

Le Président

N°/G/107/00-784E

Noisiel, le 7 novembre 2000

N° 00-0803 R

CONFIDENTIEL RECOMMANDE AVEC A.R.

Monsieur le Président,

Dans sa séance du 24 octobre 2000, la Chambre régionale des comptes a arrêté les observations définitives sur la gestion de l'Association pour la gestion des oeuvres sociales du personnel des administrations parisiennes (AGOSPAP) dont vous êtes le représentant légal. Vous en trouverez ci-joint le texte.

Ces observations sont également communiquées à l'exécutif des collectivités territoriales et de l'établissement public qui ont apporté un concours financier à l'AGOSPAP.

Le moment venu, ces observations définitives devront être communiquées par l'exécutif de ces collectivités territoriales et de cet établissement à leur assemblée délibérante au cours de sa plus proche réunion dans les conditions de forme prescrites par l'article L.241-11 du code des juridictions financières.

Après ces réunions, les observations seront considérées comme un document administratif communicable à toute personne en faisant la demande, dans les conditions fixées par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

P.J. : 1

Jean-Louis CHARTIER

Monsieur Alain DESTREM,

Président de l'Association pour la gestion des oeuvres sociales

du personnel des administrations parisiennes

Mairie annexe

Place de l'Hôtel de ville

75001 PARIS

OBSERVATIONS DEFINITIVES FORMULEES par la Chambre Régionale des Comptes d'Ile-de-France sur les comptes et la gestion de l'Association pour la gestion des oeuvres sociales du personnel des administrations parisiennes (AGOSPAP)

Deux lettres d'observations définitives adressées au maire de Paris, en date du 24 décembre 1993 et du 22 octobre 1997, ont mentionné l'Association pour la gestion des oeuvres sociales du personnel des administrations parisiennes, notamment au sujet des procédures de versement et de remboursement de ses subventions, ainsi que de la mise à sa disposition de personnel et du recouvrement par la ville des traitements et charges sociales correspondants. Dès lors, il est apparu nécessaire de contrôler l'association, destinataire de subventions municipales et également bénéficiaire de fonds provenant du département de Paris et de l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris.

La vérification a porté, pour les exercices 1992 à 1998 inclus, sur les statuts et l'organisation de l'association, sur l'ensemble de ses comptes, sur les moyens mis à sa disposition aussi bien en termes de personnels que de locaux, et enfin sur certaines de ses activités telles le versement de prestations sociales en espèces ou l'offre de vacances ou de séjours.

Afin de cerner au mieux les mutations en cours au sein de l'association, les observations ont été systématiquement actualisées en fonction des éléments nouveaux obtenus au cours du contrôle.

La Chambre a par ailleurs tenu compte, pour ses propres travaux, des audits rendus en 1996 à la demande du président de l'association et du maire de Paris, d'une part par le cabinet d'expertise comptable Melkoniantz, d'autre part par l'Inspection générale de la ville de Paris.

L'entretien préalable prévu par l'article L.241-8 du Code des juridictions financières a eu lieu le 2 mars 2000 avec le président de l'AGOSPAP.

Lors de sa séance du 11 avril 2000, la Chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées les 13 et 17 juillet 2000 à Monsieur Alain Destrem, président en fonction et à Monsieur Jean Tibéri, ancien président.

Des extraits des observations les concernant ont été adressés, le 17 juillet 2000, à Monsieur Jean Tibéri, en tant que maire et président du Conseil général de Paris, à Monsieur Antoine Durrleman, directeur général de l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris.

La réponse des présidents successifs de l'AGOSPAP est parvenue à la Chambre respectivement les 13 et 15 septembre 2000.

Les ordonnateurs des personnes morales ont répondu respectivement les 15 septembre et 30 juillet 2000.

Lors de sa séance du 24 octobre 2000, la Chambre a arrêté les observations définitives suivantes.

1. LES STATUTS ET L'ORGANISATION DE L'AGOSPAP

L'Association pour la gestion des œuvres sociales des personnels des administrations parisiennes (AGOSPAP) est, comme l'Association d'action sociale en faveur du personnel de la ville et du département de Paris (ASPP), issue de la liquidation en 1981 de l'ancien comité de gestion des œuvres sociales de la Préfecture de Paris et de l'Assistance publique de Paris (CGOSPAP).

L'AGOSPAP était destinée par ses statuts du 4 novembre 1981, et conformément à la délibération du conseil municipal de Paris du 6 juillet 1981, à gérer certaines œuvres sociales en faveur des personnels des membres, à savoir la ville, le département de Paris et l'Assistance publique-hôpitaux de Paris et éventuellement d'autres organismes ayant passé à cet effet des conventions avec elle. Il s'agissait des centres de vacances pour enfants et adultes, de l'arbre de Noël, des prestations sociales en espèces, et des aides exceptionnelles et assimilées servies jusque-là par le CGOSPAP.

La modification ultérieure des statuts du 23 octobre 1991 lui a en outre permis d'offrir des vacances pour enfants et adultes, en faisant fonctionner des centres et en organisant des voyages et séjours à prix réduit, d'obtenir des réductions sur des spectacles, sports et loisirs, d'apporter un conseil juridique aux agents en difficulté et enfin de mettre en place toutes autres œuvres sociales que l'assemblée générale extraordinaire déciderait de créer.

Les activités propres à l'AGOSPAP ont ainsi été réparties en quatre groupes ou secteurs :

- les loisirs (9,9 MF sur la base du budget 1998),
- les vacances enfants (83 MF),
- les vacances adultes (61,5 MF),
- les prestations sociales (33 MF).

Un cinquième groupe représente les frais de siège dont les frais de personnel de l'association, et conduit le budget de 1998 à environ 196 MF au total.

Le fonctionnement de l'association présente sur les exercices contrôlés des caractéristiques inhabituelles. On peut voir là des signes de ce que l'association ne jouissait pas d'une réelle indépendance à l'égard de l'administration municipale, même si le maire de Paris précise que "l'AGOSPAP n'a fait qu'assurer, dans ses activités et modes de fonctionnement, la continuité des missions précédemment assumées par le CGOSPAP institué à l'époque de la Préfecture, donc bien avant la création de la mairie de Paris", si bien que ces "modes de fonctionnement et les procédures internes sont issus d'une culture et d'habitudes essentiellement administratives".

Ainsi l'arrêté du maire de Paris en date du 1er avril 1993 considère-t-il l'AGOSPAP et l'ASPP respectivement comme les deuxième et troisième bureaux de la sous-direction des prestations complémentaires et des loisirs de la ville. Par ailleurs, le directeur de l'AGOSPAP cumule cette responsabilité avec celle de sous-directeur des prestations complémentaires et des loisirs, et c'est en cette dernière qualité qu'il a signé nombre des courriers adressés à la Chambre au cours du contrôle.

La Chambre prend acte du fait que, selon les réponses du président de l'association et celles du maire de Paris, ce rattachement a été supprimé par arrêté le 2 juin 2000 paru au bulletin municipal officiel du 13 juin, et qu'à la place une cellule de contrôle des associations nouvellement créée sera chargée au sein de la sous-direction des prestations complémentaires et des loisirs du suivi des conventions signées avec l'AGOSPAP et l'ASPP.

Dans le même ordre d'idées, le mécanisme de reversement des subventions non utilisées en année N + 2 pourrait n'être qu'une conséquence supplémentaire de l'exercice des responsabilités au sein de l'association par des agents de l'administration parisienne, habitués au mécanisme de report des résultats budgétaires d'une année sur l'autre dans les comptes des collectivités territoriales. Il ne relève en effet pas d'une obligation légale : le texte du 30 juin 1934 que invoqué par le président de l'association pour le justifier n'est qu'un décret, qui au surplus concerne les subventions de l'Etat et des départements aux seules communes.

D'autres faits ont conduit la Chambre à la même conclusion :

- 1) Le siège de l'association est fixé à l'hôtel de ville de Paris; la Chambre note toutefois que, selon son président et le maire de Paris, l'AGOSPAP recherche actuellement de nouveaux locaux.
- 2) Les membres de l'AGOSPAP se trouvent être les seuls collectivités et établissement public pourvoyeurs de fonds.

La Chambre enregistre les réponses convergentes du président de l'AGOSPAP et du maire de Paris, indiquant que les projets de statuts prévoient la participation des personnels bénéficiaires au travers des membres du premier collège des futures assemblées générales et conseil d'administration, et celle de personnalités qualifiées au sein de leur troisième collège. Pour l'instant, à défaut de leur adoption, les trois membres de l'association font encore écran vis-à-vis

de leurs personnels bénéficiaires in fine de l'action sociale, alors que l'article 9 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires prévoit expressément que ceux-ci "participent à la définition et à la gestion de l'action sociale, culturelle, sportive et de loisir dont ils bénéficient ou qu'ils organisent".

3) La prééminence du conseil de Paris (formations municipale et départementale) sur les organes dirigeants de l'association est considérable.

Ainsi, sur quatorze membres de l'assemblée générale, onze en sont issus et contrôlent de fait, en disposant chacun d'une voix, l'instance délibérante de l'association sous forme ordinaire ou extraordinaire. De même, les sept membres du comité directeur, à savoir le président, le vice-président délégué, les deux vice-présidents, le trésorier et les deux trésoriers-adjoints, sont tous conseillers de Paris; certains exercent en outre des fonctions d'adjoint au maire ou de maire d'arrondissement. De ce point de vue, il n'est pas inutile de rappeler que sous l'empire des statuts de 1981, la fonction de trésorier n'existait pas en tant que telle, puisqu'elle était exercée par le premier adjoint au maire de Paris chargé des finances.

