



Chambre régionale des comptes
du Nord-Pas-de-Calais

ROD.0447

Date d'envoi à fin de notification : 27 janvier 2010
Date de communicabilité : 7 mars 2010

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

- Association « La Vie Active » -

(Département du Pas-de-Calais)

I.	PROCEDURE.....	5
II.	OBSERVATIONS DEFINITIVES.....	5
I.	INTRODUCTION	5
II.	LE FONCTIONNEMENT DE L'ASSOCIATION.....	6
A.	Les instances associatives	6
B.	Les services et les établissements.....	12
C.	L'organisation des achats	15
D.	Les organismes liés à l'association	16
III.	L'ACTIVITE ET LA GESTION DU PERSONNEL DE L'ASSOCIATION	17
A.	L'activité	17
B.	Le personnel.....	19
IV.	LA GESTION COMPTABLE ET FINANCIERE DE L'ASSOCIATION	25
A.	La situation financière au vu des comptes produits.....	25
B.	La tenue des comptes	28
V.	LE REGIME FISCAL DE L'ASSOCIATION.....	32
A.	La position fiscale de l'association	32
B.	L'analyse de la situation fiscale de l'association	32
C.	La délivrance de reçus pour les dons et legs	36
VI.	LE CENTRE DE FORMATION « LA VIE ACTIVE FORMATION »	36
A.	Les données quantitatives	37
B.	Le pilotage et le suivi de l'activité	39
C.	Les contrôles	41
VII.	LA GESTION DES MESURES DE TUTELLE	42
A.	L'organisation	42
B.	Le fonctionnement général du service.....	43
C.	Les relations avec les autorités extérieures	48
	RECOMMANDATIONS.....	49
	ANNEXES	50

Résumé

Créée en 1964, l'association « La Vie Active » accueille, au 31 décembre 2007, 3 500 bénéficiaires dans 65 établissements sociaux et médico-sociaux et gère un effectif de 2 859 agents pour un budget annuel de près de 110 millions d'euros.

Sur le plan de l'organisation générale, le fonctionnement des instances délibérantes se caractérise par une information succincte de l'assemblée générale, par le faible nombre des réunions du conseil d'administration dont la composition n'est pas conforme aux statuts et par une absence de décisions prises par le bureau. Plus de la moitié des membres de l'association sont salariés par celle-ci. La tenue du registre spécial, prévu par l'article 5 de la loi de 1901, reste perfectible. Plusieurs dispositions statutaires relatives à la surveillance administrative ne sont pas respectées en matière de dons et legs, d'emprunts ou d'information du représentant de l'Etat. Si les services du siège n'appellent pas d'observation particulière, sauf en matière de pilotage informatique, certains établissements possèdent un régime d'autorisation ou d'habilitation qui n'a pas été réactualisé ou ne sont pas à jour de leur visite de sécurité contre l'incendie. Au 31 décembre 2007, l'association n'a toujours pas conclu, avec ses différentes autorités de tutelle, de contrats ou de conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens prévus depuis 2002 par l'article L. 313-11 du code de l'action sociale et des familles (CASF). Les comptes de l'association font apparaître qu'un tiers des achats effectués par l'association (8,5 millions d'euros) échappe aux procédures fixées par les dispositions réglementaires auxquelles l'association a pourtant souscrit début 2007. Par ailleurs, elle entretient des relations financières (apports en capital, subventions, fusion de comptes bancaires, mises à dispositions de personnel ou de biens...) avec de nombreuses structures commerciales ou associatives administrées par ses propres administrateurs sans que les précautions élémentaires de prévention des conflits d'intérêts n'aient été prises.

Au cours de la période 2003-2007, l'activité de l'association a progressé de 11 % alors que son financement, essentiellement institutionnel (75 %), a augmenté de 45 %. En 2007, la capacité d'accueil offerte par l'association représente globalement 20 % de l'offre départementale sociale et médico-sociale (35 % en matière d'enfance et 25 % pour le secteur des tutelles aux majeurs). La chambre relève que les projets de développement portent principalement sur des établissements d'accueil pour personnes âgées (64 millions d'euros) situés sur et hors du territoire départemental.

Relevant principalement des conventions collectives de 1951 (établissements hospitaliers) et de 1966 (personnes inadaptées et handicapées), les effectifs de l'association sont restés globalement stables alors que les charges de personnel ont progressé de 22 % (28 % pour les cadres) entre 2003 et 2007 et représentent, en 2007, près des trois quarts des charges totales de fonctionnement. Fin 2007, les agents relevant de la convention collective de 1966 représentent 49 % de l'effectif et pèsent pour 64 % dans les charges de personnel. L'absentéisme a légèrement décliné même s'il s'élève, fin 2007, à 12 %. La chambre relève par ailleurs que 951 agents, soit 91 % de l'effectif permanent hors travailleurs handicapés (TH), bénéficient quotidiennement de repas pris gratuitement sur leur lieu de travail et non comptabilisés en avantages en nature. Le régime social mis en place offre de nombreuses prestations au personnel en matière de prévoyance, de couverture santé ou d'œuvres sociales pour un coût annuel de 945 000 euros (2007).

Sur le plan de l'organisation comptable et financière, les comptes annuels produits par l'association traduisent des marges de manœuvre financières confortables. Au cours de la période 2003-2007, le résultat net est passé de 518 000 euros à 5 481 000 euros, en raison de l'augmentation des produits reçus au titre de la tarification et de celle des produits exceptionnels (ventes d'immeubles notamment) et financiers issus des placements d'une trésorerie surabondante (24 millions d'euros fin 2007) au regard notamment de la généralisation du versement des dotations globales par douzième. Si la chambre observe que la gestion de la dette (12,6 millions d'euros fin 2007) demeure bien maîtrisée et fait appel à une procédure de mise en concurrence efficace et transparente, elle constate en revanche que la gestion de la trésorerie se caractérise par une grande

complexité liée à la fusion des multiples comptes bancaires (plus de 160) des établissements de l'association et des structures extérieures qui lui sont liées, peu compatibles avec les règles prudentielles de gestion des liquidités et par des conditions de reversement des produits financiers liés à cette gestion non-conformes aux dispositions légales.

La tenue de la comptabilité présente des écarts entre les comptes généraux et les comptes des établissements ou les annexes aux comptes. L'association ne distingue pas suffisamment les périmètres respectifs de sa gestion conventionnée et de sa gestion libre. La comptabilisation des réserves montre une accumulation de crédits d'investissement en attente d'emploi (5 millions d'euros fin 2007 contre 1,3 millions d'euros fin 2003) qui pose la question de la capacité de l'association à conduire ses projets d'investissement. S'agissant des provisions comptables, certaines d'entre elles n'ont pas été constituées (retraite), d'autres n'ont été dotées qu'en 2007 (congrés payés), d'autres enfin font l'objet de reprises importantes (RTT).

Sur le plan fiscal, la chambre s'interroge sur le régime général d'exonération des impôts commerciaux dont bénéficie actuellement l'association, s'agissant en particulier des activités liées à l'accueil des personnes âgées et à la formation. Elle observe que l'association délivre, sans habilitation réglementaire, des attestations fiscales à ses donateurs dont certains figurent parmi ses fournisseurs les plus importants.

Au cours de la période 2003-2007, **le centre de formation** a vu son activité augmenter de 28 % et son offre se renouveler et se renforcer au profit de formations sanitaires et sociales (74 % en 2007 contre 51 % en 2003). Au regard de l'ensemble du public accueilli par ce centre, la part des stagiaires provenant de l'association « la Vie Active » demeure minoritaire (12 % en 2007) et décroît sur l'ensemble de la période (28 % en 2003), ce qui laisse à penser que l'objectif de formation des agents de l'association a été perdu de vue. Le pilotage de l'activité ne repose sur aucun document stratégique, validé par le conseil d'administration, présentant des orientations ou priorités précises en termes opérationnels (offre, territoires...) ou financiers (chiffre d'affaires, marges...). La tenue des dossiers de formation (feuilles d'émargement incomplètes, attestations délivrées...) demeure perfectible et plusieurs difficultés sont relevées dans la gestion du public accueilli (stages avec un nombre limité de participants, présence d'« invités »...) comme dans le suivi de ses facturations aux établissements (fin 2007, le montant des créances non recouvrées représente 30 % des produits annuels d'exploitation).

Fin 2007, l'association gère 2 255 **mesures de tutelles** aux incapables majeurs, soit 25 % des mesures gérées au niveau départemental, sans disposer de l'ensemble des agréments nécessaires (à l'exception de ceux du TGI d'Arras). Entre 2003 et 2007, l'effectif et les charges de personnel du service « Accompagnement et action personnalisés » ont respectivement progressé de 61 % et 85 % alors que, dans le même temps, le nombre des mesures de tutelle n'a augmenté que de 46 %. A cet égard, la chambre relève que la mise en place du financement par dotation globale, en 2004, ne s'est pas traduite par un infléchissement de l'augmentation des mesures gérées. Le résultat net comptable, constamment positif, a été multiplié par quatre et la trésorerie représente, fin 2007, près du quart des produits d'exploitation, soit trois mois de dépenses de fonctionnement, ce qui paraît pléthorique dans la mesure où l'association bénéficie de versements par douzième de la part de son autorité de tarification. Le pilotage général du service des tutelles n'est validé par aucun document émanant du conseil d'administration et les procédures mises en œuvre pour gérer les mesures ne sont qu'incomplètement formalisées dans l'attente d'un projet de service en cours d'élaboration. D'une façon générale, les délais observés pour l'établissement des comptes de gestion et pour les prélèvements effectués dans le cadre des mesures en gérance demeurent supérieurs à plusieurs mois (six mois en moyenne). Si la tenue des comptes des majeurs incapables n'appelle pas d'observation particulière (délais d'ouverture des comptes, délais de paiement des factures, délivrance de l'argent de poche...), la chambre relève que l'association n'établit pas de pièce comptable justificative des prélèvements qu'elle opère à son profit sur les comptes des bénéficiaires de mesures « Etat » (312 000 euros en 2007) et n'a pas mis en place de dispositif particulier pour les situations « sensibles » (gestion des bénéficiaires sans domicile connu, comptes débiteurs...). S'agissant des relations avec les autorités extérieures, la chambre relève que l'association n'adresse pas à la

DDASS les rapports prévus pour la gestion des mesures de tutelles aux prestations sociales et que le délai d'approbation des comptes de gestion par les autorités judiciaires dépasse trois ans, s'agissant de ceux transmis au greffe du tribunal d'Arras.

Les recommandations formulées, à titre provisoire, par la chambre régionale des comptes du Nord Pas de Calais ont, pour la plupart d'entre elles, été rapidement prises en compte par l'association, notamment à l'occasion de son assemblée générale de l'exercice 2009.

Les actions entreprises portent sur les modifications statutaires engagées pour rendre plus transparente la prise de décision et, d'une façon générale, le fonctionnement de l'association. Ainsi, la dernière assemblée générale a notamment été l'occasion de préciser les objectifs annuels, de présenter un rapport de gestion plus conséquent, de rappeler les délibérations prises par le conseil d'administration au cours de l'exercice précédent, d'intégrer les contrats d'assurance des administrateurs dans le rapport des commissaires aux comptes, de prévoir le remboursement des frais de déplacements aux membres du Haut Conseil et de donner un rôle consultatif aux membres « cooptés ». Un registre spécial a été mis en place. Plusieurs autres mesures ont été prises pour améliorer le fonctionnement des services en matière de commande publique et d'organisation informatique. A cet effet, « La Vie Active » a installé un nouveau logiciel de gestion des marchés et formalisé treize nouvelles procédures dont quatre portent sur l'acquisition de fournitures. Le plan de sauvegarde informatique a été finalisé en juin 2009 et le changement de plate forme informatique fait l'objet d'un plan de management de projet.

