

### 3

## L'action sociale au ministère de l'intérieur : une organisation complexe, des risques avérés, une efficacité contestable

---

#### PRÉSENTATION

---

*L'action sociale en faveur des personnels de l'État recouvre un champ relativement large. Elle consiste en effet en l'attribution de prestations à l'ensemble des actifs et retraités, destinées à améliorer leurs conditions de vie ainsi que celles de leurs familles<sup>341</sup>. L'article 9 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires modifiée précise qu'elle intervient notamment dans les domaines de la restauration, du logement, de l'enfance et des loisirs, et qu'elle vise aussi à aider ses bénéficiaires à faire face à des « situations difficiles ».*

*La mise en œuvre de l'action sociale obéit à plusieurs principes : participation des agents à l'élaboration, la mise en œuvre et le financement, sous condition de revenu, des prestations dont ils sont bénéficiaires ; universalité des prestations, destinées à l'ensemble des agents et à leurs proches, sans distinction de grade, d'emploi ou de manière de servir ; possibilité de délégation à des organismes à but non lucratif.*

*Enfin, l'organisation de l'action sociale au sein de l'administration de l'État est complexe puisqu'elle relève à la fois de la responsabilité, à l'échelon interministériel, de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), et des attributions de chaque ministère<sup>342</sup>.*

---

<sup>341</sup> Le statut général de la fonction publique distingue l'action sociale d'autres notions telles que la rémunération, le financement de la protection sociale complémentaire et les conditions d'hygiène et de sécurité, qui ne sont pas traitées ci-après.

<sup>342</sup> Les prestations interministérielles sont versées à partir des crédits du programme 148 – *Fonction publique* géré par la DGAFP. Les prestations interministérielles à réglementation commune sont versées sur les crédits ministériels selon les règles définies par la DGAFP. Enfin, les prestations ministérielles proprement dites relèvent de l'action sociale autonome de chaque ministère en fonction des besoins spécifiques de ses agents. Ces prestations sont cumulables mais ne peuvent pas avoir le même objet.

*La Cour des comptes a contrôlé l'organisation d'ensemble de l'action sociale au sein du ministère de l'intérieur, qui s'adresse en 2014 à 278 313 actifs et à un total de 863 362 ressortissants y compris les retraités. En outre, des contrôles spécifiques ont porté sur trois des organismes partenaires les plus importants : l'Association nationale d'action sociale des personnels de la police nationale et du ministère de l'intérieur (ANAS), la Fondation Louis Lépine, compétente pour les personnels de la préfecture de police de Paris, et la fondation Maison de la Gendarmerie. Par ailleurs, la Cour a publié en 2015 un rapport établi en application de l'article L. 111-8 du code des juridictions financières relatif aux organismes faisant appel à la générosité publique, au sujet de la mutuelle Orphelinat mutualiste de la police nationale-Assistance (OMPN-A) « Orphéopolis<sup>343</sup> ».*

*Tout en prenant acte de certaines mesures de redressement prises à partir de cette année par le ministère de l'intérieur, la Cour formule des observations sur l'organisation trop complexe de l'action sociale du ministère (I), les risques avérés qui remettent en cause le modèle d'action sociale déléguée (II), ainsi que sur l'efficacité contestable de la politique menée (III).*

## **I - Une organisation administrative inutilement complexe**

L'organisation de l'action sociale au sein du ministère de l'intérieur souffre de son émiettement et de son hétérogénéité. Elle s'appuie non seulement sur une diversité de services administratifs, centraux et territoriaux, mais aussi sur un grand nombre d'organismes extérieurs de différentes nature et taille.

---

<sup>343</sup> Cour des comptes, *Rapport sur un organisme bénéficiant de dons : L'orphelinat mutualiste de la Police nationale-assistance (Orpheopolis)*, juillet 2015, 70 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

## A - Une pluralité de services centraux

En application du décret du 12 août 2013 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur, l'action sociale du ministère relève du secrétaire général. Cependant, au niveau central, elle est mise en œuvre par trois sous-directions dont une seule est placée sous son autorité :

- la sous-direction de l'action sociale et de l'accompagnement des personnels, rattachée à la direction des ressources humaines du ministère (SDASAP-DRH), au sein du secrétariat général ;
- la sous-direction de l'action sociale et de l'accompagnement des personnels de la police nationale (SDASAP-PN) de la direction des ressources et des compétences de la police nationale (DRCPN) ;
- la sous-direction de l'accompagnement des personnels (bureau de l'action sociale) de la gendarmerie nationale.

Chacune de ces sous-directions n'a qu'une compétence partielle en matière d'action sociale. Ainsi, les prestations relatives à la restauration et aux loisirs sont de la compétence de la SDASAP-DRH, tandis qu'en application de l'article 5 de l'arrêté du 12 août 2013, la SDASAP-PN, qui est de création récente (2005), « propose des services collectifs en matière de logement et de petite enfance pour l'ensemble des personnels du ministère ».

Cependant, à la suite d'une décision du ministre de l'intérieur prise en 2006, le bureau du logement de la sous-direction de l'action sociale de la préfecture de police (SDAS-PP) se voit déléguer plus de 85 % des crédits consacrés au logement, première dépense d'action sociale du ministère, puisqu'il est exclusivement responsable de la réservation de logements sociaux destinés aux personnels de la préfecture de police de Paris et à ceux des préfectures d'Île-de-France.

Cette superposition de structures au niveau central crée donc des redondances évidentes.

Enfin, en vertu d'une convention de délégation de gestion du 28 juillet 2008 entre les ministères de la défense et de l'intérieur, renouvelée depuis 2016 par tacite reconduction, les militaires de la gendarmerie nationale et certains personnels civils de celle-ci, bien qu'ils dépendent organiquement du ministère de l'intérieur, restent couverts par l'action sociale de la défense (ASD), rattachée au service de l'accompagnement professionnel et des pensions au sein du secrétariat général pour l'administration du ministère de la défense. Le cadre de l'action sociale de la gendarmerie, qui génère donc également des redondances, devrait être fixé de façon plus pérenne entre les deux ministères.

## B - Des services locaux hétéroclites

Dans les départements, l'action sociale du ministère de l'intérieur (hors gendarmerie) relève du service départemental d'action sociale (SDAS) qui, sous l'autorité du préfet, est compétent pour l'ensemble des personnels en poste. Le SDAS assure la gestion des actions et prestations sociales, ministérielles et interministérielles.

À la suite d'une série de suicides chez les policiers à la fin des années 1990, le réseau territorial de service social du ministère s'est étoffé. Animé par un conseiller technique national, il est composé de conseillers techniques régionaux chargés de la coordination des équipes d'assistants de service social, affectés auprès des préfets et de correspondants d'action sociale<sup>344</sup>, recrutés sur la base du volontariat et chargés de diffuser l'information au plus près des agents.

Un objectif chiffré d'un assistant de service social pour 1 000 agents est affiché. Toutefois, le niveau de prise en charge est très variable d'un département à un autre. Si le ratio moyen s'établissait en 2014 à un équivalent temps plein travaillé (ETPT) pour 904 agents<sup>345</sup>, d'importantes disparités existaient selon les zones<sup>346</sup>.

L'organisation déconcentrée de la gendarmerie nationale s'articule autour de sept directions locales de l'action sociale au niveau zonal, 101 échelons locaux et un réseau d'assistants de service social rattachés à la sous-direction de l'action sociale de la direction des ressources humaines du ministère de la défense. Malgré des réductions importantes d'effectifs ces cinq dernières années, ce réseau présente lui aussi un maillage serré constitué de 145 assistants de service social et conseillers d'encadrement, soit un ratio moyen affiché d'un assistant de service social pour environ 750 personnels actifs, qui apparaît favorable<sup>347</sup>. Avec au total 255 agents chargés de l'action sociale, la gendarmerie est davantage dotée (un ETPT pour 390 personnels en 2014) que le ministère de l'intérieur pris dans son ensemble (un ETPT pour 904 personnels).

---

<sup>344</sup> En 2014, les effectifs au service de l'action sociale déconcentrée se décomposaient ainsi : 324 agents affectés dans les SDAS (soit 212 ETPT), 19 conseillers techniques régionaux, 153 assistants de service social et 1 637 correspondants d'action sociale.

<sup>345</sup> Hors administration centrale.

<sup>346</sup> En 2014, il y avait un ETPT « action sociale » pour 233 agents dans les Hautes-Alpes, 1 905 agents dans les Hauts-de-Seine, 1 796 agents dans le Val-d'Oise, 839 agents à la préfecture de police de Paris, 213 agents à la préfecture de la région Île-de-France, 886 agents dans les Bouches-du-Rhône et 1 818 agents dans le Var.

<sup>347</sup> Au sein des armées, le ratio est de un pour 1 000 (un pour 500 dans les unités projetables) et le ratio moyen au niveau national dans la fonction publique est de un assistant de service social pour 1 339 agents (Tome 2, p. 33 dans Inspection générale des affaires sociales et Contrôle général économique et financier, *L'action sociale dans la fonction publique de l'État*, octobre 2011, 215 p., disponible sur [www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr)).

## C - Une carte des organismes partenaires imprécise

La loi du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale a consacré l'intervention d'organismes aux statuts variés (fondations, associations souvent reconnues d'utilité publique, mutuelles) dans la mise en œuvre de l'action sociale au sein des ministères. Bénéficiant de subventions ainsi que de fonctionnaires et de moyens mis à disposition, ces organismes sont le plus souvent chargés au niveau local des activités culturelles, sportives et de loisirs. Au niveau national, ils peuvent avoir à gérer des pans entiers de l'action sociale.

Par arrêté du 22 juin 2009, le ministère de l'intérieur a désigné trois organismes partenaires principaux, tout en poursuivant des partenariats noués de longue date, tant au niveau central que local, avec des organismes bénéficiant de concours publics, si nombreux (de l'ordre de 400) qu'il n'est pas capable de procéder à leur recensement exhaustif.

**Tableau n° 1 : organismes partenaires du ministère de l'intérieur en matière d'action sociale**

Catégories	Organismes partenaires
Organismes partenaires désignés par l'arrêté ministériel du 22 juin 2009	Fondation Jean Moulin, Association nationale d'action sociale des personnels de la police nationale et du ministère de l'intérieur (ANAS), Association aide au handicap du ministère de l'intérieur (AHMI)
Organismes partenaires clairement identifiés par le ministère	Fondation Louis Lépine (FLL), Œuvre des orphelins de la préfecture de police de Paris (OOPP), fondation Maison de la Gendarmerie <sup>348</sup> , Fédération sportive de la police nationale (FSPN), ADASP 77, ADASP 78, ADASP 91, ADASP 95, association départementale Guy Hubert
Organismes locaux	Très nombreux au sein de la police nationale et constitués sous forme d'association, généralement conventionnés, délivrant des prestations en matière de restauration, de loisirs ou encore l'organisation de l'arbre de Noël
Mutuelles	Mutuelle générale de la police, Orphéopolis OMPN-A, Caisse nationale du gendarme (CNG)

Source : Cour des comptes

<sup>348</sup> La fondation Maison de la Gendarmerie délivre des prestations sociales au profit des gendarmes (secours et aides, séjours pour les familles et les enfants), et reste distincte de l'organisme partenaire principal du ministère de la défense, l'Institution de gestion sociale des armées (IGeSA) établissement public industriel et commercial qui délivre de prestations d'action sociale aux militaires.

## D - Une dépense significative

Les dépenses d'action sociale du ministère peuvent être évaluées à un minimum de 111 M€ pour 2014, en additionnant les prestations versées directement, le coût du personnel de soutien et le montant des subventions aux organismes partenaires.

**Tableau n° 2 : répartition des dépenses d'action sociale du ministère de l'intérieur en 2014 (en M€)**

	Ministère hors gendarmerie	Gendarmerie nationale	Total	en %
Prestations	46,59	12,27	58,86	52,9 %
Personnels*	18,81	14,51	33,32	29,9 %
Subventions aux organismes partenaires	16,65	2,5	19,15	17,2 %
<b>Total</b>	<b>82,05</b>	<b>29,28</b>	<b>111,33</b>	<b>100,0 %</b>

*\*Incluant les dépenses de personnel des assistants de service social*

*Source : Cour des comptes d'après données du ministère de l'intérieur*

Cette estimation reste tributaire de la complexité du circuit de la dépense, tant celui-ci fait intervenir des programmes budgétaires différents et des procédures parfois complexes. La dépense annuelle moyenne est de 400 € par agent<sup>349</sup>, mais elle présente des disparités : alors qu'elle s'élève à 461 € hors gendarmerie, elle se limite à 291,5 € par agent pour les 100 488 personnels de gendarmerie.

Les coûts de structure sont loin d'être négligeables. Ainsi, les dépenses de rémunération représentent 30 % des dépenses totales d'action sociale (en y incluant les salaires des assistants de service social) et les prestations 53 %, hors subventions aux organismes partenaires.