Le président de l'AGOSPAP explique cette situation historiquement par la contribution financière des membres fondateurs ainsi que par l'entretien de relations patrimoniales entre la ville de Paris et l'association. Quant au maire de Paris, il estime que la constatation de la Chambre doit être nuancée compte tenu du fait que les personnalités morales sont différentes.

Il n'en reste pas moins que cette composition marque la dépendance de l'AGOSPAP à l'égard du conseil de Paris et son absence de pouvoir de décision autonome. Le retrait du maire de Paris de son siège de président à partir de 1994 ne peut en conséquence suffire à rétablir l'autonomie de l'association, d'autant que le comité directeur détient l'essentiel des compétences au sein de l'association en ce qui concerne la préparation des projets soumis aux assemblées générales et la gestion de l'AGOSPAP. Sa tâche est tellement vaste qu'un système de délégations aux divers membres du comité directeur a même dû être organisé.

4) Les délégations de pouvoir et de signature prévues par le règlement intérieur resserrent encore les liens unissant l'association et les collectivités parisiennes.

Son article 14 organise ainsi la délégation des pouvoirs du président ou du vice-président délégué au directeur de l'administration générale de la ville de Paris et au sous-directeur des prestations complémentaires et des loisirs "dénommé directeur de l'association". De façon parallèle et selon l'article 16, le trésorier et les trésoriers-adjoints peuvent déléguer leurs pouvoirs au directeur des finances de la ville de Paris.

Cet effet d'osmose peut d'ailleurs se trouver renforcé par les dispositions du règlement intérieur de l'association qui autorise la participation importante de fonctionnaires des trois personnes morales membres aux réunions du comité directeur et de l'assemblée générale, et cette possibilité est

largement utilisée. En effet, aux termes de ses articles 20 et 21, d'une part "le secrétaire général de la ville de Paris, directeur général des services du département et le directeur des finances de la ville de Paris assistent de droit, avec voix consultative, aux réunions du comité directeur et de l'assemblée générale", d'autre part "avec l'accord du président, des fonctionnaires de la ville, du département de Paris et de l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris, ou des cadres de l'association peuvent assister aux séances du comité directeur avec voix consultative".

Seule, en l'état actuel, la présence de l'Assistance publique-hôpitaux de Paris permet d'éviter une complète confusion entre l'association d'une part et la ville et le département de Paris d'autre part.

La Chambre prend cependant acte des déclarations du président de l'AGOSPAP et de celles du maire de Paris selon lesquelles ces délégations ont été dans les faits strictement limitées et sont mêmes tombées en désuétude depuis longtemps, mais qu'elles n'ont pu être abrogées en l'absence de nouveaux statuts, tandis que les participations extérieures se font selon le principe de la consultation d'experts, sans voix délibérative.

5) Aucune convention n'a lié l'AGOSPAP à ses financeurs depuis sa création en 1981 jusqu'en 1999.

Lors de l'assemblée générale ordinaire du 18 mars 1997, "les textes des conventions entre l'AGOSPAP et la ville de Paris et entre l'AGOSPAP et le département de Paris sont approuvés à l'unanimité sous réserve des remarques énoncées lors de la présente séance". Plus de deux ans seront encore nécessaires afin qu'un document soit signé entre la ville, le département de Paris et l'association. La Chambre a donc pris acte de la signature, le 13 août 1999, d'une convention pluriannuelle définissant les engagements réciproques de ces trois parties.

Ladite convention participe du mouvement général de régularisation des relations de l'association avec ses membres (définition des objectifs et du programme, modalités de financement, mise à disposition de personnel et de moyens matériels, etc...). Mais elle ne porte pas la signature des représentants de l'Assistance publique-hôpitaux de Paris, dont la réponse datée du 29 septembre 1999 affirmait pourtant qu'une convention "sera prochainement passée" pour asseoir le versement de sa subvention conformément au guide des bonnes pratiques associatives qu'elle a publié en 1999.

La Chambre a également pris connaissance des projets de statuts de 1999 remplaçant ceux du 23 octobre 1991, qui avaient eux-mêmes succédé aux statuts du 2 novembre 1981 modifiés à quatre reprises.

L'adoption de ces projets de statuts pourrait remédier à un certain nombre des dysfonctionnements énoncés dans les paragraphes précédents. L'évolution la plus notable est constituée par l'introduction d'un collège réservé aux représentants du personnel aussi bien à l'assemblée générale (22 titulaires sur 42) que dans le nouveau conseil d'administration (10

titulaires sur 22). Il n'est toutefois pas encore évident que l'ensemble des agents bénéficiaires de l'action sociale proposée puisse adhérer directement à l'association de telle sorte, conformément à l'article 9 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, qu'ils "participent à la définition et à la gestion de l'action sociale, culturelle, sportive et de loisir dont ils bénéficient ou qu'ils organisent...".

Ces projets, soumis aux trois membres de l'AGOSPAP, ont été acceptés par la ville et le département, mais il leur manque là aussi l'accord de l'Assistance publique-hôpitaux de Paris. La mise en oeuvre définitive des modifications préconisées par les auditeurs de 1996, en particulier en faveur de la refonte des statuts, se trouve, plus de trois années après, encore retardée par l'adoption de l'article 59 de la loi n° 99-641 du 27 juillet 1999 portant création d'une couverture maladie universelle qui concerne l'Assistance publique-hôpitaux de Paris.

Selon cette disposition, l'action sociale particulière aux personnels hospitaliers est désormais assurée par une contribution annuelle des établissements publics de santé, dont le taux et l'assiette sont fixés par les ministres chargés de la santé et des affaires sociales, et qui doit être versée à l'un des organismes agréés par l'Etat chargés de la gestion et de la mutualisation de cette contribution, dont la gestion associe des représentants du personnels et des représentants de l'administration hospitalière. L'Assistance publique-hôpitaux de Paris doit donc, en l'état actuel des choses, obtenir une autorisation du ministère des affaires sociales afin de poursuivre ses relations avec l'AGOSPAP, qui gérait jusqu'alors pour son compte l'action sociale destinée à ses personnels.

Compte tenu de la teneur des observations formulées dans la présente lettre d'observations définitives et du poids de l'Assistance publique-hôpitaux de Paris au sein de l'AGOSPAP, la décision en cause revêt une grande importance, puisqu'elle conditionne la mise en place d'une nouvelle configuration de l'association.

La Chambre prend donc note de la volonté de changement des instances dirigeantes de l'AGOSPAP, en observant que ce changement semble en l'état aboutir à la constitution d'un nouvel équilibre entre les membres fondateurs pouvant toujours autoriser un contrôle étroit des collectivités parisiennes.

En effet, les réponses du directeur général de l'Assistance publique-hôpitaux de Paris font état du fait que l'établissement public souhaite modifier sa place dans les instances de gestion de l'AGOSPAP en rapport avec le poids qu'elle représente en ayant-droit et en part budgétaire, et que les discussions commencées en 1998 à ce sujet viennent de connaître une évolution favorable :

- en matière de représentation paritaire des personnels au sein du premier collège (50 % Assistance publique-hôpitaux de Paris, 50 % ville et département),

- quant à la désignation des membres de l'Assistance publique-hôpitaux de Paris du second collège par son conseil d'administration et non plus par le conseil de Paris,

- quant à l'accès des représentants de l'Assistance publique-hôpitaux de Paris à la présidence de l'AGOSPAP.

Toutefois, il semble inévitable que le conventionnement de l'Assistance publique-hôpitaux de Paris et la modification des statuts doive attendre la fin de ces négociations qui participent de la reprise d'autonomie de la part de l'association.

2. LES COMPTES ET LA SITUATION FINANCIERE

2.1. Les différentes comptabilités de l'AGOSPAP :

2.1.1. La comptabilité budgétaire :

Pour retracer son activité, l'AGOSPAP dispose à la fois d'une comptabilité classique du type plan comptable général de 1982, et d'une comptabilité dite "budgétaire" destinée à justifier l'octroi des subventions publiques et leur utilisation. Cette dernière se trouve être la référence principale dans la gestion de l'association, au point même d'exercer sur la comptabilité générale une influence perturbatrice, et au prix d'une grande complication de lecture et d'interprétation des comptes de l'association.

La Chambre a examiné le processus budgétaire qui conduit à l'établissement des financements demandés non seulement aux membres, mais également à des établissements dits "conventionnés" afin de faire bénéficier leurs personnels des quatre groupes de prestations offerts par l'AGOSPAP (actions culturelles et de loisirs, centres de vacances pour enfants, vacances adultes et séjours familiaux, prestations sociales et arbre de Noël).

2.1.1.1. Le cas des membres fondateurs :

Le montant de leurs subventions, communiqué au cours d'une "conférence budgétaire" réunissant avant la fin du premier semestre de l'année N - 1 les représentants de chaque membre, détermine la quantité de prestations offerte par eux dans les quatre groupes d'activités décrits plus hauts. L'association, en fonction des chiffres de subventions prévisibles qui lui ont été donnés par ses membres, établit en conséquence des "quotas" annuels de prestations par type d'activité. Après la fixation définitive de ces quotas, le budget n'a plus qu'à être synthétisé pour être présenté au comité directeur puis à l'assemblée générale.

Les ayant droit potentiels sont dès lors confrontés à des prestations limitées dans leur montant global : une fois les quotas épuisés, leurs demandes devraient en principe être rejetées. Ce désir de rigueur a toutefois cédé, pendant la période contrôlée, devant une liberté certaine. La Chambre

a ainsi noté un certain nombre de retraitements budgétaires, que l'on pourrait regrouper en deux catégories.