L'association s'est engagée à adapter ses statuts et son règlement intérieur afin d'y inclure des règles déontologiques de prévention des conflits d'intérêts pouvant affecter ses administrateurs et de transparence de ses relations, financières ou logistiques, avec les organismes auxquels elle est liée. Le conseil d'administration a également décidé de séparer ses gestions « libre » et « conventionnée » afin que les produits financiers provenant du placement de la trésorerie des établissements socio et médico-sociaux restent affectés et ne concernent que les résultats comptables desdits établissements. Plusieurs contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM) ont été élaborés. L'un d'entre eux (CPOM Travail) a été signé en septembre 2008, un autre (CPOM Adultes) devrait l'être avant la fin de l'année 2009. Trois autres CPOM (Enfance, CHRS et personnes âgées) sont en cours de négociations avec la DDASS.

Le conseil d'administration de « La Vie Active » a fixé des objectifs précis en matière de gestion de la dette, de la trésorerie et de l'affectation des produits financiers de l'association. Par ailleurs, ses relations avec ses commissaires aux comptes l'ont conduite notamment à revoir la présentation de ses comptes annuels et à réactualiser ses provisions en matière de congés payés et de retraite. Les crédits d'investissements attribués par la DDASS et non consommés au 31 décembre de chaque exercice font dorénavant l'objet d'un suivi détaillé établissement par établissement.

S'agissant plus particulièrement des services « Formation » et « Gestion des tutelles aux majeurs », l'association s'est engagée à établir des documents d'orientations stratégiques, à élaborer des guides de procédures formalisés et à améliorer le suivi interne (facturations) et externe avec ses autorités de tutelle (DDTEFP, DDASS notamment).

I. PROCEDURE

La vérification des comptes et l'examen de la gestion de l'association « La Vie Active » a porté sur la période courant à partir de l'année 2003.

Conformément aux dispositions de l'article R. 241-2 du code des juridictions financières, l'ouverture de ce contrôle a été annoncée à M. Jean-Marie Alexandre, président en fonctions de l'association, par lettre du président de la chambre du 17 janvier 2008.

L'entretien préalable prévu par les dispositions de l'article L. 243-2 du code des juridictions financières, a eu lieu le 11 décembre 2008 avec le président de l'association.

Lors de sa séance du 29 janvier 2009, la chambre a formulé les observations provisoires qui ont été adressées, le 10 avril 2009 au président actuel. M. Jean-Marie Alexandre, lequel a fait parvenir sa réponse le 8 juin 2009. Des extraits du rapport d'observations ont par ailleurs été adressés, par lettres en date du 10 avril 2009, aux personnes visées à l'article R. 241-12 du code des juridictions financières :

- Association « Cap 3000 » laquelle a répondu par lettre du 9 juin 2009,
- Association « Aide active à domicile » laquelle a répondu par lettre non datée enregistrée au greffe le 9 juin 2009,
- Association « Avenir Pro 62 » laquelle a répondu par lettre du 8 juin 2009,
- Atelier protégé de la Côte d'Opale (APCO) lequel a répondu par lettre du 8 juin 2009,
- Association « La Vie active loisirs » laquelle a répondu par lettre du 8 juin 2009,
- SCI « Beffara » laquelle a répondu par lettre du 8 juin 2009,
- SCI Le Village laquelle a répondu par lettre du 8 juin 2009,
- SAS « Les ateliers de Souchez » laquelle a répondu par lettre non datée enregistrée au greffe le 9 juin 2009,
- Société Dalkia France laquelle n'a pas répondu,
- Société Dupont Restauration laquelle n'a pas répondu,
- MM. Daniel DEPLANQUE et Marc DUBOIS, commissaires aux comptes des sociétés AEQUITAS et CAREG lesquels ont répondu par lettre commune du 5 juin 2009,
- M. le DDASS 62 (sous couvert du Préfet du Pas-de-Calais) lequel a répondu par lettre 11 juin 2009.

Après avoir examiné la réponse du président actuel et des personnes précitées, la chambre a, lors de sa séance du 8 septembre 2009, arrêté les observations définitives qui suivent.

II. OBSERVATIONS DEFINITIVES

Après une présentation de l'historique de l'association en introduction (I), elles portent sur le fonctionnement de l'association (II), son activité et la gestion de son personnel (III), sa gestion comptable et financière (IV), son régime fiscal (V), son centre de formation (VI) et sa gestion des mesures de tutelle (VII).

I. INTRODUCTION

L'association, initialement dénommée l'Association Laïque pour l'Education et la Formation Professionnelle de la Jeunesse) (ALEFPJ), a été créée le 11 février 1964, à l'initiative de quelques instituteurs et professeurs du département du Pas-de-Calais, qui rencontraient des

difficultés pour accueillir en milieu scolaire des adolescents déficients intellectuels. Elle a été déclarée à la préfecture du Pas-de-Calais (JO du 5 mars 1964).

Entre 1967 et 1974, une douzaine d'établissements ont été créés pour accueillir des enfants et adolescents déficients intellectuels. A partir de 1974 et jusqu'en 1983, l'association a continué d'ouvrir de nouveaux établissements médico-pédagogiques mais également d'autres établissements ne relevant pas de l'Education Nationale, tels que des centres d'aide par le travail (CAT) pour répondre aux besoins d'intégration des adultes handicapés dans le monde du travail. Plusieurs CAT voient ainsi le jour : Bully les Mines (1975), Noeux les Mines (1976), Hermies (1977), Brebières (1978), Arras (1983).

A partir de 1984, l'association présidée par M. Jean-Marie Alexandre, actuel président, s'est engagée dans un processus de forte croissance et de diversification de son activité. Le 30 août 1988, l'association prend le nom de « La Vie Active ». Jusqu'en 2007, plus d'une quarantaine d'établissements et services voient le jour avec, notamment, quatre maisons d'enfants à caractère social (MECS), deux centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), huit établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD, ex MAPAD), et un service de tutelle aux majeurs, ainsi que, pour l'enfance handicapée, deux centres d'action médicale précoce (CAMSP) et sept services d'éducation spécialisée et de soins à domicile (SESSAD).

Par décret du 11 janvier 2002, l'association a été reconnue établissement d'utilité publique.

Fin 2007, l'association accueillait près de 3 500 bénéficiaires, avec un effectif de plus de 2 250 agents et gérait un budget de 109 millions d'euros au travers d'un réseau de 65 établissements sociaux et médico-sociaux principalement financés par la caisse primaire d'assurance maladie, l'Etat et le département. Elle comptait environ 3 000 membres dont la moitié parmi ses propres salariés.

II. LE FONCTIONNEMENT DE L'ASSOCIATION

La chambre a examiné le fonctionnement des instances associatives (A) et des services de l'association (B), l'organisation de ses achats (C), ainsi que son environnement au regard des organismes qui lui sont rattachés (D).

Elle relève que l'organigramme produit par l'association et qui fait apparaître les relations existant entre les instances associatives, le siège, les établissements et plusieurs structures externes, répond à ses buts statutaires.

Ses statuts et son règlement intérieur n'ont pas été modifiés au cours de la période 2003-2007. Ces documents traitent de sujets classiques : les compétences, le but et la composition de l'association, l'administration et le fonctionnement des instances, les dotations et les ressources, la dissolution, la surveillance...

A. Les instances associatives

La chambre observe que, malgré sa taille et l'importance de son budget, l'association ne s'est pas conformée à plusieurs dispositions légales et réglementaires relatives aux associations ainsi qu'à celles incluses dans ses statuts et son règlement intérieur.

1. L'assemblée générale

Selon ses propres données, l'association compte, au 31 décembre 2007, 2 956 membres qui se répartissent entre 2 863 membres adhérents (96,8 %), 85 membres bienfaiteurs (2,9 %) et huit membres d'honneur (0,3 %). Dans leur grande majorité, ces membres sont des personnes physiques (2 763, soit 93,5 %), les personnes morales restant l'exception (193, soit 6,5 %). Au 31 décembre 2007, 2 573 membres étaient à jour du paiement de leur cotisation, soit 87 % de l'ensemble. La chambre observe toutefois que 52 % d'entre eux (1 540) sont des agents salariés de l'association, situation qui, sans être illégale, traduit un lien de subordination important (contrat de travail, pouvoir disciplinaire...) entre les instances dirigeantes et la majeure partie des adhérents de l'association.

La périodicité annuelle des réunions de l'assemblée générale fixée par les statuts est respectée. Entre 2003 et 2007, aucune assemblée générale extraordinaire n'a été tenue.

Les procès-verbaux sont signés par le président et la secrétaire générale de l'association, conformément aux statuts. Ils montrent que l'assemblée générale est régulièrement appelée à se prononcer sur les questions relevant de ses prérogatives statutaires (situation financière et morale, vote du budget, approbation des comptes annuels et de conventions diverses, fixation du montant de la cotisation...). Ils appellent, toutefois, plusieurs observations.

Ces documents ne portent mention, ni de la détermination, ni de l'approbation formelle des objectifs de l'association « La Vie Active » comme prévu par les statuts. A cet égard, les rapports de gestion produits pour les exercices 2003 à 2006 présentent un caractère réellement succinct (à l'exception de celui de 2005) qui ne permet pas de se former une opinion, tant sur la qualité de la gestion que sur le bien fondé de ses résultats.

Les pouvoirs délégués par l'assemblée générale au conseil d'administration, mentionnés dans les procès-verbaux de 2003 à 2007 (*« acquérir, échanger, aliéner des immeubles nécessaires aux buts poursuivis par l'association, constituer des hypothèques sur lesdits immeubles, baux excédant neuf ans, aliéner des biens entrant dans la dotation et contracter des emprunts. »*), ne sont pas visés à l'article 10 des statuts. En réalité, cet article porte sur l'effectif des postes de direction (30) que peut confier le conseil d'administration à des fonctionnaires en service détaché. Il n'apparaît pas, non plus, dans les procès-verbaux produits, que les délibérations du conseil d'administration, prévues à l'article 9 des statuts et relatives *« aux acquisitions, échanges et aliénations des immeubles nécessaires aux buts poursuivis par l'Association, constitution d'hypothèques sur lesdits immeubles, baux excédant neuf années, aliénations de biens rentrant dans la dotation et emprunts et les décisions portant sur la création ou la fermeture d'établissement »*, soient formellement portées à la connaissance de l'assemblée générale et approuvées par cette dernière. En particulier, les décisions relatives aux emprunts, toutes prises par la commission des finances, ne sont pas portées à sa connaissance.

Les pouvoirs délégués par l'assemblée générale au président, mentionnés dans les procès-verbaux de 2003 à 2007 (*« pour intenter toute action en justice contentieuse ou gracieuse après accord du conseil d'administration »*), paraissent redondants avec ceux dont ce dernier dispose en application de l'article 12 des statuts. En effet, aux termes de cet article, *« Il (le président) représente l'association dans tous les actes de la vie civile, et est investi de tous les pouvoirs à cet effet. ... Il a qualité pour représenter l'association en justice, tant en demande qu'en défense. »*.

Enfin, bien qu'aucune condition de quorum ne soit statutairement exigée, la chambre constate que le nombre des membres inscrits, présents et représentés aux assemblées générales, n'est jamais porté sur les procès-verbaux de ses réunions.

