



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES REPONSES

ASSOCIATION LES BAMBINS DU LEZ (Hérault)

Exercices 2018 à 2022

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	4
RECOMMANDATIONS.....	5
INTRODUCTION.....	6
1. UNE CRECHE ASSOCIATIVE A LA SITUATION FINANCIERE FRAGILE.....	7
1.1 Une association offrant un service d'accueil collectif de très jeunes enfants	7
1.2 Une transparence financière à renforcer.....	8
1.2.1 Les comptes de l'association ne sont pas publiés	8
1.2.2 La procédure des conventions réglementées n'a pas été respectée	9
1.2.3 La rémunération des cadres dirigeants n'est pas publiée dans les comptes annuels	9
1.2.4 La détermination des résultats financiers ne fait l'objet ni de débat ni de vote	10
1.2.5 Une organisation financière et comptable à renforcer	10
1.3 Une situation financière sous dépendance de subventions publiques dont l'équilibre reste fragile	11
1.3.1 Des résultats nets excédentaires absorbés par le déficit de 2021	11
1.3.2 Des produits d'exploitation principalement composés de financements publics	11
1.3.3 Des charges qui ont conjoncturellement augmenté en 2021	14
2. LA GOUVERNANCE : UN FONCTIONNEMENT DES INSTANCES ET UNE TRANSPARENCE A RENFORCER.....	16
2.1 Le rôle limité des assemblées générales.....	16
2.1.1 Des membres de l'association inégalement représentés au sein de l'assemblée générale	16
2.1.2 Un fonctionnement de l'assemblée générale à mieux formaliser	17
2.2 Un conseil d'administration peu actif et peu transparent.....	18
2.2.1 Un conseil d'administration dirigé par les seuls membres fondateurs et bienfaiteurs	18
2.2.2 Des réunions peu fréquentes et mal retracées	18
2.3 Le bureau : un organe collégial jamais réuni	19
2.4 Le président et la directrice, des acteurs centraux.....	20
3. LES RISQUES LIÉS A UNE GOUVERNANCE DE NATURE FAMILIALE.....	21
3.1 Une association au caractère familial affirmé qui expose à des risques de conflit d'intérêt.....	21
3.2 Indemnités, primes et avantages irrégulièrement versés ou octroyés	22
3.2.1 Les indemnités contractuelles et de rupture conventionnelle octroyées à l'ancienne directrice	22
3.2.2 L'avenant au contrat de travail de la nouvelle directrice	24
3.2.3 L'octroi de primes sans fondement juridique.....	25
3.2.4 L'octroi d'avantages en nature : le véhicule de fonction de l'ancienne directrice	27
ANNEXES.....	29
Réponses aux observations définitives.....	32

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de l'association Les Bambins du Lez, crèche collective installée sur la commune de Montpellier, pour les exercices 2018 à 2022.

Une dégradation de la situation financière et un risque pour la continuité de l'exploitation de la crèche collective

L'association Les Bambins du Lez dispose d'une capacité d'accueil de 42 places en crèche, supérieure à la moyenne des structures privées intervenant sur le secteur. Par son activité, elle bénéficie de financements publics représentant en moyenne 75 % de ses produits d'exploitation. Ce soutien public, s'il se justifie par la nature de l'activité de l'association, implique un contrôle renforcé de l'utilisation des fonds.

L'octroi d'indemnités contractuelles d'un montant global de 300k€ à la directrice, partie en 2021, a dégradé la situation financière de l'association, qui affiche au titre de cette année une perte de 326 k€, alors qu'elle dégagait, de manière récurrente, des résultats excédentaires sur la période précédente.

Pour financer cette charge ponctuelle, l'association a dû puiser dans ses réserves. Ses marges de manœuvre sont désormais limitées face au risque d'être contrainte de verser, à nouveau, de telles indemnités, ce qui conduirait les financeurs publics à accentuer leur soutien pour maintenir ses équilibres financiers.

Un fonctionnement des instances peu structuré et peu transparent

Les missions de direction et d'administration de l'association, statutairement confiées au conseil d'administration, sont en pratique dévolues au président mais surtout à la directrice salariée qui agit en dehors de toute délégation de compétences. Le conseil d'administration dirigé par les membres fondateurs se réunit peu et n'acte pas ses décisions ; quant au bureau prévu par les statuts, il ne s'est jamais réuni. Les conditions d'adhésion à l'association et de vote lors des assemblées générales s'avèrent restrictives, écartant de fait les parents des enfants accueillis de toute possibilité de participer aux décisions portant sur l'administration de l'association.

Une gouvernance de nature familiale qui expose l'association à des risques

L'association se caractérise par l'existence de liens familiaux ou amicaux marqués entre les membres successifs du conseil d'administration, ce qui l'expose à des risques de conflit d'intérêt. Dans un contexte d'insuffisante structuration de la gouvernance, ces liens ont été susceptibles d'influencer les décisions de gestion, lesquelles ont eu un impact significatif sur la situation financière de l'association. Ainsi des indemnités, primes et autres avantages en nature ont été versés ou attribués aux deux directrices successives dans des conditions entachées d'irrégularités.

RECOMMANDATIONS

1. Publier ses comptes annuels et le rapport du commissaire aux comptes sur le site internet du Journal officiel, conformément aux dispositions de l'article L. 612-4 du Code du commerce. *Non mise en œuvre.*

2. Mettre en cohérence l'organisation statutaire et l'organisation réelle de l'association afin de sécuriser le circuit de prise de décisions. *Non mise en œuvre.*

3. Mettre un terme aux situations susceptibles de constituer un conflit d'intérêt. *Non mise en œuvre.*

Les recommandations et rappels au respect des lois et règlements formulés ci-dessus ne sont fondés que sur une partie des observations émises par la chambre. Les destinataires du présent rapport sont donc invités à tenir compte des recommandations, mais aussi de l'ensemble des observations détaillées par ailleurs dans le corps du rapport et dans sa synthèse.

Au stade du rapport d'observations définitives, le degré de mise en œuvre de chaque recommandation est coté en application du guide de la Cour des comptes :

- Mise en œuvre complète : pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours a abouti à une mise en œuvre complète ; lorsque la mise en œuvre incomplète a abouti à une mise en œuvre totale.
- Mise en œuvre partielle : pour les processus de réflexion ou les mises en œuvre engagées.
- Non mise en œuvre : pour les recommandations n'ayant donné lieu à aucune mise en œuvre ; pour les recommandations ayant donné lieu à une mise en œuvre très incomplète après plusieurs suivis ; quand l'administration concernée s'en tient à prendre acte de la recommandation formulée.
- Refus de mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles un refus délibéré de mise en œuvre est exprimé.
- Devenue sans objet : pour les recommandations devenues obsolètes ou pour lesquelles le suivi s'avère inopérant.

INTRODUCTION

Aux termes de l'article L. 211-3 du code des juridictions financières, « par ses contrôles, la chambre régionale des comptes contrôle les comptes et procède à un examen de la gestion elle vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et des dépenses décrites dans les comptabilités des organismes relevant de sa compétence. Elle s'assure de l'emploi régulier des crédits, fonds et valeurs. L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».

Selon l'article L. 211-8 du même code : « *La chambre régionale des comptes peut contrôler les organismes, quel que soit leur statut juridique, auxquels les collectivités territoriales les établissements publics locaux ou les autres organismes relevant de sa compétence apportent un concours financier supérieur à 1 500 euros ou dans lesquels ils détiennent, séparément ou ensemble, plus de la moitié du capital ou des voix dans les organes délibérants, ou sur lesquels ils exercent un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion.* ».

Le contrôle des comptes et de la gestion de l'association « Les bambins du Lez », sur la période 2018-2022, a été ouvert le 8 septembre 2023 par lettre de la présidente de la chambre régionale des comptes Occitanie adressée à Monsieur Florent COSTE, président en fonctions. Un courrier a également été adressé le 21 septembre 2023 à son prédécesseur, Monsieur Mickaël FELIX.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôle, facultatifs en l'espèce, ont eu lieu le 10 janvier 2024 avec l'actuel et le précédent président.

Lors de sa séance du 22 janvier 2024, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été transmises à Monsieur Florent COSTE. Monsieur Mickaël FELIX, en qualité d'ordonnateur précédent, en a également été destinataire pour la partie afférente à sa gestion. De plus, des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

Après avoir examiné l'ensemble des réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 2 mai 2024, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

1. UNE CRECHE ASSOCIATIVE A LA SITUATION FINANCIERE FRAGILE

1.1 Une association offrant un service d'accueil collectif de très jeunes enfants

Régie par la loi du 1^{er} juillet 1901, l'association « Les bambins du Lez » dont le siège et l'activité sont situés à Montpellier a été créée en 1986. Elle a pour objet « *la gestion d'une crèche collective assurant l'accueil de jeunes enfants* ».

Initialement installée dans des locaux loués, l'association a construit les bâtiments occupés à ce jour sur une parcelle de terre appartenant à la commune de Montpellier. Pour ce faire en 2003, un bail emphytéotique a été conclu. Disposant de locaux de 400 m² et de jardins, sur un terrain d'une superficie de 800 m², l'établissement propose des espaces de lieux de vie (salles de jeux, dortoirs, salles de change et biberonnerie) distincts selon l'âge des enfants, ainsi qu'une pataugeoire intérieure, un jardin comprenant un potager et des annexes (sas d'entrée, couloir d'accueil, cuisine).