Dans la première figurent des virements de crédits entre groupes de dépenses, effectués par le directeur de l'association ou le directeur des finances de la ville selon leur montant, mais sans information préalable du comité directeur.

Par exemple, le rapport d'audit Melkoniantz avait déjà constaté en 1996 que le budget 1993 repris dans le rapport général sur les comptes 1993 établi en juin 1994 n'était pas conforme au document approuvé par le comité directeur, non pas au niveau global, mais à celui de la répartition par groupe de prestations, ainsi que le montre le tableau suivant :

Voir Tableau

En KF	Budget voté	Budget présenté	Ecart
Groupe 1	2 663	2 823	- 160
Groupe 2	61 000	61 796	+ 796
Groupe 3	53 202	52 246	- 956
Groupe 4	45	45	0
Groupe 5	12 500	12 500	0
Total	174 741	174 741	0

En 1997, il en est de même pour le million de francs viré du groupe 3 au groupe 1, apparemment sans information du comité directeur ni même du trésorier. En tout cas, les procès-verbaux des réunions du 26 juin 1997 et du 30 juin 1998 qui encadrent la date de la "note de justification" de ce virement (8 septembre 1997), dont la Chambre ne dispose pas, n'en font pas état. Le virement a été accepté en dépenses et en recettes par le chef des services de l'AGOSPAP agissant par délégation du trésorier-adjoint le 26 septembre 1997.

D'une façon différente, une modification a été effectuée en 1994 par décision du président de l'association datée du 19 décembre, qui prévoit d'abord l'abondement des crédits des groupes 1 et 3 à raison de 1 MF chacun et, ensuite, l'information du comité directeur de la fin de l'année. Celle-ci, intervenue lors de la réunion du 22 décembre, se fonde sur l'utilisation de l'article 11 du règlement intérieur, qui permet effectivement au président, au vice-président délégué ou au trésorier de prendre toute décision urgente et indispensable dans l'intervalle des réunions du comité directeur, mais uniquement en matière d'ouvrages sociaux. Dans ce cas, le texte n'a pas été respecté, même si un louable effort de régularité est perceptible.

Ces trois exemples renvoyaient à un besoin de meilleure transparence dans le traitement des

décisions budgétaires des trois membres fondateurs. Ce besoin semble désormais satisfait, puisque le président de l'association indique que l'AGOSPAP fait présenter des budgets modificatifs à l'approbation du comité directeur depuis 1999, et que les éventuels transferts de crédits sont dorénavant approuvés par les instances dirigeantes et non plus laissés à la seule initiative du chef des services ou du président.

La Chambre avait par ailleurs observé que la clé de répartition du cinquième groupe de dépenses, qui couvre les frais de siège et absorbe 8,8 MF (base budget 1998) soit 8,57 % des subventions, a varié dans le temps mais n'est formalisée ni dans les statuts, ni dans le règlement intérieur, ni dans une convention. Depuis quelques années, un taux calculé sur la base du rapport entre la consommation de la subvention de chaque membre et la consommation de la subvention totale est toutefois appliqué à l'ensemble des frais de siège.

Selon la réponse du président de l'AGOSPAP, la proportion des frais de siège s'est abaissée à 5,75 % des subventions de 1999, ce qui démontre que le calcul de contribution en fonction du ratio de consommation de chacun tend à limiter sa participation à son juste niveau de dépenses. Il demeure regrettable en revanche que ce calcul ne soit toujours pas formalisé dans un document interne de l'association.

2.1.1.2. Le cas des établissements conventionnés :

Un certain nombre d'organismes extérieurs à l'association font bénéficier leurs agents de tout ou partie des prestations de l'AGOSPAP moyennant une contribution déterminée par convention. Ces établissements règlent par ailleurs presque tous des frais de siège et des frais d'édition de catalogues, alors qu'ils n'utilisent pas toutes les prestations correspondantes. A la différence des membres fondateurs, les établissements conventionnés ne recueillent rien du reversement de subvention ni du partage des produits des placements qui seront traités plus loin. Cela résulte, selon l'AGOSPAP, de l'option de ces établissements pour un système forfaitaire, sans que soit exclue leur liberté d'opter pour le seul remboursement des prestations consommées, frais de gestion et de siège en sus, comme l'aurait fait tout récemment le centre d'action sociale.

Leurs contributions, qui ont dépassé 12 MF en 1998, ont de ce fait subi une constante évolution à la hausse, à la différence de celles des trois membres fondateurs dont les subventions brutes, et surtout nettes, ont diminué sur l'ensemble de la période pour stagner à partir de 1998. Ajoutées aux subventions des membres fondateurs et aux participations demandées aux familles, elles permettent ainsi à l'AGOSPAP de faire face à l'ensemble de ses dépenses annuelles.

Quant aux modalités de la contribution, elles suivent le choix des établissements: ils versent à l'AGOSPAP soit une subvention comme les membres fondateurs (caisses des écoles des arrondissements parisiens, par exemple), soit un pourcentage forfaitaire de leur masse salariale (centres hospitaliers ou ASPP). Ceux des établissements conventionnés qui sont redevables d'une fraction de leur masse salariale contribuent généralement à des taux de 0,80 ou 0,90 %,

mais l'ASPP bénéficie d'un taux particulier inexplicé, de 0,20 %.

2.1.2. La comptabilité générale :

Les bilans et les comptes de résultat de la comptabilité générale n'appellent pas de remarque sur leur présentation. Entre 1992 et 1998, ils laissent distinguer deux phases d'évolution de la situation globale de l'AGOSPAP. Ainsi, en 1992 et 1993, les dépenses augmentent de 7 %, les recettes propres chutent, et les subventions des trois membres s'accroissent de 10 %.

A partir de 1994 en revanche, la situation est totalement renversée: les collectivités membres retrouvent la maîtrise de leurs subventions, matérialisée par une diminution globale de celles-ci de 3,76 % entre 1994 et 1998 pendant que le budget de l'AGOSPAP augmente de 11 %.

L'association contrôle surtout les conséquences de l'évolution des dépenses en augmentant dans les budgets les recettes provenant des "ayant droit" de 35 % sur cette même période 1994-1998, recettes qui évoluent alors en termes de réalisation de plus de 20 %.

Mais la véritable signification de la comptabilité générale est réduite en raison des effets du reversement des reliquats de subvention et de la comptabilisation particulière des travaux et de leurs provisions. Le premier a eu des effets considérables, puisqu'il a amputé le résultat comptable réel du montant de ces excédents qui, durant les deux années où ils subsistent dans les comptes de l'association, n'ont plus constitué que des réserves au bilan.

Le reversement des excédents qui a fondé la comptabilité budgétaire de l'AGOSPAP semble être né d'une pratique consistant pour l'association à rétrocéder sa quote-part de subvention non consommée à chaque membre concerné, en l'absence de dispositions contractuelles, et peut-être par interprétation extensive de l'article 17 du règlement intérieur prévoyant que "le résultat du compte d'exploitation est pris en compte au titre du deuxième exercice suivant la clôture des comptes". L'article 17 ne concernant que le résultat propre de l'association ne peut apporter un fondement suffisant à un tel mécanisme.

Le reliquat inemployé des subventions des trois membres fondateurs au titre d'une année N est remboursé à ces derniers en année N + 2 par imputation sur la subvention de cette année-là. Le résultat budgétaire de N est alors soustrait des opérations du même exercice, porté au bilan à titre de réserves, et le résultat comptable général de l'exercice en est diminué d'autant à la suite d'écritures d'ajustement. Cette pratique a pour corollaire que, selon un accord tacite dont les rapports d'audit font état, si le résultat budgétaire est déficitaire, il pourrait être considéré comme un engagement financier des personnes publiques membres; toutefois, dans les faits, il n'en a jamais été ainsi.

Elle peut se révéler néfaste: dans les deux cas en effet, déficit ou excédent, le mécanisme n'encourage en rien la bonne gestion et la recherche d'économies sur le coût des prestations.

Enfin, comme l'a envisagé le rapport d'audit de la ville de Paris, elle a pu inciter à majorer les prévisions de dépenses de manière à disposer, jusqu'au reversement du reliquat de ressources de trésorerie supérieures au strict nécessaire à l'exploitation (cf. infra 2.2).

Le 9 mars 1988, le commissaire aux comptes des deux associations AGOSPAP et ASPP a ressenti la nécessité d'établir une note de clarification à ce sujet, dont la Chambre n'a d'ailleurs pu disposer entièrement, intitulée "Cas d'une association entrant dans le champ d'application de la loi du 1er mars 1984 (comptabilité privée) et financée par une collectivité publique (comptabilité publique) : comptabilisation du résultat de l'association".

Selon le cabinet, la contrainte du budget tel qu'il était conçu et la pratique de la restitution des fonds inemployés impliquaient que l'association n'avait pas la maîtrise de son résultat comptable, conditionné par le résultat budgétaire, lui-même propriété des collectivités membres. Il a donc opté dès cette date pour une présentation des comptes après affectation de résultat, au sens de résultat budgétaire des trois personnes publiques membres, les établissements conventionnés n'étant pas concernés. Le résultat comptable issu de la confrontation des charges et des produits devait donc tenir compte de l'utilisation des subventions, qui donnait elle-même le résultat budgétaire.