La chambre prend acte de la réponse du président de l'association selon laquelle les documents de l'assemblée générale mentionnent désormais ses objectifs précis, les rapports seront « construits sur le plan du projet associatif », les délibérations du conseil d'administration relatives aux affaires foncières et immobilières, aux emprunts et aux créations d'établissements seront portées à la connaissance des membres et les résultats des votes seront inscrits sur les procès-verbaux.

2. Le conseil d'administration

Au cours de la période examinée, le conseil d'administration a toujours compté 24 membres et son renouvellement est intervenu par tiers tous les deux ans, ainsi que l'attestent les procès-verbaux de scrutin produits et respectivement datés du 21 juin 2003, du 18 juin 2005 et du 16 juin 2007. Le conseil d'administration ne comprend aucun représentant des autorités de tarification (DDASS, Conseil général, Assurance Maladie...), ou des établissements sociaux et médico-sociaux relevant de l'association. L'examen des documents produits appelle plusieurs remarques.

Lors du renouvellement intervenu en 2003, la liste des nouveaux dirigeants n'a pas été communiquée au Préfet du Pas-de-Calais, contrairement aux dispositions de l'article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association et de l'article 3 du décret du 16 juillet 1901 portant règlement d'administration publique pour l'exécution de la dite loi.

A l'occasion des renouvellements intervenus en 2007 et en 2003, trois membres ont été « cooptés ». Si le règlement intérieur de l'association prévoit effectivement une pratique de cooptation, il précise que les membres ainsi cooptés ont « *seulement voix consultative* ». Or, tant les listes portant sur la composition du conseil d'administration que les procès-verbaux de ses délibérations montrent que les membres ainsi cooptés se comportent comme des membres élus disposant d'une voix délibérative.

Au 31 décembre 2007, la liste des membres du conseil d'administration mentionne, en sus des 24 membres élus précités, douze membres dits « du Haut conseil et du Conseil scientifique ». La création de cette nouvelle catégorie de membres, décidée par le conseil d'administration en date du 22 avril 2006, ne trouve aucun fondement dans les dispositions statutaires de l'association et n'a pas été portée à la connaissance du représentant de l'Etat ou du Ministre de l'Intérieur chargé de l'exécution du décret du 11 janvier 2002 approuvant les statuts de l'association reconnue d'utilité publique.

La chambre observe que l'ensemble des constats qui précèdent conduit à fragiliser, sur un plan juridique, les décisions et les conventions prises par le conseil d'administration.

L'article 8 des statuts dispose que « *Le conseil d'administration se réunit au moins trois fois par an et chaque fois qu'il est convoqué par son président ou sur demande du quart des membres. La présence du tiers des membres (...) est requise pour la validité des délibérations* ». L'examen des procès-verbaux produits par l'association fait apparaître que la fréquence statutaire des réunions du conseil d'administration est respectée et que le quorum est toujours atteint.

La chambre observe, toutefois, qu'eu égard à l'importance de l'association, tant par son budget (plus de 100 millions d'euros), que par le public accueilli dans ses établissements (3 500 bénéficiaires) ou par son effectif (2 250 agents), le nombre des réunions de cette instance reste limité, particulièrement en 2007 (quatre réunions). A cet égard, l'association indique, paradoxalement, que ce faible nombre de réunions résulte de la mobilisation des administrateurs sur le projet associatif 2008 et qu'en 2009 le rythme des réunions du conseil d'administration devrait être plus soutenu.

L'article 9 des statuts dispose que « *les membres du conseil d'administration ne peuvent percevoir aucune rétribution en raison des fonctions qui leur sont confiées. Des remboursements de frais sont seuls possibles sur justification ...* ». L'examen de la déclaration annuelle des salaires de 2007 de l'association n'a pas révélé de rétribution versée aux membres du conseil d'administration. En revanche, des remboursements de frais sont intervenus comme suit :

Années	Remboursement de frais au Président du CA	Remboursement de frais aux autres membres du CA
2003	4 932,51 euros	8 551,93 euros
2004	2 609,21 euros	9 070,42 euros
2005	5 127,64 euros	6 962,19 euros
2006	2 620,93 euros	8 581,94 euros
2007	2 648,75 euros	11 579,50 euros

Source : rapport spécial du commissaire aux comptes pour la période 2003-2007.

Les états de frais produits par l'association pour les exercices 2006 et 2007, sur lesquels il a été procédé à un contrôle par sondage, sont appuyés des justificatifs prévus (attestation de déplacements, repas, tickets de transports...). Ils appellent, néanmoins, plusieurs remarques.

Plusieurs remboursements de frais sont intervenus auprès de personnes n'ayant pas (ou plus) la qualité d'administrateur élu pour des montants respectifs de 3 028 euros en 2006 et de 3 448 euros en 2007, soit respectivement 35 % et 30 % du montant des états de frais précités.

Lors de sa réunion du 18 octobre 2003, le conseil d'administration a décidé de souscrire un contrat d'assurance collective en faveur des administrateurs, garantissant à chaque bénéficiaire le versement d'un capital de 15 250 euros en cas de décès ou d'invalidité absolue et définitive. Ce contrat, facturé par le Groupe AZUR pour un montant de 3 168 euros en 2007, a échappé à la comptabilisation des conventions mentionnées par le commissaire aux comptes dans son rapport spécial de l'exercice 2007 et, par conséquent, à l'information de l'assemblée générale seule habilitée à approuver ce type de convention.

La chambre prend acte de la réponse du président de l'association selon laquelle les contrats d'assurance souscrits au bénéfice des administrateurs et du président sont mentionnés dans le rapport du commissaire aux comptes. Il précise que depuis la délibération du conseil d'administration du 25 avril 2009, les membres du Haut Conseil sont autorisés à être remboursés de leurs frais et les membres « cooptés » siègent avec voix consultative.

3. Le Bureau

De 2003 à 2007, le bureau de l'association ne s'est réuni qu'à trois reprises : les 19 mars, 16 avril et 25 octobre 2005. Cette situation n'a pas permis au secrétaire général de « La Vie Active » de lui présenter le rapport annuel d'activités, ainsi que prévu par l'article 6.3 du règlement intérieur.

La chambre prend acte de la réponse du président de l'association selon laquelle « *cette instance sera à nouveau réunie régulièrement* ».

4. Le Président

a) Les délégations

Par délibération du 17 janvier 2004, le conseil d'administration a donné délégation au président pour représenter l'association au sens des dispositions du décret n° 2003-1010 du 22 octobre 2003 fixant la procédure budgétaire entre les établissements et services sociaux et médico-sociaux et les autorités de tarification. Par délibération du 24 avril 2004, une autre délégation a concerné l'établissement des documents nécessaires à la mise en œuvre de la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale, à savoir le règlement de fonctionnement des établissements, la mise en œuvre des conseils de vie sociale, les contrats de séjour et les documents individuels de prise en charge.

Le 15 septembre 2001, le directeur général a reçu délégation générale du président pour assurer le bon fonctionnement du service, veiller à l'application des réglementations, préparer et appliquer les décisions du conseil d'administration et animer l'équipe de directeurs. Le 21 septembre 2001, une autre délégation a couvert l'administration des comptes des majeurs protégés ouverts au Crédit Lyonnais.

Le 19 septembre 2001, le directeur des services techniques a reçu délégation du président pour les demandes de permis de construire, les courriers techniques, les commandes, les demandes de prix, les relations avec les assurances et les commissions de sécurité ainsi que certains contrats (locations de véhicules, maintenance, fournitures, maîtrise d'œuvre...).

Le 19 octobre 2006, la directrice du centre de formation a reçu une délégation afin de signer les conventions de formation et/ou de prestation avec les financeurs publics (PLIE, CCAS, UTASS, Région, ANPE...).

En application des délibérations du conseil d'administration du 17 janvier et du 24 avril 2004 précitées, le président a donné subdélégation aux directeurs d'établissement de « La Vie Active » pour :

- d'une part, représenter l'association au sens des dispositions du décret n° 2003-1010 du 22 octobre 2003 fixant la procédure budgétaire entre les établissements et services sociaux et médico-sociaux et les autorités de tarification (art. 17, 20 et 49) – Cette subdélégation est appelée « Délégation budgétaire » ;
- d'autre part, la mise en œuvre des actions répondant aux besoins des personnes accueillies pour lesquelles l'établissement ou le service a été créé – Cette subdélégation est appelée « Délégation générale ».

Tel que précédemment décrit, l'ensemble du dispositif de délégations et subdélégations internes à l'association n'appelle pas d'observation particulière.

b) Les dispositions en faveur du président

Lors de sa réunion du 18 octobre 2003, le conseil d'administration a approuvé plusieurs dispositions en faveur du président. D'une part, l'attribution personnelle d'une carte bleue (plafond journalier de 3 500 euros en dépenses et de 200 euros en retrait) est destinée essentiellement à payer des frais de restaurant ou, plus accessoirement, des dépenses de stationnement. Cette carte a été débitée pour un montant total de 2 648,75 euros en 2007. D'autre part, un contrat d'assurance spécifique d'un coût de 3 598 euros/an a été souscrit à la charge de l'association. Il garantit à son président, en cas de décès ou d'invalidité permanente, le paiement d'une indemnité de

145 920 euros,¹ avec doublement en cas d'accident. Sur ce dernier point, la chambre note l'importance de la garantie souscrite et relève que ce contrat, comme celui des autres administrateurs, a échappé à la comptabilisation des conventions mentionnées par le commissaire aux comptes dans son rapport spécial de l'exercice 2007 et, par conséquent, à l'information de l'assemblée générale seule habilitée à approuver ce type de convention.

Dans sa réponse à la chambre, le président de l'association fait valoir qu'il « *ne reçoit aucune rémunération et aucun dédommagement pour les nombreux déplacements effectués dans le cadre de sa fonction. Aussi, le conseil d'administration a tenu compte de cette situation pour établir le montant fixé pour ce contrat* ». La chambre maintient qu'il s'agit d'un avantage en nature non prévu par les statuts et que la gratuité des attributions exercées ne peut justifier la conclusion d'un tel contrat, lequel demeure sans lien avec l'objet associatif. Elle observe également que si les contrats d'assurance souscrits au bénéfice des administrateurs et du président sont effectivement mentionnés dans le rapport du commissaire aux comptes pour l'exercice 2009, le montant des garanties n'y est pas porté.

5. Le registre spécial de l'association

Conformément à l'article 5 de la loi de 1901 précitée, les associations doivent tenir un registre spécial coté et paraphé sur chaque page par la personne habilitée à représenter l'association, c'est-à-dire le président. Conformément à l'article 31 du décret de 1901 précité, doivent notamment être portés sur ce registre « de suite et sans aucun blanc », avec indication de la date des récépissés de déclaration modificative : les modifications apportées aux statuts, les changements de dirigeants, les nouveaux établissements fondés, le changement d'adresse du siège social, les acquisitions ou aliénations des immeubles de l'association.

L'examen sur place du document présenté par l'association le 17 mars 2008 montre qu'il s'agit d'un simple classeur ni coté, ni paraphé. En outre, ce classeur ne contient aucune pièce relative aux acquisitions ou aliénations d'immeubles, pas plus que celles concernant la création de nouveaux établissements. La chambre rappelle que ce registre doit être présenté aux autorités administratives ou judiciaires chaque fois qu'elles en font la demande.

La chambre prend acte de la réponse du président de l'association selon laquelle « *il a été procédé à la mise en place de ce registre* ».