Doté à l'origine d'une capacité d'accueil de 16 places, l'établissement est aujourd'hui autorisé à accueillir 42 enfants dont deux places en accueil occasionnel. Les enfants sont admis dès l'âge de 10 semaines jusqu'à 4 ans.

Comme l'indique la ville de Montpellier dans sa convention de partenariat, les établissements associatifs d'accueil des jeunes enfants représentent près de 25 % de l'offre montpelliéraine, soit en 2022 près de 636 places d'accueil régulier ou occasionnel¹.

L'apport de l'association à l'offre d'accueil de la petite enfance sur le territoire de la commune est doublement important. Elle est la seule structure d'accueil collective recensée dans le quartier « Les Aubes » et sa capacité d'accueil est supérieure à la moyenne recensée dans les autres structures associatives (25 places) et privé (22 places)².

L'association propose trois types d'accueil : l'accueil régulier, l'accueil occasionnel et l'accueil exceptionnel ou d'urgence. L'accueil d'enfants présentant un handicap ou atteints d'une affection nécessitant des soins ou une attention particulière est également proposé. L'établissement est ouvert de 8 heures à 18 heures. Le taux d'encadrement est conforme aux exigences définies par le code de la santé publique.

Elle est dotée d'un projet d'établissement qui présente ses orientations pédagogiques en référence à la pédagogie Montessori et Loczy (respect du rythme de l'enfant, approche artistique et culturelle, favoriser l'égalité des genres) et son projet social (participation des familles à la vie d'établissement, soutien à la parentalité et aux parents engagés dans un parcours d'insertion sociale et professionnelle). Ce projet d'établissement comprend un volet portant sur le développement durable, avec la création de jardins végétalisés et d'un potager. Un nouveau contrat de restauration a été conclu le 22 mars 2023 avec un prestataire proposant des repas issus de la filière biologique ou durable.

¹ Convention de partenariat avec les établissements associatifs d'accueil de jeunes enfants conclue le 14 mars 2023 dans le cadre du contrat enfance jeunesse 2023-2026 entre la Ville de Montpellier et l'association « Les bambins du Lez ». Cette convention définit et encadre les modalités d'intervention et de versement de la prestation de service de la ville pour l'établissement et fixe les engagements réciproques entre les co-signataires.

² Source : données transmises par la ville de Montpellier

photo 1 :la crèche « Les Bambins du Lez »



Source : Association « Les Bambins du Lez »

Dans le cadre du suivi des établissements d'accueil du jeune enfant, la structure fait l'objet de visites de contrôles régulières par les services du département de l'Hérault. Les rapports annuels fournis mentionnent que « *les enfants bénéficient d'un accueil satisfaisant* » et soulignent positivement « *la richesse du partenariat mis en place et la réflexion de l'équipe qui s'inspire de différentes pédagogies* », « *des locaux et espaces extérieurs très bien aménagés* », « *l'accompagnement régulier d'une psychologue dans le cadre de l'analyse des pratiques professionnelles* » et un accueil des enfants dans « *une ambiance sereine, par une équipe stable et motivée* »³.

1.2 Une transparence financière à renforcer

1.2.1 Les comptes de l'association ne sont pas publiés

La publication des comptes annuels et du rapport du commissaire aux comptes est obligatoire pour les associations lorsque le montant total des subventions au cours de l'exercice comptable atteint 153 000 €, conformément aux dispositions de l'article L. 612-4 du Code du commerce et du décret n° 2009-540 du 14 mai 2009 portant sur les obligations des associations et des fondations relatives à la publicité de leurs comptes annuels⁴. Le dépôt annuel est gratuit et s'effectue en ligne sur le site internet du journal officiel, géré par la direction de l'information légale et administrative (DILA).

Ayant reçu chaque année au moins 153 000 € de subventions, l'association a l'obligation de publier ses comptes annuels ainsi que le rapport du commissaire aux comptes.

Sur toute la période examinée, l'association « Les bambins du Lez » n'a publié aucun document.

La chambre rappelle cette obligation, en application des dispositions précitées, afin d'assurer la transparence de la gestion de l'association.

³ Rapports du service agréments et modes d'accueil enfance du département de l'Hérault du 23 octobre 2018, 24 novembre 2020, 19 avril 2022 et 20 mars 2023.

⁴ Modifié par le décret n°2010-31 du 11 janvier 2010.

Recommandation

1. Publier ses comptes annuels et le rapport du commissaire aux comptes sur le site internet du Journal officiel, conformément aux dispositions de l'article L. 612-4 du Code du commerce. *Non mise en œuvre.*

Le président s'est engagé, en réponse, à respecter cette obligation mais à ce jour les comptes de l'année 2022 ne sont pas publiés.

1.2.2 La procédure des conventions réglementées n'a pas été respectée

L'association a nommé un commissaire aux comptes et présenté des comptes certifiés sans réserve chaque année conformément à ses obligations. En revanche, elle n'a pas respecté l'obligation tirée de l'article L. 612-5 du code du commerce de soumettre à son organe délibérant les conventions dites règlementées. En effet, les conventions passées entre l'association et ses dirigeants doivent être soumises à l'autorisation préalable du conseil d'administration puis communiquées au commissaire aux comptes. Il établit un rapport spécial présenté à l'assemblée générale, laquelle statue par un vote sur ces conventions règlementées.

Seul le rapport spécial relatif à l'exercice 2021 fait état de conventions règlementées à soumettre à l'assemblée générale. L'assemblée générale ordinaire a approuvé, le 10 novembre 2022, des conventions règlementées. Ces dernières portent sur l'avenant au contrat de travail de l'actuelle directrice, les indemnités contractuelles additionnelles et les indemnités pour rupture conventionnelle perçues par l'ancienne directrice. Le régime indemnitaire contractuel de l'ancienne directrice ayant été accordé par un avenant à son contrat de travail en date du 21 décembre 2016 et exécuté en 2021, l'assemblée générale aurait dû, dès 2016, approuver cette convention. L'association ne saurait donc se prévaloir utilement de l'approbation à posteriori d'une convention déjà signée et exécutée.

La procédure des conventions règlementées n'a en conséquence pas été respectée sur toute la période sous revue.

Le non-respect de cette obligation a privé l'assemblée générale et les tiers financeurs d'informations concernant les conventions passées entre l'association et sa directrice et engageant financièrement de manière significative la structure.

Dans sa réponse, l'association affirme respecter ses obligations depuis 2022.

1.2.3 La rémunération des cadres dirigeants n'est pas publiée dans les comptes annuels

L'association ne s'est pas acquittée de son obligation de « (...) publier chaque année dans le compte financier les rémunérations des trois plus hauts cadres dirigeants bénévoles et salariés, ainsi que leurs avantages en nature », conformément à l'article 20 de la loi n° 2006-586 du 23 mai 2006 relative au volontariat associatif et à l'engagement éducatif, au motif qu'une telle communication aboutirait à fournir une information individuelle. Cette obligation a pour objectif de renforcer la transparence de la gestion des fonds publics.

L'association s'engage à rendre public ces informations à l'avenir, qui concerneront notamment les rémunérations des directrices et directrices adjointes salariées de la structure, les présidents bénévoles n'étant pas rémunérés.

1.2.4 La détermination des résultats financiers ne fait l'objet ni de débat ni de vote

Les statuts de l'association prévoient que l'assemblée générale ordinaire entend le rapport sur la situation financière de l'entité, approuve les comptes de l'exercice clos et vote le budget de l'exercice suivant. En pratique, le document financier présenté à l'assemblée générale est le rapport du commissaire aux comptes sur les comptes annuels, dépourvu de toute mention sur les conventions réglementées. Quant au rapport d'activité annuel, contrairement à ce que soutient l'association, il est dépourvu de tout caractère financier. Ainsi les documents financiers présentés à l'assemblée générale s'avèrent donc insuffisants et l'affectation du résultat ne fait l'objet ni de débat ni de vote de l'assemblée générale.

A défaut d'un tel débat, l'assemblée n'a pas d'informations sur la gestion de l'association et sur les faits marquants impactant son résultat comme en 2021. Pour améliorer son pilotage financier et la transparence de l'information délivrée à l'assemblée, le président pourrait produire un rapport financier écrit retraçant les points marquants de l'année écoulée, indiquer le cas échéant les mesures prises ou envisagées pour un retour à l'équilibre sur l'exercice suivant et proposer l'affectation du résultat à l'assemblée générale.

1.2.5 Une organisation financière et comptable à renforcer

La fonction « comptabilité-finances » n'est pas identifiée dans l'organigramme. Elle est exercée par la directrice assistée d'une secrétaire et un expert-comptable a en charge la saisie comptable des pièces, la production des comptes annuels, la réalisation des déclarations fiscales et sociales et l'établissement des bulletins de paye.

Aucun processus de gestion pour la prise en charge des immobilisations, des achats, des charges de personnel, de la tenue de la caisse, n'a été formalisé sous forme de fiches de procédure. Concernant les frais de voyage et de déplacement à titre d'exemple, aucune règle interne précise la nature des frais remboursables, l'existence ou non de plafond, les modalités de remboursement etc. Les factures remboursées ne sont pas assorties d'ordre de mission ou d'un état récapitulatif de frais. Les dépenses sont ainsi engagées par la directrice sans qu'un contrôle ne soit effectué sur l'objet de la dépense.

