Le Président

No/G/94/98-2132

Noisiel, le 16 novembre 1998

No 98-0541 R

RECOMMANDE AVEC A.R.

Madame la Présidente,

Dans sa séance du 10 septembre 1998, la Chambre régionale des comptes a arrêté les observations définitives sur la gestion de l'Association "Levallois-Enfance" dont vous êtes le représentant légal. Vous en trouverez ci-joint le texte.

Ces observations sont également communiquées à l'exécutif de la collectivité territoriale qui a apporté un concours financier à l'association "Levallois-Enfance".

Le moment venu, ces observations définitives devront être communiquées par l'exécutif de cette collectivité territoriale à son 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 cette réunion, les observations seront considérées comme un document administratif communicable à toute personne en faisant la demande, dans les conditions fixées par la loi no 78-753 du 17 juillet 1978.

Veuillez agréer, Madame la Présidente, l'expression de ma considération distinguée.

Jean-Louis CHARTIER

P.J. : 1

Madame Louise BROSSOLLET,
Présidente de l'association "Levallois-Enfance"
Hôtel de Ville
46 ter, Rue Gabriel Péri
92300 LEVALLOIS-PERRET

OBSERVATIONS DEFINITIVES FORMULEES
PAR LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES D'ILE-DE-FRANCE
SUR LES COMPTES ET LA GESTION
DE L'ASSOCIATION " LEVALLOIS-ENFANCE "

Exercices 1989 à 1995

Conformément aux dispositions de l'article 121 du décret no 95-945 du 23 août 1995, la décision d'engager la vérification de la gestion et des comptes de l'association " Levallois-Enfance " a été notifiée le 1er mars 1996 par le Président de la Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France. Au cours de cette vérification, la Chambre a examiné la situation financière de l'association pendant les exercices 1989 à 1995, ainsi que son fonctionnement général et, plus particulièrement, les rémunérations et avantages en nature qu'elle a octroyés.

L'entretien préalable, prévu facultativement à l'article L.241-8 du Code des juridictions financières, a eu lieu le 4 novembre 1997 avec la présidente de l'association.

Dans sa séance du 6 novembre 1997, la Chambre a formulé des observations provisoires qui ont été notifiées le 31 mars 1998.

Après avoir examiné les réponses fournies par Mme BROSSOLLET, présidente de l'association, et par Mme FICHOU, secrétaire générale de la ville durant la période sous contrôle, et après avoir entendu M. de CHAZEUX, maire de LEVALLOIS-PERRET, la Chambre a, dans sa séance du 10 septembre 1998, a retenu les présentes observations, qui portent sur le fonctionnement général de l'association, sur la situation de son personnel et sur la rémunération versée à l'ancien secrétaire général de la ville.

1. NATURE ET FONCTIONNEMENT DE L'ASSOCIATION

L'association " Levallois-Enfance ", créée le 18 juin 1985 et régie par la loi du 1er juillet 1901, tire l'essentiel de ses ressources de la subvention

municipale qui lui est allouée chaque année. Depuis 1990, cette subvention représente plus des deux tiers des recettes. Elle s'est élevée à 23,2 millions de francs en 1996.

L'article 11 des statuts prévoit que l'association est dirigée par un conseil d'administration composé de 4 membres élus par l'assemblée générale. Depuis 1989, le conseil d'administration est composé exclusivement d'élus municipaux.

Jusqu'au 14 février 1991, le Président de l'association était M. BALKANY, maire de LEVALLOIS-PERRET. Depuis cette date, le Président est l'adjoint au maire chargé de la petite enfance.

Les statuts prévoient que " l'assemblée générale se réunit chaque année " (Article 17) et que " le conseil d'administration se réunit au moins une fois par an " (Article 13).

Or, les procès-verbaux du conseil d'administration communiqués à la Chambre concernent les seules années 1990, 1993 et 1995. Aucun document n'a permis d'établir que le conseil d'administration se soit effectivement réuni en 1989, 1991, 1992 ni en 1994. Quant à l'assemblée générale, seuls les procès-verbaux de 1991, 1993, 1994 et 1995 ont pu être fournis. Aucun d'entre eux ne mentionne la présence de membres autres que les administrateurs.

La présidente de l'association a fait part à la Chambre des modifications intervenues dans le fonctionnement de l'association depuis 1995. La Chambre note que le conseil d'administration se réunit désormais deux fois par an et que l'assemblée générale se tient, depuis 1997, chaque année au mois de juin.

En six ans, la gestion des crèches et haltes garderies, essentiellement assurée par la commune au début de la période contrôlée, a été progressivement confiée à l'association. La subvention d'exploitation versée par la commune à cette dernière a été multipliée par 15 entre 1989 et 1996, passant de 1,5 millions de francs à 23,2 millions de francs, pour un nombre de berceaux multiplié par 4. Ramenée au berceau, la subvention municipale a plus que triplé.