<sup>349</sup> À titre de comparaison, le rapport de l'Inspection générale des affaires sociales de 2011 consacré à l'action sociale dans la fonction publique d'État chiffrait les dépenses d'action sociale du ministère de la justice à 274 €/agent, celles du ministère de l'éducation nationale à 41€/agent, celles des services du Premier ministre à 297 €/agent. Les dépenses d'action sociale du ministère de l'économie et des finances étaient chiffrées à 954 €/agent, celles du ministère de l'intérieur à 308 €/agent. Le présent rapport public chiffre les dépenses d'action sociale de la direction générale de l'aviation civile à 1 208 € par agent (cf. tome II).

Les seules dépenses de personnel du réseau déconcentré de la gendarmerie nationale, qui apparaît redondant avec le réseau interarmées, représentent 47 % du coût total de son action sociale (13,8 M€ en 2014). Une mutualisation des moyens entre les deux réseaux, voire la création d'un réseau unique comme celui déjà existant outre-mer<sup>350</sup>, permettrait de générer de réelles économies sans altérer la prise en charge des agents.

## **II - Des risques avérés qui remettent en cause le mode de délégation de l'action sociale**

La Cour a constaté de nombreuses anomalies dans l'exercice par la tutelle ministérielle de ses responsabilités, les modalités de mise à disposition de moyens de l'État ainsi que la gestion de certains organismes partenaires. Des premières mesures, partielles et tardives, ont été prises en 2016 pour tenter de remédier à cette situation.

### **A - Une tutelle longtemps défailante**

Les subventions aux organismes partenaires représentent 17 % de la dépense d'action sociale du ministère (19,15 M€ en 2014). Ce dernier éprouve les plus grandes difficultés à trouver un juste point d'équilibre dans le pilotage et le contrôle de ces organismes.

#### **1 - Une tutelle éclatée face à la prolifération des organismes partenaires**

L'organisation morcelée qui caractérise l'action sociale du ministère ne facilite pas le pilotage de ses relations avec les organismes délégataires. Au niveau central, aucun texte interne n'est venu fixer précisément les attributions respectives du secrétariat général et de la direction générale de la police nationale en matière de tutelle.

---

<sup>350</sup> Un réseau d'action sociale unique sert de longue date outre-mer l'ensemble des ressortissants militaires, y compris les gendarmes, sans que cela n'ait créé des inégalités ou insuffisances dans les prises en charge.

L'existence des deux sous-directions aboutit à des cas de partenariats, qualifiés de « partagés », avec des organismes qui concernent la police nationale (ANAS, associations départementales). Dans les faits, le service d'action sociale du secrétariat général n'intervient que pour permettre le financement des mises à disposition de fonctionnaires au sein d'organismes à vocation sociale, mais ne se prononce pas sur leur opportunité ou leur nombre.

Au cours de l'été 2015, le ministre de l'intérieur a annoncé sa volonté de centraliser au secrétariat général le pilotage de la relation financière avec les organismes partenaires. La rédaction d'un guide ou *vade-mecum* à l'intention des services centraux et territoriaux est envisagée. S'agissant du contrôle des organismes délégataires, un complément de formation en matière d'analyse de bilan financier ou de compte de résultat devrait être offert aux personnels chargés au ministère de fonctions de contrôle.

## 2 - Un dialogue de gestion aléatoire

Conformément au principe de transparence financière affirmé par la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, le ministère inscrit désormais les relations avec les organismes partenaires qu'il subventionne dans un cadre contractuel composé de conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens, de conventions financières annuelles et de conventions spécifiques sur les conditions de mises à disposition de personnels et de moyens.

Ce cadre conventionnel manque cependant d'homogénéité. Les partenaires du ministère sont inégalement soumis à des clauses prévoyant des objectifs et des indicateurs ainsi qu'au suivi et à l'évaluation de ces conventions. En outre, la rigueur de ces obligations est parfois déconnectée du montant des concours financiers alloués.

### **Des pratiques disparates dans la gestion des partenariats**

Les conventions pluriannuelles conclues avec l'association de l'aide au handicap du ministère de l'intérieur, la fondation Jean Moulin et la Fédération sportive de la police nationale (FSPN) comportent des objectifs chiffrés et des indicateurs pertinents. L'administration entretient avec ces associations un dialogue de gestion régulier même si la qualité peut encore en être renforcée.

Tout autre était sa relation avec l'ANAS. Les objectifs et indicateurs assignés à l'association étaient peu contraignants sur le plan financier et aucune stipulation ne prévoyait ni n'organisait l'évaluation et le suivi de la convention. Ces objectifs apparaissaient sans lien avec l'exigence de maîtrise du risque financier. Dans les faits, le dialogue de gestion entre l'administration et l'ANAS a été interrompu de 2011 à 2015. Or, malgré cette interruption, les concours accordés par le ministère à l'association n'ont cessé d'augmenter.

S'agissant des associations départementales, pour lesquelles les partenariats relèvent des préfets, signataires des conventions, il n'existe pas toujours de dialogue de gestion au sens strict. Une importante association départementale n'est soumise, dans le cadre de la convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens conclue le 23 juillet 2012 avec le préfet du département, à aucun objectif à atteindre ni indicateur, alors même qu'elle bénéficie de neuf personnes mises à disposition et d'une subvention annuelle d'environ 221 000 €.

Au manque de fermeté, parfois constaté, de l'administration peut s'ajouter le fort ancrage syndical de certains organismes partenaires, qui ne facilite pas toujours l'exercice du dialogue de gestion. Face au blocage rencontré avec l'ANAS entre 2011 et 2015, l'administration s'est ainsi contentée de simples « alertes » ou « invitations » à respecter le cadre de la convention. Elle n'a jamais réaffirmé nettement son rôle directeur, attendant l'ouverture, en 2016, d'une procédure judiciaire contre les principaux dirigeants de l'association, pour assortir le versement de la subvention allouée de certaines conditions.

Une telle faiblesse de la tutelle doit être corrigée. Elle ne saurait pour autant conduire à préconiser une prise de contrôle des organismes partenaires par l'administration.

### **3 - L'imbrication de l'administration et de ses organismes partenaires**

Dans son avis rendu en 2003 au sujet de la fondation Jean Moulin<sup>351</sup>, le Conseil d'État a insisté sur la nécessité de conférer une réelle autonomie aux organismes partenaires d'action sociale et d'éviter tout risque de dépendance. Or l'administration semble encore éprouver des difficultés pour assurer le respect de cet équilibre.

<sup>351</sup> CE, 23 octobre 2003, Avis *Fondation Jean Moulin*.

*a) La Fondation Louis Lépine*

Fondation reconnue d'utilité publique chargée de la mise en œuvre de plusieurs prestations d'action sociale au bénéfice des agents de la préfecture de police de Paris, la Fondation Louis Lépine était jusqu'en mai 2016 totalement imbriquée avec la préfecture où se trouvait son siège. Le préfet de police, autorité de tutelle de la fondation, en était président de droit. Quant aux services de la fondation, ils se confondaient avec ceux du service des institutions sociales paritaires, directement rattaché à la sous-direction d'action sociale de la préfecture de police (SDAS-PP), qui assurait de fait la gestion opérationnelle de l'institution au moyen des personnels mis à disposition gratuitement par la préfecture de police et la Ville de Paris.

Ce mode de fonctionnement s'accommodait par ailleurs d'un rôle très excessif des « groupes de travail » où siégeaient les représentants syndicaux des personnels. Par la fréquence de leurs réunions (95 en 2013 pour le groupe « solidarité financière », le plus important d'entre eux), ces groupes empiétaient sur les prérogatives des administrateurs, voire du président et de la direction de la fondation, notamment en matière d'attribution de prêts.

Cette imbrication a engendré une forme d'opacité dans l'exécution des missions et leur mode de financement. On ne relevait pas moins de 17 conventions, sectorielles et généralistes, encadrant les relations entre la fondation, l'administration et la Ville de Paris. Le préfet de police signait des contrats avec ses propres subordonnés. Ainsi, diverses conventions de mise à disposition de moyens ou de subventionnement étaient-elles revêtues de la triple signature du préfet de police (représentant la fondation), du préfet, secrétaire général pour l'administration (représentant la préfecture de police-Ville de Paris) et du préfet, directeur de cabinet du préfet de police (représentant l'État).

Les nouveaux statuts de la fondation, approuvés par le Conseil d'État, remédient aux principales difficultés mentionnées. Ils ont été mis en vigueur par le conseil d'administration en septembre 2016.

*b) La Maison de la Gendarmerie*

Fondation reconnue d'utilité publique et unique organisme partenaire d'action sociale de la gendarmerie nationale, la situation de la fondation Maison de la Gendarmerie est caractérisée de longue date par une étroite dépendance à l'égard de l'administration. Le directeur général de la gendarmerie nationale et son second, le major général, sont respectivement président et vice-président de droit de l'institution. Par ailleurs, les services de la fondation sont imbriqués fonctionnellement et

sur le plan immobilier avec le bureau de l'action sociale de la direction générale de la gendarmerie nationale. Outre un enchevêtrement des compétences, on observe une mutualisation de fait entre les différentes catégories de personnels du bureau de l'action sociale et de la fondation. Le chef du bureau, qui est aussi secrétaire général adjoint de la fondation, est le directeur de fait de celle-ci.

Dès lors que le directeur général de la gendarmerie, en sa qualité de responsable du programme 152 – *Gendarmerie nationale*, décide de l'octroi d'une subvention et de divers moyens publics à une fondation dont il est le président de droit, il est clair que la fondation ne dispose pas de l'autonomie requise pour nouer un dialogue de gestion construit avec l'administration autour des moyens ainsi accordés, en dehors de toute convention.

Il importe de corriger cette situation afin de redonner l'autonomie nécessaire à cette fondation dans un cadre contractuel approprié.

## **B - Des mises à disposition injustifiées de locaux, de matériels et de personnels**

### **1 - La mise à disposition de locaux et de matériels à titre gratuit**

En application des dispositions du décret du 1<sup>er</sup> décembre 2008, la mise à disposition de locaux implique la signature de conventions d'utilisation, en l'espèce d'un bail, ordinaire ou prenant la forme d'une convention d'occupation précaire, entre l'État propriétaire et les utilisateurs. Elle doit ainsi donner lieu au versement d'un loyer ou à une redevance fixée par l'administration fiscale.

Malgré ces dispositions, la majeure partie des organismes partenaires bénéficient de locaux mis à leur disposition gratuitement dans les immeubles du domaine privé de l'État ou sur les différents sites du ministère de l'intérieur. En 2014, la fondation Jean Moulin, la Fondation Louis Lépine, la Maison de la Gendarmerie ou encore la Fédération sportive de la police nationale occupaient ainsi une surface totale de 13 240 m<sup>2</sup>, souvent dans les endroits les plus recherchés de la capitale.

Pareillement, l'État met à disposition des organismes partenaires des moyens logistiques (véhicules automobiles, fluides, matériels, dépenses d'entretien, etc.) qui peuvent atteindre des montants importants. La Fondation Louis Lépine bénéficie ainsi de la part de l'État et de la Ville de Paris de la prise en charge de diverses dépenses (affranchissement, location de copieurs, téléphonie fixe, fluides, nettoyage des locaux, maintenance), évaluées à 226 703 € dans les comptes annuels 2014.

La Maison de la Gendarmerie bénéficie à titre gratuit, et en dehors de toute convention, de la mise à disposition de locaux et de moyens<sup>352</sup> valorisés dans les comptes 2015 à hauteur de 246 639 €. De surcroît, et sans que cela fasse l'objet d'une quelconque valorisation dans ses comptes, l'administration assure pour la fondation le précompte des cotisations de ses ressortissants ainsi que la délivrance et la transmission des reçus fiscaux aux souscripteurs.

Ces concours en nature, ni systématiquement remboursés ni valorisés dans les comptes des organismes, sont souvent accordés sans convention. Ainsi, la Fondation Louis Lépine ne dispose d'aucune autorisation d'occupation précaire du domaine public<sup>353</sup> pour l'exploitation des 428 distributeurs automatiques et 74 « Photomatons » installés sur les différents sites de la préfecture de police, qui lui assurent un retour économique important.

## 2 - Une gestion très critiquable des mises à disposition de personnels

En 2014, le nombre de personnels mis à disposition dans le domaine de l'action sociale s'élevait à 187,1 équivalents temps plein (ETP), dont 145,2 ETP au profit des 12 principaux organismes partenaires du ministère pour un coût de 8,5 M€.

**Tableau n° 3 : effectifs mis à disposition des organismes partenaires en 2014**

en ETP	Organismes partenaires	Mutuelles	Total
Mise à disposition de personnel	134	41,9	175,9
Autorisations spéciales d'absences	11,2		11,2
<b>Total</b>	<b>145,2</b>	<b>41,9</b>	<b>187,1</b>

Source : Cour des comptes d'après données DGGN-SDASAP-DRH-SDASAP-PN

<sup>352</sup> Son siège social, d'une surface totale de 480 m<sup>2</sup> dans le 6<sup>ème</sup> arrondissement ; des véhicules et chevaux de la Garde républicaine destinés aux activités organisées dans le cadre de centres de vacances de jeunes.