Enfin, il est relevé l'absence de contrôle interne qui constitue un dispositif formalisé ayant vocation à maîtriser les risques liés à la gestion. La convention partenariale conclue avec la ville de Montpellier relative au contrat enfance jeunesse 2019-2022 prévoit pourtant la transmission du « *dernier rapport d'audit portant sur le contrôle interne (organisation et procédures au sein de l'association)* », qui, de fait, n'a pas été établie. La chambre ne peut qu'inviter l'association à mettre en place ce contrôle interne, conformément aux stipulations conventionnelles. Un tel dispositif serait de nature à sécuriser sa gestion.

1.3 Une situation financière sous dépendance de subventions publiques dont l'équilibre reste fragile

1.3.1 Des résultats nets excédentaires absorbés par le déficit de 2021

A l'exception de l'année 2021 où elle enregistre une perte de 326 k€, l'association dégage sur la période sous revue un résultat net compris entre 25 k€ et 60 k€. De 2018 à 2021, le résultat d'exploitation de la structure s'est dégradé en raison d'une croissance des charges supérieure à celle des produits, de l'impact de la crise sanitaire⁵ mais surtout d'une augmentation des charges de personnel en 2021. Si les résultats nets annuels redeviennent excédentaires à compter de 2022, le déficit de 2021 provoqué par une charge salariale ponctuelle a toutefois absorbé la totalité des résultats nets positifs dégagés sur les exercices 2018 à 2020.

tableau 1 : résultat comptable de l'association

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Produits d'exploitation</i>	673 126	699 725	578 820	659 006	676 209	704 848
<i>Charges d'exploitation</i>	660 815	705 767	597 012	1 022 262	663 339	709 321
<i>Résultat d'exploitation</i>	12 311	- 6 043	-18 193	-363 254	12 868	- 4 473
<i>Produits financiers</i>	858	721	406	414	1071	2 154
<i>Charges financières</i>	3 741	3 232	2 974	2 707	2 432	2 148
<i>Résultat financier</i>	- 2 883	- 2 511	- 2 568	- 2 293	- 1 361	6
<i>Produits exceptionnels</i>	41 823	54 718	46 982	39 090	49 477	51 991
<i>Charges exceptionnelles</i>	0	16	302	3	127	0
<i>Résultat exceptionnel</i>	41 822	54 718	46 981	39 089	49 476	51 990
<i>Résultat net</i>	51 250	46 147	25 918	-326 460	60 856	47 524

Source : CRC Occitanie d'après les comptes de résultat 2018-2023 de l'association

1.3.2 Des produits d'exploitation principalement composés de financements publics

L'association « Les bambins du Lez » est financée par des subventions publiques qui représentent en moyenne 75 % de ses produits d'exploitation sur la période 2018-2022, ce qui peut correspondre à un modèle classique pour ce type de structure d'accueil. La Caisse d'allocations familiales (Caf) de l'Hérault et la commune de Montpellier sont les principaux financeurs de la structure d'accueil, en fonctionnement et en investissement.

La participation des familles, qui constitue le chiffre d'affaires de l'établissement, représente seulement 24 % du financement total.

⁵ En intégrant les indemnités spéciales perçues par la caisse d'allocations familiales et par l'ASP au titre du chômage partiel, L'association chiffre le coût global de l'impact COVID à 26 784 €.

tableau 2 : les produits d'exploitation de l'association (en €)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Caf 34</i>	305 665	312 767	260 866	270 640	289 709	385 721
<i>Ville de Montpellier</i>	157 161	178 245	158 745	150 568	153 689	88 950
<i>Participation des familles</i>	136 505	150 051	129 097	185 468	188 370	181 978
<i>Autres subventions⁶</i>	62 443	57 229	27 542	43 986	39 596	38 187
<i>Autres produits</i>	11 353	1 433	2 570	8 345	4 844	10 011
Total	673 126	699 725	578 820	659 006	676 209	704 847

Source : CRC Occitanie d'après les comptes de résultat 2018-2023 de l'association

1.3.2.1 Un financement majoritaire de la caisse d'allocations familiales de l'Hérault

En tant qu'établissement d'accueil du jeune enfant (EAJE) ayant obtenu l'agrément de la Protection Maternelle et Infantile (PMI), l'association « Les bambins du Lez » bénéficie d'un financement par la Caf de l'Hérault au titre de la prestation service unique (PSU). Par ailleurs, la Caf lui attribue des subventions de fonctionnement et d'investissement destinées à promouvoir et développer les équipements et services d'accueil d'une part et à financer les travaux de rénovation et d'amélioration des locaux d'autre part. Les financements de la Caf représentent en moyenne 44 % des produits d'exploitation de l'association sur la période 2018-2022.

tableau 3 : synthèse des financements reçus de la Caf de l'Hérault

en €	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Concours publics						
<i>Prestation service unique et bonus</i>	305 665	296 600	195 972	246 049	275 709	371 721
Subventions de fonctionnement						
<i>Fonds de rééquilibrage territorial</i>		14 000	14 000	14 000	14 000	14 000
<i>Fonds publics et territoires</i>		2 167				
<i>Aides exceptionnelles Covid</i>			50 894	10 591	10 591	
Subventions d'investissement						
<i>Fonds de modernisation</i>	25 466			33 487	18 837	n/d
Total	331 131	312 767	260 866	304 127	319 137	385 721

Source : CRC Occitanie d'après les comptes de résultat 2018-2023 de l'association

La PSU est une aide au fonctionnement versée par la Caf aux établissements d'accueil de la petite enfance. Le montant de la PSU varie en fonction du niveau de service rendu aux familles (fournitures de repas et de couches, adaptation des contrats d'accueil aux besoins des familles) et du nombre d'heures réalisées par la structure. Pour bénéficier de ce financement, l'association doit appliquer le barème national aux participations familiales et conclure une convention d'objectifs et de financement avec la Caf. Deux conventions s'appliquent sur la période de contrôle. La première, signée en février 2017 et actualisée par un avenant d'août 2019, couvre les années 2017-2020 ; la seconde, conclue en janvier 2021, concerne les années 2021-2024.

⁶ L'association a perçu des aides du Conseil départemental de l'Hérault (frais de formation), de l'Agence du service civique (emploi de volontaire du service civique) et de l'Agence des services de paiement (emploi d'apprentis).

Dans le cadre de la crise sanitaire, l'association « Les bambins du Lez » a perçu de la Caf des aides exceptionnelles pour compenser les vacances de places et les fermetures du fait du confinement et de la reprise de la pandémie.

1.3.2.2 Les aides de la commune de Montpellier

L'association « Les bambins du Lez » bénéficie d'un soutien financier de la commune de Montpellier sous la forme de subventions, d'aide en nature et de garantie d'emprunt.

Conformément aux conventions de partenariat signées par la commune avec les EAJE, l'association perçoit une prestation annuelle de fonctionnement pour l'accueil des enfants âgés de moins de trois ans. Cette participation est calculée en fonction de la présence des enfants, sur la base d'une prestation horaire par enfant fixée par la convention⁷. Elle s'élève à 153 689 € en 2022.

L'association a été confrontée à un problème de locaux suite à la résiliation de son bail en 2003. Compte tenu de l'intérêt de maintenir une offre d'accueil des jeunes enfants, la commune a conclu avec l'association un bail emphytéotique. Consenté pour une durée de 18 ans et un mois, le bail prévoit la mise à disposition d'un terrain constructible de 400m² contre une redevance annuelle fixée à l'euro symbolique. L'association a pris à sa charge les travaux de démolition et de construction d'un nouveau bâtiment sur le terrain. En 2014, l'association a bénéficié d'une extension de l'emprise foncière de 376 m² pour augmenter sa capacité d'accueil. Un avenant au bail emphytéotique a été conclu à cet effet et a étendu sa durée de 20 ans à compter du 1^{er} juin 2015.

Enfin, par délibération du 17 décembre 2014, la commune a accordé une garantie d'emprunt de 100 % pour le remboursement du prêt de 130 000 € souscrit par l'association en vue de réaliser les travaux d'extension. La commune s'expose au risque d'assurer le paiement du capital restant dû de cet emprunt, qui s'élève à 65 007 € fin 2023, en cas de difficultés financières de l'association. Ce risque impose un suivi d'autant plus rigoureux par la collectivité des conditions dans lesquelles l'association utilise les financements publics mis à disposition.

1.3.2.3 Les participations familiales

La participation des familles est forfaitaire⁸ et couvre la prise en charge de l'enfant pendant son temps de présence dans la structure, y compris les repas et les soins d'hygiène (couches, liniment, sérum physiologique etc.). Elle connaît un infléchissement marqué en 2020 en raison de la Covid-19. En 2021, compte tenu de la reprise de l'activité sans pandémie et de l'augmentation des revenus moyens des familles⁹, les participations des familles sont en hausse de 24 % par rapport à 2019. Cette tendance se confirme en 2022.

⁷ Le montant total annuel est évalué sur la base d'un prévisionnel de présence établi par l'association et transmis à la commune avant le 31/07/N-1. Il est réajusté en fonction du relevé d'heures effectivement facturées constaté à la clôture de l'exercice.

⁸ Elle est calculée sur la base d'un barème établi par la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) et s'appuie sur un taux d'effort appliqué aux ressources et modulé en fonction du nombre d'enfants

⁹ La moyenne de la participation mensuelle des parents s'élève à 16 950 € en 2021 contre 13 600 € en 2019.