Levallois-Enfance, qui gérait 2 établissements sur 8 en 1990 et 1991 (soit un quart, représentant 90 berceaux) en gérait 9 sur 14 en 1995 et 1996 (soit plus de la moitié, représentant 340 berceaux), 10 sur 14 en 1997 et bientôt

11 sur 14 en 1998 (soit plus des trois quarts). Parallèlement, de 1990 à 1996, le nombre d'établissements gérés par la commune a diminué, passant de 6 à 5, soit respectivement 257 puis 237 berceaux.

L'ensemble des établissements gérés par Levallois-Enfance, ainsi que l'administration de l'association, se situent dans des locaux appartenant à la commune. La plupart d'entre eux ont fait l'objet d'une convention d'occupation passée entre la mairie et l'association, aux termes de laquelle la commune met gracieusement à disposition de l'association les locaux désignés et prend en charge leur entretien et leur assurance.

Deux établissements, (la crèche " La Cigale " et la halte-garderie " La Ribambelle "), créés en 1995, ont occupé sans convention des locaux municipaux. C'est seulement par une délibération du 17 février 1997 que le conseil municipal a régularisé cette situation en autorisant la signature d'une convention, enregistrée en Préfecture le 18 mars 1997.

L'examen du fonctionnement de Levallois-Enfance a permis de constater que cet organisme avait les caractéristiques d'une association transparente :

* ses ressources se composent aux deux tiers d'une subvention municipale récurrente et elle bénéficie d'une aide indirecte sous forme de mise à disposition de locaux ;

* ses organes délibérants ne comprennent que des élus ;

* conformément à la jurisprudence administrative (CE, 22/07/1994, Office municipal d'aménagement et de gestion d'Allauch), elle doit être regardée comme gérant un service public communal ;

* le degré réel d'autonomie de ses dirigeants par rapport à la collectivité est pratiquement nul : c'est l'exécutif communal qui dispose de la maîtrise globale du pouvoir interne de décision et qui conserve in fine la maîtrise des fonds octroyés sous forme de subventions. Ainsi, l'ouverture et la gestion de nouveaux établissements, les augmentations de salaire, la fixation des tarifs de crèche sont décidées par les membres du conseil municipal administrateurs de l'association.

La Chambre prend note sur ce point de la réponse de la présidente de Levallois-Enfance, mentionnant les mesures prises ou envisagées pour modifier le rôle et le fonctionnement de l'association :

1. Le rééquilibrage entre le secteur associatif et le secteur municipal est

en cours, toutes les crèches nouvellement créées étant désormais municipales. Il est ainsi prévu, pour 1999, l'ouverture de deux crèches municipales totalisant 116 berceaux.

2. Afin de doter l'association d'une réelle autonomie vis-à-vis de la municipalité, il a été prévu de modifier ses statuts, afin que les administrateurs non élus deviennent majoritaires. Cette modification devait intervenir au mois de septembre 1998.

Enfin la Chambre a constaté que jusqu'en 1997, aucune convention-cadre ne venait réguler les relations entre l'association et la commune : ainsi, Levallois-Enfance a perçu, sans titre légal, les contributions de la CAF et celles des usagers.

La signature d'une convention-cadre approuvée par une délibération du conseil municipal du 17 février 1997 a mis fin à cette situation. La Chambre prend note des précisions fournies par la présidente de l'association sur la nature de cette convention, qui ne place pas les relations entre la commune et Levallois-Enfance dans le cadre d'une délégation de service public, mais qui organise ces relations sur le modèle de la convention-cadre type applicable aux associations subventionnées par l'Etat.

2. LE PERSONNEL

L'effectif salarié de l'association a plus que quadruplé entre 1989 et 1996, passant de 43 à 181 personnes. Cette augmentation s'explique à la fois par la création de postes au sein de l'association, nécessités par l'ouverture de 7 nouveaux établissements, et par le fait qu'un nombre croissant de salariés de Levallois-Enfance ont été mis à disposition de structures communales.

2.1. L'utilisation de personnel associatif par les crèches communales

Tout au long de la période contrôlée, Levallois-Enfance a mis à disposition des crèches et haltes-garderies communales, sans convention, environ un tiers de ses effectifs.

En 1989, sur 43 salariés de Levallois-Enfance, 13 travaillaient dans des structures communales, ce qui représentait une masse salariale de près de 408.000 F par an.

En 1995, ce sont 57 salariés de Levallois-Enfance sur un total de 181 qui

travaillaient dans des structures d'accueil communales, soit une masse salariale annuelle de 7,5 millions de francs environ.