Le tableau qui suit montre à quel point cette option a désorganisé et pénalisé les comptes généraux de l'association :

Voir Tableau

En KF	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Résultat comptable avant affectation	9 695	9 362	9 066	9 888	15 884	13 531	11 362	7 801
Excédents à reverser figurant au bilan	7 775	5 368	5 430	6 914	11 367	10 318	5 877	4 402
Dont N-1	3 991	3 784	3 854	3 486	3 429	3 803	4 513	4 562
N	3 784	1 584	3 486	3 429	7 938	4 515	4 362	96
Total des capitaux propres N	1 920	3 994	3 726	2 973	4 517	7 213	2 495	3 299
Report à nouveau N-1	7 162	1 920	3 994	3 726	2 973	4 517	5 213	2 495
Résultat comptable final de N	- 5 242	2 074	- 268	- 753	1 544	- 1 304	- 718	904

La principale constatation qui en résulte est que l'association dégage à chaque fin d'exercice un résultat "avant affectation" apparemment substantiel puisqu'il représente entre 4 et 6 % de la masse budgétaire. Mais ce résultat est presque totalement absorbé par la reprise des reliquats de subventions. Le résultat comptable final acquis à l'association est alors très irrégulier du fait de l'absence d'amortissement et de la règle du reversement des excédents, et négatif sauf en 1992, 1995 et 1998.

En théorie pourtant, un résultat comptable positif doit être affecté par les instances dirigeantes de l'organisme à la réalisation d'objectifs justifiés par son objet social, tel que défini par les statuts. Il s'agit là du "projet associatif" retenu par l'avis du Conseil national de la comptabilité du 17 juillet 1985.

Par ailleurs, la reprise de reliquats de subventions donne lieu à des retraitements comptables inutilement complexes afin d'assurer le passage entre les deux comptabilités, qui montrent bien le caractère artificiel des choix opérés: "écritures comptabilisées sur l'exercice N - 1 concernant la comptabilité budgétaire N ou non comptabilisées en comptabilité budgétaire", "écritures comptabilisées sur l'exercice N concernant la comptabilité budgétaire N + 1 ou non comptabilisées en comptabilité budgétaire", "reprise des commandes engagées budgétairement sur l'exercice N", "reprise des commandes engagées budgétairement sur les exercices N - 1, N - 2, N - 3,... non réalisées au 31 décembre N", "commandes engagées budgétairement sur les exercices N - 1, N - 2, N - 3, etc ... non réalisées au 31 décembre N", "commandes engagées budgétairement sur l'exercice N dont la réalisation s'effectuera sur l'exercice N + 1", etc ...

Comme on le voit, les comptes classiques en comptabilité privée de charges et de produits constatés d'avance, ou de charges et produits à répartir sur plusieurs exercices, ne suffisaient pas à décrire les opérations de l'AGOSPAP. Même si le président de l'association le conteste, un tel niveau de complexité devient alors disproportionné avec l'enjeu associatif.

La connaissance fine et complète des mouvements comptables jugée nécessaire doit pouvoir être obtenue par l'utilisation de la comptabilité générale.

Le mécanisme critiqué ci-dessus doit être abandonné, comme l'annonce le président de l'AGOSPAP, au profit d'un nouveau dispositif dont il estime que les pratiques antérieures constituaient une anticipation. En effet, le règlement n° 99-01 du 16 février 1999 du comité de la réglementation comptable relatif aux modalités d'établissement des comptes annuels des associations et fondations, homologué par arrêté interministériel du 8 avril 1999, règle désormais le problème de l'utilisation du résultat comptable en créant au compte 19 du passif les "fonds dédiés", rubriques qui enregistrent à la clôture de l'exercice la partie des ressources affectées par des tiers financeurs à des projets définis qui n'a pu encore être utilisée conformément à l'engagement pris à leur égard.

L'annexe de ce règlement définit précisément le résultat comptable comme le résultat définitivement acquis "et, pour certaines associations et fondations, des résultats pouvant être repris par un tiers financeur (au compte 115), par exemple chez les organismes qui gèrent des établissements sanitaires et sociaux". Le paragraphe rappelle toutefois la règle fondamentale selon laquelle le résultat comptable ne peut être attribué aux adhérents, "qui n'ont aucun droit individuel sur celui-ci".

L'article 10 de la convention du 13 août 1999 a prévu la mise en place d'une comptabilité

strictement privée à compter de l'exercice 2000. Dans ce contexte renouvelé, la comptabilité budgétaire n'est plus utile à l'AGOSPAP.

2.1.3. La comptabilité analytique :

La comptabilité analytique ne devrait être qu'un instrument de connaissance des coûts, permettant d'expliquer la constitution du résultat par prestation ou par financeur. Elle devrait également, dans un organisme comme l'AGOSPAP, permettre de dégager des taux de subventionnement.

Une comptabilité de ce type a été introduite à l'association en 1989, qui découle en droite ligne de la prééminence de la comptabilité budgétaire sur la comptabilité générale. Dans le cas précis de l'AGOSPAP c'est en effet le regroupement des résultats budgétaires des trois collectivités qui est appelé résultat analytique.

L'audit du système comptable effectué en 1996 par le cabinet Melkoniantz a mis en évidence les faiblesses de cette comptabilité, en insistant sur le fait que la construction comptable est trop empreinte de tradition orale pour justifier les choix des clés de répartition, qui n'ont jamais été validés par l'assemblée générale ou le comité directeur". Par ailleurs, le cabinet a relevé que le contrôle de gestion est éclaté entre le service du même nom et des cellules au sein des services opérationnels, ce qui lui semble à la fois prohibitif et inefficace, certains services diffusant les résultats de leur activité sans qu'un contrôle extérieur n'y ait eu accès. L'audit conclut donc que "les résultats reposent en partie sur des règles fondées sur des informations approximatives, parcellaires et sans cohésion".

La Chambre ne peut que confirmer ces appréciations, car elle est également parvenue à la conclusion que la comptabilité analytique de l'AGOSPAP, fondée sur des clés de répartition des charges insuffisantes ou inexistantes, ne peut déterminer les coûts de revient véritables des diverses activités de l'association et par la suite faciliter la prise de décisions concernant l'orientation de celle-ci. En effet, cette comptabilité est fortement perturbée par la constitution de provisions pour travaux excessives, le calcul de coûts fondé sur l'engagement des travaux pour leur montant total et non celui qui serait strictement nécessaire à l'exercice, et par le recouvrement des reliquats de subventions.

Elle prend toutefois acte du recrutement en 1999 d'un contrôleur de gestion dont la mission "consiste à élaborer le cadre et les procédures d'un véritable contrôle de gestion après mise en place d'une réelle comptabilité analytique dans un contexte normalisé".

2.2. La situation financière :

La Chambre a souhaité savoir, à la suite du rapport d'audit de la ville de Paris, si la constatation de l'existence systématique d'excédents sur subventions ne révélerait pas en outre, de 1992 à 1998, une tendance volontaire à la majoration des dépenses prévisionnelles afin de pouvoir

disposer de ressources supérieures à ce qui serait strictement nécessaire à l'exploitation de l'association, ce que corroborerait le montant important des placements effectués sur la même période.

2.2.1. Le niveau et les modalités des placements :

Les disponibilités ont été assez confortables sachant qu'il existe par ailleurs des placements en SICAV de plusieurs dizaines de millions.

Leur récapitulation en fin d'année n'en donne d'ailleurs qu'une image partielle :

Voir Tableau

En F	Valeurs mobilières De placement	Disponibilités	Total
1991			22 152 033
1992	21 950 477	2 416 801	24 367 278
1993	27 070 251	760 377	27 830 628
1994	38 788 543	528 026	39 316 569
1995	46 722 528	375 423	47 097 951
1996	34 642 715	473 360	35 116 075
1997	22 961 735	2 105 031	25 066 766
1998	30 743 601	885 590	31 629 191

Ces placements ont évidemment subi de fortes variations en cours d'année, comme l'indique l'AGOSPAP ; pour autant, l'importance des produits financiers atteste de ce que les montants en jeu sur la période du contrôle ont été suffisamment élevés pour qu'il y ait lieu de se préoccuper des modalités pratiques des placements.

Une convention non datée, dite de gestion et de rentabilisation des fonds et appelée dans d'autres documents "mandat de gestion de trésorerie", a été signée à la suite d'une réunion regroupant le 4 octobre 1990 les deux associations AGOSPAP et ASPP et deux responsables de l'agence Bastille de la Société générale, dans les livres de laquelle étaient à l'époque ouverts leurs comptes. Elle prévoit, dès que le solde du compte courant est supérieur à 3 MF, le placement des fonds excédant ce montant, qui demeurent cependant disponibles.

La convention n'est pas complète car elle ne fixe pas, comme la réunion du 4 octobre l'avait pourtant acté par procès-verbal, la nature des autres services offerts par la banque, qu'il soient payants (abonnement à la convention elle-même : 1 186 F TTC par mois, location d'un minitel, carte bleue, mandats-poste et travellers-chèques) ou gratuits. Elle n'a de plus pas prévu de réaliser les investissements en d'autres produits que des SICAV MONEVALOR, alors que des placements en SICAV SOGEVALOR ont été constatés.

La question se pose donc de savoir si cette convention doit être aménagée ou purement et simplement résiliée, ce qui est possible contractuellement avec un préavis d'un mois. Elle suscite en effet des frais de banque variables entre 1992 et 1998 (pas de frais en 1992 et 1993 par exemple), dont on ne retrouve pas la justification, et alors même que l'année 1998 voit apparaître des frais semblables au Crédit agricole apparemment sans convention. La gestion des disponibilités de l'association paraît donc pour le moins confuse sur la période contrôlée, même si une consultation est actuellement lancée par l'association auprès de divers établissements bancaires afin de comparer leurs conditions et avantages.