1.3.3 Des charges qui ont conjoncturellement augmenté en 2021

1.3.3.1 Des indemnités contractuelles de près de 300 k€

Au 31 décembre 2022, l'établissement emploie 18 agents, soit 15 équivalents temps plein. Les effectifs physiques sont relativement constants sur la période. L'association recrute une majorité de ses salariés en contrat à durée déterminée et connaît un renouvellement important de son personnel.

Sur la période 2018-2022, les dépenses de personnel (salaires et cotisations sociales) représentent 75 % des charges d'exploitation de l'association « Les bambins du Lez ». Les autres composantes, tels les achats et charges externes (dépenses d'entretiens et réparations) et les achats de marchandises (restauration des enfants) pèsent entre 2 et 13 % et sont relativement stables sur la période. L'évolution des charges d'exploitation est marquée par la crise sanitaire (-108 k€ entre 2019 et 2020) et le versement d'indemnités (+ 425 k€ entre 2020 et 2021).

tableau 4 : poids des charges de personnel dans les charges d'exploitation

en €	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Charges d'exploitation</i>	660 816	705 767	597 013	1 022 262	663 339
<i>Dont Charges de personnel</i>	490 033	522 229	436 949	808 785	477 838
Poids des charges	74,2 %	74,0 %	73,2 %	79,1 %	72 %

Source : CRC à partir des comptes de résultat 2018-2022 de l'association

Le taux d'encadrement des enfants au sein d'une crèche explique en partie le niveau des charges de personnel, toutefois sur l'année 2021, la hausse des charges de personnel repose largement sur une salariée, la directrice. Les autres facteurs invoqués par l'association pour justifier l'évolution des charges de personnel, tels que l'augmentation du salaire minimum, la revalorisation des salaires et la baisse des budgets disponibles pour les emplois aidés, n'ont pas été déterminants. Les seules indemnités versées à la directrice en 2021 ont représenté 80 % de l'augmentation des charges de personnel observée entre 2020 et 2021.

En effet, en 2021, la directrice a demandé une rupture conventionnelle de son contrat de travail. En application de l'avenant à son contrat de travail en date du 21 décembre 2016 elle a perçu une indemnité de rupture conventionnelle de 61 600 € et une indemnité conventionnelle additionnelle de 120 745 €. Engagée à « supporter toutes les cotisations salariales et patronales, CSG et CRDS qui seraient exigibles sur le montant de cette indemnité¹⁰ », l'association a assumé au final une charge totale supplémentaire estimée à 295 645 €¹¹.

Le déficit de l'année 2021 de 326 k€ trouve ainsi son origine à hauteur de 295 k€ dans les indemnités versées à la directrice partante.

1.3.3.2 Une dégradation des fonds propres et du niveau de trésorerie

Constitués des excédents cumulés des exercices précédents, du résultat comptable de l'exercice et des subventions d'investissements, les fonds propres de l'association ont diminué de

¹⁰ Contrat de travail de l'ancienne directrice modifié par l'avenant du 21 décembre 2016

¹¹ 201 411 € au titre de salaires et indemnités diverses et 94 234 € au titre des charges patronales

41 % entre 2020 et 2021 en raison des pertes enregistrées sur ce dernier exercice. Si l'association souligne, en réponse, que le niveau des fonds propres demeure malgré tout élevé, la chambre ne peut que constater que le niveau des fonds propres de 2023 a subi une baisse de 36 % par rapport au niveau de 2018.

tableau 5 : évolution des fonds propres

<i>en €</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Report à nouveau</i>	359 531	410 782	456 929	482 847	156 386	217 242
<i>Résultat comptable de l'exercice</i>	51 250	46 147	25 918	-326 460	60 856	47 524
<i>Subvention d'investissement</i>	411 098	373 036	335 162	329 909	299 998	257 631
Total des fonds propres	821 879	829 965	818 009	486 296	517 240	522 397

Source : CRC d'après les bilans et comptes de résultat 2018-2023 de l'association

Cette baisse des fonds propres en 2021 s'accompagne d'une dégradation du niveau de trésorerie, qui atteint en 2023 son plus bas niveau au cours des six derniers exercices.

tableau 6 : évolution de la trésorerie

<i>en €</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Trésorerie	393 412	443 259	522 360	225 645	182 963	173 142

Source : CRC d'après les bilans et comptes de résultat 2018-2023 de l'association

1.3.3.3 Des risques pour la continuité d'exploitation

Par un avenant à son contrat de travail en date du 13 septembre 2021, la nouvelle directrice, bénéficiera en cas de rupture du contrat de travail pour quelque cause que ce soit d'une indemnité contractuelle évaluée par l'expert-comptable à 111 820 €. Cette estimation ne comprend pas le versement additionnel éventuel d'une indemnité de rupture conventionnelle ou d'une indemnité de licenciement, qui auquel cas se cumulerait avec cette somme.

Selon une estimation de la chambre réalisée à partir des données 2023, l'application de cet avenant sur ce dernier exercice se serait traduite par des pertes comptables de l'ordre de 62 k€ et un niveau de trésorerie de l'ordre de 63 k€. L'association dont les réserves ont été réduites ne disposerait plus alors que de faibles marges de manœuvre pour faire face à tout aléa de gestion.

L'association n'entend pas revenir sur l'avenant au contrat de travail de l'actuelle directrice qu'elle considère conforme au droit du travail et s'engage seulement à provisionner le montant de l'indemnité de rupture de contrat.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Seul établissement d'accueil de jeunes enfants dans le quartier des Aubes, l'association dispose d'une capacité d'accueil de 42 places de crèches, supérieure à la moyenne observée dans les autres structures privées intervenant sur le territoire de la commune de Montpellier.

L'association bénéficie, en raison de son activité d'intérêt général, de financements publics de la CAF et de la commune d'implantation, Montpellier. Celle-ci s'est aussi portée garante de l'association et met à sa disposition un terrain dans le cadre d'un bail emphytéotique, soutenant ainsi son activité.

Le cycle d'exploitation de l'association permettait d'atteindre chaque année l'équilibre et même de dégager un résultat d'exploitation positif. Toutefois, sa situation financière s'est dégradée en 2021 en raison du versement d'indemnités salariales d'un montant de 300 k€. Pour financer cette charge ponctuelle, l'association a dû puiser dans ses réserves. Ses marges de manœuvre sont désormais limitées face à un risque d'être contrainte de verser à nouveau de telles indemnités, ce qui conduirait les financeurs publics à accentuer leur soutien pour maintenir l'équilibre financier.

2. LA GOUVERNANCE : UN FONCTIONNEMENT DES INSTANCES ET UNE TRANSPARENCE A RENFORCER

2.1 Le rôle limité des assemblées générales

2.1.1 Des membres de l'association inégalement représentés au sein de l'assemblée générale

Les statuts de l'association en vigueur ont été approuvés lors de l'assemblée générale extraordinaire du 28 janvier 2016¹².

L'association est constituée de quatre types de membres :

- les membres fondateurs, membres de droit du conseil d'administration et du bureau et dispensés de versement de cotisation,
- les membres bienfaiteurs, qui ont apporté une contribution financière importante ou qui ont accepté d'acquitter d'une cotisation égale à deux fois le montant de la cotisation annuelle, ou qui ont consenti un apport mobilier ou immobilier. L'association en compte trois,
- les membres honoraires (aucun sur la période de revue),
- les membres adhérents actifs, devant être à jour de leur cotisation de 35 euros.

L'association a fixé cinq conditions cumulatives pour adhérer, à savoir avoir un enfant inscrit à la crèche, être préalablement parrainé par un autre membre adhérent actif, présenter une demande écrite au conseil d'administration, être à jour du paiement des cotisations et participer aux activités et à la vie de l'association au moins une fois par trimestre. Les membres actifs, parents d'enfants accueillis, ont varié entre 13 et 22 suivant les années. L'association soutient en réponse que la condition de parrainage n'est plus imposée.

Les statuts attribuent un pouvoir prépondérant aux quatre membres fondateurs de l'association¹³. La collégialité des membres fondateurs dispose de 50 % des voix à l'assemblée générale. Les membres actifs sont peu présents aux assemblées générales¹⁴. Lors de l'assemblée générale réunie le 24 septembre 2021 à titre d'exemple, seulement 2 membres actifs ont pu être

¹² Statuts succédant aux anciens statuts du 20 novembre 2000.

¹³ L'article 17.4 des statuts.

¹⁴ Ont été présents aux assemblées générales annuelles entre 2 et 13 membres adhérents actifs.

répertoriés, sur 7 membres présents. Pourtant, l'assemblée générale n'avait plus été réunie depuis le 11 décembre 2019.

En réponse, l'association souligne le désintérêt de certains parents à adhérer à l'association, sans pour autant faire de lien entre cette désaffection et les conditions de vote. Les conditions d'adhésion associées à un droit de vote minoré des membres actifs limite pourtant tant les possibilités que l'intérêt pour les parents d'enfants d'adhérer à l'association.

tableau 7 : les membres de l'association

	2018	2019	2020	2021	2022
Membres fondateurs (article 6.1)	<i>3 membres dont l'ancienne directrice</i>				
Membres bienfaiteurs (article 6.4)	<i>Néant</i>			<i>Le président Le trésorier Mme X.</i>	
Membres adhérents actifs (article 6.3)	22	22	13	17	22
Membres honoraires (article 6.2)	<i>Néant</i>				

Source : CRC d'après les données de l'association

2.1.2 Un fonctionnement de l'assemblée générale à mieux formaliser

L'assemblée générale se réunit en la forme ordinaire ou extraordinaire, elle est convoquée par le président¹⁵. L'assemblée générale ordinaire doit être convoquée au minimum une fois par an. Elle entend les rapports sur la gestion du conseil d'administration et sur la situation financière et morale de l'association. Elle approuve les comptes de l'exercice clos, vote le budget de l'exercice suivant et pourvoit s'il y a lieu, au renouvellement des membres du conseil d'administration. Les assemblées générales de l'association se composent de tous les membres de l'association. Les décisions sont valablement prises si 30 % des membres sont présents ou représentés.