Cette utilisation massive de personnel associatif dans des établissements municipaux paraît contraire à l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, qui limite strictement les possibilités de recours à des agents non titulaires pour occuper des emplois permanents. En l'espèce, aucun des motifs ouvrant droit à ce recours - remplacement momentané de titulaires, vacance d'emplois ne pouvant être immédiatement pourvus, besoins saisonniers ou occasionnels, absence de corps de fonctionnaires susceptible d'assurer les fonctions requises, justifications tirées de la " nature des fonctions " ou des " besoins des services " - ne peut être invoqué à l'appui des pratiques constatées.

On peut ainsi considérer que, même en présence d'une convention passée entre la municipalité et l'association, cette utilisation permanente de personnel associatif aurait été irrégulière.

2.2. Les conséquences financières de ces mises à disposition

Ces pratiques, qui ont permis à la commune de se soustraire aux règles de gestion des personnels de la fonction publique territoriale, notamment en matière de recrutement et de rémunération, ne sont pas sans conséquence sur les comptes de l'association.

En effet, ses coûts salariaux sont supérieurs de 50 % à 100 % (selon les années) au coût du personnel réellement affecté aux établissements de Levallois-Enfance. De plus, l'association a supporté indûment la charge du personnel mis à disposition des crèches communales, sans bénéficier parallèlement des subventions de la CAF et du département ni des cotisations familiales : ces subventions et cotisations sont encaissées directement par les établissements municipaux.

Pour compenser ce manque à gagner, la municipalité a dû augmenter le montant de la subvention à Levallois-Enfance dans des proportions plus importantes que ce qui aurait été rendu nécessaire par les seules créations de berceaux supplémentaires.

2.3. Les régularisations en cours

Depuis décembre 1996, la municipalité a pris deux séries de mesures pour

restructurer le secteur de la petite enfance et commencer à régulariser le statut des personnels au regard du mode de gestion des établissements dans lesquels ils travaillent :

1/ Trois crèches municipales ont été transférées à l'association Levallois-Enfance

La majeure partie des effectifs des établissements Jules Ferry et Louise Michel étant constituée de salariés de Levallois-Enfance, le conseil municipal a pris la décision de transférer la gestion de ces établissements au secteur associatif plutôt que de réintégrer le personnel dans des établissements déjà gérés par l'association.

La crèche municipale Jules Guesde, qui employait en 1993 six salariés de Levallois-Enfance, a été transférée à l'association dès le 1er janvier 1994.

Cette réorganisation n'est pas sans incidence sur les ressources de l'association : en effet, c'est désormais cette dernière qui percevra directement les participations familiales ainsi que les subventions de la CAF et du département liées à l'exploitation de la crèche Jules Ferry (dès 1997) et de la crèche Louise Michel (dès 1998).

Jusqu'alors, les recettes étaient perçues par la ville alors que les charges de personnel de ces deux établissements incombaient essentiellement à l'association (10 salariés sur 13 à Jules Ferry, 17 sur 24 à Louise Michel). Cela devrait contribuer à augmenter sensiblement la capacité d'autofinancement de l'association et aboutir à une baisse proportionnelle de la subvention municipale.

2/ Des remaniements de personnel ont été entrepris

Au personnel associatif travaillant dans les crèches municipales, il a été proposé une intégration dans la fonction publique territoriale. Les membres de ce personnel n'ayant pas souhaité l'intégration sont progressivement mutés, à chaque vacance de poste, vers des établissements associatifs. Au 1er septembre 1998, il ne restait qu'une seule personne salariée de l'association mise à disposition de crèches municipales : il s'agit d'une auxiliaire de puériculture, en congé individuel de formation non rémunéré jusqu'en décembre 1998 à la crèche municipale Planchette.

La Chambre prend note de ces mesures de régularisation.

3. LA REMUNERATION DE Mme FICHOU, ANCIEN SECRETAIRE GENERAL DE LA VILLE DE LEVALLOIS-PERRET

Par une note en date du 7 décembre 1989, M. BALKANY a, en sa qualité de Député-Maire et non de Président de l'association, habilité Mme FICHOU à signer les chèques de quatre associations au nombre desquelles figurait Levallois-Enfance. Le pouvoir sur le compte courant Société Générale no 00050064411 a été enregistré le 12 décembre 1989.

Simultanément, Mme FICHOU, jusqu'alors étrangère aussi bien aux instances dirigeantes de l'association qu'à son personnel salarié, est embauchée par l'association au titre de conseiller technique, à la demande expresse de son Président. Toutefois, la lettre d'embauche ou le contrat de travail de cette personne n'ont pu être produits.

