populaire assurant un haut niveau de qualité éducative. L'Accord a bénéficié de 544 400 € de subvention de l'État entre 2021 et 2022 au titre des colos apprenantes.

⁵² BAFA, BPJEPS, etc.

L'ambition éducative portée par cette subvention exceptionnelle ne se traduit pourtant pas systématiquement par un enrichissement du programme du séjour. Lors d'un contrôle du service départemental de la jeunesse (SDJES), il a été constaté que la directrice du séjour n'avait pas connaissance du rattachement de son séjour à ce dispositif. Le rapport « *s'interroge sur l'accompagnement de l'organisateur pour renforcer la qualité éducative de ce séjour pour lequel le label accordé, assorti d'une bonification financière, implique une ambition particulière en matière d'apprentissage non scolaires (cf. l'hygiène alimentaire qui ne dénote pas de bonnes pratiques d'apprentissages* »⁵³. En réponse aux observations provisoires, l'association estime que le contrôle cité ne serait pas représentatif de sa mise en œuvre du dispositif de colos apprenantes.

3.2.4 Une gestion des réservations et des désistements peu optimale pour les usagers et pour l'allocation des places

3.2.4.1 Une gestion des réservations peu souple, qui ne permet pas de remettre à disposition les places tardivement annulées

Pour l'accueil du mercredi la réservation se fait à l'année. Par exemple, pour l'année 2023/2024, les inscriptions ont été ouvertes un jour ouvrable en juin à 9 heures. À 9 heures, les personnes connectées sur le portail internet *e-service* avant 9 heures sont placées de manière aléatoire dans une file d'attente. Toutes les personnes arrivées après 9 heures sont ensuite placées en queue de file, dans l'ordre de leur arrivée. Contrairement à ce qu'avance l'association dans sa réponse aux observations provisoires à propos des règles de priorité, le dispositif actuel ne paraît pas à la chambre un gage d'égalité entre les usagers. En effet cette procédure peut représenter une contrainte forte pour les familles n'ayant que peu de flexibilité au niveau de leurs jours de travail et de leurs horaires professionnels. Ce biais risque notamment d'être défavorable aux familles aux faibles quotient familiaux.

La gestion des réservations des places en centres de loisirs s'effectue aujourd'hui à travers le portail internet *e-service*, commun aux principales démarches des usagers de la ville de Nantes et de Nantes métropole. Avec le passage à cet outil dématérialisé, l'Accoord a bénéficié d'un transfert de la charge des inscriptions initiales, auparavant gérées par les secrétariats des centres de loisirs, mais l'association a perdu le contrôle de ses inscriptions. Le portail *e-service* permet de mettre fin aux files d'attentes physiques et de mutualiser l'interface avec l'utilisateur. Cependant, il reste des listes d'attentes dématérialisées.

Chaque famille dont la demande d'inscription n'est pas satisfaite est inscrite localement en liste d'attente par les secrétariats des centres de loisirs. Chacun administre cette liste en fonction des places libérées en prenant contact avec les familles. Le portail internet *e-service* ne permet pas techniquement, à ce jour, de gérer les listes d'attente de manière consolidée. Depuis juin 2022, un questionnaire en ligne est proposé aux usagers pour compléter afin de préciser leurs demandes de places pour le mercredi lorsqu'elles n'ont pu être satisfaites initialement. Sur environ 200 questionnaires, l'Accoord indique avoir trouvé une solution pour la moitié des familles.

⁵³ SDJES, rapport de contrôle, 19 juillet 2022

En outre, en deçà de 13 jours avant l'échéance, il n'est pas possible d'annuler en ligne la place réservée, qui n'est donc pas remise à disposition des usagers. Certes, pour les usagers qui signaleraient leur absence alors qu'ils seront facturés, ces places seraient recensées au niveau des secrétariats locaux des centres de loisirs. Cependant, les usagers ne sont pas informés sur le portail *e-service* de l'existence de ces places au niveau local, ce qui limite la portée de ce palliatif. Ce dernier supposerait une disponibilité plus grande des secrétariats, parfois difficiles à joindre au téléphone. En effet, il est peu probable qu'un usager qui se verra facturer la place même s'il la libère réitère son appel s'il n'a pu joindre le secrétariat immédiatement.

Alors que les difficultés liées à l'absence d'adaptation du portail *e-service* sont bien identifiées par l'Accoord et par la ville de Nantes et se situent dans un contexte de tension croissante sur le nombre de places disponibles par centre, aucune date de livraison d'une modification informatique n'est arrêtée. Cette absence de calendrier pour la remise à disposition des places annulées moins de 13 jours avant l'échéance est particulièrement pénalisante pour l'optimisation de l'allocation des places et contribue directement aux places « perdues ». La dépendance de l'Accoord vis-à-vis de la ville de Nantes pour cet outil clef des réservations devrait impliquer la formalisation d'une convention d'utilisation de ce service qui permette de convenir d'engagements réciproques quant à la disponibilité et à l'adaptabilité de l'outil. Les difficultés liées à l'évolution de l'outil *e-service* traduisent un défaut de gouvernance de l'outil découlant d'une insuffisante définition des responsabilités dans la gestion des inscriptions entre le délégant et le délégataire dans le contrat de DSP. Le contrat demande ainsi à l'Accoord en tant que délégataire de respecter l'objectif de « *mettre en place des conditions d'inscription et de réservation souples, accessibles et ce pour l'ensemble des sites* », alors que l'Accoord n'a pas la maîtrise du principal outil de gestion des inscriptions. En réponse aux observations provisoires, l'association indique qu'un projet de convention relative à la gestion des e-Services « *accueils de loisirs Accoord* » est en cours avec une formalisation avant la fin de l'année. Dans sa propre réponse, la ville de Nantes précise que le *e-service* va évoluer pour permettre, en novembre 2023, une remise à disposition des places annulées à moins de 13 jours. La chambre prend acte de cet engagement.

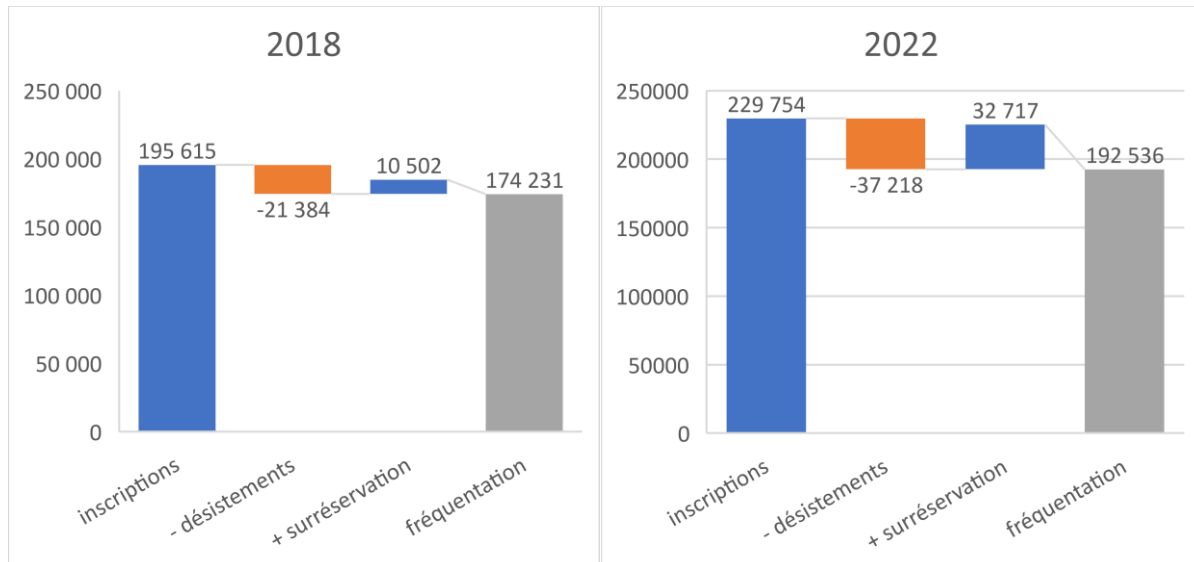
Recommandation n° 8. (Accoord, ville de Nantes) : Finaliser la convention d'utilisation d'*e-service* fixant des engagements de disponibilité, d'adaptabilité de l'outil et les modalités de financement des évolutions, permettant notamment de débloquer les places annulées tardivement.

3.2.4.2 Une montée des désistements des usagers qui appelle une réflexion sur son meilleur encadrement

Les désistements des usagers ont fortement augmenté depuis la crise sanitaire en 2020. Le taux d'absence des usagers est ainsi passé de 11 % en 2018 à 16 % en 2022. La dernière étude sur ses causes dont a connaissance la ville de Nantes date de 2018. Il n'existe donc pas de diagnostic contemporain, permettant de rendre les arbitrages attendus de l'Accoord sur ce sujet sensible. En effet, à défaut d'avoir réussi à agir sur les causes des désistements tardifs, la ville de Nantes et l'Accoord essayent d'en limiter les conséquences en pratiquant des sursréservations, consistant à offrir plus de places que celles réellement disponibles.

L'ajustement se fait grâce aux désistements qui sont ainsi structurellement intégrés à la gestion. Les surréservations sont ainsi passées de 5,4 % en 2018 à 14,2 % en 2022.

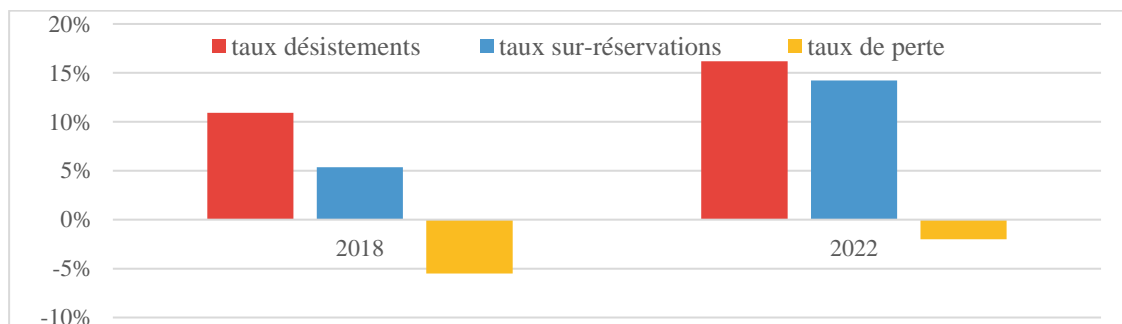
Graphique n° 5 : Inscriptions, désistements, surréservations et fréquentation des centres de loisirs



Source : CRC d'après ACCOORD

Malgré le mécanisme de surréservations, un nombre important de journées sont perdues : 10 882 en 2018, 4 501 en 2022. Si le nombre de journées perdues diminue, la marge de sécurité globale vis-à-vis des taux d'encadrement baisse aussi.