Plusieurs irrégularités ont affecté la tenue des assemblées générales.

D'une part, l'assemblée générale n'a pas été convoquée annuellement conformément aux statuts. Ainsi entre le 11 décembre 2019 et le 24 septembre 2021, elle n'a pas été convoquée¹⁶. D'autre part, les feuilles de présence et les procès-verbaux d'assemblées générales ne permettent pas de s'assurer de l'identité des personnes présentes, de leur qualité ou non de membre actif et du nombre de votants. A titre d'exemples, lors de l'assemblée générale du 11 décembre 2019, 12 personnes ont signé la feuille de présence. Or le procès-verbal d'assemblée générale mentionne 9 votants. De même, lors de l'assemblée générale du 10 novembre 2022, la feuille de présence mentionne 12 présents et 7 pouvoirs, mais le procès-verbal comptabilise 17, 13 ou 15 votants selon les résolutions. En 2018, 2019 et 2020, le paiement des cotisations de personnes présentes à l'assemblée générale, mais ne figurant pas dans le listing des membres, n'a pu être retracé. Sont ainsi concernées la trésorière et l'actuelle directrice de la structure.

¹⁵ Statuts de l'association du 28 janvier 2016, art. 18, 19 et 13.2.

¹⁶ Dans un contexte de crise sanitaire, l'assemblée n'a pas été convoquée pendant deux années et cette absence de réunion n'est pas évoquée dans le procès-verbal d'assemblée générale du 24 septembre 2021.

L'association explique les différences entre les nombres de présents et de votants par les déports lors de vote pour éviter des conflits d'intérêts entre membres d'une même famille et par un souci de transparence, mais en l'absence de mention de déport sur les procès-verbaux, de mention de sortie de salle ni de liste nominative des votants, les conditions de tenue des votes ne sont ni fiabilisées ni vérifiables.

Ces dysfonctionnements mettent en évidence des conditions imparfaites d'adoption des décisions par les assemblées qui doivent être mieux encadrées et formalisées.

2.2 Un conseil d'administration peu actif et peu transparent

2.2.1 Un conseil d'administration dirigé par les seuls membres fondateurs et bienfaiteurs

L'association est administrée par un conseil d'administration¹⁷ composé de 6 membres maximum, dont les membres fondateurs, au nombre de 4, sont membres de droit. Ces membres ont des liens familiaux ou amicaux. Les deux autres membres sont élus pour une durée de trois ans parmi les membres adhérents actifs ou bienfaiteurs. La présence d'au moins 3 membres est nécessaire pour la validité des délibérations. Le conseil se réunit toutes les fois que cela est nécessaire et au moins une fois par semestre, sur convocation du président, ou sur demande de trois de ses membres. Les membres disposent chacun d'une voix. Les décisions sont prises à la majorité des voix plus une.

Le conseil d'administration s'est entièrement renouvelé par délibération de l'assemblée générale ordinaire du 24 septembre 2021.

Si le conseil d'administration est bien composé de deux parents membres actifs, dans deux tiers des réunions, ils ne sont pas présents. Au cours de l'ancienne présidence, entre janvier 2018 et septembre 2021, les conseils d'administration ont tous été composés des seuls membres fondateurs et de la trésorière, sans parent membre présent.

Ce fonctionnement, sans être irrégulier, limite la transparence des décisions et concentre les pouvoirs au sein d'un groupe réduit de membres.

2.2.2 Des réunions peu fréquentes et mal retracées

Selon l'article 10.8, « le conseil d'administration dispose de tous les pouvoirs qui ne sont pas statutairement réservés à l'assemblée générale pour gérer, diriger et administrer l'association en toutes circonstances ». Il a notamment le pouvoir de modifier les statuts. Il est chargé de mettre en œuvre les décisions et la politique définies par l'assemblée générale. Il assure la gestion courante de l'association et rend compte de sa gestion à l'assemblée générale.

Pour accomplir cette mission le conseil d'administration s'est réuni à 15 reprises entre janvier 2018 et septembre 2023. Si la fréquence d'une réunion minimum par semestre a été

¹⁷ Statuts de l'association du 28 janvier 2016, art. 10.

respectée, ce rythme est toutefois faible. Il ne s'est réuni qu'une fois au cours de l'année 2018¹⁸ et les réunions ont été très espacées sur la période 2018/2019¹⁹.

Cette faible fréquence de réunion, sans être irrégulière, ne peut pour autant permettre au conseil d'administration d'assurer concrètement ses missions et notamment celles de gestion courante de l'association, d'autant plus qu'il n'a conféré aucune délégation de pouvoirs comme les statuts l'y autorisaient.

Des procès-verbaux des réunions du conseil d'administration sont dressés, signés par le président et la secrétaire conformément aux statuts²⁰ et des feuilles de présence sont établies. Mais les procès-verbaux ne font pas mention des débats ni des votes. Ils se limitent à énumérer les points mis à l'ordre du jour²¹, sans acter ni le sens de la décision prise par le conseil d'administration ni le détail du vote comme le prévoit pourtant les statuts dans leur article 11. Si l'association soutient que la seule mention des points énumérés sur les procès-verbaux signifie qu'ils ont été adoptés à l'unanimité, cette pratique, à la supposer exacte, est contraire aux statuts.

Par ailleurs, la directrice a participé à 5 conseils d'administration sur 7 entre le 9 septembre 2021 et le 31 mai 2023 alors qu'elle n'en est pas membre. L'association en réponse, indique que sa présence facilite les relations entre les salariées et les membres du bureau. Toutefois, sa présence n'est pas prévue par les statuts ou le règlement intérieur et l'absence de mention du nombre et de l'identité des votants sur les procès-verbaux ne permet pas de vérifier, sa participation ou non aux prises de décisions, dont certaines la concernaient.

Enfin, contrairement à ce que soutient l'association en réponse, les procès-verbaux établis postérieurement au changement de gouvernance n'ont pas corrigé les critiques énoncées ci-dessus. Ainsi, depuis novembre 2021, aucun procès-verbal ne contient une liste des votants et aucun ne mentionne le sens des votes à l'exception du procès-verbal du 8 décembre 2022.

2.3 Le bureau : un organe collégial jamais réuni

Les statuts de l'association prévoient que le bureau est composé de quatre membres maximums et comporte *a minima* : un président, un secrétaire et un trésorier. Les membres fondateurs sont membres de droit du bureau sans limitation de durée. L'autre membre du bureau est élu par le conseil d'administration parmi les membres siégeant au conseil d'administration.

En pratique, aucun autre membre n'a été élu et le bureau ne s'est jamais réuni. Ses membres ont des liens familiaux ou amicaux. L'association admet le fort risque de conflit d'intérêt entre ses membres, la conduisant à ne jamais le réunir. Elle précise que des échanges informels entre ses membres ont lieu plusieurs fois par semaine, ce qui ne saurait toutefois se substituer à des réunions de bureau.

Les statuts prévoient que le bureau est chargé de la mise en œuvre des décisions du conseil d'administration et agit sur délégation de celui-ci. Il se réunit sur convocation du président chaque fois que nécessaire. En l'absence de réunion du bureau, cette mission est dévolue au président mais surtout à la directrice.

¹⁸ Conseil d'administration du 5 avril 2018.

¹⁹ Conseil d'administration réuni le 5 avril 2018, puis le 19 février 2019, puis le 8 octobre 2019.

²⁰ A l'exception du procès-verbal du 24 septembre 2021 co-signé par le trésorier.

²¹ A l'exception du procès-verbal du conseil d'administration du 8 décembre 2022, au formalisme modifié et plus détaillé.

2.4 Le président et la directrice, des acteurs centraux

L'article 13.2 des statuts prévoit que le président de l'association est chargé d'exécuter les décisions du conseil d'administration et du bureau, d'assurer le bon fonctionnement de l'association et de la représenter dans tous les actes de la vie civile. En l'absence de délégation de pouvoirs, les décisions engageant l'association doivent être prises par le conseil d'administration, le président étant seulement chargé d'exécuter ses décisions.

Les présidents successifs ont toutefois signé les contrats de travail à durée indéterminée et les conventions de partenariat. Exerçant une activité professionnelle extérieure, ils n'assurent pas une mission de gestion quotidienne de l'association, ils n'ont d'ailleurs aucun bureau dans les locaux de l'association.

Les directrices salariées ont par voie de conséquence eu un rôle central dans la gestion courante de la structure, mais aussi dans la prise de certaines décisions.

Selon la fiche de mission non validée par le conseil d'administration, la directrice générale est chargée de « manager l'ensemble des équipes, réaliser le suivi administratif global de la crèche, piloter les résultats financiers et assurer l'entretien et l'amélioration des locaux ». Les directrices successives ne bénéficient ni statutairement ni par voie de délégation du pouvoir de la compétence de conclure des contrats, d'engager des dépenses et plus généralement de manier les fonds et de conserver des espèces.