Du 1er décembre 1989 au 30 juin 1996, Mme FICHOU a donc été rémunérée par l'association sur la base d'un temps complet pour le mois de décembre 1989, puis d'un mi-temps, pour un montant mensuel brut de 10.705 F - dernier salaire versé - et son nom apparaît bien sur les déclarations annuelles des salaires. Au total, les rémunérations brutes fiscales versées par l'association à Mme FICHOU se montent à 949.295,46 F de 1989 à 1996.

Or, Mme FICHOU occupait parallèlement la fonction de secrétaire général de la mairie de LEVALLOIS-PERRET depuis le 1er août 1986.

Cette situation appelle deux observations.

1o) Il s'agit, tout d'abord au plan juridique, d'un cumul irrégulier d'emplois publics

L'embauche de Mme FICHOU par Levallois-Enfance se trouvait soumise aux dispositions du décret-loi du 29 octobre 1936 relatif au cumul de rémunérations et de fonctions dans la fonction publique. En effet, l'association étant financée depuis 1990 à plus de 50 % par une subvention municipale, fait partie des organismes, visés à l'article 1er, 3o dudit décret, auxquels s'applique la réglementation sur les cumuls. Tout agent public embauché par elle à titre complémentaire se trouve donc en situation de cumul d'emplois et de rémunérations publics.

Dans sa réponse à la Chambre, Mme FICHOU, invoquant l'arrêt du Conseil d'Etat Bureau d'aide sociale de Billère, du 17 janvier 1986, a contesté qu'il s'agisse d'un emploi au sens de l'article 7 du décret-loi précité, en

ce qu'il ne suffirait pas à occuper normalement un agent et en ce que sa rémunération ne constituerait pas un traitement normal pour ledit agent.

La Chambre, considérant que le contrôle de la gestion d'une association employant 181 personnes, assorti de la responsabilité d'en signer les chèques, suffirait à occuper normalement un agent et qu'une rémunération mensuelle de 10705 F bruts pour un mi-temps (en juin 1996) constituerait un traitement normal pour ledit agent, maintient que Mme FICHOU se trouvait en situation de cumul irrégulier d'emplois et de rémunérations publics.

L'article 7 du décret-loi du 29 octobre 1936, qui fixe comme principe général l'interdiction du cumul d'emplois publics, prévoit que les cumuls, autorisés à titre exceptionnel, auront une durée limitée, ce qui en l'espèce n'est pas le cas. En effet, les deux activités se sont poursuivies simultanément durant plus de cinq ans. Il ne s'agit donc pas d'une durée limitée au sens de l'article 7 susceptible de justifier l'autorisation de cumul.

Mme FICHOU, contestant l'argumentation de la Chambre, a fait valoir que le cumul d'emplois ayant duré cinq ans et sept mois était nécessairement limité dans le temps.

Pourtant, le Conseil d'Etat a jugé, dans son arrêt du 1er juillet 1988, Commune de Montsinery-Tonnegrande, qu'une durée de trois ans et dix mois ne saurait être considérée comme limitée.

La Chambre considère donc que le cumul d'emplois et de rémunérations de Mme FICHOU était irrégulier.

2o) La réalité de la prestation fournie par Mme FICHOU n'est pas établie

Il résulte de ce qui précède que Mme FICHOU, soit a exercé une fonction effective de conseiller technique auprès de Levallois-Enfance dans des conditions irrégulières au regard de la réglementation concernant les cumuls, soit n'a pas réellement travaillé pour l'association et a donc reçu une rémunération pour un objet fictif.

En fait, il n'a pas été possible d'identifier les services qu'aurait pu rendre l'intéressée à l'association, et qui auraient été distincts de sa participation, en tant que secrétaire général de la ville, à la surveillance et au contrôle de l'association (signature de chèques, assistance aux réunions des organes délibérants).

En réponse aux observations provisoires de la Chambre, et comme preuve de la réalité de son embauche en tant que conseiller technique auprès de l'association, Mme FICHOU a produit la note précitée en date du 7 décembre 1989, déjà connue de la Chambre, par laquelle le Député Maire confie au secrétariat général de la mairie une mission de contrôle financier (avec habilitation à signer des chèques) et d'assistance juridique à certaines associations, dont Levallois Enfance.

Il ressort de ce document que le contrôle financier de la gestion de Levallois-Enfance faisait partie intégrante de la fonction de Secrétaire général et que, par conséquent, aucune rémunération supplémentaire n'était due à Mme FICHOU au titre de ses fonctions de surveillance de l'association.

Son embauche par Levallois-Enfance semble ainsi avoir eu pour véritable finalité de procurer, sans contrepartie réelle, un complément de rémunération à Mme FICHOU.