Graphique n° 6 : Évolution des taux de désistement, de surréservation et de pertes de journées



Source : CRC d'après données ACCOORD

Le coût annuel moyen des désistements est estimé par l'Accoord à :

- 51 000 € perte de recettes de la CAF, liées à la fréquentation effective ;
- 325 000 € de perte de recettes de la ville de Nantes, liées à la fréquentation effective et 22 000 repas commandés non servis à 4,74 €, soit 104 000 €.

Pour les usagers, l'Accoord estime qu'en moyenne 11 500 équivalents journées sont perdus chaque année.

La surréservation fait peser un risque de difficulté à respecter les taux d'encadrement réglementaires si, dans un centre en particulier, les désistements des usagers venaient à baisser brusquement alors que celui des personnels augmentait davantage. L'absentéisme des employés a ainsi nettement progressé, passant de 5 % en 2018 à 6,4 % en 2022. Même si la surréservation permet de tempérer l'impact financier négatif pour l'Accoord des désistements, cette solution palliative n'est pas durable. D'une part, elle ne peut être poussée plus loin sauf à ne plus préserver de marge suffisante en matière de ratio d'encadrement. D'autre part, dans un contexte où le nombre de places proposées par l'Accoord est parfois jugé insuffisant par certains usagers, la sous-utilisation du total des places pénalise ces derniers et alimente une dynamique de création de nouvelles places, sur la base d'une évaluation des besoins potentiellement surestimée à cause de la hausse de désistements. Si des désistements stables – un certain niveau étant incompressible – sont intégrables dans la planification, leur évolution accroît le risque d'inadéquation aux besoins. En réponse aux observations provisoires, l'association estime que *« ce risque est maîtrisé compte-tenu de l'organisation de l'Accoord. En effet une équipe d'animateurs volants est à disposition pour pallier tout manque. Pour autant la direction partage l'avis qu'une « surréservation excessive », au-delà de ce qui est pratiqué actuellement n'est pas une solution efficiente. »*

Aussi il apparaît à la chambre que dans un premier temps, l'Accoord, en lien avec la ville de Nantes, devrait engager une réflexion sur la rigidité du système de réservation à l'année, amplifiée par les rigidités de l'outil informatique *e-service*. En effet, dans un contexte de tension sur l'offre, ce système génère des réservations de précaution des familles qui saturent l'offre, ce qui favorise ensuite des oublis d'annulation des réservations.

Il pourrait aussi être prévu d'informer les usagers qui sont absents sans annulation préalable, ni motif valable, du coût réel de leur désistement pour la collectivité. Cette information pourrait être automatisée par courriel, suivie pour les cas les plus importants d'un contact avec le secrétariat du centre de loisirs. En effet, même si l'utilisateur absent sans motif ou qui annule trop tardivement se voit facturer le service réservé, il ne supporte qu'une partie très limitée du coût qu'il occasionne pour la collectivité. En effet, le coût de production d'une journée de centre de loisir par enfant (3-11 ans) est estimé en moyenne à 80 €, dont 60 € pris en charge par la subvention de la ville⁵⁴. Or l'utilisateur, en fonction de son coefficient familial, ne se voit facturer qu'une fraction de ce coût, comprise entre 2,70 € et 23,80 €, sans qu'il ne soit informé de l'écart entre le coût réel du service et sa contribution. En réponse aux observations provisoires, l'association indique *« qu'une fois la fonctionnalité de remise à la vente des places libérées disponible sur le eService (objectif fin 2023), l'Accoord automatisera l'envoi d'un email mensuel (simultané à la facturation, donc début janvier 2024), à toute famille dont l'un des enfants a été absent le mois précédent et sans justification rappelant le coût moyen d'une journée enfant et le manque à gagner »*. La chambre prend note de cet engagement.

⁵⁴ Annexe n° 5 au contrat de la DSP 2023-24

Dans un second temps, une réflexion pourrait être initiée sur une évolution de la tarification en cas d'absence non justifiée. Compte tenu de la représentation importante des usagers aux quotients familiaux les plus faibles dans les usagers absents relevée par l'étude de l'Accoord en 2018, il conviendrait de ne faire porter les majorations les plus significatives que sur les usagers aux quotients familiaux les plus élevés. En effet, toute majoration trop substantielle pour les usagers aux quotients familiaux faibles risque d'être socialement peu acceptable et de se traduire par des impayés et des difficultés de recouvrement, déjà en hausse du fait du passage au paiement postérieur à la prestation.

On peut noter que d'autres collectivités ont mis en place des sur-tarifications pour désistement sans motif. Par exemple, la [ville d'Angers](#) facture, une sur-tarification de 6 € par absence injustifiée. La [Ville de Saint Denis](#) a instauré une sur-tarification à partir de trois absences, calculée en fonction du quotient familial et comprise entre 2 € et 6 €. D'autres communes ont instauré des sur-tarifications entre de 5 € et 10 €⁵⁵ par jour pour désistement tardif, avec parfois un plafond (fixé par exemple à 50 €)⁵⁶. En réponse aux observations provisoires, l'association indique « qu'une première étude sur le désistement réalisé en 2018, va être actualisée au vu des évolutions constatées depuis la période COVID. La mise en place d'une sanction financière pour les désistements non justifiés est un sujet qui a été mis en réflexion avec la Ville de Nantes. Il nécessitera des échanges avec les élus et le futur comité d'usagers de l'Accoord qui sera mis en place d'ici la fin de l'année ». En réponse aux observations provisoires, la ville de Nantes indique que la réflexion sur la pénalisation des désistements est engagée depuis juin 2023, avec comme objectif de proposer une nouvelle grille tarifaire 2024 au conseil municipal, avec éventuellement des pénalités.

Une alternative ou une mesure complémentaire pourrait être envisagée si un système de priorité de réservation était rétabli. En effet, il serait alors possible de rétablir la perte de priorité qui était associée aux absences non justifiées dans ce système, orientation au sujet de laquelle l'association est toutefois réservée.

Recommandation n° 9. (Accoord, ville de Nantes) : Informer les usagers du coût engendré pour la collectivité par les désistements tardifs sans motif et engager une réflexion sur une sur-tarification, tenant compte du quotient familial.

3.3 Une fréquentation inférieure aux objectifs

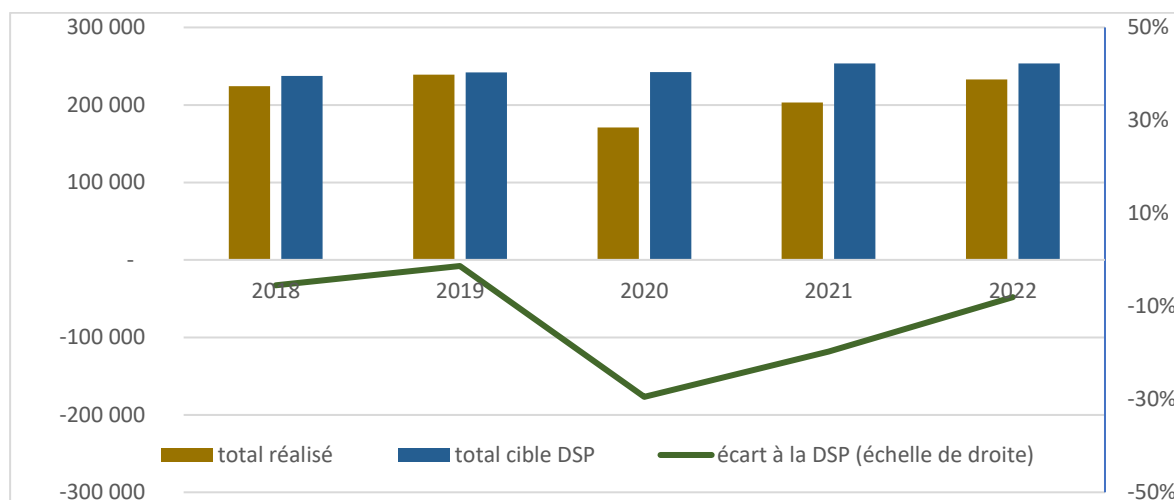
3.3.1.1 Une fréquentation globale inférieure à la cible de la DSP de 2018 à 2022

La fréquentation globale a toujours été inférieure à la cible de la DSP entre 2018 et 2022. L'écart à la cible a été particulièrement fort en 2020 du fait de la crise sanitaire (- 29 %). L'absence de révision de la cible malgré la situation sanitaire a aussi contribué à majorer l'écart. La progression de la cible pour l'accueil des 3-11 ans a ainsi été maintenue.

⁵⁵ Communes de [Rumilly](#), de Louzy et de La Haye-Pesnel.

⁵⁶ Commune de Louzy.

Graphique n° 7 : Évolution de la fréquentation globale

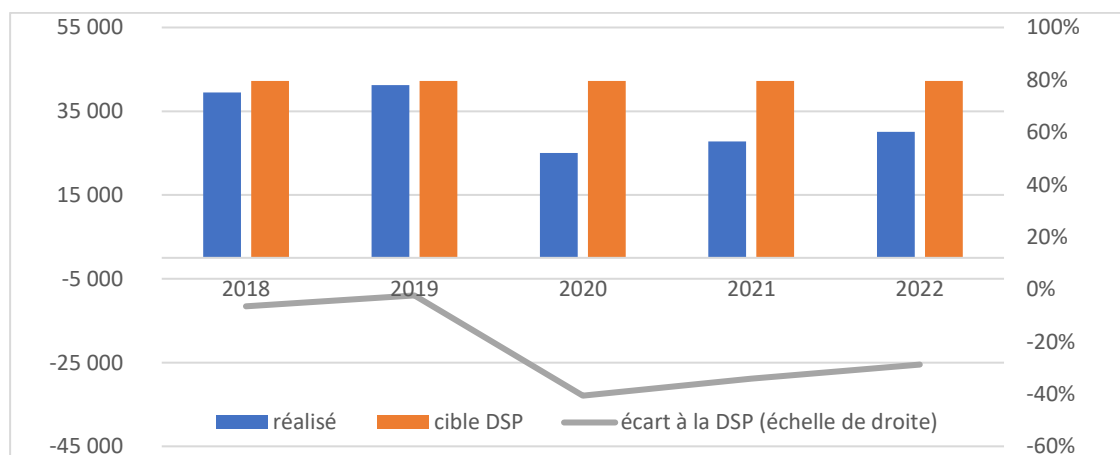


Source : CRC d'après ACCOORD (données en équivalents-journées)

3.3.1.2 Une fréquentation structurellement inférieure à la cible pour les adolescents

La fréquentation des espaces à destination des adolescents (11-17 ans) était déjà assez nettement inférieure à la cible de la DSP avant la crise sanitaire et ne s'est pas redressée aussi fortement après cette crise que la fréquentation des centres de loisirs à destination des enfants (3-11 ans). Si la cible de la DSP n'a pas été revue à la suite de la crise sanitaire, elle est restée fixe de 2018 à 2022, à la différence de celle des 3-11 ans, qui inclut une dynamique démographique.