Pourtant, les directrices engagent des dépenses et concluent notamment des contrats de travail à durée déterminée. Elles disposent de la carte bancaire du compte de l'association, qu'elles utilisent pour engager les dépenses de gestion quotidienne. Elles réceptionnent les espèces remises par les parents, les conservent et les utilisent comme fond de caisse. Ce faisant, elles exercent des compétences relevant du seul trésorier.

Ces décisions de gestion ne font l'objet d'aucune restitution lors des séances du conseil d'administration.

Ainsi tant les présidents que les directrices ont pris des décisions engageant l'association en lieu et place du conseil d'administration, sans être habilités à le faire. En réponse, l'association indique avoir engagé des démarches pour mettre en place des délégations de pouvoir.

La chambre recommande dès lors de :

2. Mettre en cohérence l'organisation statutaire et l'organisation réelle de l'association afin de sécuriser le circuit de prise de décisions. *Non mise en œuvre.*

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les missions de direction et d'administration de l'association statutairement conférées au conseil d'administration sont en pratique dévolues au président mais surtout à la directrice salariée et ce, malgré l'absence de toute délégation de compétences. Le conseil d'administration dirigé par les membres fondateurs se réunit peu et n'acte pas de décisions, quant au bureau prévu par les statuts, il ne s'est jamais réuni.

Les conditions d'adhésion à l'association et de vote lors des assemblées générales s'avèrent restrictives, écartant de fait les parents des enfants accueillis de toute possibilité de participer aux décisions portant sur l'administration de l'association.

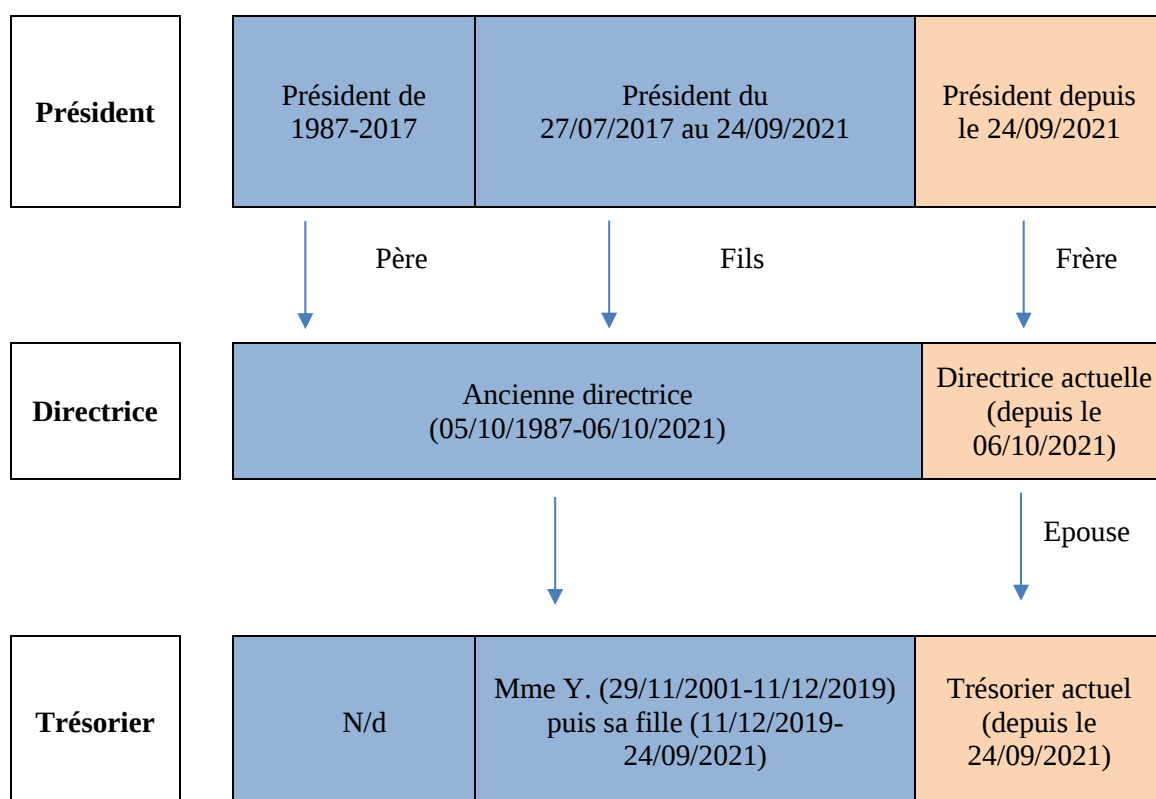
3. LES RISQUES LIES A UNE GOUVERNANCE DE NATURE FAMILIALE

3.1 Une association au caractère familial affirmé qui expose à des risques de conflit d'intérêt

L'association se caractérise par l'existence de liens familiaux ou amicaux marqués entre les membres successifs du conseil d'administration. Ces derniers qualifiés de membres fondateurs ou bienfaiteurs, selon les périodes, disposent tous de pouvoirs prédominants au sein de l'association. Dans un contexte d'insuffisante structuration de la gouvernance, ces liens ont été susceptibles d'influencer les décisions de gestion prises et d'impacter significativement la situation financière de l'association.

L'association « les bambins du lez » a été marquée par deux grandes périodes en matière de gouvernance. La première, allant de sa création en 1986 jusqu'à 2021, s'est caractérisée par la gouvernance de la famille de l'ancienne directrice et la seconde, depuis 2021, par celle de la famille de la nouvelle directrice.

tableau 8 : schéma des liens familiaux



Source : CRC Occitanie

Le père de l'ancienne directrice a créé l'association, il en était le président depuis 1986. Sa fille a été nommée directrice en 1987. Suite au décès du président, le fils de la directrice, a été élu président le 27 juillet 2017. Il n'avait aucun lien professionnel précédemment avec l'association.

Suite au départ de l'ancienne directrice, ce schéma familial a été reproduit sous la nouvelle direction. L'assemblée générale du 24 septembre 2021 a acté la démission des membres du conseil d'administration et l'intégration de nouveaux membres dont le nouveau président et le nouveau trésorier de l'association, mais aussi respectivement frère et époux de la nouvelle directrice. Ni le président, ni le trésorier n'étaient membres de l'association avant l'année 2020. Ils exercent les professions de formateur en restauration et de kinésithérapeute, sans lien avec l'activité de l'association « Les bambins du lez ».

Si l'association soutient que le caractère familial de la gouvernance a été un gage de pérennité de la structure, ces deux éléments, pérennité et caractère familial, ne sauraient être directement reliés et encore moins légitimer une gouvernance source de conflits d'intérêts.

En dépit de ces liens familiaux susceptibles de laisser supposer des risques d'interférence entre des intérêts publics et des intérêts privés de nature à influencer ou paraître influencer la prise de décision, l'association ne prévoit aucun dispositif de prévention des conflits d'intérêts. L'ancienne directrice admet seulement que la documentation et les écrits ont pu être insuffisants.

En conséquence, la chambre recommande de :

3. Mettre un terme aux situations susceptibles de constituer un conflit d'intérêt. *Non mise en œuvre.*

3.2 Indemnités, primes et avantages irrégulièrement versés ou octroyés

Les deux directrices successives ont perçu sur la période de revue les salaires et primes détaillées dans le tableau suivant.

tableau 9 : rémunération brutes des directrices de l'association

	Ancienne directrice					Directrice actuelle		
	2018	2019	2020	2021	Cumul	2021	2022	Cumul
Rémunération de base	49 832	51 137	41 679	56 593	199 242	15 987	46 400	62 387
Primes diverses (cf. tableau n°11)	8 063	16 745	8 689	191 471	224 968	3 326	3 993	7 320
Total	57 896	67 882	50 369	248 064	424 210	19 313	50 393	69 706

Source : CRC d'après le récapitulatif de paie détaillée 2018-2022 – Association Les Bambins du Lez

3.2.1 Les indemnités contractuelles et de rupture conventionnelle octroyées à l'ancienne directrice

3.2.1.1 La conclusion de l'avenant octroyant des indemnités de rupture de contrat

Par avenant au contrat de travail à durée indéterminée de l'ancienne directrice en date du 21 décembre 2016, l'association et cette dernière « conviennent et reconnaissent contractuellement, en considération de l'historique de la relation développée entre elles et

notamment de l'implication de Mme Z depuis la création de la crèche, qu'en cas de rupture du contrat de travail pour quelque cause que ce soit (à l'exception toutefois d'une faute lourde de la salariée), Mme Z bénéficiera d'une indemnité contractuelle additionnelle nette d'un montant équivalent à 18 mois de salaires brut, sans pouvoir être inférieur à la somme nette de 68 000,00 € »²².

L'avenant poursuit que cette indemnité contractuelle sera versée en plus des indemnités et sommes auxquelles Mme Z. aura droit du fait de la rupture de son contrat de travail (indemnité de licenciement, congés payés, préavis etc.) et que l'association s'engage à supporter toutes les cotisations salariales et patronales, CSG et CRDS qui seraient exigibles sur le montant des indemnités. Il prévoit par ailleurs que *« le salaire de référence permettant de calculer cette indemnité contractuelle est égal à 1/12^{ème} de la rémunération brute des 12 derniers mois précédant la date de fin de contrat ou 1/3 des 3 derniers mois brut, selon la formule la plus avantageuse pour la salariée. »*

L'avenant a été signé par le père de l'intéressée et président de l'association. Selon les statuts et en l'absence de toute délégation de compétences, le conseil d'administration, qui dispose de tous les pouvoirs qui ne sont pas statutairement réservés à l'assemblée générale pour gérer, diriger et administrer l'association en toutes circonstances²³, était seul compétent pour décider de la conclusion de cet avenant contractuel.