La Chambre prend acte de la réponse de l'association indiquant que cette convention sera soit aménagée soit résiliée à la suite de la large consultation entreprise, et que quel que soit le cas de figure "les nouvelles instances dirigeantes auront pour charge la mise en place d'une nouvelle convention détaillant l'ensemble des coûts et des procédures tels que, en amont, le cahier des charges qui a servi de support à la consultation le prévoyait".

2.2.2. Les ressources de trésorerie à l'origine de ces placements :

2.2.2.1. Le versement précoce des subventions :

Le versement des subventions de l'AGOSPAP s'est produit de 1992 à 1998 traditionnellement en trois fois, mais essentiellement pendant les sept premiers mois de l'année : une proportion des fonds variant entre les 2/3 et les 3/4 était déjà encaissée par l'association dès les mois d'avril ou mai. L'association disposait ainsi de l'ensemble de ses ressources en subventions avant l'été.

Cette manière de procéder a contribué à assurer en permanence à l'AGOSPAP une trésorerie abondante, nettement supérieure à ses besoins, ce qui a constitué une véritable incitation au placement des fonds alors que les dépenses sont engagées tout au long de l'exercice.

Certains mois se caractérisent par un manque de trésorerie, mais d'une façon a priori non justifiable : il ne s'agit presque jamais du même mois, et l'existence des placements les rend difficilement compréhensibles. Cette trésorerie a été, du point de vue des collectivités, trop large ; elle révélait une insuffisante harmonie entre le cycle de trésorerie de l'association et le rythme des versements des collectivités.

Cela pénalise en effet la trésorerie des collectivités versantes, et surtout de l'Assistance publique-hôpitaux de Paris et de la ville de Paris dont les libéralités atteignent en 1998 pour la première 68 MF et pour la seconde 21 MF. En ce qui concerne la ville, l'Inspection avait déjà souligné dans son rapport d'audit de 1996 que les emprunts qu'elle contractait étaient conclus à des taux plus élevés que celui procuré par les placements monétaires d'une association comme l'AGOSPAP, et que dès lors le manque à gagner pouvait s'analyser comme la marge réalisée par les établissements financiers.

Selon les réponses du président de l'AGOSPAP et du maire de Paris, le calendrier de versement des subventions avait été établi en son temps pour tenir compte de l'importance des engagements de l'association en début d'exercice. Il a été transformé depuis la signature de la convention du 13 août 1999 dans le cas de la ville et du département de Paris pour obtenir quatre versements trimestriels égaux et assurer une meilleure adéquation des réserves financières aux besoins de trésorerie. Les chiffres relatifs aux niveaux de trésorerie et de placements donnés à l'appui de ces affirmations, d'une part pour les quatre derniers mois de 1999 (25,8 MF de placements et 0,48 MF de disponibilités), d'autre part pour le premier semestre 2000 (20,13 MF de placements et 1,26 MF de disponibilités) indiquent en effet une tendance à la réduction des placements qui auraient même été entièrement soldés à la fin de 1999 pour faire face au déficit de l'exercice.

2.2.2.2. Le régime des travaux :

Une autre particularité des comptes de l'AGOSPAP est constituée par le régime des travaux effectués par l'association dans les locaux appartenant à la ville de Paris. Comptabilisés en charges du compte de résultat et ne donnant lieu à aucun amortissement au bilan, ils sont pris en compte dans le suivi budgétaire d'un seul exercice. Mais il faut parfois plusieurs années pour qu'ils soient effectivement réalisés, ainsi que le montre le tableau suivant :

Voir Tableau

Ex E	Montant engagé	Réalisé					Disponible au 31/08/99
		1995	1996	1997	1998	1999	
1995	6 413 948	1 326 388	4 236 273	300 904	550 383	0	0
1996	9 913 314	0	1 309 410	2 788 586	4 896 946	776 647	143 329
1997	6 579 332	0	0	2 827 084	2 334 673	508 417	909 158
1998	6 213 889	0	0	0	1 841 774	2 531 052	1 841 063
1999	2 115 442	0	0	0	0	2 041 228	72 214
Total	31 235 925	1 326 388	5 544 683	5 916 575	9 623 776	5 858 743	2 965 760

On peut constater que jusqu'en 1998 les travaux programmés au titre de l'exercice ont été réalisés avec des retards importants : il a fallu quatre ans pour apurer le programme de travaux 1995 et il en faudra au moins cinq pour celui de 1996. Ce constat vaut également pour 1994, où les 5 MF prévus n'ont été engagés à hauteur de 2,6 MF qu'à la fin de l'exercice 1995. Toutefois, la qualité de la prévision s'améliore en 1999: le montant des travaux prévus est de l'ordre du tiers de celui des deux années précédentes, le programme étant presque entièrement réalisé au 31 août de la même année.

De cette manière, la non réalisation des dépenses procure des ressources supplémentaires à l'association, dès lors que les ressources restent intégralement dans le budget. Cette situation anormale trouve alors un écho au niveau des provisions pour travaux. En effet, même si le bilan les enregistre, à la différence des travaux eux-mêmes, elles sont depuis toujours considérées

comme des dépenses réelles du suivi budgétaire au lieu de supputer un risque éventuel. En effet, au moins jusqu'en 1996, tout se passe comme si étaient provisionnées les sommes correspondant aux travaux non réalisés de l'année :

Voir Tableau

Provisions	Balance d'entrée	Dotations de l'exercice	Reprise de l'exercice	Balance de sortie
1992	2 127 810	1 827 482	2 127 810	1 827 482
1993	1 827 482	3 301 897	1 827 482	3 301 897
1994	3 301 897	5 176 824	3 271 146	5 207 575
1995	5 207 575	5 149 525	2 644 506	7 712 594
1996	7 712 594	7 032 085	6 561 893	8 182 786
1997	8 182 786	2 587 783	2 607 088	8 163 481
1998	8 163 481	3 278 134	6 309 806	5 131 809

Cette pratique comptable inhabituelle majore les charges de l'année et minimise les excédents budgétaires faisant par ailleurs l'objet d'un reversement. L'AGOSPAP dispose ainsi, dans l'attente de la réalisation de travaux, de fonds conséquents qu'il lui sera ensuite loisible de placer afin d'en tirer des produits financiers.

La Chambre a pris note des précisions apportées par le président de l'association, selon lesquelles la programmation des travaux continuera à s'améliorer comme en 1999 et 2000, l'apurement des provisions non utilisées depuis 1995 sera effectif à la fin de l'année 2000 et que dès lors "la seule source d'incertitude pour l'AGOSPAP subsistera dans la normalisation et le règlementation en matière de sécurité".

3. LES MOYENS DE L'AGOSPAP

3.1. Les moyens en personnel :

Afin d'exécuter ses missions, l'AGOSPAP dispose de services dont les effectifs sont principalement constitués de salariés de droit privé, à savoir soixante-six permanents et environ 1 600 saisonniers employés au siège ou dans les centres de vacances (gardiens, responsables de l'entretien, animateurs). Ces personnels sont régis, depuis 1990 pour les permanents et après 1996 pour les saisonniers, par la convention collective n° 3151 du 28 juin 1979, étendue par arrêté ministériel du 30 juin 1986.

Une petite fraction du personnel est toutefois constituée d'agents publics, relevant soit des collectivités membres de l'association, soit de l'Etat.

3.1.1. Les agents des membres fondateurs :

L'association peut recourir aux agents de ses membres en vertu de l'article 18 de son règlement intérieur. Au cours de la période contrôlée, leur situation juridique est demeurée beaucoup plus incertaine que celle des salariés privés. En effet, ces agents ont été simplement "affectés" sans aucune convention, dans quelques cas directement à l'AGOSPAP, mais plus fréquemment à la sous-direction des prestations complémentaires et des loisirs de la ville de Paris.

Ces fonctionnaires ne se trouvent donc pas dans une situation statutaire. Dès lors, les agents mis à la disposition de l'AGOSPAP l'ont été irrégulièrement et n'ont pas réalisé leur service auprès de leur collectivité d'origine, l'article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires posant le principe du droit à rémunération, mais après service fait.

3.1.1.1. Le cas des fonctionnaires parisiens :

Le coût global de la "mise à disposition" des fonctionnaires parisiens a connu une croissance soutenue de 1992 (2,8 MF) à 1996 (4,1 MF), puis a diminué pour atteindre 3 761 598 F en 1998.

La loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale prévoit pourtant deux positions permettant à des fonctionnaires territoriaux d'effectuer leur service dans un organisme d'intérêt général :

- la mise à disposition, organisée par les articles 61 et 62, complétés par le décret n° 1081 du 8 octobre 1985 ; ces textes sont applicables aux personnels des administrations parisiennes depuis l'intervention du décret du 24 mai 1994 sauf en ce qui concerne le troisième alinéa de l'article 61 (mise à disposition du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale),

- le détachement, prévu à l'article 64 de la loi et dont les modalités sont organisées par le décret n° 86-68 du 13 janvier 1986 relatif aux positions de détachement, de hors cadres, de disponibilité et de congé parental des fonctionnaires territoriaux.

Pendant la période contrôlée, seuls deux agents parisiens ont expérimenté cette deuxième formule, par deux arrêtés des 7 et 27 octobre 1998 et deux contrats à durée indéterminée en devenant, à compter du 1er octobre 1998 (donc rétroactivement), pour le premier responsable du secteur enfants de 4 à 17 ans et, pour la seconde son adjointe.