6. La surveillance administrative de l'association

Plusieurs dispositions statutaires relatives aux dons et legs, aux emprunts ou aux rapports annuels ne sont pas respectées.

L'article 14 des statuts précise que « *Les délibérations du conseil d'administration relatives à l'acceptation des dons et legs ne sont valables qu'après approbation administrative donnée dans les conditions prévues à l'article 910 du code civil, l'article 7 de la loi du 4 février 1901 et le décret n° 66.388 du 13 juin 1966² modifiés* ». A l'exception du don de 20 000 euros réalisé par acte notarié et accepté par le conseil d'administration en date du 5 mai 2007, l'association, qui a reçu plus de 530 000 euros de dons et legs au cours de la période 2003-2007, reconnaît que les dispositions statutaires n'ont pas été respectées sur ce point. Selon le même article, « *les délibérations de l'assemblée générale relatives aux (...) emprunts, ne sont valables qu'après approbation*

¹ Soit 5 fois le montant du plafond de sécurité sociale (PSS fixé à 29 184 euros).

² Le décret n° 2007-807 s'est substitué au décret n° 66-388 du 13 juin 1966, abrogé.

administrative ». L'association, qui a souscrit plus de 7,8 millions d'euros entre 2003 et 2007, n'a pas été en mesure de fournir les approbations administratives obtenues en ce sens. La chambre prend acte de la réponse du président de l'association selon laquelle les approbations administratives relatives aux dons, legs et emprunts seront, à l'avenir, sollicités.

L'article 24 des statuts précise notamment que « *Le rapport annuel et les comptes de l'association sont adressés chaque année au Préfet du département, au Ministre de l'Intérieur, au Ministre de l'Education Nationale et au Ministre de la Jeunesse et des Sports.* ». Si les réponses produites par l'association et la visite, effectuée au bureau des associations de la Préfecture du Pas-de-Calais, montrent que les comptes sont régulièrement produits, il en va différemment des rapports annuels qui ne figurent pas au nombre des pièces adressées chaque année au Préfet du Pas-de-Calais, ni d'ailleurs aux autorités ministérielles précitées, au cours de la période 2003-2007. Dans la réponse qu'il a adressée à la chambre l'ordonnateur indique que « *l'association transmet ses rapports annuels au Préfet du Département, en sa qualité de représentant de l'Etat ayant une compétence sur l'ensemble des administrations déconcentrées* ». La chambre observe que ladite réponse n'est appuyée d'aucune pièce venant justifier la matérialité de ces envois et prend acte de l'engagement du président d'adresser dorénavant ces rapports « *directement aux Ministres concernés* ».

B. Les services et les établissements

1. Les services du siège

Dirigé par un directeur général, le siège de l'association est organisé autour de cinq directions fonctionnelles : services techniques, finances, développement et qualité, ressources humaines et système d'information. Trois services viennent compléter cette organisation : le service d'expertise médicale, le service de la documentation et le service de la communication. L'effectif salarié par les directions et services du siège en 2007 s'élève à 45 personnes (source : DADS 2007).

Le service informatique a fait l'objet d'un contrôle particulier sur place, le 17 mars 2008, qui a permis d'effectuer plusieurs constats.

La chambre relève une mise en œuvre incomplète des schémas de sauvegarde informatique. Selon l'association, « *compte tenu de la charge de travail du service informatique, seule la moitié des schémas de sauvegarde a pu, à ce jour, être vérifiée* » sur des points aussi importants que la fiabilité des supports de sauvegarde ou l'exhaustivité des postes de travail inclus dans le schéma de l'établissement.

Par ailleurs, l'association « *ne retrouve pas trace* » de la déclaration à la commission nationale informatique et libertés (CNIL) des données portant, avant la dispense de 2004, sur le traitement de gestion des rémunérations du personnel. S'agissant du traitement de gestion des données personnelles liées aux membres adhérents (nom, prénom, adresse, date de naissance, date d'adhésion, cotisation...), l'association a indiqué que la déclaration était en cours.

La chambre prend acte de la réponse du président selon laquelle, l'ensemble des sites fera l'objet d'une procédure de sauvegarde informatique en 2009 et les déclarations portant sur les rémunérations et les adhérents ont été adressées à la CNIL.

Enfin, l'association estime que la plate-forme informatique mise en place en 1986 reste « *bien adaptée aux contraintes fonctionnelles et réglementaires du secteur d'activité* ». La chambre observe cependant qu'un projet de remplacement a été lancé en 2006 avec notamment pour objectif de faire évoluer cet outil, considéré comme obsolète par l'éditeur qui n'y intègre plus que les

évolutions réglementaires obligatoires. Elle relève également que la décision de lancement du projet a du être reportée, en raison notamment du déploiement simultané d'un autre dispositif qui aurait fait courir de gros risques d'échec aux deux projets, de la nécessité d'une réflexion préalable à la répartition des tâches entre le siège et les établissements et du caractère partiel du financement autorisé par les autorités de tarification qui ferait courir un risque financier en plus du risque technique lié au projet. Elle prend acte de la prévision retenue par l'association de déployer sa nouvelle plate-forme entre le 4^{ème} trimestre 2009 et le 3^{ème} trimestre 2010 et de la réponse du président de l'association selon laquelle « *le changement de plateforme informatique demeure un objectif prioritaire mais la rédaction du cahier des charges doit prendre en compte les changements organisationnels, en cours de réflexion, induits par la généralisation des CPOM et les regroupements territoriaux* ».

2. Les établissements de l'association

Au 31 décembre 2007, l'association compte 65 établissements et services. Plus de 1 800 salariés permanents travaillent dans ces établissements qui, au 31 décembre 2007, offrent des prestations à plus de 3 500 bénéficiaires répartis en quatre grands secteurs : « *Enfance* » (25 établissements), « *Travail* » (9 établissements), « *Médicalisé* » (9 établissements) et « *Social* » (22 établissements). Ces établissements ne possèdent pas de personnalité morale propre. L'association, qui demeure leur « gestionnaire » a engagé plusieurs projets de développement, évalués globalement à 80 millions d'euros, dont la construction d'établissements (essentiellement des EHPAD) sur et hors du territoire départemental, au cours des prochains exercices³.

Compte tenu du nombre important des établissements sociaux et médico-sociaux, il a été décidé de vérifier leur situation au regard des dispositions concernant, successivement, le régime d'habilitation et son actualisation par les autorités de tutelle, la mise en place des conventions pluriannuelles d'objectifs et la sécurité Incendie.

a) Le régime d'autorisation et d'habilitation des établissements

Au 31 décembre 2007, deux établissements n'ont pas vu leur régime d'autorisation réactualisé et fonctionnent encore sous conventions préfectorales conclues antérieurement aux dispositions de la loi du 30 juin 1975. Il s'agit des IME⁴ de BREBIERES (convention du 11 décembre 1967) et de HUCQUELIERS (convention du 21 mars 1973). Plusieurs autres établissements, autorisés avant l'entrée en vigueur des dispositions de la loi de 2002 prévoyant une durée de validité de l'autorisation de 15 ans, n'ont pas vu leur autorisation renouvelée dans ce délai.

Etablissement	Commune	Autorisation	Délai au 31/12/2007
MECS	NOEUX	08/04/1987	20 ans
MECS	CALAIS	03/01/1989	18 ans
IME	BETHUNE	15/10/1991	16 ans
EHPAD	SAILLY	29/12/1989	18 ans
AOT ⁵	HERMIES	19/03/1992	15 ans
AOT	LENS	03/09/1992	15 ans
FOYERS	HERMIES	03/08/1981	26 ans

³ Sur le territoire départemental : EHPAD Marles les Mines-84 lits-2010, Foyer logement Marles les Mines-18 logts-2010, EHPAD Calais-102 lits-2010, EHPAD Isbergues-92 lits-2011, EHPAD extension Noyelles-Godault-36 lits-2011, ITEP Liévin-96 places- 2011 – Hors du département du Pas-de-Calais : EHPAD Epinau sur Seine (93)-84 lits-2009 et EHPAD Melun (77)-84 lits-2010 sachant que l'EHPAD de Nanterre (92) comprenait 105 lits au 31/12/2007.

⁴ Instituts Médico-Educatifs.

⁵ Annexe Occupationnelle et Thérapeutique.

La MECS de Cercamp, n'est en possession que d'un courrier du directeur de l'Education Surveillée en date du 22 décembre 1987 prorogeant l'habilitation. Il ressort de l'instruction que, malgré plusieurs relances (juin 2004 et août 2006) de la DDPJJ, l'habilitation de cet établissement recevant des mineurs confiés par l'autorité judiciaire n'a pas été renouvelée conformément aux dispositions de l'article 5 du décret n° 88-949 du 6 octobre 1988 modifié qui précisent que l'habilitation est accordée par arrêté du préfet pour une période de cinq ans prenant effet à la date de notification de l'arrêté et qu'elle est renouvelable pour des périodes d'égale durée. Selon la réponse du président de l'association « *La Vie Active avait, par courrier en date du 19 octobre 2006, confirmé son accord pour une prolongation de cette habilitation, portant sur trois enfants (mais) aucune suite n'a été donnée à ce courrier par la PJJ* ».

La chambre prend acte de la réponse du président de l'association selon laquelle « *il sera procédé au renouvellement des autorisations dans le cadre de l'évaluation externe prévue par la loi du 2 janvier 2002 et le décret n° 2007-975 du 15 janvier 2007, selon un calendrier qui doit être précisé par l'Agence Nationale d'Evaluation et de la Qualité des Etablissements et Services Sociaux et Médico-Sociaux (ANESM).* ».

b) L'absence de contractualisation avec les autorités de tutelle

Fin 2007, l'association n'avait conclu, avec les différentes autorités chargées de l'autorisation définies à l'article L. 313-3 du code de l'action sociale et des familles, ni même avec les organismes de protection sociale, aucun contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM) prévu depuis 2002⁶ par l'article L. 313-11 du CASF.

La chambre s'étonne que l'association n'ait pu finaliser, malgré sa taille, la diversité de ses secteurs d'intervention et l'importance des financements publics dont elle bénéficie (près de 77 millions d'euros en 2007), la mise en place de tels contrats pluriannuels avec les autorités chargées de la tarification, lesquelles, en application des dispositions de l'article L. 313-13 du code de l'action sociale et des familles, demeurent également ses autorités de contrôle. Sur cette question, l'importance des moyens financiers publics mis à la disposition de l'association, ainsi que l'exercice par elle de missions de service public, rendent souhaitable le conventionnement, même lorsque celui-ci n'est pas formellement imposé.

Elle recommande à l'association de s'engager plus fortement dans un processus de contractualisation, d'autant que la gestion d'entités de nature juridique variée, implique que les autorités de tutelle, puissent s'assurer de la destination finale des fonds versés. Les conventions à conclure devraient, en outre, intégrer des échéanciers de versements prévisionnels liés aux besoins de trésorerie de l'association.

Selon le président « *si les CPOM étaient bien prévus par le CASF, les services déconcentrés de l'Etat n'ont saisi officiellement les associations de la possibilité de contractualiser qu'après la publication de la circulaire du 18 Mai 2006 relative à la pluri-annualité budgétaire et à la dotation globalisée commune à plusieurs établissements et services sociaux et médico-sociaux, complétée par la circulaire du 26 Mars 2007.* » La chambre prend acte de la signature avec la DDASS du Pas-de-Calais, le 29 septembre 2008, d'un premier CPOM relatif aux ESAT et des négociations en cours concernant trois autres CPOM (Adultes handicapés, CHRS et Enfance handicapée).