<sup>353</sup> Exigé par l'article L. 2122-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

Si les services doivent formaliser les conventions fixant le plafond d'emplois, qui permet de suivre les mises à disposition d'agents<sup>354</sup>, le nombre de celles-ci n'est pas toujours le résultat d'une véritable analyse des besoins des organismes partenaires. Ainsi, les mises à disposition des fonctionnaires de police, surtout des gardiens de la paix et des gradés, correspondent souvent à une demande forte des organisations syndicales qui les considèrent plus légitimes que les personnels administratifs du ministère pour traiter les dossiers d'action sociale.

Le ministère de l'intérieur a entrepris depuis cinq ans de réduire le nombre de mises à disposition. Le ministre s'est engagé en juillet 2015 à y mettre fin au 30 juin 2016. De fait, il a été mis un terme à la quasi-totalité des mises à disposition à la fondation Jean Moulin, dont le président est désormais en position de détachement du ministère. De même, la Fondation Louis Lépine a connu en 2015 l'extinction des mises à disposition octroyées par le ministère (celles de la Ville de Paris ayant vocation à disparaître fin 2016). La réduction du nombre de mises à disposition (de 41 à 36) acté pour la Fédération sportive de la police nationale a eu lieu le 31 décembre 2015. Quant à l'ANAS, elle a été maintenue jusqu'en 2016 à l'écart de ce mouvement.

#### **Des mises à disposition indues**

De nombreux recrutements effectués à l'ANAS entre 2009 et 2014 attestent d'une procédure particulièrement opaque, dirigée par son ancien président, à destination exclusive du corps des gardiens de la paix et des gradés de la police nationale. C'est ainsi qu'ont pu être recrutés des directeurs des centres de vacances, qui ne disposaient d'aucune expérience particulière en gestion et en management, ou l'ancienne trésorière et son adjoint, qui n'avaient aucune formation en matière de comptabilité et de gestion.

Le plafond de mises à disposition fixé dans les conventions a été régulièrement dépassé (43 mises à disposition au 31 décembre 2014 pour un plafond fixé à 40).

La pratique des mises à disposition apparaît injustifiée quand elle consiste à retirer des policiers du service actif pour les affecter dans des emplois, sans rapport avec leur formation d'origine, de gestion de centres de vacances ou de service dans des restaurants administratifs.

<sup>354</sup> La loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique dispose que toute mise à disposition « doit être prévue par une convention conclue entre l'administration d'origine et l'organisme d'accueil ». Cette loi a aussi édicté une obligation de remboursement de la rémunération du fonctionnaire (cf. *infra*).

De plus, on observe des mises à disposition de fait, hors de toute convention. Ainsi en est-il du chef du bureau de l'action sociale de la direction générale de la gendarmerie nationale, de son adjointe et d'une partie des services de ce bureau (secrétariat et section sociale et juridique) : la majeure partie de leur activité consiste à diriger, gérer et concourir au fonctionnement de la Maison de la Gendarmerie, organisme de droit privé.

Le ministère a fait un usage beaucoup trop restreint de son droit de regard sur l'opportunité des demandes et n'a effectué aucun contrôle notamment pour s'assurer de la réalité des emplois proposés au sein des organismes partenaires. Les contrôles de la Cour ont relevé plusieurs cas relevant de mises à disposition de complaisance : ainsi en est-il, à l'ANAS, du frère de l'ancien président recruté par l'association 18 mois avant sa mise à la retraite en 2015, d'un ancien président de mutuelle qui ne disposait d'aucun bureau, de deux agents décrits comme effectuant une mission de « liaison » entre le ministère et l'association ou encore d'une fonctionnaire de police, compagne d'un membre du bureau national de l'association lui-même mis à disposition et qui, malgré un poste de conseiller technique chargé de mission auprès du président national rattaché au siège, était affectée à Rennes et ne figurait pas dans l'annuaire interne de l'association.

### **3 - Une procédure de remboursement insatisfaisante**

L'obligation de remboursement du coût du personnel mis à disposition constitue une charge financière importante pour les organismes partenaires du ministère. Celui-ci leur octroie depuis 2007, à l'exclusion des mutuelles, des subventions de fonctionnement destinées à financer ce remboursement. Le montant total des subventions versées aux organismes d'action sociale au titre des mises à disposition de personnel s'élevait en 2014 à 7,44 M€.

On observe cependant des retards injustifiés dans les remboursements, parfois imputables au ministère qui n'effectue pas un suivi suffisamment rigoureux des subventions versées et de la facturation en fin d'exercice du coût réel des rémunérations. Les retards de facturation peuvent s'élever à deux ans. Ainsi, la Fédération sportive de la police nationale, qui bénéficie d'une subvention annuelle de 2,8 M€, ne s'est-elle vu facturer qu'en 2015 les rémunérations à rembourser au titre des exercices 2012 et 2013, de même qu'une mutuelle ou qu'une association départementale au titre de celles de l'exercice 2013.

Le suivi des remboursements souffre de carences semblables. Ainsi, l'ANAS a différé à plusieurs reprises d'un an, voire de deux ans, les remboursements de salaires au ministère.

Ces retards, quelle qu'en soit la cause, ont pour effet d'abonder artificiellement la trésorerie de ces organismes, de fausser la lecture de leurs résultats et de risquer de voir ces subventions consommées à d'autres fins.

Enfin, les cas de mises à disposition de personnel à titre gratuit perdurent en contradiction directe avec les dispositions de la loi du 2 février 2007. En 2014, 28 agents étaient encore dans cette situation sur les 145,2 mis à disposition auprès d'organismes d'action sociale, en dehors de toute convention et sans qu'aucun arrêté ministériel de mise à disposition ne soit pris. Ces mises à disposition concernaient 18 personnels de la gendarmerie nationale<sup>355</sup> et 10 agents du ministère et de la Ville de Paris<sup>356</sup>.

## **C - Une gestion des organismes partenaires source de risques financiers et d'irrégularités**

### **1 - Des risques financiers insuffisamment maîtrisés**

Du fait de difficultés économiques ou juridiques, les organismes partenaires sont parfois contraints de faire évoluer leur modèle, dont la viabilité financière n'est pas toujours assurée, la tutelle étant exposée au risque de devoir augmenter ses concours financiers.

Ainsi, les missions de la Fondation Louis Lépine ont été profondément renouvelées ces cinq dernières années sous l'impact de nécessités économiques (fin de la restauration rapide) et juridiques (fin de l'offre de prêts immobiliers et des boutiques). De ce fait, elle s'est trouvée privée de sa principale source de revenus. Par ailleurs, elle doit rembourser 6,7 M€ à ses adhérents au titre de leur participation induite à la caisse des prêts, supprimée en 2012. En l'absence de ressources nouvelles, son résultat net, qui ne cesse de se dégrader depuis 2012, était déficitaire de 355 000 € en 2015. La fondation a demandé au ministère une augmentation de sa subvention de fonctionnement.

---

<sup>355</sup> Affectés auprès de la fondation Maison de la Gendarmerie et auprès de la Caisse nationale du gendarme, mutuelle du livre III.

<sup>356</sup> Affectés auprès de la Fondation Louis Lépine, l'Œuvre des orphelins de la préfecture de police de Paris et la fondation Jean Moulin.

La situation financière de la Maison de la Gendarmerie, malgré un résultat net de 1 M€ en 2015, est trompeuse et conduit à une moindre vigilance dans la maîtrise des charges. Le déficit récurrent des établissements familiaux et des centres de vacances de jeunes, à hauteur d'environ 2 M€ en 2015, pèse lourdement sur les comptes. L'obligation de rembourser l'ensemble des concours publics accordés à titre gracieux à hauteur de 1,8 M€, si elle était respectée, conduirait à un résultat déficitaire.

### **La problématique des reçus fiscaux**

En application de l'article 200 du code général des impôts, les associations, fondations ou organismes ne fonctionnant pas au profit d'un cercle restreint de personnes sont habilités à délivrer des reçus fiscaux à leurs souscripteurs ou donateurs, ouvrant droit à une réduction d'impôts sur le revenu<sup>357</sup>. La délivrance irrégulière de reçus fiscaux est sanctionnée par une amende<sup>358</sup>.

Malgré un risque identifié depuis au moins 2011, la fondation Maison de la Gendarmerie ne s'est pas assurée auprès de l'administration fiscale de la possibilité pour elle de délivrer des reçus fiscaux à ses souscripteurs et donateurs. L'instruction fiscale du 26 juillet 2016 n'a pas levé cette incertitude malgré les précisions nouvelles qu'elle comporte sur la notion de cercle restreint. La demande d'un rescrit à l'administration paraît plus que jamais utile pour que la fondation puisse éclaircir sa situation.

## **2 - Les irrégularités affectant l'action des organismes partenaires**

Des problèmes de plusieurs sortes existent. Si des questions de cadre juridique des interventions peuvent se poser (modalités de l'achat de biens et services ; limites affectant l'activité de prêts) et doivent pouvoir être résolues, de graves irrégularités ont été relevées dans le cadre d'une association partenaire qui mettent en cause le caractère désintéressé de sa gestion :

- les achats de biens et de services effectués par les fondations Louis Lépine et Maison de la Gendarmerie relèvent, du fait de leur imbrication dans l'administration, de procédures formalisées applicables aux personnes publiques et aux organismes même privés qui en dépendent, édictées par le code des marchés publics ou

<sup>357</sup> Égale à 66 % du montant, et dans la limite de 20 % du revenu imposable, des sommes correspondant à des dons et versements à des associations, fondations ou organismes.

<sup>358</sup> Prévues par l'article 1740 du code général des impôts, d'un montant égal à 25 % des sommes indûment mentionnées dans les documents.

l'ordonnance du 23 juillet 2015. Si elles font systématiquement appel à la concurrence, ces fondations n'ont mis en place entre 2009 et 2015 aucune procédure formalisée relevant de ces textes ;

- par exception au monopole des établissements bancaires en matière de crédit prévue à l'article L. 511-6 du code monétaire et financier<sup>359</sup>, les organismes d'action sociale sont habilités à délivrer des prêts pour des motifs d'ordre social. À cet égard, parce qu'elle ne remplissait pas les conditions exigées par la loi, la Fondation Louis Lépine a mis un terme à l'octroi de prêts immobiliers fin 2014<sup>360</sup>. La situation n'est toutefois pas encore totalement régularisée. Le fait que la fondation propose encore certains prêts<sup>361</sup> sans aucune condition et sans exiger de justificatif reste contraire aux dispositions législatives, qui conditionnent leur octroi à l'existence d'un motif d'ordre social ;
- dans le cas de l'ANAS, les irrégularités constatées sont d'un autre ordre et relèvent d'un détournement grave de l'objet associatif.

#### **L'ANAS : un exemple de dérive particulièrement grave**

Reconnue d'utilité publique, l'ANAS a reçu délégation du ministère, par arrêté du 22 juin 2009, pour la réalisation de nombreuses missions d'action sociale telles que la gestion de centres et de colonies de vacances, la gestion d'un restaurant administratif situé au siège de l'association à Joinville-le-Pont, l'animation de réseaux consacrés à la lutte contre les addictions ou la toxicomanie et l'aide aux fonctionnaires frappés par le handicap.

En l'absence de tout dialogue de gestion avec la tutelle de 2011 à 2015, l'association a laissé prospérer toutes sortes de dérives de gestion. De 2011 à 2014, les frais de réception, qui constituaient le premier poste de charges, se sont accrus de plus de 30 %. Le train de vie de l'association était particulièrement dispendieux (frais d'assemblée générale à hauteur de 163 000 € en 2013, frais de publication et de communication pour au total 777 000 € en 2014).

<sup>359</sup> Qui prévoit une dérogation pour les « organismes sans but lucratif qui, dans le cadre de leur mission et pour des motifs d'ordre social, accordent, sur leurs ressources propres, des prêts, à conditions préférentielles à certains de leurs ressortissants ».

<sup>360</sup> Dès 2012 elle avait dû renoncer au mécanisme de participation des cotisants au financement des prêts *via* une « caisse » alors supprimée. Elle doit toutefois procéder progressivement au remboursement de ces participations.

<sup>361</sup> Prêts d'honneur et à l'amélioration du cadre de vie (à hauteur de 5 000 €).

Les membres du bureau et certains agents mis à disposition disposaient d'avantages indus (logement gratuit à proximité du siège, voiture de fonction, prise en charge du parking). La gratuité des repas et des boissons au restaurant de Joinville, pour les membres du bureau, personnel mis à disposition ainsi que les nombreux invités, représentait un coût de 77 000 € en 2014. Outre le remboursement contestable des trajets domicile-siège, des remboursements de frais de missions étaient accordés sans justificatifs suffisants, parfois même en espèces. Une pratique de remboursements en espèces, réalisés notamment à partir de la caisse du restaurant, a été constatée (près de 27 000 € en 2014).