La convention signée en 1999 avec la ville et le département de Paris a permis de régulariser la situation de leurs autres agents. Son annexe IV, intitulée "Dispositions concernant le personnel à la date de signature de la convention", transforme les "affectations" en mises à disposition pour les trois mois suivant la mise en place de la convention. L'AGOSPAP doit également rembourser à la ville l'ensemble des rémunérations charges sociales comprises, soit le prorata des 3 761 598

F exposés au titre de 1998, des agents mis à disposition dont la liste est dressée à la même annexe. La Chambre prend acte des réponses du président de l'association et du maire de Paris, précisant que seuls cinq fonctionnaires parisiens bénéficient actuellement d'un accueil en détachement sur contrat de l'association, seize agents ayant réintégré les directions de la ville.

3.1.1.2. Les fonctionnaires de l'Assistance publique-hôpitaux de Paris :

La loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière est applicable à ces personnels. Cette loi a prévu des dispositions relatives à la mise à disposition et au détachement, dont les premières ont été appliquées au cas d'espèce de façon incomplète.

L'Assistance publique-hôpitaux de Paris devait en particulier dresser un état faisant apparaître le nombre de ses fonctionnaires mis à disposition ainsi que leur répartition entre les divers organismes bénéficiaires. Cet état n'a pas été fourni à la Chambre. De même, aucune convention ou décision individuelle n'a été produite par l'AGOSPAP, alors que celles-ci auraient dû être publiées au sein de l'Assistance publique-hôpitaux de Paris et de l'AGOSPAP en vertu des dispositions du décret n° 88-976 du 13 octobre 1988 relatif à certaines positions des fonctionnaires hospitaliers.

Par ailleurs, les dispositions relatives au remboursement ne sont pas respectées. Les traitements des personnels mis à disposition sont déduits chaque année de la subvention versée par l'Assistance publique-hôpitaux de Paris au lieu de faire l'objet d'une décision explicite de remboursement par l'organisme d'accueil, avec exonération partielle ou totale, temporaire ou permanente, de ce remboursement. Il n'est donc pas possible de les individualiser dans les comptes consacrés à la rémunération du personnel.

La Chambre note que l'ampleur de ces dysfonctionnements a diminué, puisque les effectifs mis à disposition de l'AGOSPAP sont passés de huit en 1992 à deux en 1998 et que leurs coûts ont été constamment décroissants. Il lui apparaît cependant nécessaire que l'ensemble de ces points soit clarifié et que les dispositions de la loi de 1986 soient complètement respectées.

Elle prend donc acte de la réponse du directeur général de l'Assistance publique-hôpitaux de Paris, annonçant qu'une décision de mise à disposition est engagée, et que le dossier est soumis pour visa à son contrôleur financier.

3.1.2. Les agents de l'Etat :

Quelques fonctionnaires de l'Education nationale ont perçu de l'AGOSPAP, au moins en 1996 et 1997, des remboursements de frais ou des indemnités à titre de saisonniers.

En ce cas, ces agents doivent se soumettre au décret-loi du 29 octobre 1936, dont l'article 1er

dispose que la réglementation sur les cumuls d'emplois ou de rémunérations d'activité "s'applique aux personnels civils (...) des collectivités et organismes suivants :

1° Administrations de l'Etat (...),

3° Organismes publics ou privés dont le budget de fonctionnement est alimenté en permanence et pour plus de 50 % de son montant (...) par des subventions allouées par l'une des collectivités visées aux paragraphes 1° et 2° du présent article".

Même s'ils "n'exercent pas simultanément plusieurs emplois rémunérés sur les budgets des collectivités visées par l'article 1er" au sens de l'article 7 du décret, qui "considère comme emploi pour l'application des règles posées au présent titre toute fonction qui, en raison de son importance, suffirait à occuper normalement à elle seule l'activité d'un agent, et dont la rémunération, quelle que soit sa dénomination, constituerait, à raison de sa quotité, un traitement normal pour ledit agent", l'article 12 du même décret s'applique à eux.

Celui-ci prévoit que "toutes rémunérations mises en paiement à quelque titre que ce soit par les collectivités, services ou organismes visés à l'article 1er devront être notifiées à l'ordonnateur du traitement principal qui sera chargé de les centraliser et d'en établir chaque année un relevé certifié exact et complet par l'intéressé. Ce relevé vaudra titre de perception pour le reversement à la collectivité servant le traitement principal des sommes perçues en dépassement de la limite de cumul ; il sera en ce cas établi en la forme exécutoire".

Dès lors, il revient à l'AGOSPAP d'effectuer les notifications nécessaires au ministère de l'Education nationale afin d'établir les comptes de cumul des intéressés. La Chambre prend acte de ce que ces notifications seront effectuées à compter de l'année 2000, et que des autorisations de cumul d'emploi sont d'ores et déjà sollicitées auprès de l'employeur principal des intéressés.

3.2. Les moyens immobiliers et leurs accessoires :

3.2.1. La situation jusqu'en 1999 :

3.2.1.1. Les moyens fournis par la ville de Paris :

La ville de Paris, seul des trois membres de l'association à avoir ce type de relations avec l'AGOSPAP depuis sa création, a mis à sa disposition sans convention à la fois des locaux parisiens (bureaux du 15, rue de la Bûcherie dont la valeur locative est estimée à 2,7 MF, entrepôts situés 5 bis, rue Curial dont la valeur locative est estimée à 1 MF, local d'archives rue Fragonard, dont la valeur locative est estimée à 23 625 F), et dix centres de vacances de province dont les valeurs locatives atteignaient globalement 677 710 F en 1998.

Etant donné la sous-évaluation des bases fiscales, le rapport de l'Inspection générale de la ville

de Paris estimait déjà en 1996 la valeur locative du village de vacances d'Aydat à 800 000 F, et celle de l'ensemble des autres centres à 2 MF.

L'association n'a cependant versé aucune contrepartie en échange de cette mise à disposition sur la période de contrôle, sauf une redevance symbolique fixée à 20 F par mois pour les locaux de la rue de la Bûcherie. La mise à disposition semble donc pouvoir s'analyser comme une subvention supplémentaire minimale de 4,4 MF, si on se réfère à la valeur locative fiscale, et maximale de 6,5 MF, selon le rapport de l'Inspection.

Cette mise à disposition immobilière s'est accompagnée sur la période de contrôle de celle des moyens logistiques correspondants. Toujours selon le rapport de l'Inspection, les efforts de la ville de Paris dans ce domaine ont atteint en 1995, 810 000 F, dont 184 000 F de téléphone, 200 000 F de fluides, 275 000 F pour l'affranchissement, 27 000 F de taxes sur les bureaux et 124 500 F d'entretien. L'estimation est parfaitement cohérente avec le décompte établi dans le projet de convention qui devait lier la ville et l'association adopté par l'assemblée générale le 18 mars 1997, prévoyant la prise en charge par la ville de Paris des dépenses basées sur la réalisation de 1996.

Si l'on ajoute ces avantages à ceux consentis en matière de personnel (en moyenne 3,8 MF jusqu'en 1998), on parvient ainsi à chiffrer entre 9 et 11 MF les avantages en nature de toutes sortes venant compléter les 22,4 MF de subventions nettes de la ville et du département de Paris en 1998.

3.2.1.2. Problèmes juridiques soulevés :

L'article L.2143-3 du code général des collectivités territoriales dispose que "des locaux communaux peuvent être utilisés par les associations, syndicats ou partis politiques qui en font la demande". Mais il précise que "le maire détermine les conditions dans lesquelles ces locaux peuvent être utilisés, compte tenu des nécessités de l'administration des propriétés communales, du fonctionnement des services et du maintien de l'ordre public. Le conseil municipal fixe, en tant que de besoin, la contribution due à raison de cette utilisation".

Ces dispositions ont été complétées par l'obligation faite à toute collectivité de faire figurer en annexe à ses documents budgétaires la liste des concours aux associations auxquelles elle fournit des avantages en nature ou subventions. Il paraît nécessaire d'observer ces dispositions dans le cas de l'AGOSPAP, qui bénéficie des avantages chiffrés ci-dessus.

Par ailleurs, puisque l'association s'est vu réserver l'usage de plusieurs immeubles, une convention de mise à disposition s'avère indispensable pour permettre non seulement de confirmer son droit d'utilisation des locaux, mais surtout de déterminer ses droits et obligations de quasi-locataire. La situation actuelle crée en effet plusieurs ambiguïtés graves et même des irrégularités.

L'association a ainsi perçu et conservé de 1992 à 1998 plusieurs dizaines de millions de francs de recettes provenant des ayants droit des centres pour adultes et enfants (hors séjours linguistiques). Les séjours correspondants ont été organisés dans des bâtiments appartenant à la ville de Paris, à l'exception des centres de Brivezac et Meymac en Corrèze, et de Lagorce en Ardèche. Aucune convention explicite n'a cependant autorisé l'association à percevoir les recettes provenant des centres propriété de la ville.

Par ailleurs, l'AGOSPAP a réalisé de 1992 à 1996 en moyenne 4,5 MF de travaux par an dans les quatorze centres qu'elle gère en direct ou qu'elle a loués. Ces montants ont largement fléchi depuis lors: il s'agit désormais surtout de travaux d'entretien courant ou de mise aux normes de sécurité. Mais l'association a également réalisé des travaux lourds, notamment dans les centres de Bayac, Paulmy et Plougasnou, même si ceux-ci ont eu pour objet, ainsi que vous l'indiquez, "de permettre l'accès aux handicapés dans des bâtiments privés de tout aménagement offrant cette facilité à cette catégorie d'ayant-droit".