Graphique n° 8 : Fréquentation des espaces pour les adolescents, par rapport à la cible de la DSP



Source : CRC d'après ACCOORD (données en équivalents-journées)

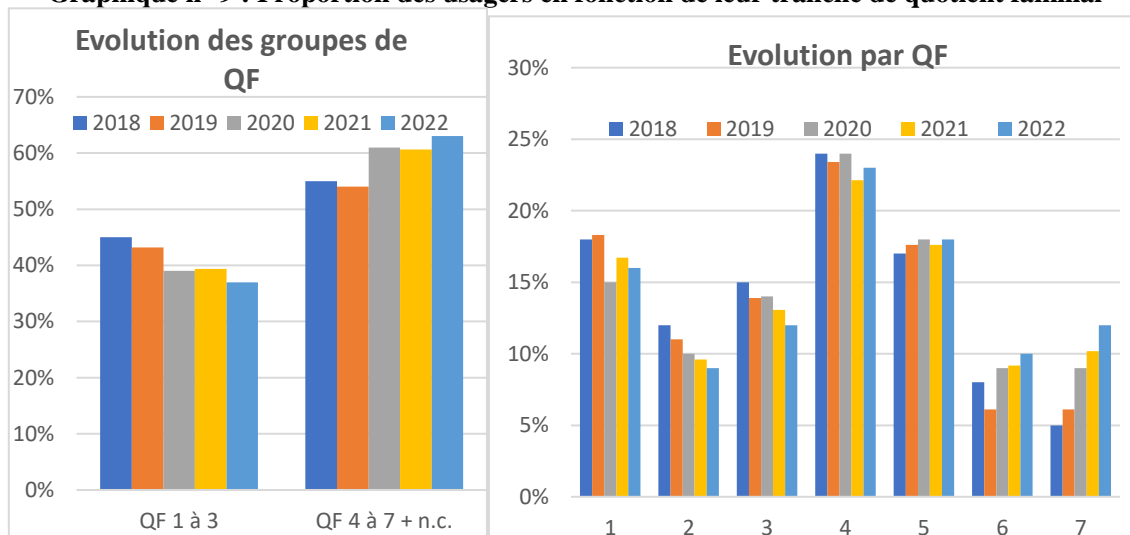
Seuls 27 % des parents et 29 % des jeunes connaissent les espaces ados proposés par l'Accoord⁵⁷. En tendance, les résultats semblent montrer une baisse sensible de la fréquentation à partir de 13 ans. Les jeunes interrogés au sein des quartiers prioritaires se montrent dans l'ensemble moins intéressés par ce type d'espace⁵⁸.

Selon l'Accoord, les épisodes de tensions et violences régulières dans certains territoires, liés aux trafics de stupéfiants, ont aussi un impact important sur la fréquentation de espaces ados. La fermeture des collèges lors de la crise sanitaire puis la difficulté de réactiver des partenariats indispensables à la diffusion de l'offre vers ce public a aussi contribué à la baisse de la fréquentation. Afin de redresser la fréquentation, l'Accoord a engagé un travail sur sa communication et en multiplie les actions d'« aller vers ».

3.3.1.3 Une fréquentation en baisse des usagers au quotient familial faible

L'objectif d'accessibilité sociale n'est pas précisément défini en tant que tel dans le contrat de DSP mais il se déduit des tarifs très fortement différenciés en fonction du quotient familial, et la gratuité dans certains cas. Cependant, les usagers aux plus faibles ressources voient leur proportion baisser nettement sur la période examinée. Les quotients familiaux (QF) de 1 à 3, soit les QF aux plus faibles revenus, passent ainsi de 45 % de l'ensemble des usagers en 2018, à 37 % en 2022, sans que cette baisse puisse être attribuée à une évolution de la composition des ménages dans la commune⁵⁹.

Graphique n° 9 : Proportion des usagers en fonction de leur tranche de quotient familial



Note : le n° de la tranche de quotient familial est croissant avec le revenu ; n.c. : non communiqué

Source : CRC d'après rapports du délégué

⁵⁷ Enquête usagers 21 novembre 2021.

⁵⁸ Enquête usagers 21 novembre 2021.

⁵⁹ La part des foyers fiscaux dans les trois premières tranches de revenu fiscal pour l'impôt sur le revenu ne baisse que d'un point de pourcentage de 2018 à 2021, passant de 37,7 % à 36,7 %.

Lors de la mise en place de la réservation à l'année, via l'*e-service*, l'Accoord avait anticipé que cela allait probablement « favoriser » les familles ayant un planning stable et anticipé⁶⁰. Aussi un contingentement centre par centre de places de proximité « hors *e-service* » a été prévu afin de conserver une mixité sociale notamment pour les familles peu agiles avec la réservation sur internet. Malgré cette anticipation et les mesures mises en place, la mixité sociale a diminué de 2018 à 2022, avec une accélération à partir de 2020, ce qui correspond à la crise sanitaire.

La rigidité du système de réservation à l'année contribue ainsi directement à une moindre accessibilité sociale. Indirectement, ce système y contribue aussi en favorisant, dans un contexte de tension sur l'offre, une saturation des places par les familles qui accèdent en premier au service d'inscription. Ces familles sont celles qui ont la capacité de se rendre disponible pour procéder à l'inscription dès l'ouverture du service, qui se fait à des jours et heures habituellement travaillées. Cette surréservation des familles génère ensuite des oublis de désinscription anticipée lorsque qu'elles n'en ont plus besoin. Des places sont ainsi bloquées alors que leur remise à disposition, même tardive, aurait pu répondre notamment aux besoins de familles à faible quotient familial, dont l'emploi du temps professionnel peut être plus instable et présenter moins de flexibilités que pour les autres (pas de télétravail, ni d'horaires flexibles).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'équilibre économique de la DSP a été modifié par la crise sanitaire. Les prises en charge de coûts supplémentaires par la ville de Nantes ont été compensées par la baisse automatique de la part de sa contribution dépendant de la fréquentation. Compte tenu de la crise sanitaire, les pénalités pour fréquentation inférieure à la cible ont été annulées en 2020 et 2021, pour des montants théoriques conséquents. À la suite de l'instruction du présent rapport, le rapport du délégataire pour 2022 intègre un indicateur de productivité. Cette démarche doit encore être complétée par d'autres indicateurs.

Le suivi de la qualité du service est nettement insuffisant, notamment au regard des prescriptions de la DSP. Une exploitation des données relatives aux contacts et réclamations, combinée à une enquête annuelle de satisfaction permettraient de s'aligner sur les meilleures pratiques des services publics locaux en la matière.

Les taux d'encadrement restent globalement supérieurs aux normes réglementaires et aux cibles de la DSP. L'ancienneté des animateurs a baissé sur la période, traduisant une rotation de ce type de personnel en lien avec les difficultés de recrutement de la filière. Un meilleur suivi de la mise en œuvre des conventions avec les tiers semble nécessaire, afin que les conditions des financements attribués soient bien respectées, notamment pour les « colos apprenantes », qui comportent une dimension pédagogique renforcée.

⁶⁰ Note de travail rentrée, septembre 2019

La gestion des réservations n'est pas optimisée, ce qui ne permet pas de compenser la hausse des désistements des usagers. Compte tenu des coûts liés aux places perdues et au risque lié à une hausse des sursréservations, l'association et la ville de Nantes gagneraient à faire aboutir leur réflexion sur des mesures permettant de réduire les désistements. L'information des usagers sur le coût réel de leur désistement constitue une première étape facile à mettre en œuvre et relativement consensuelle. Une deuxième étape pourrait consister à mettre en œuvre une sur-tarifification désincitative au désistement tardif sans motif, tenant compte du quotient familial, comme de nombreuses autres collectivités comparables l'ont fait.

La fréquentation globale est inférieure aux cibles de la DSP, en dehors des séjours. Cet écart est encore plus marqué pour les adolescents. En outre, la part des usagers aux revenus les plus faibles a diminué, malgré des mesures tarifaires particulièrement incitatives. La rigidité du système de réservation à l'année a pu jouer un rôle dans cette évolution.

En réponse aux observations provisoires, l'association et la ville de Nantes ont pris des engagements tenant compte des recommandations de la chambre.

4 CENTRES SOCIO-CULTURELS : UNE VISION D'ENSEMBLE À RENFORCER

4.1 Une activité structurée principalement par la convention d'objectifs et de moyens avec la Ville de Nantes

4.1.1 La convention 2017-2022 avec la ville de Nantes

4.1.1.1 Un modèle économique plus précaire que celui de la DSP, mais moins dépendant de la ville de Nantes

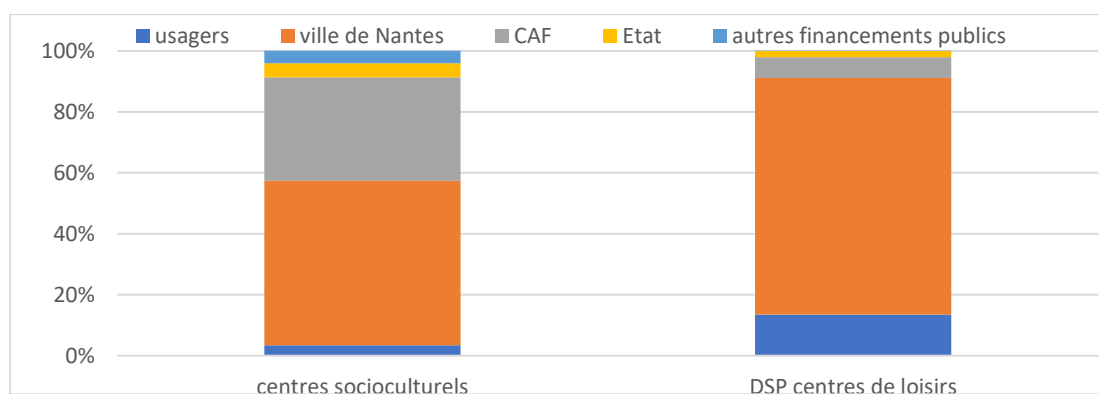
Depuis 1985, une association unique, l'Accoord, gère les centres socio-culturels (CSC) dans les locaux de la Ville de Nantes, la place de la pluralité d'intervenants opérant auparavant⁶¹. Aujourd'hui l'Accoord gère 22 centres socio-culturels et maisons de quartier. Chaque centre socio-culturel construit son programme annuel avec les habitants et les bénévoles du quartier et dispose d'équipements qui lui sont propres : ludothèque, espace multimédia, jardin partagé, bibliothèque, salle de convivialité. Les activités des centres sont regroupées en sept catégories : formations sociolinguistiques, ludothèque/bibliothèque, bricolage, rencontre et convivialité, sciences et numérique, activités culturelles et artistiques, sport bien-être et nature.

La convention d'objectifs et de moyens de la ville de Nantes, principal financeur (54 %), est le principal support contractuel de pilotage de l'activité des centres socio-culturels. Le deuxième financeur (34 %) est la caisse d'allocations familiales (CAF) qui verse des prestations de service aux centres socio-culturels.