⁶ Loi 2002-2 du 2 janvier 2002 puis ordonnance 2005-1477 du 1^{er} décembre 2005.

c) La situation au regard de la réglementation sur la sécurité Incendie

L'arrêté du 19 novembre 2001 portant approbation de dispositions complétant et modifiant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public mentionne, en son annexe II, une périodicité de visite de trois ans pour les établissements de type « J » classés en 3^{ème} et 4^{ème} catégorie. L'examen des procès-verbaux de visites de la commission de sécurité, transmis par l'association, montre que ce délai a été dépassé pour les quatre établissements suivants:

Etablissement	Commune	Date avant dernière visite	Date dernière visite
EHPAD	NOYELLES	24/02/2005	27/05/2008
EHPAD	VIMY	21/09/2005	19/11/2008
EHPAD	NANTERRE	14/01/2005	Pas de nouvelle visite
MECS	FREVENT	27/09/2004	17/11/2008

De plus, la chambre relève que d'autres établissements, classés en 5^{ème} catégorie et n'étant pas, de ce fait, réglementairement soumis à une visite périodique (ou à un contrôle de l'inspection du travail dans le cas des ESAT), qui accueillent un public « fragile » (enfants ou adultes handicapés notamment) dans un environnement sensible (machines outils, stocks de matières...), pourraient faire l'objet de visites de sécurité périodiques :

Etablissement	Commune	Date dernière visite
IME	BETHUNE	1999
ESAT	AVESNES	1999
ESAT	BULLY	1995
ESAT	LIEVIN	1999
ESAT	ARRAS	1999
FOYER	LAMARTINE	1997

Selon le président, cette situation ne résulte pas de l'absence de volonté de l'association, les échéances réglementaires de visites étant programmées par le SDIS et les mairies. Toutefois, la chambre relève que l'association, à défaut d'apporter la preuve matérielle qu'elle a sollicité lesdites visites, risque de voir sa responsabilité engagée en cas de sinistre. Elle note d'ailleurs qu'elle a recruté un « préventionniste » chargé d'épauler les directeurs pour préparer les visites de sécurité.

C. L'organisation des achats

Par délibération du 20 janvier 2007, le conseil d'administration a mandaté le président pour représenter le pouvoir adjudicateur et signer les marchés passés en application des dispositions de l'article 3 de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics qui dispose que « *les pouvoirs adjudicateurs soumis à la présente ordonnance sont les organismes de droit privé ou les organismes de droit public autres que ceux soumis au code des marchés publics dotés de la personnalité juridique et qui ont été créés pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial, dont l'activité est financée majoritairement par un pouvoir adjudicateur soumis au code des marchés publics* » et des dispositions du décret n° 2005-1742 du 30 décembre 2005 pris pour l'application de cette ordonnance. Si la chambre valide la position de l'association sur ce point, elle constate que la mise en place des procédures applicables aux marchés est intervenue plus d'un an après l'entrée en vigueur des dispositions du décret précité.

Par cette même délibération, le conseil d'administration a décidé la création d'une commission d'appel d'offres composée d'un vice-président du conseil d'administration, du directeur général des services, du directeur des services techniques et du directeur adjoint des services techniques. La chambre observe que la composition d'une telle commission, dont la création n'est pas obligatoire, fait majoritairement appel à du personnel technique de direction, ce qui ne place pas, a priori, ladite commission dans une situation d'indépendance et de neutralité par rapport à sa mission d'achat. Dans un souci de transparence, ce dispositif pourrait être amélioré en élargissant sa composition à des personnels administratifs non impliqués dans l'élaboration et la validation des cahiers des charges ou dans l'analyse des offres.

Au cours de la période 2003-2007, le montant annuel des achats de fournitures, travaux et services a progressé de 15 % pour passer de 20,1 à 23,1 millions d'euros. Selon l'association, la procédure « Achats » mise en œuvre en 1998 est toujours en vigueur. D'après les documents fournis, cette procédure se résume à la mise en place des circuits de bons de commande, de demandes d'intervention d'un prestataire de service et des modalités de réception des prestations, ainsi que de gestion, de comptabilisation et de paiement des factures fournisseurs. Cette organisation n'apparaît pas suffisante pour répondre aux obligations de l'association en matière de commande publique. En effet, l'instruction n'a pas permis de constater l'existence d'une référence à une quelconque nomenclature par famille de fournitures, de services et de travaux. De plus, les dispositions internes précitées font apparaître que les procédures d'achat de fournitures et services relèvent des directeurs d'établissement à l'exception de celles concernant les investissements, centralisées par la direction technique du siège, ce qui ne permet pas à l'association de regrouper les besoins de même nature relevant de plusieurs établissements et, par conséquent, d'évaluer, avant la passation des marchés, le montant global de ses besoins. L'association précise que le système informatique ne permet pas l'édition d'un état récapitulatif, la création des comptes fournisseurs étant réalisée par les établissements. La chambre prend acte de la réponse de son président selon laquelle « *l'organisation des achats est modifiée depuis le 1^{er} janvier 2008 par la mise en œuvre d'un progiciel de gestion intégré permettant la centralisation des besoins de même nature relevant de plusieurs établissements* ». Selon cette même réponse, « *deux techniciens supplémentaires des services techniques suivront une formation sur la commande publique en 2009* ».

Excepté le marché de travaux relatif à la construction de l'IME d'Hénin-Beaumont, l'association n'a passé, en 2007, qu'un seul marché de fournitures (produits d'incontinence – le 9 mai 2007) alors que plusieurs prestations de fournitures ou de services de même nature ont dépassé le seuil d'appel d'offres de 210 000 euros. Si l'on excepte les prestations réalisées par des opérateurs nationaux (EDF, Poste...), le montant des prestations ayant échappé aux dispositions du décret n° 2005-1742 du 30 décembre 2005 fixant les règles applicables aux marchés passés par les pouvoirs adjudicateurs mentionnés à l'article 3 de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 peut ainsi être estimé à près de 8,5 millions d'euros, soit 37 % du montant total des achats réalisés par l'association en 2007. La chambre observe que de nombreux achats demeurent en conséquence « hors marchés » et que, d'une façon générale, l'organisation et les pratiques en vigueur, en matière de commande publique, exposent l'association à des risques contentieux susceptibles de porter atteinte à ses intérêts financiers. Elle prend acte de la réponse de son président selon laquelle « *l'engagement des premières procédures publiques de consultation, notamment en ce qui concerne les fournitures, implique un travail important et complexe de rédaction des cahiers des charges.* ».

D. Les organismes liés à l'association

L'association se caractérise par le grand nombre de structures (SAS, SCI, associations...) gérées ou administrées par des administrateurs ou des cadres salariés de la Vie Active, avec lesquelles elle entretient des liens financiers. L'examen des procès-verbaux du conseil d'administration montre par ailleurs que le rythme de création de ces structures s'est accéléré entre

2005 et 2007. La chambre constate l'organisation mise en place, observe qu'elle ne participe pas à la transparence de l'action de l'association et souligne le risque de conflits d'intérêts de certains administrateurs de l'association et des dites structures.

L'examen des procès-verbaux des conseils d'administration de l'association n'a pas permis de démontrer que les représentants⁷ s'abstiennent de participer au vote lorsqu'ils sont intéressés, à titre personnel, dans les affaires concernant un des organismes dans lequel ils détiennent un mandat de représentation⁸. Outre la présence d'administrateurs de « La Vie Active » dans ces organismes, des relations financières, sous forme de prises de participations, d'avances, de subventions ou de placements financiers, interviennent à leur profit. A titre d'exemple, les commissaires aux comptes, chargés de certifier les comptes de l'association « La Vie Active » certifient les comptes de la SAS « Les ateliers de Souchez » avec laquelle elle entretient des relations tant financières que de soutien logistique. Lorsque ces organismes n'ont pas l'obligation de faire certifier leur comptes par un commissaire aux comptes, leur président procède à cette certification, alors qu'il est, en même temps, administrateur ou dirigeant de l'association « La Vie Active ». Enfin, depuis novembre 2007, l'association a fusionné ses comptes bancaires avec ceux de l'association « La Vie Active Loisirs », de la SCI « Le Village », de l'association « Aide Active à Domicile », de la SCI « Beffara » et de la SAS « Les Ateliers de Souchez ».

La chambre recommande à l'association de mettre en place des règles déontologiques de prévention des conflits d'intérêts pouvant affecter les administrateurs siégeant à son conseil d'administration et de transparence de ses relations, financières ou logistiques, avec les organismes auxquels elle est liée. Elle prend acte de la réponse du président de l'association selon laquelle « *le règlement intérieur sera modifié en conséquence* ».

III. L'ACTIVITE ET LA GESTION DU PERSONNEL DE L'ASSOCIATION

A. L'activité

L'activité de l'association s'exerce sur plusieurs secteurs d'intervention (enfance, personnes âgées, handicap, formation, tutelles aux majeurs...).

1. Les données quantitatives

L'activité a globalement progressé de 11 % entre 2003 et 2007. Comme l'indique l'annexe III, certains secteurs connaissent une plus faible progression (enfance : 4 %, travail adapté : 6 %), que d'autres qui voient leur activité fortement augmenter (personnes âgées : 34 %, formation : 78 %, tutelles aux majeurs protégés : 54 %). Seul le secteur social connaît une baisse d'activité essentiellement sur les MECS (-2 %). Les trois secteurs « historiques » de l'association assurent la majeure partie de l'activité de l'association : l'enfance (260 000 journées), les personnes âgées (204 000 journées) et le travail adapté (170 000 journées).

Tous secteurs confondus, l'offre a globalement évolué de 11,6 %, soit une progression logiquement proche de celle de l'activité. Comme l'indique l'annexe III, la structure de l'offre reste assez stable et montre que les secteurs de l'enfance et le travail adapté représentent respectivement

⁷ Y compris les membres des Hauts conseils qui, selon le PV du CA du 22/4/2006, sans avoir voix délibérative, sont amenés à donner des « avis d'experts ».

⁸ Procès verbaux des 20 janvier 2007 (Avenir Pro, SAS Souchez, Vie active à Domicile), 15 mai 2006 (Avenir Pro) et 21 janvier 2006 (Avenir Pro).

près de la moitié et du quart de l'offre totale. La chambre observe que les projets de construction d'EHPAD (480 places) conduisent à quasiment doubler l'offre d'accueil de personnes âgées dépendantes à l'horizon 2012 (555 fin 2007). Par ailleurs, il ressort des réponses obtenues par l'association auprès de la direction des affaires sanitaires et sociales et du conseil général, respectivement compétents sur les secteurs qui les concernent que, fin 2007, l'association offre, au plan départemental, plus du tiers des places des établissements destinées à l'enfance handicapée (et même 42 % des places d'IME) et près du quart des postes de travail adapté et des mesures de tutelles aux majeurs protégés. Globalement, l'association représente 20 % des places installées, au titre de l'action sociale et médico-sociale, sur le territoire du département du Pas-de-Calais.

2. Le financement de l'activité

a) Un financement très majoritairement institutionnel

Tous secteurs confondus, l'activité de l'association est majoritairement financée par les financeurs institutionnels de l'action sociale et médico-sociale (en milliers d'euros) :

Catégorie	Financeurs institutionnels						Total	Total	TOTAL
	Etat	Dépt	CNE	CAF	CPAM	Total	usagers	autres	
Montant 2003	15 409	16 325	27	1 172	24 227	57 160	5 527	22 755	85 442
Montant 2007	22 420	21 012	31	279	33 177	76 919	8 215	17 126	102 260
<i>Evolution</i>	45%	29%	15%	-76%	37%	35%	49%	-25%	20%
Structure 2003	27%	29%	0%	2%	42%	67%	6%	27%	
Structure 2007	29%	27%	0%	0%	43%	75%	8%	17%	
<i>Evolution</i>	8%	-4%	53%	-82%	2%	12%	24%	-37%	

Source : La Vie Active.