Les marchés de travaux ou de fournitures de services passés par l'association comportent de nombreuses anomalies. La construction d'une piscine dans un des centres de vacances de l'association a généré des surfacturations d'un montant de plus de 400 000 €, pour un bassin qui, compte tenu des malfaçons, s'avère aujourd'hui inutilisable.

Dans le même temps, les missions sociales de l'association n'étaient pas réalisées de façon satisfaisante. La gestion des centres de vacances présentait de graves carences avec notamment l'ouverture à l'année, économiquement aberrante, des centres non fréquentés hors saison. Faute d'investissement, l'outil s'est dégradé et ses pertes se sont accumulées (- 0,8 M€ en 2014). Les réseaux d'action sociale affichaient une activité très limitée voire, dans certains cas, symbolique. La mise en place d'une activité de billetterie a débouché sur un déficit cumulé de 119 000 €. La gestion du restaurant de Joinville ne respecte pas les règles régissant un restaurant administratif. Le centre médico-social du Courbat en Indre-et-Loire, qui est la propriété de l'association, a présenté de graves dysfonctionnements jusque dans une période récente et reste, encore aujourd'hui, dans une situation précaire.

Cette dérive générale de la gestion a conduit à mettre en danger l'association elle-même : alors qu'elle enregistrait un résultat positif de 0,617 M€ en 2009 avec un cumul de 2,318 M€ en trésorerie, l'ANAS affichait une perte de 1,105 M€ en 2014 et connaissait de graves difficultés de trésorerie. Le caractère désintéressé de la gestion de l'association et l'exonération de l'ensemble des impôts commerciaux pourraient être remis en cause par l'administration fiscale.

Alors même que la détérioration rapide de la situation était visible à la seule lecture des rapports d'activité et des comptes annuels, le ministère a continué à soutenir l'association, augmentant le nombre d'agents mis à disposition, le volume des autorisations d'absence, les mises à disposition de maîtres-nageurs sauveteurs CRS dans les centres de vacances et la subvention de fonctionnement (qui est passée de 1,997 M€ en 2012 à 2,819 M€ en 2014).

À la suite du contrôle de la Cour, le ministère de l'intérieur a annoncé en 2016 la reprise du dialogue de gestion et la signature d'une nouvelle convention pluriannuelle 2016-2018 avec l'association. Toutefois, en dehors de la réforme du système des mises à disposition, dont l'extinction progressive apparaît programmée, la nouvelle convention ne réalise pas la révision des missions déléguées qui apparaissait pourtant nécessaire.

### III - Une efficacité contestable

L'efficacité de la politique d'action sociale au sein du ministère de l'intérieur apparaît limitée à un double titre : d'une part, tous les agents n'ont pas un égal accès aux prestations mises en œuvre et, d'autre part, celles-ci ne sont pas assez ciblées sur les besoins socialement prioritaires.

#### A - Des inégalités dans la délivrance des prestations

##### 1 - Des inégalités géographiques pour des résultats décevants

En 2014, l'Île-de-France absorbait 67 % des crédits d'action sociale du ministère. En particulier, dans les domaines du logement et de la petite enfance, cette région représentait respectivement 99 % et 78 % des crédits dépensés. Un tel déséquilibre traduit la volonté du ministère de tenir compte de la situation particulière de l'Île-de-France qui accueille majoritairement les jeunes policiers en sortie d'école. Il se justifierait cependant mieux si les résultats étaient satisfaisants.

Depuis 2006, par décision ministérielle, la responsabilité de la réservation des logements sociaux pour l'ensemble des agents du ministère de l'intérieur affectés en Île-de-France<sup>362</sup> est confiée à la préfecture de police, qui gérait, en 2013, 86 % des dépenses totales (soit 13,6 M€ sur les 15,8 M€ dépensés). Le parc de 13 200 logements est principalement concentré à Paris *intra-muros* où sont allouées plus de 45 % des subventions. Le nombre de logements attribués a baissé de 34 % (de 2 104 en 2009 à 1 389 en 2014). On relève une hausse importante des logements

<sup>362</sup>Agents de la préfecture de police et agents des huit préfectures de la zone de défense sous autorité du préfet de police. La préfecture de police attribue des logements aux agents des administrations parisiennes, sans que la Ville de Paris ne participe au financement de cette action. Par ailleurs, elle n'intervient pas pour les réservations de logement des agents de l'administration centrale.

ne trouvant pas preneur (1 sur 5 en commission d'attribution) ; la préfecture de police se justifie en indiquant que son parc est composé pour partie de logements anciens (50 ans et plus) qui permettent difficilement de loger ses fonctionnaires. S'y ajoute le volume de logements en attente de vérification d'occupation (7 %) <sup>363</sup>. Au final, les résultats ne sont pas à la hauteur de la concentration des moyens.

En matière de restauration, on relève également des inégalités de prise en charge malgré les 14,35 M€ dépensés en 2014. Le parc de restaurants administratifs du ministère comporte 45 restaurants <sup>364</sup>, dont 17 relèvent de l'administration centrale ou de la préfecture de police. Même si, au-delà de son parc, le ministère a développé un conventionnement avec 66 restaurants administratifs et des restaurants privés susceptibles d'accueillir ses agents, il existe une forte inégalité territoriale, certains départements n'étant pas pourvus de restaurant administratif pour des raisons de coûts immobiliers (Yvelines) ou de mise aux normes des infrastructures existantes (Maine-et-Loire). Ailleurs, la différence de prise en charge au regard des fonctionnaires territoriaux fréquentant les mêmes restaurants suscite des insatisfactions (Pas-de-Calais).

## 2 - Des inégalités liées aux statuts des personnels

Dans la gendarmerie, le logement et la restauration, qui relèvent des compétences respectives du conseil supérieur de la fonction militaire et du service du commissariat aux armées, sont exclus du périmètre de l'action sociale de la défense et du champ du dialogue social. Si la question du logement ne se pose pas pour les militaires de la gendarmerie qui bénéficient de la concession de logement par nécessité absolue de service, l'exclusion de ce domaine est préjudiciable aux personnels non militaires.

En matière de petite enfance, la situation des personnels de la gendarmerie n'apparaît pas avantageuse tant à l'égard des autres agents du ministère de l'intérieur que de ceux de la défense. Les personnels du ministère de l'intérieur, notamment en Île-de-France, bénéficient d'une politique déterminée en faveur de la petite enfance, reposant sur la réservation de berceaux de crèches (882 en 2014) et sur deux aides à la garde d'enfant sous forme de chèques emploi-service universels (CESU) accessibles sans conditions de ressources. Outre une aide à la garde

---

<sup>363</sup> Vérification que les locataires entrent toujours dans les critères d'attribution.

<sup>364</sup> Hors écoles de police et casernes de CRS.

d'enfant pendant les horaires atypiques dont les conditions d'octroi ont été durcies en 2014<sup>365</sup>, seuls 5 % des enfants accueillis dans les crèches du ministère de la défense<sup>366</sup> concernent la gendarmerie.

Alors que les crédits consacrés aux instances locales de concertation du ministère de l'intérieur s'élevaient à 2,15 M€ en 2014, ceux des 31 comités sociaux de la gendarmerie étaient au total d'environ 900 000 € (8,96 € par personnel actif). La disparité est d'autant plus flagrante que les crédits affectés aux comités sociaux servent pour partie à l'organisation des arbres de Noël, pour lesquels aucune autre subvention spécifique n'est versée par le ministère de la défense tandis que le ministère de l'intérieur a dépensé 3,93 M€ à ce seul titre en 2014.

#### **La prise en charge différenciée des agents de la région parisienne**

Outre qu'ils jouissent d'une prise en charge complète des prestations d'action sociale par un seul service (la sous-direction d'action sociale), les agents de la préfecture de police bénéficient d'un niveau de prestations, assuré par la Fondation Louis Lépine, indéniablement supérieur à celui assuré par la Fondation Jean Moulin aux autres agents du ministère.

De fait, certaines prestations de la Fondation Louis Lépine n'ont pas d'équivalent au sein de la Fondation Jean Moulin : ainsi des prêts d'honneur à taux zéro, sans justificatif, et des cadeaux de mariage, PACS ou naissance (30 €). Les prêts à l'amélioration du cadre de vie peuvent s'élever à un maximum de 9 600 €, et jusqu'à 15 000 €, contre seulement 3 000 € pour la Fondation Jean Moulin. Le succès d'autres prestations témoigne du décalage de prise en charge : ainsi 156 022 billets pour des activités culturelles et de loisirs avaient été vendus par la Fondation Louis Lépine en 2014, contre 3 361 seulement par la Fondation Jean Moulin, alors que la première ne sert que 10,9 % des ressortissants du ministère, hors gendarmerie, contre 89,1 % pour la seconde. En matière de loisirs, le succès des offres de la Fondation Louis Lépine, qui ont bénéficié à près de 10 000 personnes en 2014 (séjours « familles ») et 1 350 enfants, semble sans comparaison avec celui de la Fondation Jean Moulin. La différence de prise en charge pour l'arbre de Noël, plus généreuse du côté de la Fondation Louis Lépine, est bien connue des agents<sup>367</sup>.

<sup>365</sup> Le montant total de cette allocation est passé de 197 453 € à 94 657 € en 2014, soit une baisse de 52 %.

<sup>366</sup> En 2014, on en comptait 45 pour 1 296 places.

<sup>367</sup> Invitation au spectacle annuel pour les deux parents et l'enfant, cadeau et friandises pour un montant moyen de 29,5 € ; la fondation Jean Moulin n'invite qu'un seul parent au spectacle et le cadeau est d'une valeur de 20 €.

La disparité des prestations paraît encore plus accentuée si l'on tient compte des actions mises en place au niveau des commissions locales d'action sociale (CLAS), qui se surajoutent à l'action des organismes partenaires, celle de Paris étant spécialement généreuse. Ces disparités mal justifiées alimentent les revendications des représentants du personnel en faveur d'un alignement des prestations pour tous les personnels de la région parisienne. Cette revendication a pris corps plus nettement depuis 2014 avec le rattachement du secrétariat général pour l'administration de la police (SGAP) de Versailles à celui de Paris, puis la création du secrétariat général pour l'administration du ministère de l'intérieur (SGAMI) d'Île-de-France au 1<sup>er</sup> janvier 2016<sup>368</sup>.

### **3 - Des inégalités quant aux publics réellement touchés**

Certains types de prestations (restauration administrative, etc.) posent la question de la facilité plus ou moins grande d'accès pour les agents. Ainsi, la fondation Louis Lépine continue à proposer des prestations (billetterie, médiathèque) qui nécessitent un déplacement dans le quatrième arrondissement de Paris.

D'autres prestations bénéficient à un nombre si limité d'agents que la question de l'accès à l'information relative à ces offres est posée. Ainsi en est-il par exemple des offres de vacances pour les jeunes de la fondation Maison de la Gendarmerie, particulièrement riches et fortement subventionnées. Or, rapporté au nombre de ressortissants couverts par cette institution, le nombre de participants apparaît modeste (en 2014, 1 350 enfants participants sur les 125 100 enfants de ressortissants).

## **B - Des finalités mal définies**

### **1 - Une évolution des besoins insuffisamment prise en compte**

Les ministères de l'intérieur et de la défense ne disposent pas encore d'outils d'évaluation des besoins des ressortissants, qui leur permettraient pourtant de s'assurer de l'efficacité et de la pertinence de l'ensemble des prestations ministérielles proposées.

---

<sup>368</sup> Décret du 6 mars 2014.

Ainsi, dans la gendarmerie, les dépenses d'action sociale connaissent une baisse constante d'exécution (de 14,6 M€ en 2012 à 12,2 M€ en 2014), dont les causes ne sont identifiées ni par la direction générale, ni par le ministère de la défense. S'agissant majoritairement d'aides et prestations individuelles, la baisse constatée, surtout due à réduction des demandes, conduit à poser la question de l'adéquation de l'offre aux besoins des ressortissants. Selon le ministère de la défense, le nouveau système d'information de l'action sociale (SIAS) du ministère de la défense, en cours de déploiement, devrait permettre d'affiner la connaissance des besoins. Une évaluation paraît de fait indispensable pour s'assurer de la pertinence du maintien du rattachement de la gendarmerie à l'action sociale de la défense.

En matière de tourisme social, les principaux organismes partenaires (ANAS, Fondation Jean Moulin, Maison de la Gendarmerie, Institution de gestion sociale des armées) gèrent en propre ou sur délégation un patrimoine important et varié, constitué de 68 centres de vacances répartis sur le territoire national. La tendance observée au sein de ces établissements familiaux est une baisse de la fréquentation, malgré des tarifs attractifs (généralement 30 % moins chers que les prix du marché), y compris dans les établissements les mieux valorisés et entretenus. Le modèle de tourisme social proposé, qui n'a pas suivi les évolutions de la demande, pâtit aussi des nombreuses offres de vacances concurrentes à bas prix, sur internet notamment. En raison de lourdes charges de personnel et d'un taux de fréquentation trop bas en dehors de la période estivale, l'exploitation de ces établissements est toujours déficitaire et pèse sur le résultat des organismes partenaires.