⁶¹ Hors-série Place publique, 2021

Chaque année, un document intitulé « Rapport unique » est complété par les équipes des centres socio-culturels. Il permet d'évaluer quantitativement et qualitativement le service rendu aux Nantais. Il a pour fondement le projet associatif et le projet social que chaque centre socio-culturel dépose à la CAF pour obtenir l'agrément « Animation Globale et coordination ». Ces éléments sont ensuite présentés lors des assemblées annuelles des usagers de chaque centre socio-culturel. Ils font également l'objet d'un rapport annuel communiqué aux conseillers techniques de la CAF. Tous les quatre ans, les équipes des CSC renouvellent leur projet social. Pendant neuf mois, les équipes évaluent le précédent projet social avec leurs partenaires institutionnels et associatifs, les usagers et le collectif d'animation (le comité des usagers) ; établissent un diagnostic partagé avec les habitants de la zone d'intervention, les partenaires institutionnels et associatifs, les usagers et le collectif d'animation (le comité des usagers) ; définissent les orientations du futur projet social sur la base du diagnostic partagé. L'activité des CSC fait intervenir une pluralité de financeurs, avec une place de la ville de Nantes (54 %) moins prépondérante que dans le financement de la DSP (78 %).

Graphique n° 10 : Financements de la DSP et de la convention des centres socioculturels en 2021



Source : CRC d'après rapport annuel CVO

La convention d'objectifs et de moyens 2017-2021 avec la ville de Nantes a été conclue le 9 décembre 2016. Elle identifie les axes prioritaires suivants : l'implication des habitants, l'action culturelle, les continuités éducatives, les 16-25 ans, l'égalité d'accès aux droits, le soutien à la parentalité. Elle prévoit une subvention annuelle de 3,6 M€. Des comités techniques de suivi de la convention ont été organisés entre Accoord et la ville de Nantes. Leur fréquence a diminué depuis 2018 et aucun comité ne s'est tenu en 2021⁶². Le comité de suivi politique Ville-Accoord prévu par la convention 2018-2022 n'a pas été organisé par la ville. Au cours du comité de mai 2019, l'Accoord a demandé à la ville de Nantes une contribution à hauteur de 50 000 € pour l'organisation du congrès de l'association. Ce type de demande complémentaire liée à la vie institutionnelle de l'organisation aurait plutôt vocation à être financé de façon autonome par l'association, soit sur ses ressources propres soit au sein de la subvention globale de la ville de Nantes. Lors du comité de décembre 2020, il est convenu de renouveler la convention pour un an, jusqu'au 31 décembre 2022 soit à la même échéance que la DSP, également prolongée, pour le même motif. Cette prolongation est motivée par le contexte sanitaire, qui a ralenti la mise en œuvre de certains projets. Elle est formalisée par l'avenant n° 7 du 25 octobre 2021.

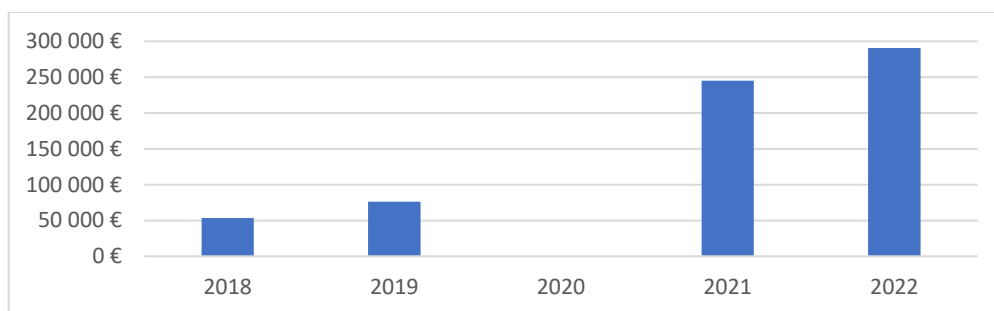
⁶² 2018 : 6 comités, 2019 : 2 comités, 2020 : 3 comités ; 2021 : 0 comité ; 2022 : 2 comités.

La convention a été modifiée par neuf avenants :

- pour approuver de nouveaux projets sociaux⁶³, élaborés en lien avec la CAF : en 2017, pour le 19^{ème} projet social, en direction des habitants du centre-ville⁶⁴ ; en 2019 pour le 20^{ème} projet social de la manufacture de tabacs, accompagnée de 56 000 € de subventions supplémentaires⁶⁵ ;
- pour attribuer des subventions supplémentaires : 40 000 € en 2018-19 pour la manifestation « le grand rencart »⁶⁶, 29 652 € en 2018 pour le développement des horaires de ludothèques⁶⁷ ; en 2021, 244 967 €, notamment pour des animations d'été⁶⁸ et des paniers solidaires de fruits et légumes⁶⁹ ; en 2022, 290 597 € notamment pour des animations d'été⁷⁰.

Les montants de subventions attribués par avenant sont croissants entre 2018 et 2022, les montants attribués lors de la dernière année représentant 8 % de la subvention principale. Cette tendance traduit en partie un ajustement à l'évolution des coûts et non seulement une réelle modification de l'offre, au demeurant censée relever de l'initiative et de la responsabilité de l'association. En réponse aux observations provisoires, la ville de Nantes estime que « les subventions supplémentaires attribuées par avenant correspondent non pas à un ajustement inhérent à l'évolution des coûts salariaux mais à une évolution de l'offre de l'association. Les suppléments de subventions substantiels en 2021 et 2022, pour des animations d'été, correspondent en grande partie à des activités déjà réalisées les années précédentes par l'association. Le dispositif « [multispot](#) » notamment était déjà mis en place à l'été 2020.

Graphique n° 11 : Subventions supplémentaires accordés par avenants



Source : CRC d'après les avenants

⁶³ Un « projet social » au sens de la CAF explicite les axes d'intervention prioritaires repérés lors du diagnostic partagé et propose un plan d'actions et d'activités adaptées. L'agrément du projet social par la Caf garantit un label qualité de ses services aux usagers.

⁶⁴ Avenant n° 1 du 30 juin 2017.

⁶⁵ Avenant n° 5 du 6 décembre 2019.

⁶⁶ Avenant n° 2 du 9 février 2018, avenant n° 4 du 29 juillet 2019.

⁶⁷ Avenant n° 3 du 17 décembre 2018.

⁶⁸ Avenant n° 7 du 25 octobre 2021.

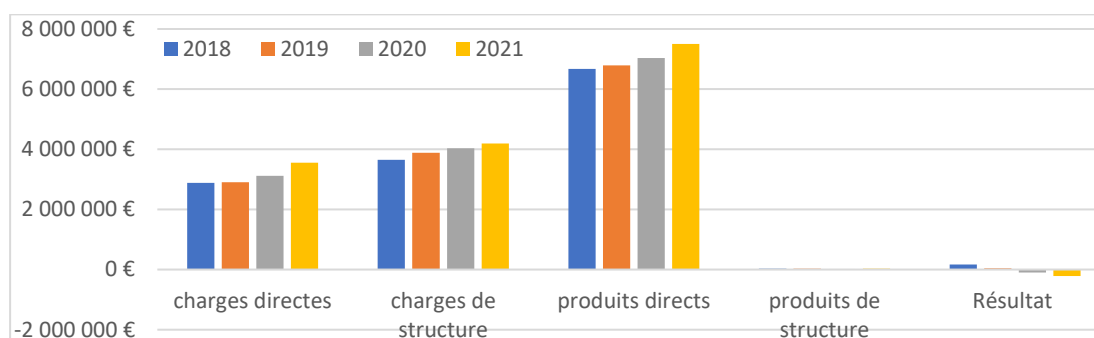
⁶⁹ Avenant n° 8 du 24 décembre 2021.

⁷⁰ Avenant n° 9 du 9 décembre 2022.

Alors que les charges de structure sont supérieures aux charges directes (voir *infra* La situation financière), l'essentiel des produits des centres socio-culturels leur sont directement affectés, par le biais de nombreuses conventions de subventions (ville de Nantes, État, CAF, CCAS, etc.). Le résultat se dégrade toutefois entre 2018 et 2021, avec un déficit de 210 000 € cette année-là : la revalorisation des plafonds de la CAF pour ses subventions aux centres socio-culturels n'a pas compensé l'évolution des charges de structure du siège et des équipements.

La dégradation du résultat de l'activité des centres socio-culturels en 2021, alors que les comptes de la DSP sont en excédent la même année, traduit la différence de modèle économique de ces deux activités. Les subventions pour les centres socio-culturels ne sont pas formellement indexées, à la différence de celles de la DSP. En outre, la baisse des participations des usagers a été plus marquée pour les centres socio-culturels (- 46 % entre 2019 et 2021) que pour les centres de loisirs (- 4 % entre 2019 et 2021).

Graphique n° 12 : Évolution des comptes analytiques des centres socio-culturels



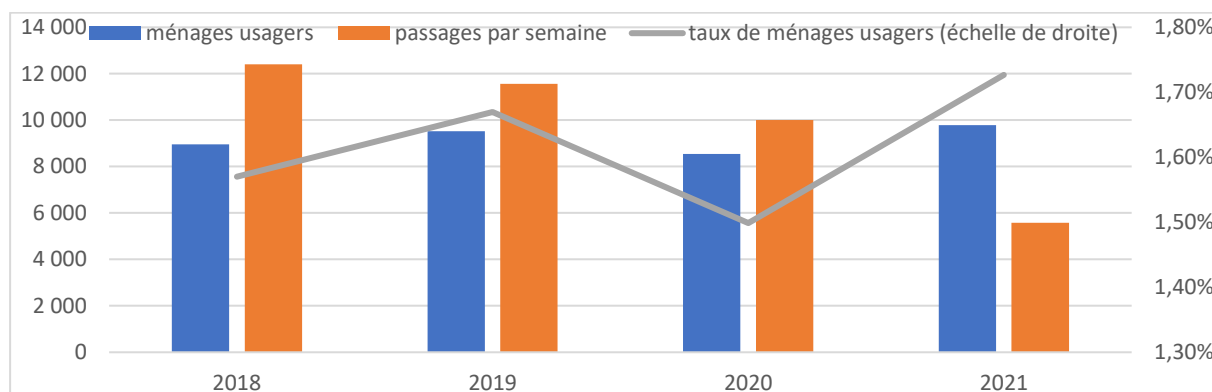
Source : CRC d'après rapports annuels *Accoord*.

4.1.1.2 Un nombre d'usagers inscrits en hausse, mais une fréquentation hebdomadaire par usager en baisse

La fréquentation est mesurée chaque année par centre et communiquée de la même manière à la ville de Nantes dans le rapport annuel. Il n'y a pas d'agrégation des chiffres de fréquentation à l'échelle de l'Accoord ni d'analyse pluriannuelle de leur évolution. Compte tenu des caractéristiques des centres socio-culturels, l'analyse quantitative est moins fiable que pour les centres de loisirs. De nombreuses activités ne peuvent en effet donner lieu à un décompte précis des participants, comme l'organisation d'évènements en extérieurs ou sans inscription. L'approche qualitative de l'évaluation de leur activité est ainsi très importante. Néanmoins, l'intérêt d'avoir confié la gestion de l'ensemble des centres socio-culturels à une seule structure serait de pouvoir disposer davantage d'une vision d'ensemble, à l'échelle de la ville et sur plusieurs années, y compris sur le plan quantitatif. Une évolution en ce sens des rapports annuels remis à la ville de Nantes serait souhaitable. En réponse aux observations provisoires, l'association indique qu'une « démarche initiée dans le premier semestre 2023 a posé comme chantier la création d'un outil de collecte de données quantitatives sur l'activité socio-culturelle, plus performant et plus fiable. Cet outil en cours de conception devrait être opérationnel dans le courant de l'année 2024. Il permettra d'alimenter, de façon régulière, l'entrepôt de données de l'Accoord ». La chambre prend acte de cet engagement.