La part des financements institutionnels passe de 67 % en 2003 à 75 % en 2007, ce qui correspond à une augmentation de près de 20 millions d'euros. Pour ce dernier exercice, les parts respectives de ces financements pour l'Assurance Maladie, l'Etat et le conseil général du Pas-de-Calais s'élèvent respectivement à 43 %, 29 % et 27 %. Cette structure de financement est restée relativement stable entre 2003 et 2007. La part des financements provenant de l'utilisateur et des autres recettes passe de 33 % à 25 %. Celle laissée à la seule charge de l'utilisateur augmente de 2,7 millions d'euros (+49 %), ce qui représente, en 2007, 8 % du financement total de l'activité (contre 6 % en 2003).

b) Le financement selon les secteurs d'activité

En 2007, trois secteurs d'activité absorbent 79 % des financements reçus par l'association. Il s'agit de l'enfance (32 % avec 32,4 millions d'euros), du travail adapté (26 % avec 26,3 millions d'euros) et des personnes âgées dit « médicalisé » (21 % avec 21,1 millions d'euros). Le secteur de l'enfance demeure principalement financé par l'assurance maladie, celui du travail adapté par les aides de l'Etat et les recettes tirées de l'activité commerciale. Quant au secteur des personnes âgées (EHPAD), le financement institutionnel provenant du conseil général (via l'APA) et de l'Etat est complété par celui des usagers (7,4 millions d'euros) qui a subi une progression de 48 % au cours de la période 2003-2007 (cf. Annexe IV). La chambre observe que les activités de l'association sont financées par les acteurs du champ social et médicosocial sectoriellement compétents.

B. Le personnel

1. Les effectifs

a) Les données quantitatives

Exprimé en équivalents temps plein, l'effectif reste stable au cours de la période. Pour autant, l'effectif total (nombre de personnes présentes au 31 décembre) progresse de 4 % et l'effectif permanent (CDI à temps plein et présent du 1^{er} janvier au 31 décembre) augmente de 21 %.

EFFECTIFS au 31 décembre	2003	2007	Evolution
Effectif en ETP	2 317	2 322	0%
Effectif total	2 744	2 859	4%
Effectif permanent	1 531	1 847	21%

Source : La Vie Active bilans sociaux 2003 à 2007.

L'examen de la décomposition de l'effectif par type de contrats de travail employé au cours de l'exercice 2007, a fait apparaître une discordance de 145 salariés entre le pointage effectué établissement par établissement (3 376 salariés) et la déclaration DADS 2007 (3 231 salariés). Selon la réponse du président de l'association, « la DADS prend en compte l'ensemble des personnes ayant perçu une rémunération au cours de l'année de référence, mais les personnes relevant de la MSA n'apparaissent pas dans la DADS. Par ailleurs, les personnes ayant deux fiches «salariés» (travail dans deux établissements) peuvent apparaître deux fois dans un décompte établissement par établissement mais n'apparaissent qu'une fois dans la DADS ». La chambre constate que cette réponse n'est appuyée d'aucun décompte justifiant précisément l'écart constaté et note la difficulté rencontrée par l'association pour connaître et suivre la répartition de ses effectifs.

b) La structure des effectifs

Fin 2007, les travailleurs handicapés (TH), les techniciens et les agents d'encadrement représentent respectivement 31 %, 29 % et 8 % des effectifs de l'association. Cette structure demeure relativement stable au cours de la période 2003-2007, sauf pour les techniciens.

Répartition par catégorie statutaire							
	Cadres	Techniciens	Employés	Agents	CAE- CES	T.H.	TOTAL
Effectif 2007	221	823	255	590	95	875	2859
Structure 2007	8%	29%	9%	21%	3%	31%	
<i>Effectif 2003</i>	<i>213</i>	<i>447</i>	<i>430</i>	<i>671</i>	<i>132</i>	<i>851</i>	<i>2744</i>
<i>Structure 2003</i>	<i>8%</i>	<i>16%</i>	<i>16%</i>	<i>24%</i>	<i>5%</i>	<i>31%</i>	

Source : La Vie Active bilans sociaux 2003 à 2007.

Les femmes représentent globalement 57 % de l'ensemble du personnel, proportion qui a légèrement augmenté au cours de la période sous revue (55 % en 2003). Cette proportion ne se retrouve cependant pas dans les catégories « cadres » (59 % d'hommes en 2007) et « travailleurs handicapés » (68 % d'hommes en 2007). L'examen effectué selon l'ancienneté des salariés montre que, fin 2007, 54 % des agents possèdent moins de dix années d'ancienneté. Entre 2003 et 2007, l'effectif des agents ayant plus quinze ans d'ancienneté a progressé de 52 %. Les 2/3 des agents sont âgés de plus de 35 ans même si une progression de 30 % des moins de 25 ans est à observer. Enfin, la majorité du personnel de l'association dépend de conventions collectives nationales de travail (CCNT). La principale convention, celle du 15 mars 1966 pour les établissements et services accueillant des personnes inadaptées et handicapées, concerne près de la moitié des effectifs. Celle

du 31 octobre 1951 pour les établissements privés d'hospitalisation, de soins, de cure et de garde, à but non lucratif, concerne 15 % des effectifs. Sur la période, l'effectif bénéficiant d'un contrat de travail à temps complet a progressé de 9% principalement au profit des femmes (+18 %). Toutefois, fin 2007, les 2/3 seulement des femmes travaillaient à temps complet, contre 84 % des hommes.

c) L'absentéisme

Selon les bilans sociaux établis annuellement par « La Vie Active », le nombre de jours d'absence a diminué de 5 % et le taux global d'absentéisme calculé (en jours) est passé de 15 à 12 %⁹. La chambre relève toutefois une augmentation de 49 % des jours d'absentéisme dû aux accidents du travail. A cet égard, l'association connaît une progression de 18 % des accidents du travail, augmentation qui résulte principalement des accidents survenus dans les ateliers des établissements et services d'aide par le travail (ESAT) qui ont augmenté de 74 %.

La chambre observe également qu'en application de la convention collective nationale de 1951, l'association a mis en place, pour le personnel relevant de ladite convention, une prime dite « décentralisée » dont l'attribution a pour but d'améliorer la rémunération des salariés les plus assidus et ponctuels. Le montant total versé en 2007 s'élève à 390 000 euros¹⁰ et concerne 527 agents, soit la totalité du personnel relevant de la convention collective précitée, pour des montants de prime variant de 1,62 à 4 402,24 euros et un montant annuel moyen de 740 euros.

d) Les heures supplémentaires et les astreintes

Au cours de la période sous revue, l'enveloppe des heures supplémentaires et complémentaires et des rappels d'heures a globalement progressé de 45 %. Par ailleurs, le montant des astreintes payées au personnel a progressé de 32 % en passant de 184 000 euros en 2003 à 243 000 euros en 2007. Au regard du tableau nominatif fourni par l'association, la chambre observe que la quasi totalité des bénéficiaires relève de l'encadrement (directeurs et chefs de service). Dans sa réponse à la chambre, le président de l'association confirme cette situation en expliquant *que « jusque en 2006, seuls les astreintes cadres étaient conventionnellement rémunérées. L'accord de branche du 21 avril 2005 agréé le 21 septembre 2006 n'a fait évoluer la situation que très légèrement »*.

2. Les rémunérations et les avantages sociaux

a) L'évolution générale des rémunérations

Si les effectifs (exprimés en équivalents temps plein) restent stables au cours de la période sous revue, les charges de personnel progressent de 22 % et représentent près des trois-quarts des charges courantes de fonctionnement. Selon l'association, ce constat s'explique par le fait que les conventions collectives précitées prévoient une évolution des salaires liée à l'ancienneté. En moyenne, les indices évoluent tous les trois ans pour la CCNT 1966. Pour certains emplois, le poids de l'ancienneté représente un écart de près de 70 % entre un indice de débutant et un indice de personnel comptant trente ans d'ancienneté. Pour la CCNT 1951, l'ancienneté est prise en considération à hauteur de 1 % supplémentaire de l'indice de base tous les ans. L'association précise par ailleurs que la valeur du point conventionnel a progressé et est venue s'ajouter à l'effet

⁹ Selon la réponse du président de l'association, « les taux (d'absentéisme) en heures sont respectivement pour 2003 et 2007 de 8,93 % et de 7,91 % ».

¹⁰ Soit 5% de la masse salariale brute des agents considérés (7.705 K€ en 2007), ce que prévoit effectivement l'annexe III de la convention collective.

ancienneté, qu'une part des rémunérations concerne les travailleurs handicapés des ESAT dont le salaire est basé sur un pourcentage du SMIC qui a bénéficié d'une augmentation relativement importante au cours de ces cinq dernières années et que le nombre de contrats aidés permettant de bénéficier d'aides, tant sur le salaire, que sur les charges sociales, a diminué au cours de la période,¹¹ au profit d'embauches sous statut conventionnel. Selon l'association, ces mouvements expliquent l'écart entre la relative stabilité des effectifs et l'augmentation importante de la masse salariale.

La chambre relève que la masse salariale correspondant aux effectifs relevant de chacune des conventions collectives ne progresse pas de façon identique¹².

	2003	2007	Evolution	Structure 2007
Répartition masse salariale^(*) par convention collective - (en K€)				
CCNT 1966	37 474	44 124	18%	64%
CCNT 1951	7 040	11 534	64%	17%
TH	8 911	10 148	14%	15%
CCNT 1988	352	916	160%	1%
Autres statuts	4 470	2 345	-48%	3%
Total	58 247	69 067	19%	
Répartition des effectifs Par convention collective	2 003	2007	Evolution	Structure 2007
CCNT 1966	1 378	1389	1%	49%
CCNT 1951	309	426	38%	15%
TH	851	875	3%	31%
CCNT 1988	9	27	200%	1%
Autres statuts	197	142	-28%	2%
Total	2744	2859	4%	

Source : La Vie Active-DADS 2003 et 2007.

(*) Salaires bruts + charges patronales.

Les agents bénéficiaires de la CCNT 1966 dont l'effectif est resté quasiment stable (+1 %) ont vu leur masse salariale progresser de 18 %. La forte augmentation (+38 %) de l'effectif des agents relevant de la CCNT 1951, s'est traduite par une hausse de 64 % de leur masse salariale. Fin 2007, les agents relevant de la CCNT 1966 représentent 49 % des effectifs de l'association et pèsent pour 64 % dans la masse salariale de l'association.

b) La rémunération des cadres

Au cours de la période 2003-2007, la masse salariale annuelle du personnel d'encadrement est passée de 5,8 à 7,4 millions d'euros. Toutefois, cette progression apparaît plus liée à l'augmentation de l'effectif (+20 %) qu'à celle des conditions de rémunération (+6 %). Sur cette même période, et selon les bilans sociaux produits par l'association, l'écart entre la rémunération

¹¹ 199 fin 2003 contre 71 fin 2007.

¹² Les extractions comptables fournies concernant la répartition de la masse salariale par convention collective nationale montre des discordances avec les comptes de résultats des exercices correspondants, situation que l'association explique en indiquant que « le logiciel ALFA ne permet pas de travailler selon les conventions collectives ».

moyenne des cadres et celle de l'ensemble du personnel (hors TH) tend à se creuser légèrement (+5 %).