## **2 - Des prestations insuffisamment ciblées**

Les commissions locales d'action sociale qui, présidées par les préfets, sont chargées de la mise en œuvre des budgets déconcentrés d'initiative locale (BDIL), accordent des aides à la rentrée scolaire, des chèques culture, des chèques sport, des aides aux loisirs et aux vacances. La Cour a aussi relevé des actions telles que l'aide au contrôle technique, pour laquelle la préfecture des Yvelines accorde une aide de 40 €. Par ailleurs, le niveau des aides varie de façon parfois sensible selon les départements. Alors que l'entrée en sixième n'ouvre droit qu'à une aide de 15 € dans le Pas-de-Calais, la même aide est de 80 € au sein de la préfecture de police de Paris. Des aides sont accordées pour les enfants des agents qui passent le permis de conduire, de 50 € en Maine-et-Loire et 100 € dans le Pas-de-Calais. En 2015, le montant alloué aux BDIL a été de 2,17 M€, pour un total de 177 187 ressortissants.

La Fondation Louis Lépine a mis en place en 2015 une offre de loisirs et de vacances *via* un prestataire privé. La variété de l'offre dépasse très largement le cadre habituel de l'action sociale. On peut ainsi s'interroger sur la vente de bons d'achat utilisables dans des magasins de parfumerie, de sport ou de jouets ou en grandes surfaces<sup>369</sup>. Le caractère marchand du site est attesté par les partenariats passés par exemple avec un magasin de parfum offrant, sur un total de 2 152 références incluant les marques les plus prestigieuses, des réductions de prix par rapport aux prix du marché allant jusqu'à 30 %, ou des réductions de 25 %, « sur présentation de la carte de police », chez un bijoutier-joaillier. Les offres du site subventionnées par la fondation concernent aussi des activités localisées loin du lieu de résidence des ressortissants : sauts en parachute au Havre, places de concerts à Avignon ou au théâtre antique d'Orange, entrées dans un parc d'attraction près de Troyes ou encore au bowling de Saint-Etienne.

### **3 - Une politique d'hébergement provisoire à réformer d'urgence**

La Fondation Louis Lépine gère 173 logements dans quatre résidences. De façon étonnante, ils sont attribués directement par le bureau du logement de la préfecture de police, ce qui crée une contrainte de gestion pour la fondation puisque le taux d'occupation de certaines résidences reste faible (moins de 63 % pour la résidence de Nanterre, moins de 40 % pour les studios du Kremlin-Bicêtre en 2015). Cette situation engendre des pertes pour la fondation, qui a enregistré un résultat négatif de plus de 100 000 € en 2015 sur cette activité bénéficiaire jusqu'en 2012.

L'ANAS gère quant à elle cinq résidences dans les Hauts-de-Seine, (environ 70 places d'hébergement d'urgence). Les logements de Clichy, Colombes et Villeneuve-la-Garenne, situés au sein de cités sensibles des Hauts-de-Seine, sont divisés afin de créer des chambres doubles voire triples (malgré une taille modeste de 11 à 14 m<sup>2</sup>) ce qui entraîne une sur-occupation. Les conditions d'hébergement au sein du foyer de Clichy sont indécentes, voire indignes : au onzième étage d'un immeuble, cinq chambres, de 12 à 13 m<sup>2</sup>, dans un état très dégradé sous l'effet d'une forte humidité, hébergent chacune deux fonctionnaires qui dorment sur des lits superposés, sans point d'eau à l'intérieur. L'une des deux salles de bain est hors d'usage et, en dehors de la cuisine, il n'y a aucune pièce de vie.

---

<sup>369</sup> Selon le préfet de police, les bons d'achat les plus vendus concernent les grandes surfaces, « ce qui témoigne de leur utilité sociale dans un contexte de régression du pouvoir d'achat ».

Ces conditions d'hébergement ne sont pas acceptables alors que l'ANAS encaisse des loyers conséquents (de 550 € par mois à Villeneuve-la-Garenne à 2 000 € à Clichy). Qu'une association reconnue d'utilité publique, par ailleurs délégataire de missions sociales, puisse développer une activité d'hébergement d'urgence dans de telles conditions, en dehors de tout contrôle, alors même que le ministère fixe le logement des jeunes fonctionnaires de police en région parisienne au rang de ses priorités, paraît incompréhensible.

### **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

*Souffrant d'une organisation inutilement complexe et dispersée, l'action sociale du ministère de l'intérieur est créatrice de disparités et d'inégalités de prise en charge entre les agents. Les actions entreprises, insuffisamment évaluées, aboutissent à des disparités tant géographiques que de statut. Le modèle de délégation des missions d'action sociale à des organismes partenaires de droit privé, en échange de financements publics et de mises à disposition de personnels et de moyens, est fortement remis en cause compte tenu de l'incapacité de la tutelle à contrôler efficacement ses organismes partenaires et à s'assurer de la qualité des prestations servies.*

*Le ministère de l'intérieur a annoncé la mise en œuvre de plusieurs mesures pour renforcer le contrôle exercé sur ses organismes partenaires (extinction des mises à disposition de personnels, tutelle recentrée sur le secrétariat général, remise en ordre du dialogue de gestion).*

*L'efficacité de ces mesures, qui dépendra pour l'essentiel de la volonté affirmée du ministère de l'intérieur d'exercer pleinement son rôle de tutelle, ne saurait conduire à faire l'économie de la révision d'ensemble de la politique suivie, incluant une évaluation des actions entreprises, des finalités poursuivies et des missions déléguées, qui s'impose.*

*En conséquence, la Cour adresse à l'État les recommandations suivantes :*

- 1. revoir l'organisation de l'action sociale du ministère de l'intérieur, d'une part en supprimant la SDASAP-PN et d'autre part en décidant à titre définitif du rattachement de l'action sociale de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur ou au ministère de la défense (en tirant alors les conséquences en termes d'organisation et de cadre contractuel) ;*

2. *redéfinir plus précisément les finalités de l'action sociale en s'appuyant sur une évaluation des besoins et des carences constatées et en veillant à prévenir les disparités entre agents se trouvant dans des situations comparables ;*
  3. *revoir les délégations de missions consenties aux organismes partenaires et assurer les conditions d'un véritable contrôle, à travers un dialogue de gestion structuré autour de conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens ;*
  4. *ajuster les concours financiers aux besoins réels des organismes partenaires ; mettre un terme aux mises à disposition de personnels et de moyens non justifiées.*
-

## Réponses

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du secrétaire d'État chargé du budget.....	644
Réponse du ministre de la défense.....	644
Réponse du ministre de l'intérieur.....	646
Réponse du président du conseil d'administration de l'Association nationale d'action sociale des personnels de la police nationale et du ministère de l'intérieur (ANAS).....	650
Réponse de la présidente de la Fédération sportive de la police nationale.....	650
Réponse du président du conseil d'administration de la Fondation Louis Lépine.....	652
Réponse du président du conseil d'administration de la fondation Maison de la gendarmerie.....	658
Réponse du directeur de la Fondation Jean Moulin.....	663

## Destinataire n'ayant pas répondu

Ministre de la fonction publique
----------------------------------

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU BUDGET**

*La Cour dresse un bilan de la politique menée par le ministère de l'intérieur en matière d'action sociale. Elle souligne, d'une part, l'organisation inutilement complexe et dispersée des structures administratives en charge de cette politique, d'autre part, les irrégularités, voire les dérives, constatées dans les modes de délégation de l'action sociale à des organismes tiers et, enfin, l'efficacité contestable des actions menées dans le cadre de cette politique.*

*La Cour plaide en faveur d'une révision d'ensemble de la politique d'action sociale du ministère de l'intérieur, à travers quatre recommandations portant à la fois sur l'organisation, les objectifs et les moyens de cette politique.*

*Nous ne pouvons que partager l'ensemble des recommandations formulées, en particulier celle invitant le ministère de l'intérieur à opérer un meilleur ajustement des concours financiers alloués aux organismes partenaires.*

*À cet égard, le principe acté par le ministère de l'intérieur visant à mettre fin aux mises à disposition gratuites de personnels devra effectivement être appliqué, notamment au sein de la Fédération sportive de la police nationale (FSPN) et de l'Association nationale d'action sociale des personnels de la police nationale et du ministère de l'intérieur (ANAS) où la mesure n'a pas encore été suivie d'effet. De même, les mises à disposition de locaux et de matériels devront faire l'objet d'un conventionnement entre le ministère de l'intérieur et les organismes partenaires, conformément à la réglementation en vigueur.*

**RÉPONSE DU MINISTRE DE LA DÉFENSE**

*La majorité des recommandations contenues dans ce rapport s'adresse principalement au ministre de l'intérieur qui apportera ses propres réponses.*

*La recommandation n° 1, visant à décider de manière définitive du rattachement de l'action sociale de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur ou au ministère de la défense, appelle de ma part les observations suivantes.*

*À ce jour, en vertu de l'annexe 4 de la convention de délégation de gestion cadre du 28 juillet 2008 portant sur le transfert organique de la gendarmerie au ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, le personnel de la gendarmerie nationale reste couvert par l'action sociale de la défense (ASD), rattachée au service de l'accompagnement professionnel et des pensions (SA2P) de la direction des ressources humaines du ministère de la défense (DRH-MD). Cette annexe fixe les domaines dans lesquels le ministère de la défense apporte un soutien (effectifs de travailleurs sociaux et de soutien administratif, crédits de prestations sociales), la gendarmerie assurant pour l'essentiel un soutien logistique.*

*Or, il apparaît qu'au niveau central du ministère de l'intérieur, l'action sociale est mise en œuvre par trois sous-directions, dont la sous-direction de l'accompagnement des personnels (bureau de l'action sociale) de la gendarmerie nationale. Cette organisation manque de cohérence aux yeux de la Cour, ce qui conduit cette dernière à formuler cette recommandation.*

*Afin de rationaliser et de simplifier l'organisation de l'action sociale au profit des militaires et de certains personnels civils de la gendarmerie nationale, je ne fais pas obstacle au rattachement du réseau de l'action sociale de la gendarmerie nationale à celui de la défense, si les deux ministères en convenaient.*

*La DRH-MD a proposé cette mesure à la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN).*

*Une expérimentation est menée dans certaines directions locales d'action sociale de la gendarmerie nationale (Metz, Lille, Rennes, Paris, Lyon) au sein desquelles le personnel technique d'action sociale est placé sous la responsabilité fonctionnelle et technique des pôles ministériels d'action sociale du ministère de la défense.*

*La mise en œuvre éventuelle de ce rattachement ne serait envisageable au plus tôt qu'à l'horizon 2018 afin de ne pas impacter le calendrier de la réorganisation déjà engagée au sein de l'action sociale du ministère de la défense, réorganisation visant à simplifier l'organisation territoriale de son réseau pour en améliorer la lisibilité.*

## **RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR**

*Dans ce rapport, la Cour évoque une action sociale ministérielle créatrice de disparités et d'inégalités de prise en charge des agents, en raison notamment d'une organisation complexe et dispersée. En ce qui concerne le partenariat social, le contrôle des opérateurs sociaux exerçant des missions d'action sociale pour le compte du ministère est jugé insuffisant. Enfin, la Cour souligne la nécessité de mener une évaluation rigoureuse des politiques d'action sociale.*

*Le rapport de décembre 2015 de la Cour des comptes relatif à l'action sociale du ministère de l'intérieur m'avait amené à décider d'un certain nombre de mesures.*

*Les recommandations figurant dans l'insertion m'amènent à vous faire part des observations suivantes :*

***1. L'évolution de l'organisation de l'action sociale, fondée sur les spécificités des métiers et la prise en compte des attentes, peut être envisagée pour plus de cohérence.***

*Il me semble essentiel de rappeler que la coexistence de deux sous-directions d'action sociale et d'accompagnement du personnel au sein du ministère de l'intérieur résulte d'une négociation menée avec les organisations représentatives des personnels de police en 2001, dans un contexte de revendications fortes. La création d'une seconde sous-direction, au sein du périmètre police, a répondu à l'époque à une attente des personnels actifs et à un besoin de prise en compte des spécificités et des contraintes liés aux métiers de la sécurité.*

*L'objectif était de conduire une politique sociale volontariste au profit des fonctionnaires de police, au plus près de leurs préoccupations quotidiennes et après une analyse circonstanciée des besoins liés à l'exercice de leur métier.*

*Ainsi, au-delà des compétences traditionnelles en matière de politique sociale, la sous-direction d'action sociale et d'accompagnement du personnel de la police nationale assure des missions spécifiques telles que :*