De 1981 à 1999, il semble en conséquence qu'ait existé entre la ville de Paris et l'AGOSPAP un accord tacite selon lequel les locaux étaient mis à disposition totale de l'association, à charge pour celle-ci de réaliser tous les travaux estimés nécessaires dans le cadre de son objet social.

Evidemment, l'absence totale de convention sur ce point écarte de fait l'application des règles traditionnelles du code civil concernant la répartition des travaux incombant respectivement au propriétaire et au locataire. Elle risque alors de créer de graves difficultés au cas où un dommage serait révélé lors de l'utilisation des immeubles ou causé par les travaux. Elle empêche aussi l'application de règles de droit public relatives au code des marchés publics, à la maîtrise d'ouvrage publique, et au FCTVA.

Tout d'abord, en réalisant sans lien juridique les travaux dans les immeubles de la ville, l'AGOSPAP évite à celle-ci de respecter les procédures issues du code des marchés publics.

Elle bénéficie alors, selon les termes utilisés à la fois par la mairie et l'association, d'une délégation de maîtrise d'ouvrage "de fait" de la ville de Paris, couplée à la maîtrise d'oeuvre "lorsqu'il s'agit de travaux directs" en la personne de "Mme l'ingénieur TP/architecte chargée du patrimoine et de la logistique à l'AGOSPAP".

Cette réponse dénote une confusion entre la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'oeuvre confiées à la même personne. En outre, une telle délégation "de fait" est contraire aux dispositions de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 dite MOP, dont l'article 2 dispose que "le maître de l'ouvrage est la personne morale (...) pour laquelle l'ouvrage est construit. Responsable principal de l'ouvrage, il remplit dans ce rôle une fonction dont il ne peut se démettre".

Aucune convention entre la ville et l'association n'est susceptible de régler le problème: si l'article 3 de la même loi prévoit que le maître de l'ouvrage peut confier à un mandataire une partie de ses

attributions, l'article 4 énumère précisément les personnes morales concernées au nombre desquelles ne figurent pas les associations à vocation sociale.

Enfin, l'AGOSPAP règle la TVA sur les travaux sans pouvoir la récupérer, n'étant pas assujettie, ni la faire récupérer à la ville de Paris, car elle n'est pas éligible au FCTVA. En effet, aux termes de l'article L.1615-7 du code général des collectivités territoriales, "les immobilisations cédées ou mises à disposition au profit d'un tiers ne figurant pas au nombre des collectivités ou établissements bénéficiaires du FCTVA ne peuvent donner lieu à une attribution dudit fonds". Ainsi, la ville de Paris se trouve privée du bénéfice du FCTVA sur les travaux réalisés dans ses immeubles par l'AGOSPAP.

Le président de l'AGOSPAP a trouvé fondées ces observations "sur les problèmes juridiques qui prévalaient avant la signature de la convention du 13 août 1999", qui "ont justifié la décision de formalisation des rapports entre la ville et l'association votée par le conseil de Paris en juillet 1999". Il a rappelé que la ville avait par la même occasion transféré à l'association les charges de fonctionnement détaillées ci-dessus, qu'elle assumait précédemment.

3.2.2. La convention du 13 août 1999 avec la ville et le département de Paris :

L'article 1er de la convention pose le principe de la mise à disposition de l'association, par la ville et le département de Paris, "d'un certain nombre de moyens". Parmi ceux-ci figurent les biens immobiliers, traités spécifiquement au sein de l'annexe V à la convention.

L'association peut désormais régulièrement utiliser, pour la mission qui lui est confiée, les locaux décrits à l'annexe III a) de la convention.

La mise à disposition de l'ensemble est consentie moyennant le franc symbolique. Il est explicitement prévu que l'association dispose des recettes provenant de la participation des agents et des organismes tiers.

Quant aux travaux d'investissement, de grosses réparations et d'aménagement qui s'avèreront nécessaires, ils devraient être effectués directement par les administrations parisiennes ainsi que le maire de Paris a dit en prendre acte.

Cette solution règle les difficultés liées globalement à la propriété, et plus précisément à la fois à l'application du code des marchés publics, à la maîtrise d'ouvrage publique et à la perception du FCTVA évoquées plus haut.

Enfin, la convention étend les obligations de l'AGOSPAP, notamment en ce qui concerne "la charge de tous impôts, taxes et redevances se rapportant aux lieux occupés, présents et à venir, quel qu'en soit le redevable légal". L'annexe III exonère toutefois l'AGOSPAP de la charge de la taxe foncière, qui dès lors doit incomber à la ville propriétaire des immeubles.

3.2.3. Le cas particulier de Font-Romeu :

Repris du CGOSPPAP, les locaux du Grand Chalet de Font-Romeu avaient besoin de travaux estimés en 1986 à 8 MF, que la ville de Paris a acceptés. Elle a donc proposé à leur propriétaire, afin de les amortir, une résiliation du bail en cours pour établir un nouveau bail de vingt-cinq ans. De la sorte, l'AGOSPAP s'est retrouvée titulaire d'un bail particulièrement désavantageux: outre sa longueur et la prise en charge des travaux incombant normalement au propriétaire, il ne prévoit en effet aucune clause résolutoire.

Les travaux projetés (mise aux normes de sécurité) n'ont finalement pas été réalisés. Pour éviter le risque d'engager la responsabilité de l'exploitant, le centre n'a pu de ce fait être utilisé depuis 1994, et les coûts d'exploitation sont devenus rédhibitoires en l'absence de recettes. L'association a donc cherché, à partir de 1993, à provoquer la fin anticipée du contrat.

Malgré les recommandations de la direction des affaires juridiques de la ville de Paris et de l'avocat de l'AGOSPAP, qui auraient peut-être permis de la dégager des travaux "prescrits par l'administration" toujours mis à la charge du propriétaire en vertu de la jurisprudence constante de la Cour de Cassation, ou d'engager un processus de résiliation, rien n'a été entrepris de façon décisive ni par l'association, ni par la ville de Paris dont le maire rappelle avoir saisi, sans succès, la mairie de Font-Romeu aux fins d'une reprise de bail.

La Chambre a toutefois pris acte des démarches les plus récentes, effectuées notamment à partir de décembre 1998 en vue de trouver une solution équitable dans le cas de cette location. Un courrier adressé le 9 mars 2000 au mandataire de l'indivision propriétaire des lieux, insiste sur le fait que l'association est déterminée à mettre un terme à la situation actuelle, qui implique pour elle non-exploitation des locaux mais règlement de leurs charges fixes, et met l'indivision en demeure de choisir dans le délai d'un mois entre la vente et la réalisation partagée des travaux. A défaut, l'AGOSPAP a l'intention de charger définitivement ses conseils d'introduire une action en justice. Elle indique, en réponse à la lettre d'observations provisoires, que le mandataire de l'indivision vient de réclamer les devis justificatifs des travaux "du propriétaire" dont l'association lui demande d'assumer la charge

Il est regrettable que de telles démarches n'aient pas été entreprises beaucoup plus tôt. L'association est toujours titulaire du bail de ces lieux inadaptés, qui lui ont coûté 650 720,47 F en 1997 et 868 479,88 F en 1998.

4. LES PRESTATIONS DE L'AGOSPAP

4.1. Le versement de prestations sociales en espèces :

Si l'action sociale concernant les agents de l'Etat est organisée aux plans interministériel et

ministériel, et si celle des agents publics hospitaliers dispose désormais de la base légale que constitue l'article 59 de la loi n° 99-641 du 27 juillet 1999 portant création d'une couverture maladie universelle, il n'en est pas de même pour les fonctionnaires territoriaux, qui attendent toujours les décrets d'application de l'article 9 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Le maire de Paris relève d'ailleurs cet état de fait à deux reprises dans sa réponse.

Dès lors, seuls quelques principes peuvent être énoncés. Au nombre de ceux-ci figurent d'une part l'obligation de la participation des personnels eux-mêmes à la définition et à la gestion de l'action sociale, et d'autre part, dans la mesure où certaines prestations servies au titre de l'action sociale peuvent avoir en fait le caractère de complément de rémunération, le principe de la parité dégagé par le Conseil d'Etat à la suite de la parution du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 modifié, pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Ce principe oblige à fixer les régimes indemnitaires des fonctionnaires territoriaux "dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'Etat".

Encore ce principe est-il d'application délicate aux agents des administrations parisiennes, non seulement depuis la fixation récente d'une participation minimale des employeurs hospitaliers aux organismes de gestion de l'action sociale, fixée à 1,50 % de la masse salariale de leurs établissements, mais plus encore depuis l'adoption du statut particulier des agents de Paris. Les dispositions de l'article 6 du décret n° 94-415 du 24 mai 1994 ne leur rendent en effet pas applicables les articles 88 et 111 de la loi du 26 janvier 1984 ; par leur article 28, elles substituent au principe de parité un système d'équivalence, d'abord des statuts particuliers et des emplois, et par conséquent des rémunérations globales entre les corps comparables parisiens et ceux du reste de la fonction publique, qu'elle soit d'Etat, territoriale ou hospitalière.