Sur le plan quantitatif, les données agrégées par la chambre indiquent que le taux de ménages usagers des centres socio-culturels progresse globalement, à part en 2020 où il baisse du fait de la crise sanitaire. Il reste cependant compris entre 1,5 % en 2020 et 1,7 % en 2021. Cependant, le nombre de passages par semaine baisse assez nettement de 2018 à 2021, sans que cet effet puisse être attribué à la crise sanitaire ; le nombre d'usagers augmente, mais ils recourent en moyenne moins fréquemment aux centres socio-culturels.

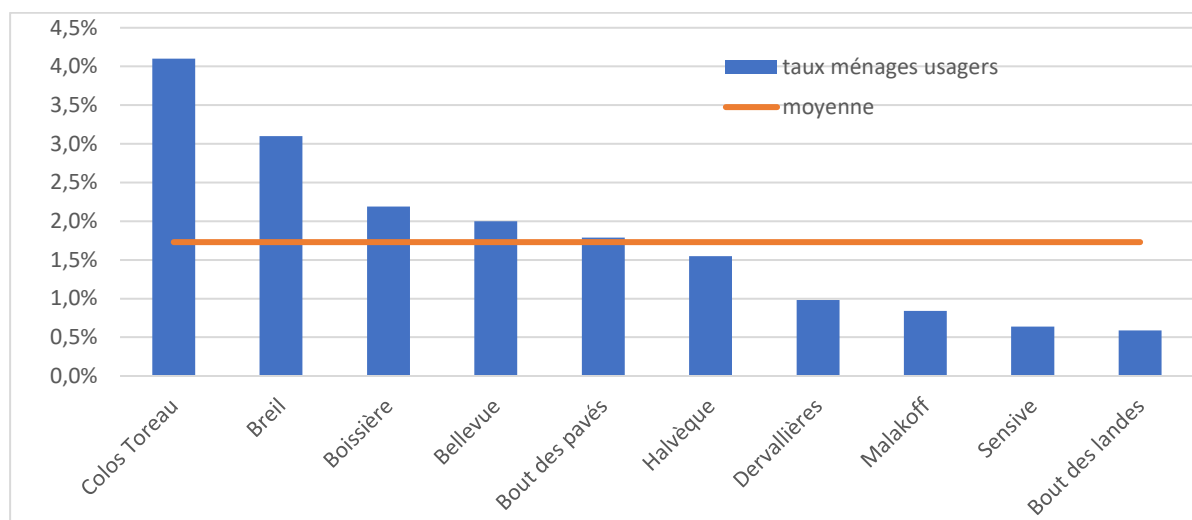
Graphique n° 13 : Évolution du nombre de ménages inscrits et de la fréquentation



Source : CRC d'après bilans annuels de la convention d'objectifs

Le taux de ménages usagers des centres est très variable selon les centres socio-culturels. On peut noter que dans certains centres situés dans les quartiers de la politique de la Ville, le taux de ménages usagers est plus faible que la moyenne de l'Accoord. Par exemple, le taux n'est ainsi que de 1 % à Malakoff contre 1,7 % en moyenne dans l'ensemble de la ville de Nantes. D'autres quartiers de la ville ont un taux supérieur à la moyenne (par exemple 4 % au clos Toreau). En réponse aux observations provisoires, l'association précise que la situation de Malakoff et de la Sensitive peut s'expliquer par les difficultés à trouver un local adapté à la suite d'incendies. Pour d'autres centres en dessous de la moyenne, Dervallières et Bout des Landes, l'association met en avant des changements importants de personnel.

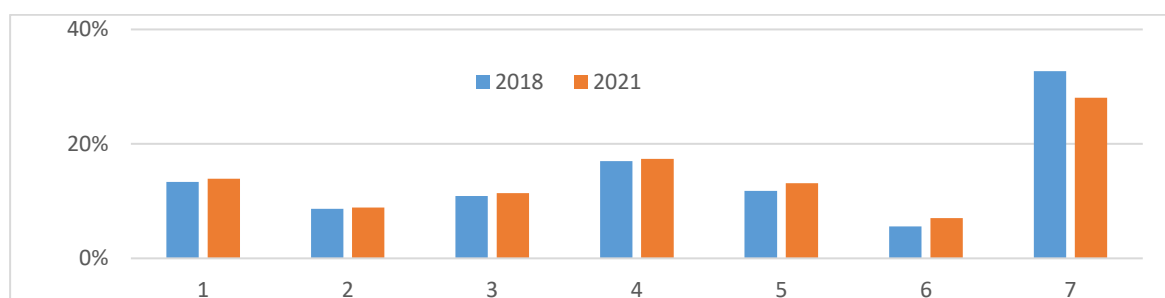
Graphique n° 14 : Taux de ménages usagers dans les centres des quartiers de la politique de la Ville



Source : CRC d'après ACCOORD (bilan de la convention 2021)

Toutes les activités des centres socio-culturels ne nécessitent pas d'inscription, ce qui ne permet pas de connaître exhaustivement la composition de ses usagers. Néanmoins, pour les activités nécessitant une inscription, on constate que la répartition par quotient familial est plutôt stable dans le temps entre 2018 et 2021.

Graphique n° 15 : Évolution de la répartition des usagers par quotient familial entre 2018 et 2021



Note : Quotients familiaux classés par tranche de 1 à 7, du plus faible au plus fort revenu.

Source : CRC d'après ACCOORD

Sur le plan qualitatif, on peut noter que le temps passé à l'aide aux formalités administratives a fortement augmenté, ce qui limite le temps disponible pour des actions de formation qui permettraient une meilleure autonomie des usagers. Les centres risquent donc d'évoluer en partie vers des prestations de service administratif, par déport de charge des services publics concernés, notamment du fait de leur dématérialisation. En réponse aux observations provisoires, l'association met en avant une augmentation des moyens dédiés à l'aide aux formalités administratives (conseillers numériques). L'évaluation qualitative de l'action de l'association est détaillée avec une échelle de résultat claire dans le rapport annuel de la convention d'objectifs avec la ville de Nantes. Cette appréciation du résultat est déclinée pour chacun des axes (culture, vivre ensemble, numérique, solidarité, éducation, alimentation, transition écologique). Lors du dernier bilan réalisé en 2021, tous les indicateurs sont satisfaisants, sauf trois qui sont qualifiés de seulement « moyens » : solidarité, éducation et transition écologique.

4.1.2 La convention 2023-2027 avec la ville de Nantes

4.1.2.1 Une subvention en nette hausse, pour financer des actions nouvelles précises et compenser l'évolution spontanée de la masse salariale

La convention d'objectifs 2023-2027 a été approuvée par la délibération du 9 décembre 2022. Elle fixe trois objectifs principaux :

- renforcer l'engagement des citoyens ;
- développer les actions de médiation entre les offres, équipement, acteurs et les habitants ;
- contribuer à réduire les inégalités sociale et culturelle entre les territoires.

Parmi les attentes de la collectivité, on peut noter la hausse des ateliers de français, pour les personnes ne parlant pas la langue, afin de faciliter l'insertion sur le marché du travail. En réponse aux observations provisoires, l'association précise que la collectivité soutient l'Accoord pour les actions d'apprentissage de la langue française pour les publics allophones dans un objectif d'insertion sociale et citoyenne. C'est actuellement l'Etat qui soutient nos actions d'insertion professionnelle pour les publics réfugiés primo-arrivants.

Au titre de l'année 2023, la convention porte la subvention annuelle de fonctionnement à 4,26 M€, soit une hausse de 18 % par rapport à la dernière convention. Ce montant inclut 347 000 € de « glissement vieillesse technicité (GVT)⁷¹ », et 309 100 € au titre du plan d'actions nouvelles/renforcées. L'annexe n° 1 prévoit l'évolution prévisionnelle de la subvention jusqu'en 2027. Cette progression inclut notamment une progression de la subvention totale, qui passe de 4,3 M€ en 2023 à 4,4 M€ à partir de 2025.

4.1.2.2 Des risques juridiques de distorsion de concurrence et de requalification en contrat de la commande publique

La ville de Nantes délègue, d'une part, le service public des accueils de loisirs et séjours de vacances pour les enfants et adolescents à l'Accoord. Elle lui attribue, d'autre part, des subventions de fonctionnement pluriannuelles dans le cadre de conventions d'objectifs et de moyens pour la gestion des centres socio-culturels. Si la possibilité pour un pouvoir adjudicateur à la fois de confier à un opérateur économique des prestations répondant à ses besoins et de lui verser des subventions de fonctionnement n'est pas exclue par principe, elle suppose d'en maîtriser les risques. Ces derniers, identifiés par une consultation d'avocat, sont de deux ordres :

- le risque de distorsion de concurrence au moment de l'attribution du contrat de la commande publique ;
- le risque de requalification du contrat de subventionnement en contrat de la commande publique et son positionnement au regard du contrat de délégation de service public.

⁷¹ Le glissement vieillesse technicité se compose usuellement de l'effet glissement : incidence des entrées et des sorties de personnel sur l'évolution des rémunérations ; de l'effet vieillesse : incidence sur les rémunérations de la progression à l'ancienneté ; de l'effet technicité : incidence sur les rémunérations des changements de fonctions.

Il existe un risque de distorsion de concurrence si la subvention attribuée avantage l'opérateur mis en concurrence dans le cadre de la DSP. Certes, il existe bien à l'Accoord une comptabilité analytique qui distingue, mais partiellement en dépenses, les deux activités. De nombreux salariés sont affectés aux deux activités, ce qui peut constituer un avantage du fait de la mutualisation des coûts ; pour autant les frais de structure non répartis entre la DSP et les centres socio-culturels représentent la moitié des charges. En 2021, on compte ainsi 13,2 M€ de charges indirectes, contre 10 M€ pour les charges directes de la DSP d'accueil de loisirs et 3,6 M€ pour les charges directes de l'animation socio-culturelle). Les recettes peuvent assez aisément être imputées à chaque activité (DSP et centres socio-culturels). En revanche, la moitié seulement des dépenses peut être imputée directement à une activité. L'autre moitié, relève d'un vaste ensemble, indistinct dans le rapport sur la convention d'objectifs, dites « charges indirectes » imputé selon une clef de répartition. Dès lors une incertitude pèse quant à la réalité de l'équilibre financier de chaque activité. En réponse aux observations provisoires, la ville de Nantes estime que le risque de distorsion de concurrence n'est pas avéré en l'absence de candidat évincé. La chambre rappelle cependant que la réalité d'une mise en concurrence s'apprécie non seulement par le nombre de candidats mais tout autant par les conditions effectives de son organisation.