- le soutien psychologique opérationnel auprès des agents qui vivent des situations traumatiques ;*
- le service médical statutaire, qui vérifie l'aptitude du policier et notamment l'emploi de son arme de service ;*

- *le service chargé de la santé au travail, essentiellement consacré à la réponse au mal-être des policiers pour prévenir les suicides.*

*Cette organisation sur ces thématiques n'a pas vocation à être abandonnée sans que soient remises en cause les orientations en matière de politique de santé et sécurité au travail mises en œuvre pour les policiers.*

*En ce qui concerne le pilotage des politiques sociales, une évolution pourrait être envisagée dans le cadre des textes interministériels en cours de préparation sur les missions des services des ressources humaines au sein des ministères.*

*Le secrétariat général du ministère de l'intérieur a vocation à être, selon ces orientations, la structure en charge du suivi des sujets transversaux d'action sociale au sein du ministère afin d'éviter l'effet de dispersion que vous soulignez.*

*Notamment, la conduite de la politique du logement et de celle de la petite enfance, actuellement gérée par les services de la police nationale, pourraient être portée par les services du secrétariat général qui conduisent déjà les politiques en matière de restauration, loisirs, partenariat social et action sociale de proximité et animent les réseaux des services d'action sociale dans les préfetures et les instances de concertation en matière d'action sociale. L'ensemble des thématiques sociales pourrait ainsi à terme être réunie sous une seule autorité et avec une architecture budgétaire plus lisible, tout en conservant au sein de la police nationale une sous-direction responsable de la politique de santé et de sécurité au travail en direction des policiers.*

*Néanmoins une telle évolution d'organisation des politiques sociales devra faire l'objet d'une concertation avec les organisations syndicales représentatives.*

*Concernant l'action sociale en faveur des personnels de gendarmerie, il semble souhaitable, à l'instar des autres corps militaires, de continuer à faire bénéficier les personnels sous statut militaire des prestations sociales du ministère de la défense conçues et adaptées pour ces catégories d'agents publics. La distinction faite actuellement pour les civils de la gendarmerie qui, selon leur date d'affectation en services de gendarmerie antérieure ou non au rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur relèvent de l'action sociale du ministère de la défense ou de celle du ministère de l'intérieur est appelée à s'effacer au fur et à mesure des départs des agents civils affectés en gendarmerie avant 2009.*

*Dans le temps, les personnels civils auront donc vocation ainsi à bénéficier du seul régime d'action sociale du ministère de l'intérieur. Il ne convient pas de revenir sur cette orientation et ce rattachement au ministère de l'intérieur gage d'unité dans la gestion de ces personnels civils du ministère soumis à des statuts administratifs et techniques communs à tous les périmètres.*

## **2. Les politiques du logement et de la restauration répondent à des besoins prioritaires identifiés**

*Comme le souligne la Cour, la majorité des crédits d'action sociale dédiée au logement et à la petite enfance reste concentrée dans la région Ile-de-France. Cette concentration répond non seulement à des besoins exprimés par les agents affectés en Ile-de-France mais permet d'accompagner la politique de fidélisation des effectifs de police.*

*Par ailleurs, la politique en faveur de la petite enfance est menée dans 36 départements qui correspondent à des grands bassins d'emploi où les difficultés et les besoins des agents, notamment ceux travaillant en horaires décalés ou atypiques, ont été identifiés.*

*La politique de restauration collective est une question qui fait l'objet de nombreux échanges avec les organisations syndicales notamment au sein de la commission nationale d'action sociale. Elle est aussi menée en liaison avec les services de la direction générale de l'administration et de la fonction publique concernant les restaurants inter-administratifs. Les disparités constatées sont parfois le reflet de différences géographiques et locales, en termes d'offres de restauration et de comportement des agents et d'effectifs.*

*Un récent état des lieux des dispositifs de restauration collective ou espaces sociaux de restauration établi par les services de la direction des ressources humaines permet une première évaluation et sera le point de départ d'une réflexion que mes services devront mener, en concertation avec les organisations syndicales, afin que la restauration offerte s'adapte aux besoins des agents qui ont évolué rapidement ces dernières années.*

## **3. La tutelle et le contrôle des organismes partenaires s'est considérablement renforcée et professionnalisée, ce qui a produit des effets dès cette année.**

*Prenant en compte les conclusions du rapport de la Cour sur l'action sociale du ministère de l'intérieur de décembre 2015, j'ai engagé une refonte profonde de la tutelle et du contrôle des principaux opérateurs qui contribuent à l'exercice pratique au quotidien de l'action sociale ministérielle.*

*Les services de la sous-direction de l'action sociale et de l'accompagnement du personnel du secrétariat général ont fait l'objet d'une complète réorganisation et un pôle, auquel ont été affectés 3 agents dont deux cadres, a été créé afin de renforcer le contrôle de l'emploi des subventions et de l'activité des opérateurs pour atteindre les objectifs fixés.*

*Ainsi, il a été exigé des partenaires (Fondation Jean Moulin, Fondation Louis Lépine, Association nationale d'action sociale, Associations départementales de l'action sociale de la police, Association Guy Hubert, Orphelinat mutualiste de la police nationale) d'examiner les modalités d'une substitution d'emploi de contractuels de droit privé à celui de la mise à disposition de fonctionnaires dont l'extinction progressive a été annoncée.*

*Des rencontres régulières ainsi que des dialogues de gestion fixés selon un calendrier précis aux fins de contrôle de l'exécution budgétaire et d'établissement d'un budget prévisionnel correspondant aux besoins des opérateurs mais aussi et surtout aux prestations qui lui sont demandées. Le versement de subvention sera dépendant des conclusions de ce contrôle et de ces dialogues de gestion.*

*D'ores et déjà, il a été fait application de la circulaire du Premier ministre du 29 septembre 2015 qui précise les termes, la charte des engagements réciproques entre l'État et les associations du 14 février 2014. Ainsi, chaque association est désormais dotée d'une convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens en application de laquelle les dialogues de gestion sont programmés et suivis à l'aide d'indicateurs de gestion et d'activité.*

*La fin des mises à disposition de fonctionnaires au profit de ces associations est programmée et leur a été notifiée. À titre d'exemple, au 31 décembre 2016, l'association nationale d'action sociale voit le nombre de fonctionnaires mis à sa disposition ramené de 40 à 15 ; chaque emploi susceptible de faire l'objet d'une mise à disposition d'un fonctionnaire fait l'objet d'une publication de fiche de poste et les candidats sont sélectionnés selon une procédure déterminée à laquelle l'administration est associée.*

*Afin d'appliquer au niveau départemental les règles désormais fixées en matière de pilotage du partenariat social, les préfets seront prochainement destinataires d'une circulaire destinée à rationaliser les relations conventionnelles et exercer un contrôle sur les partenaires associatifs locaux.*

*En ce qui concerne la Fédération sportive de la Police nationale (FSPN), je relève que la Cour a reconnu la pertinence de la convention pluriannuelle qui la lie au ministère, celles des indicateurs retenus, et la tenue d'un dialogue de gestion constructif.*

---

*Enfin, une analyse des prestations offertes par la Fondation Jean Moulin et la Fondation Louis Lépine sera menée dès 2017 dans un objectif d'harmonisation des actions conduites par ces deux partenaires.*

---

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION  
DE L'ASSOCIATION NATIONALE D'ACTION SOCIALE  
DES PERSONNELS DE LA POLICE NATIONALE  
ET DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR (ANAS)**

*Je souhaite formuler une observation concernant la partie intitulée « Une politique d'hébergement provisoire à réformer d'urgence ».*

*Actuellement, un architecte d'intérieur est missionné pour engager la rénovation de ces hébergements.*

*Actuellement, malgré la vétusté, nous logeons une cinquantaine de collègues, qui, sans cette solution, seraient à la rue, un logement nous sert actuellement, pour le dépannage d'urgence à titre gratuit.*

*À ce jour, une réécriture de la convention est en cours, afin que ces hébergements restent d'urgence et non pas pérennes pour une location mensuelle inférieure à 200€.*

---

**RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE LA FÉDÉRATION SPORTIVE  
DE LA POLICE NATIONALE**

*Vous avez sollicité la Fédération Sportive de la Police Nationale (FSPN) pour mieux connaître son positionnement au sein de l'action sociale du ministère de l'intérieur.*

*Quelques lignes pour vous la présenter :*

*Créée en 1947, la FSPN est une fédération multisports agréée par le ministère des sports. En 1997, elle a été admise comme membre au Comité National Olympique et Sportif Français. Depuis juillet 2015 et en vertu de l'article L. 131-8 du code du sport, la FSPN est reconnue comme établissement d'utilité publique. Elle compte 25.000 adhérents dont 90% de policiers. Elle comprend plus de 400 associations réparties sur le territoire national, dom-tom compris.*

*Confrontée à la loi NOTRe, la FSPN a procédé à une première réorganisation territoriale le 23 mars 2016 et à une seconde le 18 novembre 2016 réduisant ainsi son nombre de ligue de 14 à 8. Doté d'un nouveau découpage géographique coïncidant avec le contour des nouvelles régions, la FSPN pourra procéder sans difficulté au renouvellement de ses instances dirigeantes prévu en mars 2017 pour une période de 4 ans.*

*Les liens qui unissent la FSPN et notre ministère de tutelle sont étroits et réguliers. Ils font l'objet d'un réel contrôle et d'un suivi périodique. Il en est de même pour ses relations avec le ministère chargé des sports.*

*En avril 2015, la FSPN était citée à plusieurs reprises dans un rapport de l'Inspection Générale de l'Administration visant le suivi et le contrôle de l'activité des organismes chargés de l'action sociale du ministère de l'intérieur.*

*En février 2016, cette même Inspection Générale de l'Administration publiait un rapport de contrôle consacré uniquement à la Fédération Sportive de la Sportive Nationale. Aucune anomalie n'était relevée à l'encontre de la FSPN. Au contraire, le rapport mettait en avant ses actions, sa gestion et sa gouvernance fédérale. Son implication dans la lutte contre les risques psycho-sociaux y était également largement évoquée. Autant d'arguments qui plaidaient pour le maintien du même nombre d'ETPT en sa faveur.*

*En juillet 2016, une convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens était signée avec le ministère de l'intérieur pour une période de 3 ans dans laquelle ont été fixés, comme vous l'avez souligné (II-A-2), des objectifs chiffrés et des indicateurs pertinents. Ses trois nouveaux objectifs sont de participer au maintien de la condition physique du policier via la pratique d'un sport, de participer à la promotion de l'image de la police nationale et du rayonnement de la France via les compétitions internationales et enfin de participer à l'amélioration de la qualité de vie au travail via le développement du tissu associatif. Comme pour les conventions précédentes, une évaluation est prévue chaque année au travers d'un dialogue de gestion mené par les représentants du ministère de l'intérieur.*

*Le dernier objectif est destiné à la lutte contre les risques psycho-sociaux. Cinq axes y sont développés : l'organisation de stages de formation à destination des dirigeants associatifs ; la création de nouvelles associations ; le développement de la pratique sportive dans des territoires en déshérence ; l'intervention dans les écoles de police pour promouvoir les bienfaits de la pratique sportive ; la participation à des actions destinées à promouvoir l'égalité des chances.*

*En octobre 2016, une convention de mise à disposition d'agents du ministère de l'intérieur auprès de la FSPN fixait un plafond de 36 ETPT au 1<sup>er</sup> janvier 2016 pour atteindre 34 au 31 décembre 2018.*

*Comme vous l'évoquez en (II-B-2), le retard de remboursement de la masse salariale de 2012 et de 2013 ne saurait effectivement être imputé à la FSPN. Faute d'avoir reçu un titre de perception, il était impossible d'effectuer un quelconque paiement.*

*En conclusion, la qualité et la transparence de la FSPN a toujours été au cœur de notre politique générale et de nos ambitions. Comme mes prédécesseurs, je me suis attaché à les faire évoluer constamment pour le bien de nos intérêts et de ceux de nos adhérents*

---

## **RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE LA FONDATION LOUIS LÉPINE**

### **II-A-3-a « L'imbrication de l'administration et de ses organismes paritaires »**

*Le paragraphe consacré à la fondation Louis Lépine fait mention de la situation de la fondation Louis Lépine avant son changement de statuts intervenu en 2016, sans évoquer les évolutions engagées dès 2014. Il convient, en effet, de préciser que la réforme a débuté en 2014, avec la décision d'abandonner des activités (boutique, coop'cité, prêts immobiliers) afin de clarifier les attributions de la fondation et de les recentrer sur son objet social, conformément à la définition des prestations sociales retenue par le Conseil d'Etat. En 2015, le vote favorable au projet de statuts modifiés exprimé par le conseil d'administration de la fondation et le recrutement de salariés de droit privé, concomitant à la fin des mises à disposition gratuites de fonctionnaires, ont constitué deux autres étapes majeures de la réforme.*

*S'agissant des groupes de travail, il faut souligner que si le nombre de réunions mentionné par la Cour des comptes apparaît important en 2013, une diminution du nombre de ces réunions a été amorcée en 2015 (73 pour le groupe de travail « solidarité financière » au lieu de 95 réunions en 2013) afin de préparer leur disparition avec la mise en place des nouveaux statuts.*

*En effet, l'article 10 des statuts du 2 mai 2016 dispose que le directeur « peut associer, en tant que de besoin, des représentants des bénéficiaires des prestations de la Fondation pour l'assister dans*

*l'exercice de sa mission ». Aussi, les groupes de travail permanents, qui étaient présidés par des représentants du personnel, ont-ils été supprimés à la mise en place de nouveaux statuts. Depuis lors, des représentants des bénéficiaires des prestations sont réunis, en tant que de besoin, sous l'autorité du directeur ou de l'un de ses représentants, aux fins d'information et de recueil de suggestions de la part de ces partenaires, qui sont des représentants des organisations syndicales les plus représentatives au sein de la préfecture de police et des principales mutuelles. Le règlement intérieur adopté par le conseil d'administration du 27 septembre 2016 apporte, à l'article 16, les précisions suivantes quant à la consultation des représentants des bénéficiaires « En application du 4ème alinéa de l'article 10 des statuts, le directeur réunit au maximum dix représentants des bénéficiaires des prestations de la fondation pour examiner des sujets relatifs aux principaux domaines de compétence de la fondation. Les domaines concernés sont les suivants :*

- les prêts, la solidarité financière et les résidences ;
- l'information et la communication ;
- l'action sociale et culturelle ;
- la distribution automatique.