La Chambre, qui n'a pu obtenir de l'AGOSPAP les fondements juridiques précis de certains des avantages concernés en raison de leur ancienneté, a examiné la nature, les conditions de création et les modalités d'octroi des avantages accordés par l'AGOSPAP au début de l'année 2000, ce qui inclut les avantages antérieurement versés par l'ASPP transférés au 1er janvier 2000, soit au bureau de l'administration générale et des relations sociales de la ville de Paris (BAGRS), soit à l'association elle-même.

Le fait que, selon le président de l'association, "ces prestations instituées par l'ancien CGOSPAP, sous l'autorité des préfets, n'avaient jusqu'à présent et au travers de nombreux contrôles déjà exercés jamais soulevé de difficultés", ne peut être de nature à modifier l'intervention de la Chambre, qui dans l'examen de la gestion de l'AGOSPAP doit envisager le contexte législatif et réglementaire le plus contemporain possible.

Le contrôle a donc porté sur des allocations telles que l'allocation aux agents réformés (1,1 MF en 1997), l'allocation de départ en retraite (10,2 MF en 1997), l'allocation de rentrée scolaire (10,2 MF

en 1997), les cadeaux offerts à l'occasion de la remise de la médaille d'honneur régionale, départementale et communale (1,3 MF en 1998), les cadeaux aux retraités (289 000 F en 1998), l'allocation de déménagement (4,1 MF en 1998).

Beaucoup d'avantages précédemment servis par l'AGOSPAP sont désormais pris en charge par le BAGRS, notamment les aides aux vacances des enfants handicapés qui ne posent aucun problème de principe (1965), et surtout les aides familiales (instituées en 1956), assez différentes des aides correspondantes de l'Etat, les bourses de vacances accordées sans application d'un quelconque quotient familial (1959), enfin l'allocation de rentrée scolaire venant en sus de celle qui est versée sous condition de ressources par les caisses d'allocations familiales (1981).

En revanche, d'autres avantages ayant le caractère de complément de rémunération sont encore versés par l'AGOSPAP, tels la prime de départ en retraite créée en 1975 et l'allocation de déménagement instituée en 1992. Il paraît exclu qu'elles continuent à être octroyées par le biais d'une association à vocation sociale.

La Chambre insiste donc sur le fait que les avantages de cette nature encore versés par l'AGOSPAP doivent être le plus rapidement possible réintégrés au sein du budget de la ville, du département de Paris ou de l'Assistance publique-hôpitaux de Paris pour ce qui les concerne, accompagnés des actes juridiques appropriés, du moins pour ceux d'entre eux qui peuvent régulièrement continuer à être servis à leurs bénéficiaires. Elle prend acte de la démarche de l'association consistant, en concertation avec la ville de Paris, à clarifier totalement le dispositif en place déjà modifié avec la réforme engagée début 2000, en conduisant désormais une deuxième étape consacrée au devenir des prestations qui sont depuis lors servies par cette association.

Par ailleurs, la Chambre a relevé que toutes les primes et indemnités sont accordées non seulement aux agents titulaires des trois personnes publiques membres, mais également à leurs contractuels sans aucune distinction. Cette attribution indifférenciée est irrégulière pour les avantages ayant le caractère de compléments de rémunération dans la mesure où ils n'ont pas été prévus par leurs contrats, expressément ou par référence à d'autres catégories de personnels.

La Chambre a en outre observé que certains avantages ont été institués par un organe incompetent. Aussi bien l'AGOSPAP que l'ASPP avaient en effet, en vertu de leurs statuts respectifs, le pouvoir de créer des œuvres sociales nouvelles par rapport à celles qu'elles avaient reprises du CGOSPAP en 1981, à condition que la responsabilité en soit prise par leur assemblée générale extraordinaire. Or la plupart de ceux qui ont effectivement été créés depuis 1981, et plus encore depuis 1991, n'ont pas respecté cette règle statutaire essentielle, qui ne relève en aucune façon du formalisme.

Il en est ainsi de l'allocation aux veufs ou veuves d'agents décédés en activité créée par l'AGOSPAP en 1992, de même que de l'attribution de la médaille d'honneur régionale, départementale et communale, des bons "mariage" et des cadeaux aux retraités créés

successivement le 23 décembre 1984 et en juin 1989 par l'ASPP. Dans les quatre cas la décision a été prise par les seuls comités directeurs des deux associations; les bons "mariage" et les cadeaux aux retraités ne relèvent d'ailleurs pas de leur initiative, car ils ont été annoncés le 24 mars 1989, à l'occasion de la nouvelle mandature, par le maire de Paris en personne.

Les modalités de création de l'allocation de déménagement, de l'aide à l'installation des personnels et du prêt assorti peuvent être ajoutées à ces derniers exemples. En effet, la réunion du comité directeur de l'ASPP qui leur est consacrée en décembre 1991 établit clairement que l'initiateur de ces avantages est le maire de Paris, et que les règles statutaires imposant la décision de l'assemblée générale extraordinaire ne peuvent être respectées. L'AGE n'est dès lors invitée qu'à "approuver les modalités de mise en place des trois mesures nouvelles".

Enfin, la plupart des avantages, y compris ceux qui proviennent de l'ASPP, n'a pas été soumis à déclarations fiscales et sociales pendant la période sous revue. S'agissant de compléments de rémunération, ils auraient pourtant dû figurer sur les fiches de paie et dans les déclarations annuelles des salaires établies par l'AGOSPAP, assez peu explicites au demeurant en ce qui concerne précisément les rémunérations accessoires.

4.2. L'organisation de loisirs et de vacances pour enfants et adultes :

La Chambre a enfin examiné globalement les activités des groupes de prestations 1 à 3 (loisirs, vacances enfants et adultes), dont le caractère social ne lui paraît pas avéré.

En effet, les tarifs de l'AGOSPAP ne sont pas modulés en fonction de la situation des bénéficiaires, le quotient familial n'étant pas plus appliqué aux groupes 1 à 3 qu'au groupe 4. Ses prix ne sont pas non plus homologués, et sont proches de ceux du secteur privé comme certains comités directeurs en donnent l'indication : en 1993 par exemple, les réductions par rapport aux prix des professionnels variaient de 5 à 12 %.

Jusqu'à plus ample informé, la Chambre considère donc que les activités des groupes 1 à 3 de l'AGOSPAP sont dépourvues d'un véritable caractère social, alors même que l'AGOSPAP bénéficie depuis le 18 avril 2000 d'une décision de non-assujettissement aux impositions commerciales, à la taxe sur la valeur ajoutée, à la taxe professionnelle et à l'impôt sur les sociétés.

La lecture des chiffres cités dans la présentation de l'AGOSPAP permet de se rendre compte de la part désormais très minoritaire des prestations sociales, dont au surplus certaines recouvrent des compléments de rémunération, tandis que les budgets sont majoritairement consacrés aux prestations de loisirs dont le caractère social n'est plus avéré. L'association se comporterait ainsi comme un creuset dans lequel les trois personnes morales membres souhaitent rapprocher leurs politiques d'action sociale et culturelle pour obtenir des "effets d'échelle", notamment au niveau des tarifs des prestations culturelles et de loisirs.

L'association soutient cependant que la part des activités de l'association consacrée aux activités à caractère très social "reste majoritaire puisqu'elle représente 59 % (de leur) volume global et environ 80 % des subventions reçues". Cette affirmation semble ne s'appuyer que sur le simple cumul mathématique des parts relatives aux prestations les plus sociales selon les secteurs d'activité; elle est en outre affaiblie par les chiffres de la mairie de Paris, qui fixent la part de ce volume global à 51,3 %.

Pour l'AGOSPAP, "l'accroissement des volumes consacrés aux activités de vacances et de loisirs correspond à l'évolution naturelle de l'expression des besoins et attentes des ayants-droits tout en conservant dans son approche le caractère social attendu de l'intervention de l'association : prix négociés permettant un accès à la culture, aux voyages, à la pratique du sport pour des bénéficiaires qui n'auraient pu y prétendre autrement, traitement social de la contribution des agents par des échelonnements de paiement sans intérêt et des examens bienveillants de situations particulières".

Le président de l'AGOSPAP indique par ailleurs "qu'il importe d'étudier parallèlement les évolutions entre les secteurs d'activité et les modifications à l'intérieur d'un même secteur au risque sinon d'interpréter, (...) comme une plus grande participation réclamée aux ayants-droit ce qui peut n'être que la montée en charge d'une activité pour un public moins subventionné comme les voyages pour adultes", et que "l'équilibre des comptes de l'association est la conséquence d'une meilleure offre, plus intéressante pour les personnels, et non d'une augmentation simple des tarifs des produits pour compenser une participation plus faible des administrations".

La Chambre en prend acte, mais l'association ne peut dès lors plus soutenir que son activité relève majoritairement du social, sachant par ailleurs que les subventions dont le montant stagne depuis quelques années ne représentent plus qu'une faible majorité de l'ensemble des ressources.

En outre, il ne suffit pas que la gestion d'une association présente un caractère désintéressé dans le cas où elle intervient dans un domaine d'activité et dans un secteur géographique où existent des entreprises commerciales. Il lui faut, pour que sa nature sociale soit incontestable au sens de la jurisprudence administrative, exercer son activité dans des conditions différentes de celles de ces entreprises, soit en répondant à certains besoins insuffisamment satisfaits par le marché, soit en s'adressant à un public qui ne peut normalement accéder aux services offerts par les entreprises commerciales, notamment en pratiquant des prix inférieurs à ceux du secteur concurrentiel "et à tout le moins des tarifs modulés en fonction de la situation des bénéficiaires, sous réserve de ne pas recourir à des méthodes commerciales excédant les besoins de l'information du public sur les services qu'elle offre".