La chambre rappelle par ailleurs qu'une convention de subventionnement n'est pas requalifiable en contrat de la commande publique si les activités du bénéficiaire ne répondent pas à un besoin précisé par la personne publique et si les sommes versées au bénéficiaire ne peuvent être assimilées à un prix. La fixation d'actions très précises dans la nouvelle convention pourrait interroger sur le degré d'autonomie de l'association, ces actions étant précisées au niveau territorial et des moyens associés⁷², ce qui pourrait laisser une autonomie insuffisante à l'association dans l'exécution de la convention. Par ailleurs, l'association indique dans son règlement intérieur du personnel, que « dans l'exercice des activités qui lui sont confiées, l'Accoord remplit une mission de service public et reconnue comme telle »⁷³. Cette formulation pourrait être interprétée comme impliquant une définition des missions en grande partie par la ville de Nantes. En réponse aux observations provisoires, l'association affirme que « *les actions, les projets et activités sont initiés, définis et mis en œuvre par l'Accoord, conformément aux orientations de son projet associatif et des projets sociaux des centres socioculturels. La collectivité apporte son soutien aux actions de l'Accoord qui conforte ses propres orientations.* La ville de Nantes estime quant à elle dans sa propre réponse que « *la convention a été conclue dans le respect de l'initiative des actions définies par l'Accoord [...] et ne présente pas de risque de requalification* ». La chambre estime que ce risque ne peut pas être exclu si la prochaine convention accroissait encore son degré de précision.

⁷² Annexe 1 de la convention 2023-27, par exemple « Ouverture maison de quartier Halvèque : Poste Ludo 44K€ + poste café social 44K€ », « conseiller numérique : 4 postes de « conseiller numérique » à partir d'avril 2023 – budget en année pleine »

⁷³ Art. 7.4. du règlement intérieur.

Par ailleurs, la prise en compte annuelle, explicite et chiffrée du glissement vieillesse technicité (GVT) des personnels, dans la nouvelle convention d'objectifs pose aussi la question de la nature de celle-ci. En effet, dans le cadre d'un simple soutien à une activité associative préexistante, financée aussi par d'autres recettes, il n'est pas nécessaire de prévoir ce type de disposition très précise, qui vise à couvrir l'évolution des principales charges de l'association. Une telle prise en charge est pourrait contribuer à apparenter la convention de subvention à un contrat de la commande publique, si elle venait à évoluer en une indexation annuelle automatique des coûts, similaire à celle de la DSP.

En réponse aux observations provisoires, la ville de Nantes considère que « *seule une partie de l'augmentation des charges de personnel liée principalement aux évolutions de la convention collective et de l'offre a été prise en compte entre la nouvelle et la précédente convention* ». La chambre constate toutefois que ce n'est pas exactement la rédaction retenue par la dernière convention qui n'utilise que la formulation « glissement vieillesse technicité », notion qui renvoie bien à l'évolution spontanée de la masse salariale⁷⁴. Si le champ visé était en réalité plus circonscrit, il faudrait que la convention soit précisée sur ce point.

Certaines caractéristiques de la relation conventionnelle, accentuées dans le dernier contrat, pourraient fragiliser l'hypothèse d'une activité à l'initiative et sous l'entière responsabilité de l'association. Elles pourraient présenter le risque, si elles étaient accentuées à l'avenir, d'une requalification en délégation de service public, ou en achat d'une prestation par la ville de Nantes.

4.2 La référence au contrat d'engagement républicain pourrait être inscrite dans les relations d'Accoord avec d'autres associations

Les centres socio-culturels peuvent entretenir des relations partenariales avec d'autres associations à l'occasion de la mise en œuvre de projets communs sur leurs territoires. La majorité des conventions ont une durée maximum d'un an. Chaque année, leur renouvellement fait l'objet d'une discussion entre le représentant de l'association et le directeur de chaque centre socio-culturel afin d'évaluer la pertinence de reconduction du partenariat. Toutes les conventions des centres socio-culturels sont établies sur la base du modèle fourni par le siège de l'Accoord. Dans son préambule, le modèle de convention fait référence de façon succincte aux valeurs de l'Accoord et mentionne notamment la laïcité.

⁷⁴ Le GVT se compose usuellement de l'effet glissement : incidence des entrées et des sorties de personnel sur l'évolution des rémunérations ; de l'effet vieillesse : incidence sur les rémunérations de la progression à l'ancienneté ; de l'effet technicité : incidence sur les rémunérations des changements de fonctions.

La coopération avec les acteurs d'autres communes de Nantes métropole

À ce jour, les centres socio-culturels dont le quartier est limitrophe d'une autre commune de Nantes Métropole ne disposent pas d'un cadre particulier de coopération avec cette dernière, en dehors du quartier de Bellevue. Ces compétences n'ont pas été déléguées à Nantes Métropole. Le quartier de Bellevue s'inscrit dans une démarche labellisée « Cités éducatives », de renforcement des coopérations pour accompagner les parcours éducatifs individuels, depuis la petite enfance jusqu'à l'insertion professionnelle. Dans ce cadre, les deux centres socio-culturels Accord du quartier de Bellevue coopèrent avec des acteurs nantais et herblinois, qui composent la communauté éducative de ce quartier. Des partenariats autour de la mise en place d'évènements ont été initiées par le centre Accord de Bellevue avec les centres sociaux et des associations herblinoises comme « Environnement solidaire », mais ne s'inscrivent pas dans un cadre de coopération formalisé. Le centre socio-culturel Bellevue va participer pour la première fois, comme partenaire, au festival « Les Hivernales » historiquement organisé par les centres socio-culturels de Saint Herblain.

Chaque local mis à disposition par la Ville de Nantes à l'Accoord fait l'objet d'une convention. Les conventions précisent les conditions dans lesquels l'Accoord peut mettre à disposition ces locaux à d'autres acteurs⁷⁵. Dans ces conventions, il n'est pas précisé, à ce jour, que l'Accoord conditionne la mise à disposition des locaux à d'autres associations au respect des principes du contrat d'engagement républicain. Cette disposition pourrait être introduite afin d'objectiver les critères de mise à disposition des salles et de donner un plein effet au contrat d'engagement républicain. La relation avec des association tierces peut être porteuse de risques pour l'Accoord, en cas de confusion chez les usagers entre les centres socio-culturels de l'Accoord et d'autres associations qui pourraient s'y voir mettre à disposition une salle⁷⁶.

⁷⁵ Article 5 : l'occupant pourra, par convention approuvée par la ville, et avec son accord express, mettre une partie des lieux à disposition d'organismes à vocation sociale ou médico-sociale pour des activités sociales ou médico-sociales, de manière ponctuelle ou plus pérenne. L'occupant pourra mettre les locaux gratuitement à disposition des associations pour les activités qui participent au projet socio-culturel de l'équipement

⁷⁶ D'autant plus que le sigle d'autres associations peut parfois prêter à confusion. Une association présente ainsi le même sigle que l'Accoord, à une lettre près, dans la même rue que l'un des centres socio-culturels de l'Accoord.

Le contrat d'engagement républicain

Depuis le 3 janvier 2022, toute association ou fondation souhaitant bénéficier de subventions publiques doit souscrire un contrat d'engagement républicain. La loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République a posé l'obligation pour les associations et les fondations de souscrire un contrat d'engagement républicain pour pouvoir recevoir des subventions, obtenir une reconnaissance d'utilité publique. Le contrat d'engagement républicain comprend sept engagements, qui visent d'une part à faire respecter les principes de liberté, égalité et fraternité mais également de dignité humaine ainsi que les symboles de la République et d'autre part à ne pas remettre en cause le caractère laïque de la République et à s'abstenir de toute action portant atteinte à l'ordre public. La souscription du contrat se fait en cochant une case dans le formulaire de subvention, sans formalité distincte ni décision formalisée au sein de l'association. À la suite des échanges au cours de l'instruction du présent rapport, l'Accoord a formalisé son adhésion au contrat d'engagement républicain dans le compte rendu de sa réunion du bureau du 13 juin 2023.

La référence au contrat d'engagement républicain viendrait conforter les dispositions internes à l'Accoord relatives aux valeurs de l'association⁷⁷. Il peut en effet exister des difficultés notamment dans le cadre de l'accueil de stagiaires et de volontaires du services civiques, pour qui l'obligation de neutralité n'est pas toujours facile à appréhender. Cette difficulté est aussi liée au fait que ces stagiaires et volontaires sont aussi des usagers des activités de l'Accoord. En réponse aux observations provisoires, l'association indique que « *la mise à disposition de nos locaux s'effectue par une convention de mise à disposition reprenant les principes du contrat d'engagement républicain. De plus, la location est refusée lorsqu'il existe un doute sur le respect de ces principes* ». La chambre en prend note.

Recommandation n° 10. (Accoord) : Faire du respect des principes du contrat d'engagement républicain une condition pour les partenariats et les mises à disposition de locaux à d'autres associations dans les centres socio-culturels.

⁷⁷ Statuts, article 7.4 du règlement intérieur, projet éducatif des centres de loisirs.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le modèle économique des centres socio-culturels est plus précaire que celui de la DSP du fait d'une moindre indexation mais la dépendance à la ville de Nantes est moins forte, du fait d'une plus grande pluralité de financeurs. Si l'analyse qualitative est particulièrement importante pour les centres socioculturels, l'analyse quantitative à l'échelle de l'Accoord et sur plusieurs années gagnerait à être développée. Elle permettrait notamment de mieux situer l'évolution de la fréquentation des centres des quartiers prioritaires de la politique de la ville, la participation des usagers étant plus faible que la moyenne dans certains de ces quartiers.

L'évolution des relations conventionnelles avec la Ville de Nantes pourrait présenter des risques juridiques, de distorsion de concurrence et de requalification de sa convention de subvention. L'Accoord devra veiller à maintenir une séparation des financements de ses deux activités afin de ne pas bénéficier d'un avantage à travers la subvention des centres socio-culturels qui la favorise pour l'obtention de la délégation des services public des centres de loisirs. Une prise en charge de l'évolution de ses coûts telle que celle prévue dans la dernière convention en matière de financement du glissement vieillesse technicité pourrait contribuer à apparenter la convention de subvention à un contrat de la commande publique, si elle venait à évoluer en une indexation annuelle automatique des coûts, similaire à celle de la DSP.

Compte tenu des risques associés aux partenariats et aux mises à disposition de locaux à une autre association, la référence au contrat d'engagement républicain permet d'objectiver les critères de décision, a fortiori s'agissant de locaux que la ville de Nantes met à disposition de l'Accoord.