*Le directeur convoque les représentants des bénéficiaires par écrit, en précisant les questions à inscrire à l'ordre du jour, dans un délai minimum de dix jours avant la réunion. En cas d'indisponibilité d'un représentant convoqué, celui-ci peut se faire représenter par un autre représentant de la même organisation, compétent sur les questions inscrites à l'ordre du jour. »*

*Le rapport constate que « cette imbrication a engendré une forme d'opacité dans l'exécution des missions et leur mode de financement ». Si les modes de fonctionnement et la situation juridique de la fondation avant 2016 nécessitaient de profondes évolutions, il n'en reste pas moins que sa gestion ne peut être qualifiée d'opaque. Ses rapports d'activité et ses documents comptables et financiers attestent de la sincérité et de la transparence de ses comptes.*

#### ***Les conventions liant la fondation Louis Lépine à ses autorités de tutelle II-A-3-a et II-B-1***

*L'insertion relève l'existence de 17 conventions sectorielles et généralistes entre 2009 et 2015 et déplore que la fondation ne dispose d'aucune autorisation d'occupation précaire du domaine public pour l'exploitation des distributeurs automatiques installés sur les différents sites de la préfecture de police.*

*Il convient de préciser que le nombre de conventions mentionné inclut notamment des conventions financières, instrument juridique encadrant le versement des subventions accordées à la fondation chaque année par l'État et la Ville de Paris. Chaque versement de subvention fait donc l'objet d'une convention. Leur addition ne reflète donc pas le nombre de conventions en vigueur puisque chaque convention financière annuelle est amenée à être remplacée par la suivante.*

*Ainsi, en 2016, on compte au total 8 conventions en vigueur. A l'occasion de la mise en place de nouveaux statuts, la fondation Louis Lépine a engagé une démarche de simplification de ce dispositif conventionnel, qui s'est, en premier lieu, traduit par l'élaboration d'un projet de convention cadre entre la fondation et le ministre de l'intérieur, le préfet de police et le maire de Paris. Ce projet de convention cadre rassemble, en les mettant à jour, l'ensemble des dispositions relatives aux missions confiées par le préfet de police à la fondation en sus de ses attributions statutaires (événements tels que l'arbre de Noël, le concours de dessin ; le cautionnement de loyers privés ; la distribution automatique) et relatives aux moyens mis à la disposition de la fondation. Ce projet inclut également des dispositions relatives à l'occupation précaire du domaine public. Il a été soumis à la consultation des autorités signataires par courrier du 26 octobre 2016. Il sera soumis au conseil d'administration de la fondation qui se réunira le 7 décembre 2016, préalablement au recueil des signatures. Ainsi, au début de l'année 2017, la mise à disposition de moyens par l'État et la Ville de Paris pourra être établie sur des fondements juridiques correspondant à la nouvelle situation de la fondation. L'entrée en vigueur de ce nouveau dispositif conventionnel devrait coïncider avec celle de la convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens de la fondation Louis Lépine pour les années 2017-2019.*

#### **II-B-1 « La mise à disposition de locaux et de matériels à titre gratuit »**

*Le montant de 226 703€ indiqué au titre de la prise en charge de dépenses de fonctionnement de la fondation Louis Lépine Par l'Etat et la Ville de Paris au titre de l'année 2014 comprend 182 000€ de dépenses de fluides, d'entretien et de nettoyage pour l'ensemble de l'immeuble Massillon et de la médiathèque. Cette valorisation inscrite à l'annexe comptable 2015, est nettement moindre pour les années suivantes, dans la mesure où la superficie des locaux occupés par la fondation a été divisée par 2 à partir de 2015. Il convient donc de diviser cette valorisation par 2 (90 000 euros) à compter de 2015.*

#### **II-B-2 Les mises à disposition de personnel**

*La Cour des comptes relève que la fondation Louis Lépine a connu en 2015 l'extinction de la mise à disposition de personnel. Il convient de préciser que le directeur de la fondation Louis Lépine est en position de détachement.*

### **II-C-1 « Des risques financiers insuffisamment maîtrisés »**

*Concernant l'évolution du résultat net de la fondation Louis Lépine, le constat du déficit du résultat net de la fondation Louis Lépine au titre de l'exercice comptable 2015 ne peut occasionner de généralisation sur l'évolution de ce résultat, dans la mesure où 2015 ne peut être regardée comme une année significative. En effet, en 2015, la fondation Louis Lépine n'a pas reçu le versement de la subvention du ministère de l'intérieur (qui devait être de l'ordre de 350 000 euros) alors même qu'elle prenait en charge pour la première fois ses dépenses de personnel (560 000 euros en 2015). La subvention d'équilibre au titre de l'année 2016 a, en revanche, été effectivement versée par le ministère de l'intérieur. Ainsi, le résultat de l'exercice 2016 devrait, selon les projections d'exécution budgétaire établies en octobre 2016, être proche de l'équilibre. S'agissant des années postérieures à 2016, les projections budgétaires établies dans le cadre de l'élaboration du nouveau modèle économique de la fondation conduisent à envisager une situation financière soutenable dans la durée. La fin de l'offre de prêts immobiliers n'apparaît donc pas de nature à mettre en péril la soutenabilité financière de la fondation.*

*La demande d'une subvention complémentaire de fonctionnement auprès du ministère de l'intérieur est liée à la réforme des modes de fonctionnement de la fondation et non à la dette de la fondation envers ses adhérents. En effet, alors que la fondation était amenée à prendre en charge ses dépenses de personnel, la réforme de la fondation a engendré des économies pour l'administration. Cette économie s'apprécie au regard de la différence entre la valorisation des moyens mis à disposition avant la réforme et le montant des subventions octroyées par le ministère de l'intérieur et la Ville de Paris après la réforme.*

*S'agissant de la dette de la fondation à l'égard des ayants-droit qui ont participé à la caisse des prêts, son remboursement n'est pas de nature à remettre en cause l'équilibre financier de la FLL. L'incidence de ce remboursement est la diminution peu significative du niveau des produits financiers issus de la trésorerie de la fondation, compte tenu du faible taux actuel de rendement des placements. Ce « manque à gagner » a un effet limité sur le résultat net comptable annuel de la fondation et donc sur ses fonds propres.*

*La fondation a pris la décision de planifier un remboursement de sa dette sur trois années de manière progressive et organisée, afin de limiter le « manque à gagner » indiqué plus haut et de lisser la charge de travail engendrée par la mise en œuvre des remboursements. Au terme du remboursement de la dette prévu à fin 2018, la fondation n'aura pas eu à ponctionner ses fonds propres et disposera d'un niveau de trésorerie moindre mais conséquent.*

*Par ailleurs, s'il a été mis fin à l'activité des prêts immobiliers, la trésorerie de la fondation sera alimentée encore plusieurs années par le remboursement des échéances de prêts issus de son encours des prêts. Sans attendre cette échéance, le nouveau modèle économique élaboré et déjà mis en place est destiné à assurer l'équilibre financier.*

*Ainsi, la fondation Louis Lépine se met en situation de maîtriser ses risques financiers.*

### **II-C-2 « Les irrégularités affectant l'action des organismes partenaires »**

*Si des irrégularités sont relevées sur la période de contrôle (2009-2015), aucune ne remet en cause le caractère désintéressé de la gestion de la fondation Louis Lépine.*

*S'agissant de son offre de prêts sociaux, la fondation Louis Lépine a conçu en 2016 une réforme destinée à l'inscrire dans le cadre de conditions fixées par l'article L. 511-6 du code monétaire et financier. Cette réforme sera très prochainement soumise à la décision du conseil d'administration de la fondation.*

### **III-A-2 encart « La prise en charge différenciée des agents de la région parisienne »**

*Le « niveau de prestations assuré par la fondation Louis Lépine, indéniablement supérieur à celui assuré par la fondation Jean Moulin », relevé par la Cour des comptes, trouve sa justification dans le coût de la vie à Paris et dans les départements de petite couronne. La « disparité des prestations » répond à la disparité du coût de la vie. La politique sociale de la préfecture de police a pour principal objectif de permettre aux agents de faire face à des dépenses plus élevées que dans les autres départements métropolitains et, ainsi, de fidéliser son personnel. En effet, une large partie des promotions de fonctionnaires des services dits actifs, sortant d'école de police, est affectée à la préfecture de police. Parmi eux, nombreux sont ceux qui ne proviennent pas de la région parisienne et se trouvent sans structures personnelles ou familiales d'accueil. La préfecture de police doit donc offrir des prestations adaptées aux besoins d'un grand nombre de policiers qui se trouvent à la fois en début de carrière et affectés dans des départements où le coût de la vie est le plus élevé et où ils ne disposent pas d'attaches personnelles.*

### **III-A-3 « Des inégalités quant aux publics réellement touchés »**

*Le rapport déplore que « la fondation Louis Lépine continue à proposer des prestations (billetterie, médiathèque) qui nécessitent un déplacement dans le 4<sup>ème</sup> arrondissement de Paris ». Cette partie du rapport ne retrace pas les évolutions majeures mises en œuvre ces deux dernières années en matière de dématérialisation des prestations de la fondation Louis Lépine. Or, il s'agit d'un progrès essentiel, permettant aux*

*ayants droit d'accéder désormais aux prestations sociales et à la billetterie, quelle que soit leur localisation géographique et ainsi de remédier aux disparités d'accès aux prestations. Ainsi, le site de la fondation Louis Lépine a été refondu en 2015 et 2016 afin d'améliorer sa complétude et son ergonomie. Ces évolutions se traduisent dans les données suivantes :*

- *Nombre de consultations du site internet de la fondation Louis Lépine : 600 par jour en octobre 2015 ; 1100 par jour en octobre 2016*
- *Nombre de connexions mensuelles à la billetterie (partie du site accessible avec mot de passe) : 1530 en janvier 2016 ; 11500 en octobre 2016*

*Seuls la médiathèque et le guichet théâtre nécessitent à ce jour de se rendre dans les locaux de la fondation Louis Lépine. L'offre de la médiathèque et celle du guichet théâtre sont toutefois en ligne sur le site internet de la fondation. Si les ouvrages et les DVD ne peuvent faire l'objet d'un prêt en ligne, l'offre du « kiosque spectacle » est déjà en partie dématérialisée. En effet, depuis quelques mois, la fondation a développé des modalités de retrait de billets sur internet afin d'éviter aux ayants droit de se déplacer dans ses locaux.*

*La gestion de la bibliothèque-médiathèque de la préfecture de police fait partie des compétences statutaires d'action sociale et culturelle de la fondation (article 1er des statuts du 2 mai 2016). Il existe un fort attachement des personnels de la préfecture de police à la médiathèque, qui développe depuis 2016 une dynamique politique d'animation à destination de ses utilisateurs. La thématique culturelle de cette mission, assez originale dans les fondations du ministère de l'intérieur, entre bien dans l'objet social de la fondation.*

### **III-B-2 « Des prestations insuffisamment ciblées »**

*Dans un contexte de régression du pouvoir d'achat, l'offre loisirs de la fondation Louis Lépine, qui inclut des bons d'achat utilisables notamment dans des magasins de grande distribution, répond aux besoins avérés de ses ressortissants. Qu'il s'agisse de sport, de parfumerie ou d'alimentation, la fondation poursuit sa mission d'action sociale en s'assurant de l'adéquation entre ses offres et les besoins de ses ressortissants.*

*La fondation pratique une politique de subventionnement ciblée sur des offres diversifiées. Seuls sont subventionnés les articles présentant une dimension sociale ou culturelle.*

*S'agissant du périmètre géographique des offres, celui-ci inclut l'ensemble du territoire. En effet, si les ayants droits résident majoritairement près de leur lieu de travail, un certain nombre d'entre eux*

ont fait le choix de conserver leur résidence principale en province. De même, l'action sociale s'appliquant également pendant les périodes de congés, il n'est pas anormal que les personnels concernés puissent acquérir des billets pour des attractions localisées sur leurs lieux de vacances (exemple : le Puy du Fou, le Futuroscope, Marineland) ou les lieux qu'ils fréquentent le week-end.