A compter de 2003, l'association a engagé un processus¹³ tendant à distinguer deux catégories d'établissements (1^{ère} et 2^{ème} catégorie) selon la charge de travail, le nombre d'agrément, la complexité de la problématique prise en charge, etc. Le nouveau classement des établissements concernés, à compter du 1^{er} janvier 2005, a été approuvé par délibération du conseil d'administration en date du 17 janvier 2004. La chambre relève qu'à nombre d'établissements constant, c'est-à-dire en écartant les rémunérations de directeurs d'établissement ayant ouvert ou fermé au cours de la période, la rémunération des directeurs a globalement augmenté de 9,8 % et que, pour les seuls directeurs reclassés du niveau 2 au niveau 1 (AAP Arras, FAM Guînes, Foyer Souchez, MECS Calais et DRH), l'augmentation s'élève à 12,7 %¹⁴.

A cet égard, la chambre constate qu'au regard des exigences posées par le décret du 19 février 2007¹⁵, huit directeurs d'établissement ne possédaient pas, fin 2007, le niveau de diplôme requis pour diriger l'établissement qui leur est confié. Selon l'association, si certains d'entre eux suivent une formation, d'autres seront formés avant 2014 ou 2017, le décret précité prévoyant un délai de mise en conformité des exigences de qualification, de dix ans pour les agents en fonction à la date d'entrée en vigueur de la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002, ou de sept ans pour les professionnels recrutés après le 4 janvier 2002. Il n'en reste pas moins que fin 2007, 17 % des établissements de la Vie Active sont dirigés par des agents n'étant pas à jour des exigences de qualification prévues par la réglementation.

c) Le bénéfice de dispositions particulières à certaines catégories de personnel

Le montant des avantages en nature comptabilisés et attribués au personnel de l'association a progressé de 22 % au cours de la période.

Au cours de l'année 2007, 146 agents ont bénéficié de repas pris gratuitement et comptabilisés en avantage en nature pour un montant total de 78 279 euros selon l'état nominatif produit par l'association. La chambre relève toutefois que, selon la liste fournie, 958 agents bénéficient de repas gratuits non comptabilisés en avantages en nature dans la mesure où, selon l'association, ils sont amenés, par nécessité de service, à prendre leur repas avec les personnes dont ils ont la charge éducative, pédagogique, sociale ou psychologique et où leur présence, au moment des repas, résulte d'une obligation professionnelle figurant, soit dans le projet pédagogique ou éducatif de l'établissement, soit dans un document de nature contractuelle. La chambre observe que ces agents représentent 91 %¹⁶ de l'effectif total permanent de l'association (hors TH) et s'interroge sur le caractère quasi-général de cette fourniture de repas au personnel des établissements. Elle invite l'association à définir, en application des dispositions de la lettre circulaire n° 2005-129 du 6 septembre 2005 du ministre des affaires sociales, le personnel, ou les catégories de personnel ayant une charge éducative, sociale ou psychologique qui l'oblige à être présent au moment des repas des personnes dont il a la charge, étant attendu qu'une telle charge ne saurait se déduire du fait que les heures de repas soient intercalées dans les horaires de travail mais est uniquement liée à la nature de la mission des agents auprès des personnes prises en charge. Elle prend acte de la

¹³ Avenant 265 à la CCNT de 1966 rénovant le statut des cadres.

¹⁴ Source : comparatif « poste à poste » de la rémunération du directeur (CCNT 1966) de chacun des établissements concernés entre 2003 et 2007.

¹⁵ Décret n° 2007-221 du 19 février 2007 pris en application du II de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles relatif aux modalités de délégation et au niveau de qualification des professionnels chargés de la direction d'un ou plusieurs établissements ou services sociaux ou médico-sociaux.

¹⁶ Selon la réponse produite à la chambre par le président de l'association, « rapporté à l'effectif total hors TH (1984), le taux est de 48 % ».

réponse du président de « La Vie Active » à l'appui de laquelle est joint le procès-verbal de la dernière commission « Relations Sociales » mentionnant que « *cette question a été débattue en vue d'une mise à plat du dossier.* ».

L'association fournit un logement à titre gratuit à neuf de ses agents pour un montant total comptabilisé en avantage en nature de 34 613 euros. Aucun salarié ne dispose d'un logement mis à sa disposition moyennant une participation locative.

Antérieurement à l'année 2004, une douzaine de directeurs (directeurs d'IME, directeurs de CAT), qui avaient tous en commun d'être issus de l'éducation nationale, bénéficiaient d'un versement retraite auprès de la MRIFEN. Par délibération en date du 17 janvier 2004, le conseil d'administration a décidé d'étendre à tous les autres directeurs le bénéfice de cet avantage de retraite complémentaire. En 2007, l'association a ainsi versé une somme de 960 euros pour chaque directeur non issu de l'éducation nationale. L'ensemble des versements effectués à ce titre s'est élevé à 37 000 euros pour un effectif total de 27 directeurs¹⁷.

d) Les dispositions en faveur du directeur général

Une carte bleue lui a été attribuée (plafond journalier de 3 500 euros en dépenses et de 200 euros en retrait), essentiellement pour payer des frais de restaurant ou, plus accessoirement, des dépenses de stationnement. Cette carte a été débitée pour un montant total de 1 847 euros, en 2007, somme comptabilisée au titre des conventions réglementées par le commissaire aux comptes dans son rapport spécial.

Le directeur général bénéficie également d'un véhicule de fonction (LAGUNA puis 307) dont l'usage donne annuellement lieu à la comptabilisation d'un avantage en nature calculé en fonction du kilométrage parcouru à titre privé par l'intéressé,¹⁸ justifié par la tenue d'un carnet de bord dont le kilométrage est annuellement arrêté. L'avantage en nature correspondant est correctement mentionné sur les fiches de paie de l'intéressé pour un montant total de 1 639 euros en 2007.

Il lui est également attribué une indemnité d'astreinte mensuelle de 709 euros¹⁹ (valeur décembre 2007), en application de l'article 5 de son contrat de travail. La chambre relève que l'article 3 du même contrat « Horaires de travail » dispose que le « *présent contrat est conclu et accepté sans horaire de travail de référence. La notion de responsabilité permanente, l'indépendance et la souplesse nécessaires à l'exercice de la fonction excluent toute fixation d'horaires. En conséquence, n'est pas soumis à un horaire préalablement défini* ». Selon l'association, le montant de l'indemnité est déterminé en fonction des règles relatives aux astreintes propres à la branche médico-sociale. La chambre observe toutefois que l'absence totale de référence à un horaire de travail est incompatible avec la notion d'astreinte qui se distingue légalement du temps de travail effectif accompli par le salarié²⁰ et que l'intéressé, en position de détachement de la fonction publique territoriale, ne relève pas des dispositions des conventions collectives applicables au personnel de l'association. Dans sa réponse adressée à la chambre, le président de « La Vie Active » indique qu'il « *sera procédé à un réaménagement de la présentation du calcul du salaire*

¹⁷ 7 directeurs bénéficient d'un versement à la MRIFEN (17 712 euros) et 20 directeurs bénéficient d'un versement au CSF (19 203 euros).

¹⁸ L'avantage en nature = (coût de location+entretien+assurance+carburant) X kilométrage annuel / kilométrage privé.

¹⁹ Cette indemnité vient abonder le traitement de base indiciaire (4 548 euros - décembre 2007) auquel s'ajoute une indemnité complémentaire (3 134 euros décembre 2007) définie par le contrat de travail comme étant égale à la différence entre la rémunération que percevrait le salarié au sein de son administration d'origine (traitement indiciaire (TI) + indemnité de résidence (1% du TI) + indemnité d'administrateur (38 % du TI) + prime de responsabilité (15 % du TI) + le 13^{ème} mois (8.33 % du TI) majorée de 15% (prime de détachement) et le traitement de base indiciaire.

²⁰ Cass soc. 3 juin 1998 – Cass soc. 9 mars 1999.

de l'intéressé, sur la base du décret du 13 Janvier 1986 ». Sur ce point, la chambre rappelle qu'en application du décret précité²¹ la rémunération afférente à l'emploi de détachement ne doit pas excéder la rémunération globale perçue dans l'emploi d'origine, « majorée, le cas échéant, de 15 pour 100. ».

3. Un régime particulier de prestations sociales

L'accord d'entreprise, conclu le 8 janvier 1991²², en application des articles L. 131.1 et suivants du code du travail, prévoit que le personnel bénéficie d'avantages sous forme de prestations de prévoyance, en plus de ceux dont il bénéficie déjà du fait de la convention collective de branche le régissant. Ces avantages conventionnels prennent la forme de prestations relevant respectivement d'un régime de prévoyance et d'un régime de mutuelle Santé.

a) Le régime de prévoyance

Le personnel de l'association bénéficie d'un régime de prévoyance²³ dans le cadre de deux contrats d'assurance collective conclu avec la mutuelle APREVA (anciennement PREVEA). Le tableau ci-dessous récapitule les sommes respectivement versées par les salariés et par l'employeur, en 2007 et en 2003, au titre de ces deux contrats :

« PREVOYANCE » (Montants en euros)	2003		2007	
	Contrat	Contrat	Contrat	Contrat
	CCNT 51 et 88	CCNT 66 et autres CC	CCNT 51 et 88	CCNT 66 et autres CC
SALARIE - toutes cotisations confondues	51 358	282 157	102 455	306 325
EMPLOYEUR- toutes cotisations confondues	55 236	309 867	111 556	343 253
TOTAL	106 594	592 024	214 011	649 578
EMPLOYEUR- toutes contrats confondus	365 103		454 809	
% Taux de prise en charge EMPLOYEUR	52%		53%	

Source : La Vie Active.

La chambre constate que le montant des cotisations prises en charge par l'association a progressé de 24 % entre 2007 et 2003 et qu'en 2007, il représente 53 % du total des versements effectués auprès des organismes de prévoyance. Elle prend acte de la réponse du président de l'association selon laquelle « Les cotisations prises en charge par l'association le sont en fonction de la répartition des taux de participation qui sont fixés par les conventions collectives et s'imposent à elle en application des mêmes conventions collectives. ».

b) Le régime de mutuelle « Santé »

Par l'accord d'entreprise précité, il a été mis en place une garantie « frais médicaux » obligatoire pour les salariés. Cette obligation figure dans les contrats de travail du personnel. Le prestataire retenu par l'association est la Mutuelle APREVA. La cotisation mutuelle est mensuellement précomptée sur le salaire des agents. Par ailleurs, le comité d'entreprise fixe chaque

²¹ Abrogé par le décret n°2008-654 du 2 juillet 2008.

²² Accord ayant fait l'objet de 4 avenants du 19 décembre 1991, du 12 janvier 2001, du 7 mai 2002 et du 31 décembre 2005.

²³ Les risques couverts sont le décès (200 % du salaire de référence - SR), l'invalidité et l'incapacité permanente de travail (rente comprise entre 78 % et 48 % du SR selon la catégorie) et la rente éducation (rente comprise entre 12 % et 8 % du SR selon l'âge des enfants à charge – max 26 ans).

année une participation qu'il verse à la Mutuelle APREVA et dont l'évolution est retracée dans le tableau suivant :

	2003	2007	Evolution
Cotisations salariés	624 310	779 030	25%
Complément Comité d'entreprise	102 112	112 377	10%
Taux de prise en charge	16%	14%	

Source Fiche de paie globalisées.