5 UNE SITUATION FINANCIÈRE SATISFAISANTE, MAIS FORTEMENT DÉPENDANTE DE LA VILLE DE NANTES

5.1 Une évolution du principal poste de charges en grande partie financée par la ville de Nantes

L'activité de centres de loisirs, gérée en DSP, reste prépondérante. Elle représente, selon la comptabilité analytique, 71 % des charges en 2021. La comptabilité analytique impute les activités directes soit à la DSP soit à la convention d'objectifs et les charges de structure entre la DSP et la convention d'objectifs, conformément aux clés de répartition du contrat de DSP (68,23 % pour la DSP et 31,77 % pour l'animation socio-culturelle). Les activités de l'Accoord sont classées dans trois périmètres :

- la structure siège et équipements comprend les services support⁷⁸ et la coordination des activités⁷⁹ ;

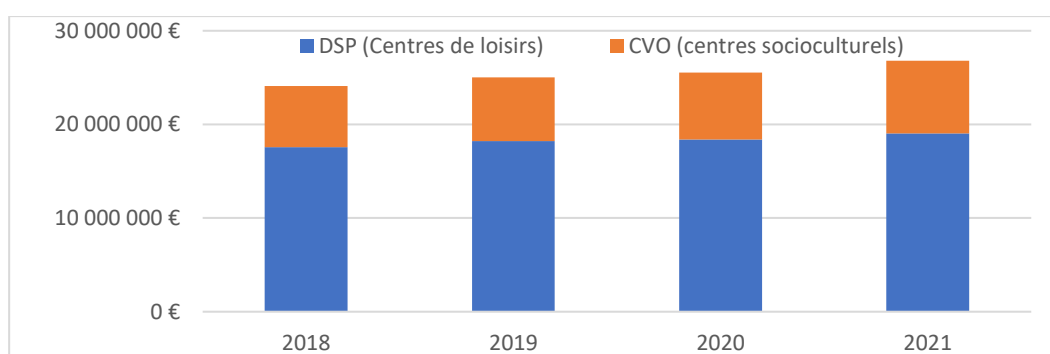
⁷⁸ Services généraux, ressources humaines, comptabilité et finances, secrétariat, accueil des usagers.

⁷⁹ Direction projet, coordinateurs grands quartiers, directeurs d'équipements et projet social, animateurs socio-culturels

- les activités directes DSP : accueils de loisirs enfants, adolescents et séjours ;
- les activités directes de l'animation socio-culturelle : cyberespaces, ludothèques, vie de quartier, ateliers.

Les frais de structure représentent la majorité des charges. En 2021, on compte 13,2 M€ de charges indirectes, contre 10 M€ pour les charges directes de la DSP d'accueil de loisirs et 3,6 M€ pour les charges directes de l'animation socio-culturelle. Une telle proportion de charges indirectes (49,3 %) rend assez peu transparente l'élaboration des comptes analytiques séparés de la DSP et de la convention d'objectifs, et partant la fiabilité du suivi de chaque activité qui en découle.

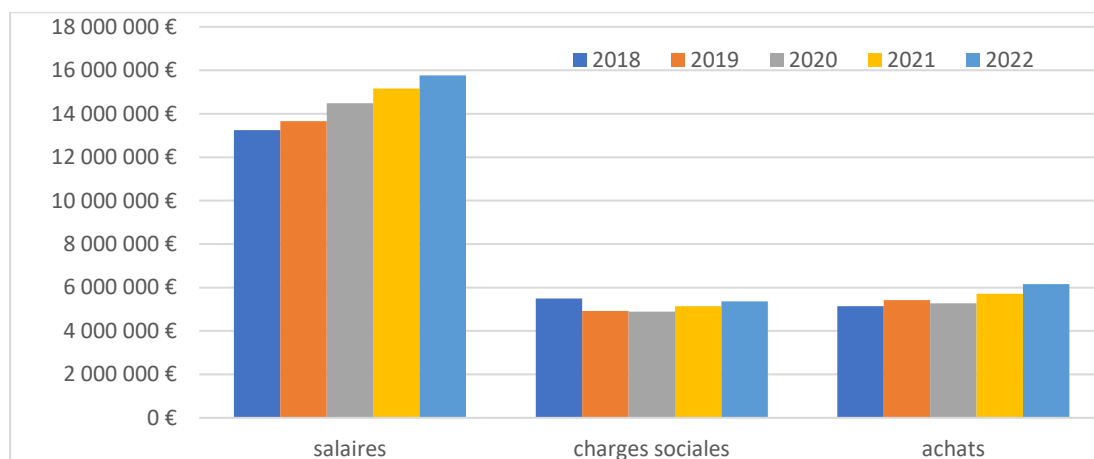
Graphique n° 16 : Répartition analytique des charges par activité



Source : CRC d'après Accoord

Les principaux postes de charges sont les salaires, les charges sociales et les achats. Les dépenses de personnel représentaient 73,6 % des charges en 2018 et 69,8 % en 2022. Cette baisse est toutefois en grande partie due à la baisse des charges sociales entre 2018 et 2019. En effet, depuis le 1^{er} janvier 2019, le crédit d'impôt de taxe sur les salaires est remplacé par un allègement de cotisations d'assurance maladie de six points pour les rémunérations allant jusqu'à 2,5 SMIC. En 2022, les charges de personnel progressent de 5,9 % du fait de l'augmentation de la valeur du point de la convention collective de la branche ECLAT.

Graphique n° 17 : Variation des principaux postes de charges



Source : CRC d'après comptes ACCOORD

L'augmentation de la masse salariale est liée à trois éléments :

- deux effets mécaniques : le glissement-vieillesse-technicité lié à l'ancienneté des personnels et l'augmentation de la valeur des points relatifs au calcul des rémunérations⁸⁰ ;
- un troisième élément est lié à l'ouverture de nouveaux équipements : accueils de loisirs ou centres socio-culturels.

Les deux premiers éléments sont pris en charge dans le cadre de la délégation de service public pour la partie du personnel qui est affecté à l'accueil de loisirs sur une base de 95 %. Dans le nouveau contrat de DSP commençant en 2023, il n'y a plus de décalage d'une année pour la prise en compte de l'évolution de la masse salariale, ce qui est un élément favorable à l'Accoord, notamment dans un contexte inflationniste. L'Accoord a également obtenu de la ville de Nantes, dans la nouvelle convention d'objectifs – qui couvre les personnels des centres socio-culturels - que celle-ci intègre les éléments liés au glissement vieillesse technicité, garantissant de la prise en compte des effets mécaniques ce qui n'était pas le cas dans la précédente convention. Dans le cadre des financements non pérennes, l'Accoord recrute dans le cadre de contrats à durée déterminée, ce qui limite son risque.

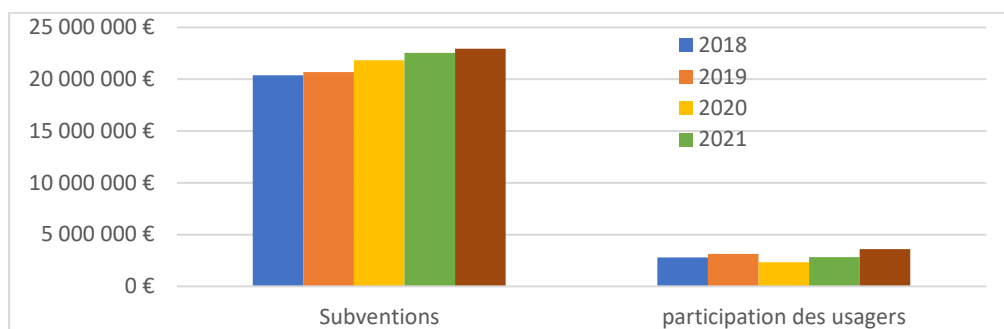
5.2 Évolution des produits : une baisse de la fréquentation depuis 2020 aux effets financiers limités

Les subventions représentent en moyenne 80 % des produits d'exploitation, c'est une ressource relativement stable et en hausse chaque année de 2018 à 2022. Cependant, compte tenu de la dynamique des charges, toute décélération de la hausse des subventions aggraverait le déficit d'exploitation. Les participations des usagers sont la deuxième ressource mais sont plus volatiles, avec une baisse marquée lors de la crise sanitaire du fait de la réduction de l'activité. L'extension de la gratuité pour les usagers à de nouvelles activités⁸¹ décidée en 2020⁸² a été prolongée pour l'été 2021. Cette extension de l'activité a eu des effets positifs sur l'accès de publics qui ne fréquentaient pas les centres de l'association. Néanmoins, la part des quotients familiaux les plus faibles a diminué de 15 % pour les séjours, contrairement à l'objectif de la mesure. En outre, les dispositifs bénéficiant de la gratuité ont fait l'objet de plus d'annulations (20 % contre 10 % habituellement), dont 59 % sont le fait des quotients familiaux les plus faibles. En 2021, le coût du dispositif est évalué à 50 000 € de recettes non perçues, soit 15 % des recettes usagers des séjours.

⁸⁰ Convention « Education, culture, loisirs et animation au service des territoires »

⁸¹ Échappées Belles, Multispots et Séjours (pour les quotients familiaux de 1 à 3).

⁸² Validée par le bureau municipal élargi de juin 2020.

Graphique n° 18 : Évolution des principales catégories de produits

Source : CRC d'après comptes ACCOORD

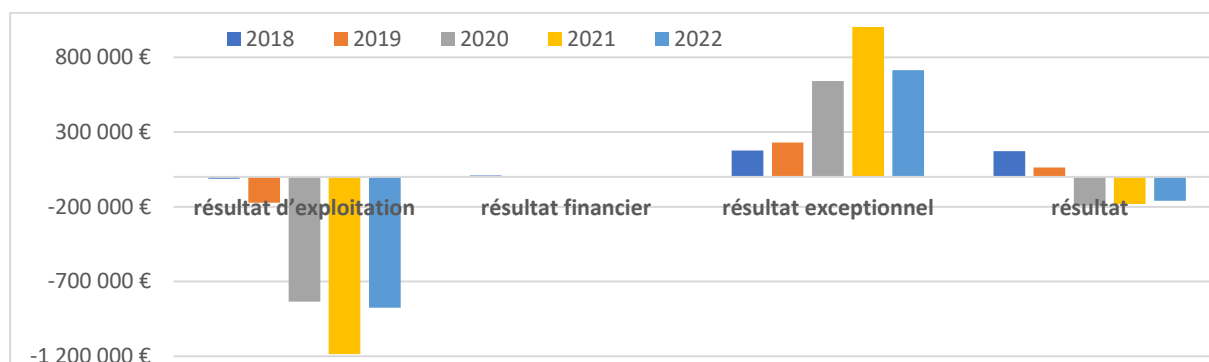
Au sein des financeurs publics, la Ville de Nantes représente 92 % des subventions de l'association, la CAF 6 %, l'État 1 %, le département 0,9 %. Les autres financeurs (CCAS de Nantes, Nantes métropole et la région) représentent moins de 1 %. Cette prépondérance de la Ville de Nantes dans le financement atteste de la grande proximité entre l'association et la collectivité. Le soutien de la ville de Nantes et de la CAF évolue à la hausse chaque année dans une proportion assez stable. Le soutien de l'État, modeste initialement, a nettement augmenté après la crise sanitaire de 2020, passant de 131 000 € en 2018 à 378 405 € en 2021, notamment du fait du dispositif colos apprenantes à partir de 2021.