En ce qui concerne le partenariat avec la parfumerie mentionnée dans l'insertion, il a été mis fin à celui-ci. La fondation a décidé de proposer, pour ce type de produits, une offre accessible en ligne à l'ensemble des bénéficiaires et pas uniquement à ceux qui sont affectés ou résident à proximité du 4<sup>ème</sup> arrondissement.

**III-B-3 « Une politique d'hébergement provisoire à réformer d'urgence »**

Au 30 septembre 2016, le taux d'occupation des résidences gérées par la fondation Louis Lépine était de 72%. Cette moyenne est largement tirée à la baisse par le taux d'occupation de la résidence du Kremlin Bicêtre.

Le taux d'occupation observé dans la résidence du Kremlin Bicêtre est dû à l'inadaptation de son règlement intérieur (qui en limite l'accès aux seuls agents célibataires ou s'engageant à vivre seuls) alors que la résidence offre à la location, depuis de récents travaux, des studios doubles. Des mesures ont été prises pour remédier à cette situation : la modification du règlement intérieur de cette résidence, ouvrant désormais l'accès à la résidence aux couples et aux parents seuls accompagnés d'un enfant mineur, a été adoptée par le conseil d'administration du 27 septembre 2016 et est entrée en vigueur. L'arrivée à la préfecture de police, en octobre et en novembre 2016, d'un nombre important de policiers sortant d'école devrait améliorer substantiellement le taux d'occupation de cette résidence et ainsi contribuer à rétablir l'équilibre financier pour ce qui concerne la gestion des résidences.

---

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION  
DE LA FONDATION MAISON DE LA GENDARMERIE**

Ce rapport conduit la fondation à réaffirmer sa position sur les points précédemment développés en réponse au relevé d'observations provisoires.

1- La Cour considère qu'au regard de son imbrication fonctionnelle avec le bureau de l'action sociale, la fondation peut être regardée comme

*un pouvoir adjudicateur<sup>370</sup>, avec pour conséquence l'obligation de soumettre ses achats de biens et de services aux procédures formalisées applicables aux organismes privés dépendant des personnes publiques.*

*Je ne partage pas cette analyse revenant à considérer la fondation comme une structure para-administrative. Si l'existence de liens historiques entre les deux institutions, liens qui garantissent aujourd'hui une grande réactivité et efficacité dans la prise en compte des situations les plus douloureuses, est en effet incontestable, elle n'implique pas pour autant la transparence de la fondation à l'égard de l'administration.*

*En effet, la jurisprudence européenne<sup>371</sup> et celle du Conseil d'État<sup>372</sup> s'accordent pour considérer qu'un organisme de droit privé doit appliquer les règles du code des marchés publics s'il constitue, en fait, une entité transparente créée à l'initiative de la personne publique qui en contrôle l'organisation et le fonctionnement et qui lui procure l'essentiel de ses ressources.*

*Or les critères définis par la jurisprudence ne me semblent pas remplis en l'espèce :*

- *S'agissant de la création de la fondation, il me paraît utile de préciser que, si elle est née sur une idée du directeur général de la gendarmerie nationale (DGGN) de l'époque, sa dotation initiale a été constituée à l'initiative de personnes morales de droit privé (Caisse Nationale du Gendarme et Trèfle).*
- *S'agissant du contrôle de l'organisation, caractérisé selon la jurisprudence par l'existence d'un conseil d'administration majoritairement composé de membres désignés par un pouvoir adjudicateur, le conseil d'administration de notre fondation est composé de 18 membres dont seuls 2 d'entre eux représentent l'administration centrale et sont donc susceptibles d'être considérés comme un pouvoir adjudicateur (le DGGN et le major général). Cette composition équilibrée fait donc obstacle à une quelconque mainmise de la DGGN sur l'organisation de la fondation.*
- *S'agissant du critère fonctionnel, il importe de souligner que la direction opérationnelle, si elle est effectivement confiée au chef du bureau de l'action sociale en qualité de secrétaire général adjoint de la fondation, s'inscrit dans le strict cadre de la stratégie définie par le*

---

<sup>370</sup> Au sens du 1° du I de l'article 3 de l'ordonnance 2005-649 du 6 juin 2005 modifiée relative aux marchés publics.

<sup>371</sup> CJUE, 3 octobre 2000, *The Queen c/ H.M. Treasury ex parte : University of Cambridge*, aff. C-380/98, cons. 20. ; CJUE, 12 septembre 2013, *IVD GmbH & Co. KG*, aff. C-526/11, cons. 31).

<sup>372</sup> CE 21 mars 2007, *Commune de Boulogne-Billancourt*.

*conseil d'administration et des résolutions prises par ce dernier. En outre, le secrétaire général adjoint de la fondation ne peut en aucun cas agir de sa propre initiative puisqu'il intervient dans le cadre d'une délégation et sous le contrôle de différentes commissions dont la composition est issue du conseil d'administration. Le statut de directeur de fait de la fondation conféré par la Cour au chef du bureau de l'action sociale semble donc inapproprié au regard des prérogatives réellement exercées par ce dernier au titre de la fondation.*

- *S'agissant du financement, la part des fonds publics représentait en 2015 moins de 14 % du montant des ressources totales de la fondation (telles que visées par l'article R. 133-4 du code des juridictions financières), celles-ci étant très majoritairement issues de la souscription et des dons, donc constituées de fonds privés. Il en résulte que le critère financier, déterminant pour caractériser la transparence d'une personne morale de droit privé, n'est pas non plus satisfait.*

*Il est en outre opportun de rappeler que la fondation, qui repose sur un principe de solidarité, n'a pas, contrairement aux structures juridiques réellement transparentes, vocation à se substituer à l'État en accomplissant des missions de service public lui incombant, dès lors qu'elle intervient en complémentarité de l'action sociale du ministère de la défense à laquelle les personnels de la gendarmerie sont rattachés.*

*Dès lors, la fondation ne pouvant être qualifiée d'entité transparente au regard des critères retenus par la jurisprudence, l'obligation, en tant qu'organisme de droit privé, de soumettre ses achats aux dispositions applicables aux marchés publics ne paraît pas fondée.*

*2- La Cour considère qu'une incertitude demeure quant à la capacité de la fondation à délivrer des reçus fiscaux en dépit de l'évolution récente de la doctrine administrative. Pourtant, à mon sens, cette évolution conforte bien notre fondation dans l'idée que le risque fiscal est très limité, voire inexistant.*

*En effet, selon l'instruction fiscale en date du 26 juillet 2016<sup>373</sup>, « la circonstance qu'un organisme rassemble des personnes liées par l'appartenance à un groupe déterminé ne permet pas de présumer qu'il fonctionne au profit d'un cercle restreint de personnes, dans la mesure où cette circonstance ne préjuge pas des bénéficiaires des actions menées par cet organisme ».*

---

<sup>373</sup> BOI-IR-RICI-250-10-20160726 (paragraphe 150).

*Ainsi, le fait de s'adresser à la seule communauté gendarmerie ne saurait caractériser le fonctionnement de la fondation au profit d'un cercle restreint de bénéficiaires.*

*Toujours selon l'administration fiscale, pour déterminer si un organisme agit au profit d'un cercle restreint de bénéficiaires, il convient d'examiner « dans les faits le public visé par les activités de l'organisme au regard de sa mission, sans considération du nombre de ses bénéficiaires réels »<sup>374</sup>.*

*À cet égard, l'instruction administrative donne plusieurs exemples démontrant clairement qu'un organisme n'agit pas au profit d'un cercle restreint de bénéficiaires dès lors que, pour bénéficier des prestations de l'organisme, il n'est fait aucune obligation d'adhérer ou d'avoir adhéré. La référence aux organismes de soutien aux orphelins est particulièrement éclairante. Il est ainsi expressément indiqué que « si l'organisme réalise ses actions de manière indifférenciée au profit de tous les enfants orphelins de la profession visée, que le parent décédé ait été membre ou non de l'organisme, celui-ci n'agit pas au profit d'un cercle restreint de personnes ».*

*Or, les membres de la gendarmerie ou leurs ayants droit, notamment les veuves et orphelins, confrontés à des situations sociales difficiles voire dramatiques, peuvent bénéficier des prestations sociales de la fondation, indépendamment de leur qualité de souscripteur.*

*En conséquence, au-delà du caractère purement facultatif de la procédure de rescrit, l'interprétation retenue par l'administration fiscale confirme bien l'éligibilité de la fondation au mécénat et donc sa faculté à délivrer des reçus fiscaux.*

*3- La Cour souligne « l'étroite dépendance de la fondation à l'égard de l'administration » accentuée par les mises à disposition consenties par la gendarmerie. Si la Maison de la Gendarmerie bénéficie effectivement à titre gratuit de la mise à disposition de locaux et de moyens octroyés par l'administration, l'obligation de rembourser ces concours publics ne la conduirait pas nécessairement à un résultat déficitaire. En effet, en dépit du désengagement progressif du soutien de la gendarmerie auquel elle est confrontée depuis plusieurs années, elle a su manager son fonctionnement et délivrer un très haut niveau de prestations sociales tout en équilibrant ses comptes. La régularisation du soutien amènera la fondation à redéfinir sa politique sociale, la priorité restant donnée aux actions de solidarité qui sont sa raison d'être.*

---

<sup>374</sup> Paragraphe 160 de l'instruction précitée.

4- *Quant aux réserves émises par la Cour sur notre modèle de tourisme social, notamment au regard des charges de personnel qu'il engendre, la fondation a déjà consenti des efforts sur les dix dernières années en se séparant de structures qui lui appartenaient et en réduisant le format des centres de vacances. Une externalisation des colonies occasionnerait immanquablement une désaffection importante des familles de gendarmes très attachées à ce modèle en raison du savoir-faire, de la qualité des produits et des garanties qu'il offre aux parents au plan sécuritaire. Par ailleurs, la fondation, très attentive au respect des normes d'encadrement, veille à recruter un nombre suffisant d'animateurs compte tenu des contraintes imposées par le législateur en matière de congés et de repos. Eu égard aux accidents déplorés chaque année dans les centres de vacances, notre organisme, qui depuis toujours, place la sécurité au premier plan, souhaite conserver la maîtrise de cette activité. S'agissant de la situation déficitaire générée par les établissements familiaux, elle s'explique pour l'essentiel par une politique tarifaire contrainte. La fondation va s'attacher à poursuivre les efforts entrepris en termes d'infrastructures, d'offres et de communication pour relancer la fréquentation et corrélativement, confirmer la réduction du déficit structurel amorcé en 2014 sur cette branche d'activité. Le conseil d'administration a déjà adopté un certain nombre de mesures en ce sens, notamment la réalisation d'enquêtes auprès des ressortissants en vue d'une adaptation des prestations à leurs attentes.*

*Ceci posé, la fondation va engager une réflexion sur sa gouvernance dans la perspective de renforcer son autonomie vis-à-vis de la gendarmerie. Il apparaît également nécessaire de clarifier et formaliser les liens entre notre institution et l'administration centrale, notamment par le biais de conventions, en vue de régulariser les modalités du soutien consenti par la gendarmerie et de mettre en adéquation les fonctions exercées par les personnels du bureau de l'action sociale et de la fondation avec leurs affectations.*

*De ce point de vue, les axes d'amélioration proposés par la Cour méritent un examen approfondi de la part du conseil d'administration de la fondation pour arrêter précisément les choix stratégiques ainsi que le plan d'actions à mettre en œuvre dans un avenir proche.*

*Afin de garantir la qualité des prestations due aux personnels de la gendarmerie et à leurs familles, cette démarche devra s'accompagner d'un calendrier et de modalités adaptés de manière à préserver le dispositif de soutien social qui a su démontrer sa pertinence et son efficacité.*

**RÉPONSE DU DIRECTEUR DE LA FONDATION JEAN MOULIN**

*En réponse à votre lettre du 20 octobre 2016 visée en référence, je vous informe n'avoir d'autre remarque à formuler que l'utilité qui s'attacherait à corriger une erreur matérielle au II-B-2 : le fonctionnaire du ministère de l'intérieur en position de détachement auprès de la fondation Jean Moulin est son directeur (moi-même), le président étant pour sa part, conformément aux statuts, un haut-fonctionnaire nommé par le ministre de l'intérieur (le préfet honoraire Rémy ENFRUN).*

---