Or, la question de la modification du contrat de travail de l'ancienne directrice est évoquée à l'ordre du jour du conseil d'administration en date du 20 octobre 2015, mais celui-ci ni n'autorise ni n'approuve explicitement cet avenant. Par ailleurs, ce conseil d'administration était présidé par l'ancien président et étaient présentes sa fille directrice elle-même et deux amies membres fondatrices Mme X. (trésorière) et Mme Y. (secrétaire). L'association et l'ancienne directrice, tout en reconnaissant une situation susceptible de constituer une situation de conflit d'intérêt, affirment, sans le justifier, que les personnes intéressées se seraient déportées et qu'en tout état de cause, cet avenant a été accordé en toute transparence. Le procès-verbal ne contient toutefois aucune mention de déport lors de ce vote, et ledit avenant n'a été ni présenté ni autorisé par l'assemblée et il n'a pas été retranscrit dans le rapport du commissaire aux comptes sur les conventions réglementées.

3.2.1.2 L'exécution de l'avenant au contrat de travail et la demande de rupture conventionnelle

Cet avenant a été exécuté suite à une demande de rupture conventionnelle présentée par l'ancienne directrice en 2021.

Le sujet de cette rupture conventionnelle est abordé au conseil d'administration du 3 août 2021. Comme pour les autres procès-verbaux des conseils d'administration, le procès-verbal retrace uniquement un ordre du jour, à savoir en l'espèce *« la réunion est appelée à délibérer sur l'ordre du jour suivant : décision d'un commun accord d'une rupture conventionnelle entre l'association et Mme Z. selon les dispositions contractuelles signée par avenant le 21/12/2016 il sera mis en œuvre les clauses du contrat »*. Il ne comporte aucune mention de la mise au vote de cette demande de rupture conventionnelle et du sens du vote. Il ne fait pas plus référence au versement d'une indemnité de rupture conventionnelle contractuelle s'ajoutant à l'indemnité prévue par l'avenant de 2016. Aucune donnée chiffrée n'est retracée. Etaient présents à ce conseil d'administration Mme Z., elle-même (l'ancienne directrice), son fils et deux amies membres

²² Avenant au contrat de travail à durée indéterminée en date du 21 décembre 2016, p.4.

²³ Statuts de l'association du 28 janvier 2016, art. 10.8.

fondatrices Mme X. et Mme Y. Ainsi, bien que directement intéressés, le président et la directrice présents en tant que membres délibérants ne se sont pas déportés.

Une convention de rupture conventionnelle a été signée le 31 août 2021 par Mme Z. et son fils, président. Cette convention prévoit le versement d'une indemnité de rupture conventionnelle contractuelle librement négociée de 61 600 €, sans que celle-ci n'est jamais été décidée par le conseil d'administration. Or en l'absence de délégation de compétences, le conseil d'administration était seul compétent pour autoriser cette rupture conventionnelle et l'octroi d'une indemnité contractuelle librement négociée.

Concernant l'assemblée générale, elle a été informée à posteriori le 10 novembre 2022 de la conclusion d'un avenant au contrat de travail de Mme Z signé en 2016 et elle a approuvé à postérieur la convention de rupture conventionnelle, déjà exécutée.

Mme Z. a signé son solde de tout compte le 6 octobre 2021, co-signé par la nouvelle directrice. L'application cumulative des dispositions de l'avenant au contrat de travail et de la rupture conventionnelle ont généré pour l'association une charge de 295 644 €²⁴ détaillée ainsi :

- L'indemnité de rupture conventionnelle de 61 600 €
- L'indemnité conventionnelle additionnelle de 120 745,52 €
- L'indemnité compensatrice de congés payés de 18 268,46 €
- Les charges sociales et patronales de 94 233 €.

Cette rupture conventionnelle est intervenue alors que Mme Z. était directrice de la crèche depuis 37 ans. Elle a fait valoir ses droits à la retraite avec une retraite à taux plein le 1^{er} août 2022, soit neuf mois après son départ de l'association. Dans l'hypothèse d'un départ avec demande de liquidation de ses droits à la retraite intervenant quelques mois plus tard, elle aurait perçu une indemnité de départ à la retraite estimée par le commissaire aux comptes à 12 000 €, soit seulement 7 % des sommes perçues dans le cadre d'une rupture conventionnelle avec activation de l'avenant contractuel. L'ancienne directrice, qui ne conteste pas cette situation de fait, précise, en réponse, que son départ était initialement envisagé dès 2017 mais qu'il aurait été retardé en raison de la crise sanitaire liée au COVID, apparue en 2020.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, la décision de gestion ayant conduit le président de l'association à accepter cette rupture conventionnelle et donc à activer les dispositions de l'avenant de 2016, puis à négocier une indemnité de rupture contractuelle, ne préserve pas les intérêts de la crèche associative, dont le fonctionnement repose pour l'essentiel sur le subventionnement public.

3.2.2 L'avenant au contrat de travail de la nouvelle directrice

Par avenant en date du 13 septembre 2021, le contrat de travail à durée indéterminée de la nouvelle directrice est à son tour modifié. Elle est nommée directrice de la structure de manière rétroactive à compter du 27 août 2021. Sa rémunération est portée à 3 437,50 € brut mensuel assortie d'une prime conventionnelle. Cet avenant prévoit également, de manière analogue à celui qui régissait le contrat de l'ancienne directrice, qu'« en considération de l'historique de la relation développée entre elles et notamment de son l'implication depuis la création de la crèche, qu'en cas de rupture du contrat de travail pour quelque cause que ce soit (à l'exception toutefois d'une faute

²⁴ Ventilée entre 201 410,79€ de salaires et indemnités diverses et 94 233,58€ de charges patronales.

lourde de la salariée), elle bénéficiera d'une indemnité contractuelle additionnelle nette d'un montant équivalent à 18 mois de salaires brut, sans pouvoir être inférieur à la somme nette de 68 000,00 € »²⁵.

Cet avenant est signé par le Président de l'association quelques jours avant sa démission le 24/09/2021. En l'absence de délégation, le conseil d'administration était seul compétent pour autoriser la conclusion de cet avenant contractuel.

Cet avenant est abordé à l'ordre du jour du conseil d'administration du 23 août 2021. Comme pour tous les conseils d'administration, le procès-verbal énumère les points mis à l'ordre du jour de manière succincte, à savoir « *passage de Mme A. en tant que Directrice et modification par avenant du contrat de travail de Mme A.* ». Il ne comporte aucune mention de la mise au vote de cette nomination et du sens du vote. Il ne fait pas plus référence à l'octroi d'une indemnité de rupture contractuelle.

Concernant l'assemblée générale, elle a été informée de l'existence de cet avenant à posteriori le 10 novembre 2022, alors qu'il avait déjà été signé sans son approbation préalable. La troisième résolution est consacrée à l'approbation de cet avenant adoptée par 13 voix pour, 0 abstention et 0 contre, alors que 18 personnes sont présentes selon la feuille de présence²⁶. Par ailleurs, l'assemblée générale est présidée par son frère président, l'intéressée Mme A. est présente, ainsi que son époux trésorier, sans mention d'aucun déport dans le procès-verbal. Ce vote est donc intervenu alors que l'avenant avait déjà été signé par l'ancien président de l'association, sans l'approbation de l'assemblée générale et sans délégation de pouvoir et dans des conditions susceptibles de caractériser une situation de conflit d'intérêt.

La conclusion de cet avenant dans des conditions similaires à celui conclu avec l'ancienne directrice fait peser de manière itérative sur l'association un risque financier. La décision de gestion ayant conduit le président de l'association à accepter cette clause contractuelle ne préserve pas les intérêts de la crèche associative, dont le fonctionnement repose pour l'essentiel sur le subventionnement public et ce alors même que le conseil d'administration le 8 octobre 2022, rejette à l'unanimité trois demandes de ruptures conventionnelles de salariées de l'association en invoquant « un risque financier identifié »²⁷, alors que les salariées n'avaient pas formulé de demande chiffrée.

En réponse le président, frère de la directrice intéressée, confirme son intention de maintenir les avantages de cet avenant contractuel.

3.2.3 L'octroi de primes sans fondement juridique

Le personnel de l'association « Les bambins du Lez » bénéficie de diverses primes. Ni les contrats de travail des agents, ni la convention collective, ni les règlements intérieurs, ni aucune note interne ne définissent tant ces primes, que leurs bénéficiaires et leurs conditions d'attribution.

Par ailleurs, aucune décision tant de l'assemblée générale que du conseil d'administration ou du bureau n'a acté l'octroi de ces primes. Leur attribution et leur versement n'ont donc reçu

²⁵ Avenant au contrat de travail à durée indéterminée conclu le 7 septembre 1993, en date du 13 septembre 2021, article 6.

²⁶ 19 présents avec le commissaire aux comptes dont 7 absents avec pouvoirs.