La baisse de fréquentation a résulté notamment des fermetures administratives et des pics épidémiques durant la crise sanitaire de 2020. Les effets financiers ont été limités par les décisions de toutes les collectivités et organismes publics de maintenir leurs aides au niveau de 2019 (CAF), de ne pas réclamer des subventions non intégralement utilisées (État, CAF) et de compenser les pertes de participation des usagers (ville de Nantes). Ces interventions ont permis de limiter les déficits d'exploitation des années 2020 et 2021 à des niveaux acceptables. En 2022, le niveau de fréquentation est proche de la cible de la DSP. L'année 2022 n'ayant pas connu de fermetures liées à la crise sanitaire, à la différence des années 2020-21, les contributions des usagers repartent à la hausse (+ 27 % par rapport à 2021). L'évolution des produits n'a pas été excessivement affectée par la baisse des fréquentations, la ville de Nantes ayant suspendu les pénalités de la DSP en 2020-21 du fait de la crise sanitaire. La subvention de la ville de Nantes pour les centres socio-culturels n'est quant à elle pas liée à la fréquentation.

5.3 Un résultat négatif depuis 2020 mais qui se redresse

Le déficit d'exploitation est croissant sur la période. La hausse des charges d'exploitation est en moyenne de 4,4 % par an contre 3,7 % pour les produits. Le déficit d'exploitation est compensé par le résultat exceptionnel, qui permet un léger excédent en 2018 et 2019 et atténue nettement le déficit en 2020, 2021 et 2022.

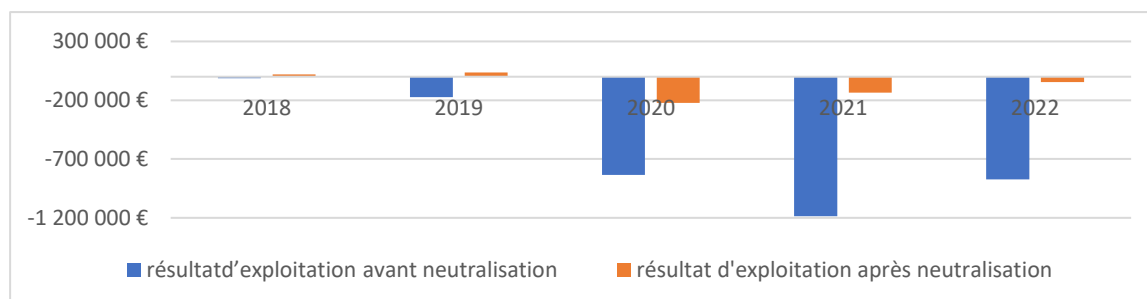
Graphique n° 19 : Évolution du résultat



Source : CRC d'après comptes ACCOORD

Le résultat exceptionnel s'explique chaque année de la même manière : il résulte pour une très large part de la mécanique d'amortissement des subventions d'investissement octroyés dans le cadre du contrat de DSP par la ville de Nantes⁸³. Ceci explique l'augmentation de ce résultat au fur et à mesure de l'avancée du contrat. En effet, tous les biens notés « DSP » à l'actif du bilan sont propriétés de la ville de Nantes ou « biens de retour » en cas de non renouvellement. La dotation d'amortissement est débitée en charge d'exploitation⁸⁴ alors que sa neutralisation n'est constatée (créditée) qu'au stade du résultat exceptionnel⁸⁵.

Graphique n° 20 : Résultat d'exploitation avec et sans neutralisation des dotations d'amortissement des actifs de la ville de Nantes



Source : CRC d'après comptes ACCOORD.

Une fois les dotations d'amortissement des actifs de la ville de Nantes neutralisées par retraitements comptables, le résultat d'exploitation est nettement moins déficitaire, mais il le reste et s'accroît en 2022, tout comme le résultat global.

⁸³ Article 22 : Contribution financière de la Ville au titre de l'investissement. « Les investissements objets du programme de l'annexe 7 font l'objet d'un amortissement de caducité de sorte qu'ils soient intégralement amortis au terme normal du contrat. Ces investissements constituent des biens de retour. »

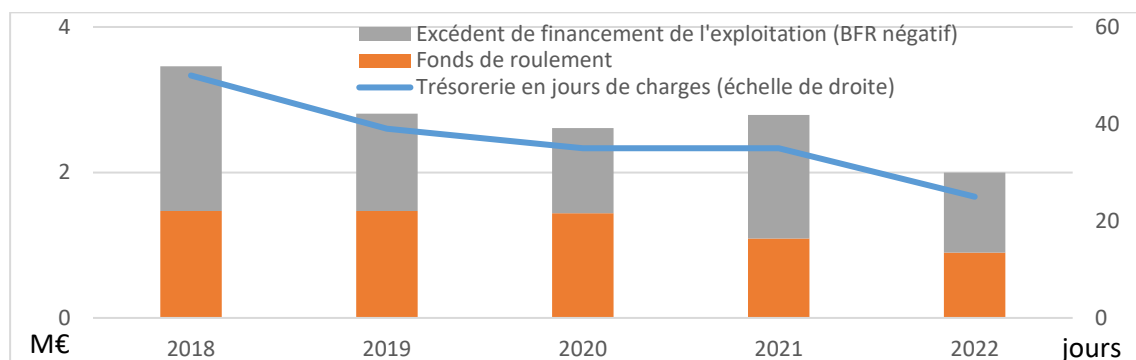
⁸⁴ compte 681 « Dotation aux amortissements ».

⁸⁵ compte 777 « Quotepart des subventions DSP virée au compte de Résultat ».

5.4 La trésorerie reste à un niveau permettant la continuité de l'exploitation

La situation bilantielle reste relativement satisfaisante, malgré sa dégradation depuis 2018. Le besoin en fonds de roulement est négatif chaque année, ce qui contribue positivement à la trésorerie et à la compensation de la baisse du fonds de roulement consécutive aux déficits 2020, 2021 et 2022.

Graphique n° 21 : Fonds de roulement, besoin en fonds de roulement et trésorerie



Source : CRC d'après rapports du commissaire aux comptes.

L'excédent de financement de l'exploitation s'explique par le versement d'acomptes de subventions, principalement de la ville de Nantes, qui permettent de couvrir le besoin en fonds de roulement. Cet avantage est garanti par le contrat de DSP et la convention d'objectifs avec la ville. Le calendrier des versements est préétabli pour couvrir l'absence de réserves de haut de bilan, soit 25 % de la subvention annuelle en début de chaque trimestre. Pour la DSP, l'association dispose ainsi dès le 15 janvier de 25 % de la contribution de la ville de Nantes au fonctionnement et de 50 % de sa contribution à l'investissement.

Toutefois, à partir de la fin 2020, l'excédent de financement de l'exploitation diminue depuis la mise en place du paiement postérieur à la prestation pour la participation des usagers. Ce dernier concerne les accueils de loisirs et a été réalisé conjointement à la mise en place du portail *e-service* en septembre 2020, en cohérence pour les usagers avec le mode de fonctionnement du périscolaire. L'*e-service* accueils de loisirs est devenu « une brique » supplémentaire de la plateforme des *e-services* de Nantes Métropole (le paiement du périscolaire s'y trouvait déjà). La facturation mensuelle a lieu le 10 du mois après la réalisation de l'activité. Le paiement est demandé à réception.

Le paiement « postérieur à la prestation de l'activité » ne concerne pas les séjours et les accueils des 11/15 ans. Cette évolution eu pour conséquence un décalage de rentrée des recettes usagers du fait de la facturation le mois suivant la réalisation de l'activité et un allongement de l'ancienneté des créances. La créance ancienne supérieure à un an s'est stabilisée à 80 000 € à la rentrée 2022 avec la mise en place de la procédure systématique de recouvrement.

Malgré sa diminution, l'excédent de financement de l'exploitation (BFR négatif) perdue, à un niveau significatif (1,1 M€ en 2022). Ce dernier, combiné au fonds de roulement (0,9 M€ en 2022), permet à l'association de disposer d'une trésorerie assurant la couverture de la continuité de son exploitation, essentiellement composée de charges de fonctionnement récurrentes. En effet, l'association n'investit qu'à la marge, les biens qu'elle utilise étant pour l'essentiel la propriété de la ville de Nantes, ce qui limite les besoins ponctuels et élevés de financement. La trésorerie de l'association s'élève au 31 décembre 2022 à 2 M€, soit 25 jours de charges courantes. Compte tenu de la prévisibilité de ses charges et de ses garanties quant au calendrier de ses principaux encaissements, ce niveau est suffisant pour assurer la continuité de son activité, sans toutefois lui accorder des marges de manœuvres significatives. Par ailleurs, l'association a constitué une provision de 1,5 M€ lui permettant de faire face à ses engagements de long terme (à horizon de 12 ans) relatifs aux indemnités de départ à la retraite des salariés de 55 ans. La situation financière de l'association est ainsi de plus en plus dépendante du maintien des conditions de trésorerie favorables qui lui sont octroyées par la ville de Nantes, ses fonds propres étant négatifs depuis 2021 du fait du cumul de résultats négatifs depuis 2020.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

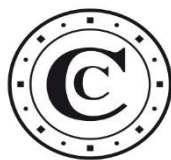
L'évolution des dépenses de personnel est en grande partie prise en charge par la ville de Nantes, à travers les mécanismes d'indexation de la DSP et la prise en compte de l'évolution spontanée de la masse salariale dans la nouvelle convention d'objectifs. La proportion élevée de charges indirectes en comptabilité analytique ne favorise pas la transparence de la séparation des comptes de la DSP et de la convention d'objectifs.

La baisse de la fréquentation a très peu affecté la dynamique des produits, les subventions publiques ayant été globalement maintenues, notamment du fait de la crise sanitaire. Seules les contributions des usagers ont baissé nettement en 2020-2021 mais se redressent nettement en 2022.

La situation financière de l'association s'est dégradée depuis 2018 sans pour autant menacer la continuité de l'exploitation. Le résultat d'exploitation n'est que légèrement déficitaire, une fois neutralisé l'amortissement des investissements subventionnés par la ville de Nantes, qui sont des biens de retour de la DSP. Le résultat, après s'être dégradé en 2020-2021 du fait de la crise sanitaire commence à se redresser en 2022.

L'association bénéficie d'un calendrier très favorable de versement des subventions. Ce calendrier permet à l'association de disposer d'un besoin en fonds de roulement négatif. Ce dernier, combiné à son fonds de roulement, permet à l'association de disposer d'une trésorerie permettant la continuité de son exploitation, essentiellement composée de charges de fonctionnement récurrentes.

Le maintien d'une situation financière favorable dépend toutefois significativement de la poursuite de la dynamique de financement par la ville de Nantes et du maintien d'acomptes importants sur les subventions de la ville.



Les publications de la chambre régionale des comptes
Pays de la Loire
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/crc-pays-de-la-loire

Chambre régionale des comptes Pays de la Loire

25 rue Paul Bellamy
BP 14119
44041 Nantes cédex 01

Adresse mél.
paysdelaloire@ccomptes.fr