²⁷ Le procès-verbal indique en p.1: « le conseil d'administration a longuement échangé sur le sujet pour envisager les différentes possibilités pour les 3 salariées. Le président et le trésorier indiquent au bureau ne pas avoir de visibilité sur l'année à venir en raison de la nouvelle convention de la mairie. De plus, les charges fixes sont en augmentation constante et une revalorisation d'une partie du personnel a eu lieu en juin 2022. Après une présentation de la situation financière par le trésorier et de l'impact des ruptures, un risque financier est identifié. ».

aucune approbation et reposent sur la seule décision non formalisée du président et de la directrice, or ces derniers ne disposent ni du pouvoir statutaire ni d'aucune délégation pour ce faire.

tableau 10 :liste des primes

Intitulé	Objet	Bénéficiaires	Fondement juridique
<i>Prime de fin d'année</i>		Tous les salariés Versée depuis 1987	Néant
<i>Prime exceptionnelle (ex : Covid)</i>	Surplus de travail	Agents en CDI	Néant
<i>Surveillance vacances</i>	Surveillance des locaux durant la fermeture	Directrice	Néant
<i>Astreinte</i>	Aucune adjoint disponible	Directrice	Néant
<i>Médaille du travail</i>	Durée du travail	Ancienne directrice et un agent	Conseil d'administration du 08/10/2019

Source : CRC à partir des données de l'association

A l'exception de la prime de fin d'année et de la prime Covid, les autres primes ne bénéficient qu'à la directrice. Sur la période 2018-2021 Mme Z. a perçu 42 623 € de primes.

tableau 11 : primes octroyées aux directrices

	Ancienne directrice					Directrice actuelle		
	2018	2019	2020	2021	Cumul	2021	2022	Cumul
<i>Prime de fin d'année</i>	4 550	5 126	4 755	3 265	17 696	3 100	3 993	7 093
<i>Prime exceptionnelle</i>	797	384	1 121	4 722	7 024			
<i>Prime de surveillance</i>	636	959	960	715	3 270	227		227
<i>Prime d'astreinte</i>	2 081	2 938	1 853	424	7 296			
<i>Prime de 13^{ème} mois</i>		3 837			3 837			
<i>Médaille du travail</i>		3 500			3 500			
Total	8 063	16 745	8 689	9 125	42 623	3 326	3 993	7 320

Source : CRC à partir des données de l'association

Concernant la prime de fin d'année, elle n'a fait l'objet d'aucune approbation jusqu'en 2022. Le 8 décembre 2022, le conseil d'administration a approuvé le versement de la prime dite de fin d'année, il en fut de même pour la prime de fin d'année 2023. Son mode de calcul est expliqué dans une note non datée et non signée. Cette note prévoit son versement, à tous les personnels en activité au moment de sa liquidation, pour un montant équivalent à 1/11^{ème} du salaire cumulé annuel proratisé le cas échéant.

La prime d'astreinte ne fait l'objet d'aucune note définissant ses conditions d'octroi, mais selon le président elle serait attribuée à la seule directrice lorsqu'aucune adjointe n'est présente sur la structure pour garantir une continuité de fonctionnement. La prime de surveillance vacances, quant à elle serait attribuée également à la seule directrice lors des périodes de fermeture de la structure, en contrepartie de visites sur site. L'association et l'ancienne directrice soutiennent que ces primes sont inhérentes au bon fonctionnement de la structure. Pourtant, seule l'ancienne

directrice a bénéficié de ces primes d'astreinte et de surveillance, qui ne sont versées ni à la nouvelle directrice, ni aux directrices adjointes en cas d'absence de la directrice.

S'agissant de la médaille d'honneur du travail, elle a été attribuée à Mme Z. et à sa directrice adjointe, pour 30 années de services et elle était assortie d'une gratification d'un mois de salaire. L'ordre du jour du conseil d'administration en date du 8 octobre 2019 évoque ce sujet, mais sans mention des débats et du vote. Ce conseil d'administration était composé de trois personnes, Mme Z. elle-même, son fils président et Mme X., sans mention de dépôt sur le procès-verbal. Deux des trois membres présents étaient intéressés par la décision de l'octroi de cette prime.

Ainsi, de 2018 à 2022, l'ensemble des primes octroyées et bénéficiant principalement à l'ancienne directrice l'ont été sans approbation préalable du conseil d'administration ou dans des conditions exposant à des situations de conflits d'intérêts.

3.2.4 L'octroi d'avantages en nature : le véhicule de fonction de l'ancienne directrice

encadré 1

Le véhicule de fonction est mis à la disposition d'un collaborateur pour ses déplacements professionnels et sert également pour les déplacements personnels. C'est l'employeur qui est propriétaire ou locataire du véhicule. La prise en charge des frais (achat ou location, la carte grise et les coûts d'exploitation (assurance, carburant et entretien) est assurée par l'employeur.

A la différence de la voiture de service accessible uniquement sur le temps de travail, la voiture de fonction est utilisable par le salarié également sur son temps personnel, sans autorisation particulière de l'employeur.

La voiture de fonction est inscrite dans le contrat de travail du salarié à la différence du véhicule de service à usage exclusivement professionnel.

Elle fait partie intégrante de la rémunération du salarié bénéficiaire et en tant qu'avantage en nature est imposable sur le revenu au même titre que les salaires (Code général des impôts, article 82). La voiture de fonction est également soumise aux cotisations sociales, CSG et CRDS.

Par avenant en date du 21 décembre 2016, signé par son père, l'ancienne directrice s'est vu octroyer un « véhicule de fonction ». Le véhicule a été pris en location avec option d'achat en février 2017. Sur la période de contrôle, l'association a payé un total de loyers de 25 711,41 €.

La convention de rupture du contrat de travail en date du 31 août 2021 consacre un article spécifique au véhicule de fonction (article 3.2) et à sa restitution en l'absence de levée de l'option d'achat au 30 juillet 2021.

Les deux supports juridiques actant de l'existence de ce véhicule et rédigés par l'association qualifient le véhicule utilisé par Mme Z. de « véhicule de fonction ». L'association et l'ancienne directrice ne contestent pas l'utilisation privative de ce véhicule, découlant de la qualification donnée de « véhicule de fonction ». Ils soutiennent, sans le justifier, que ce véhicule de tourisme avait également une utilité professionnelle. Toutefois le carnet de bord devant retracer les déplacements n'a jamais été servi et aucun justificatif de sorties scolaires n'a été produit.

tableau 12 : frais liés au véhicule de fonction

en €	2018	2019	2020	2021	Cumul
Loyer du véhicule (c/61221)	7 434,83	7 434,83	7 434,83	3 406,92	25 711,41
Carburant (c/60614)	1 595,10	1 290,12	955,02	687,01	4 527,25
Assurance (c/616)	2 297,02	837,05	842,40	421,50	4 397,97
Entretien du véhicule (c/6152)	1 107,86	93,50	141,90	70,00	1 413,26
Total	12 434,81	9 655,50	9 374,15	4 585,43	36 049,89

Source : CRC à partir du Grand livre journal 2018-2022 de l'association

Le véhicule de fonction a été attribué à Mme Z. par le même avenant contractuel que celui lui octroyant une indemnité en cas de rupture de son contrat de travail. Comme indiqué supra, cet avenant n'a pas été adopté régulièrement par le conseil d'administration. Or, sur la base de cet avenant, l'association a engagé 36 049€ de charges au profit de sa directrice et ce sans qu'un quelconque avantage en nature ne soit déclaré.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'association se caractérise par l'existence de liens familiaux ou amicaux marqués entre les membres successifs du conseil d'administration qui est susceptible de présenter des situations de conflit d'intérêt. Dans un contexte d'insuffisante structuration de la gouvernance, ces liens ont été susceptibles d'influencer les décisions de gestion lesquelles ont eu un impact significatif sur la situation financière de l'association. Ainsi des indemnités, primes et autres avantages en nature ont été versés ou attribués aux deux directrices successives dans des conditions irrégulières.

ANNEXES

annexe 1 : bilan fonctionnel de l'association	30
---	----

annexe 1 : bilan fonctionnel de l'association

<i>en €</i>	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Capitaux permanents</i>	1 129 485	1 181 927	1 214 105	928 973	1 012 432
<i>Dettes financières</i>	129 635	120 324	111 524	101 489	91 603
<i>Ressources stables (a)</i>	1 259 120	1 302 251	1 325 629	1 030 462	1 104 034
<i>Immobilisations incorporelles</i>	420	420	420	4 881	4 881
<i>Immobilisations corporelles</i>	886 532	889 176	889 176	925 010	953 970
<i>Immobilisations financières</i>	365	365	365	365	365
<i>Emplois stables (b)</i>	887 317	889 961	889 961	930 257	959 217
<i>Fonds de roulement net global (c = a-b)</i>	371 803	412 289	435 667	100 205	144 818
<i>Besoin en fonds de roulement (d)</i>	- 21 609	- 30 970	- 86 693	- 125 440	- 38 145
<i>Trésorerie (c - d)</i>	393 412	443 259	522 360	225 645	182 963

Source : CRC Occitanie d'après le bilan 2018-2022 de l'association

Réponses aux observations définitives en application de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières

Deux réponses enregistrées :

- Réponse commune du 21 juin 2024 de Monsieur Florent COSTE. Président de l'association Les Bambins du Lez et de Monsieur Mickaël FELIX ancien président de l'association Les Bambins du Lez

Réponse du 9 juillet 2024 de Monsieur Michaël DELAFOSSE, Maire de Montpellier

Article L. 243-5 du code des juridictions financières :

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



Les publications de la chambre régionale des comptes
Occitanie

sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/Nos-activites/Chambres-regionales-des-comptes-CRC/Occitanie>

Chambre régionale des comptes Occitanie
500, avenue des États du Languedoc
CS 70755
34064 MONTPELLIER CEDEX 2

occitanie@crtc.ccomptes.fr

X@crcoccitanie