En 2007, 1 461 salariés de l'association ont bénéficié des prestations de la Mutuelle précitée sous forme de remboursements pour un montant total de 662 134 euros. Les bilans produits font état, pour 2007, de 2 364 bénéficiaires, soit 1461 adhérents salariés et 903 conjoints et enfants, plus 15 bénéficiaires préretraités et 96 bénéficiaires retraités. Les bénéficiaires retraités cotisent directement auprès de la Mutuelle précitée et le comité d'entreprise ne participe pas à leur cotisation.

En définitive, l'ensemble des contributions versées par l'association à son personnel au titre des prises en charge à caractère social, s'élève pour l'exercice 2007, à 945 787²⁴ euros, soit une aide moyenne annuelle de 330 euros par salarié.

IV. LA GESTION COMPTABLE ET FINANCIERE DE L'ASSOCIATION

La chambre a successivement examiné la situation financière au vu des comptes produits (A) et la tenue de la comptabilité (B).

A. La situation financière au vu des comptes produits

L'analyse financière a été conduite sur la période 2003-2007 à partir des comptes certifiés par le commissaire aux comptes de l'association. Les comptes de résultats et les bilans établis pour la période sous revue sont présentés en annexes V et VI.

1. L'évolution des charges et produits de fonctionnement

Sur la période, les charges augmentent globalement de 25 %. Les charges courantes de fonctionnement qui représentent la quasi-totalité des dépenses totales de l'association progressent de 17 % sous l'influence notamment de l'augmentation des frais de personnel. Les produits courants de fonctionnement progressent de 20 % sur la période et représentent la très grande majorité (entre 99 et 95 %) des produits de l'association. Les dotations reçues au titre de la tarification des établissements, dont le montant global progresse de 26 % sur la période, représentent, fin 2007, plus de 85 % des produits de fonctionnement.

²⁴ Ce montant correspond, pour l'exercice 2007, aux contributions conventionnelles « Prévoyance » (454 809 €) et à la contribution réglementaire versée au comité d'entreprise (490 978 €) en application des dispositions de l'article L. 432-7 du code du travail.

2. L'évolution des soldes de gestion (analyse des comptes de résultats)

Après avoir fléchi en 2004 et 2005, l'excédent brut d'exploitation²⁵ retrouve son niveau de début de période, soit environ sept millions d'euros. Le résultat de fonctionnement (produits de fonctionnement – charges de fonctionnement) progresse sensiblement en 2006 et 2007. Le résultat financier n'est excédentaire qu'en 2007, situation qui s'explique par l'importance des produits financiers perçus au cours cet exercice et que l'association justifie par la hausse de la trésorerie liée au versement d'importantes subventions d'investissement (ces crédits étant consommés ultérieurement), au versement du prix de vente de l'ensemble immobilier LE PLA ainsi qu'à l'accroissement relatif du taux de rémunération des placements. Le résultat exceptionnel reste constamment excédentaire au cours de la période avec une augmentation importante sur l'exercice 2007 que l'association explique par les plus values générées, d'une part, par la vente du PLA, d'autre part, par l'apport de l'immeuble du siège à la SCI BEFFARA. En définitive, elle voit son résultat net plus que décupler au cours de la période, en raison principalement de l'augmentation de ses résultats financiers et de ses résultats exceptionnels.

3. Les ratios de structure financière (analyse du bilan)

L'examen des principaux ratios financiers fait apparaître que l'association se trouve, sur l'ensemble de la période et plus particulièrement en 2007, dans une situation financière confortable. Le montant des capitaux propres est sensiblement supérieur à l'actif immobilisé et aux dettes. L'encours de la dette est tel qu'il représente moins de quatre années de résultat d'exploitation. La mobilisation de l'actif circulant permet aisément de rembourser les dettes à long terme comme les dettes à court terme. Enfin, la trésorerie immédiate, en caisse et en valeurs mobilières placées, représente 1,8 fois le montant des dettes à court terme.

Il ressort des soldes de gestion comme de l'analyse de la structure financière conduite sur les comptes produits par l'association que celle-ci possède une solidité financière indéniable et des marges de manœuvre confortables. Cette analyse se trouve confirmée par la Banque de France qui, par lettre du 4 août 2008, a attribué à l'association, « à la suite de l'examen des documents comptables arrêtés au 31 décembre 2007, la cotation C3+ »²⁶.

4. La gestion de la dette

De 2003 à 2007, l'encours de la dette a diminué de 15 % passant de 15,5 à 12,7 millions d'euros. Fin 2007, l'encours de la dette représente 12 % des produits de fonctionnement contre 18 % en 2003. Trois établissements bancaires (Caisse d'Épargne, Crédit Foncier et Société Générale) sont les principaux prêteurs. L'examen des taux moyen de la dette en fonction des établissements prêteurs n'appelle pas d'observation particulière. L'examen des tableaux d'amortissement des emprunts contractés par l'association montre que 50 % du capital restant dû au 31 décembre 2007 est à rembourser avant le 31 décembre 2011.

Selon l'association, un appel d'offres est lancé pour financer les investissements une fois par an au mois de décembre. Les propositions des banques sont présentées en commission des finances qui choisit la (ou les) banques retenues en fonction des taux proposés. Si la chambre salue cette procédure de publicité mise en place pour procéder aux emprunts, elle observe que le conseil

²⁵ L'EBE correspond ici au résultat d'exploitation auquel est rajouté le montant des diverses dotations (amortissements, provisions...).

²⁶ Le code C signifie un niveau d'activité compris entre 50 et 150 millions d'euros et le code 3+ indique que la capacité de l'association à « honorer ses engagements financiers est très forte mais présente une certaine sensibilité aux évolutions de l'environnement ».

d'administration n'a pas délibéré sur les objectifs à atteindre dans le cadre de la gestion de la dette ni sur les résultats obtenus par rapport à ces objectifs. Elle prend acte de la réponse du président de l'association selon laquelle, « à partir de l'exercice 2009, la définition d'objectifs de gestion annuelle de la dette fera l'objet d'une délibération du conseil d'administration ».

5. La gestion de la trésorerie

Les disponibilités de l'association ont fortement progressé au cours de la période 2003-2007 au point que, fin 2007, leur montant représente 89 jours de dépenses de fonctionnement, contre 30 jours en 2003. La chambre souligne le caractère pléthorique de cette trésorerie et s'interroge sur l'intérêt de continuer à recourir à l'emprunt pour financer l'investissement, alors même que les remboursements effectués demeurent supérieurs aux emprunts souscrits. Dans la réponse qu'il a adressée à la chambre, le président de l'association indique que « le caractère pléthorique de la trésorerie est spécifique à l'année 2007. (...) Le recours aux emprunts est lié aux modes de financement des projets et a pour but l'autonomie financière des établissements. (...) Un non-recours à l'emprunt dès l'origine, rendrait très difficile une prise en compte ultérieure des charges d'amortissement par les autorités de tarification. ». La chambre observe cependant qu'au vu des comptes annuels de l'exercice 2009, la trésorerie de l'association s'est maintenue au même niveau qu'en 2007 soit 24 millions d'euros.

La chambre note, par ailleurs, que l'association possède 167 comptes bancaires²⁷ ouverts soit au nom du siège et de ses services (11), soit au nom des établissements sociaux ou médico-sociaux (156). Ils sont gérés par le Crédit Lyonnais – LCL dans le cadre d'un mandat de gestion confié le 20 mai 1996 puis réactualisé en date du 15 novembre 2007. La position effective globale de l'ensemble des comptes est celle résultant de leur fusion, de telle sorte que le Crédit Lyonnais puisse appliquer d'office la position créditrice d'un compte à la couverture d'une position débitrice d'un autre compte. Selon l'association, cette pratique permet de globaliser les soldes de l'ensemble des comptes et ainsi de ne pas faire supporter d'agios aux comptes débiteurs en banque. Le dispositif retenu par l'association pour affecter les produits financiers²⁸ aux comptes des établissements dont les comptes sont créditeurs s'appuie sur la répartition des charges brutes opérée pour le calcul des frais de siège conformément aux dispositions de l'article R. 314-95 du CASF.

Cette situation appelle plusieurs remarques. La multiplicité des comptes courants ouverts au nom de l'association, ainsi que les moyens de paiements correspondants, génère des difficultés comptables, notamment à la clôture des exercices, et semble contraire aux règles prudentielles de gestion des liquidités. A cet égard, le contrôle du coffre effectué au siège de l'association, a mis en évidence l'existence de plusieurs chéquiers, pour certains concernant des établissements extérieurs au siège (EHPAD Vimy, SESSAD Arras), pour d'autres comportant des dates de réception anciennes (février 2006 et novembre 2007). Dans la réponse qu'il a adressée à la chambre, le président indique que « Le nombre de comptes bancaires est lié au nombre d'établissements de l'association et aux contraintes de gestion qui leur sont associées. Les délégations de pouvoirs et de signature sont clairement identifiées et limitées. La multiplicité des comptes courants n'a pas généré de difficultés comptables particulières et n'a fait l'objet d'aucune remarque par les organes de contrôle ». La chambre prend acte de cette réponse mais invite l'association à limiter le nombre de ses comptes bancaires.

L'examen des pièces produites sur les positions bancaires en mars, mai, août et novembre 2007, montre que les comptes courants des établissements gérés par l'association (IME et EHPAD

²⁷ Les comptes bancaires ouverts au nom des majeurs sous tutelle de l'association et le compte bancaire du service des tutelles ne sont pas compris dans ce recensement.

²⁸ Les produits financiers versés sur le compte de l'association s'élèvent, en 2007, à 853.110 euros.

notamment) sont régulièrement créditeurs alors que ceux du siège (ASSO et structures rattachées) sont constamment débiteurs, comme le montre le tableau ci-après.

Situation de trésorerie	30 mars 2007	30 mai 2007	31 août 2007	31 décembre 2007
Secteur MAPAD	4 019 395,36	4 355 507,98	5 181 696,36	3 316 234,35
Secteur IME	12 186 676,63	10 218 740,78	15 861 222,98	25 797 972,44
Autres secteurs	11 750 559,41	8 897 895,53	12 254 451,03	8 743 811,33
Secteur ASSO et structures	-10 498 445,50	-7 919 449,26	-13 486 148,76	-20 636 924,34
Tous comptes bancaires	17 458 185,90	15 552 695,03	19 811 221,61	17 221 093,78

Dans la réponse qu'il a adressée à la chambre, le président confirme cette situation et l'explique en indiquant que « *Les positions bancaires des comptes courants des IME et EHPAD sont régulièrement créditrices car elles sont directement liées au mode de facturation qui est le prix de journée. Pour les autres secteurs, il s'agit de dotations versées systématiquement. Le secteur ASSO et les structures rattachées ne sont pas financés par des institutions.* ».

L'affectation et le reversement des produits financiers, au prorata des charges brutes retenues pour le calcul des frais de siège, bénéficie à des établissements relevant de la gestion libre, tels que les ESAT commerciaux, le centre de formation et le secteur associatif, qui ne ressortent pas des dispositions énumérées à l'article 1^{er} de l'arrêté préfectoral du 17 janvier 2006 autorisant l'association à prélever 2,92 % des budgets des établissements pour ses frais de siège. Cette pratique contribue à légèrement surévaluer la tarification des établissements soumis aux dispositions de l'article L. 312-1 du CASF en les privant d'une partie des produits financiers qui devraient leur revenir. La chambre relève, de façon générale, l'insuffisante transparence, la complexité et le caractère contestable de l'affectation des produits de gestion de trésorerie. Elle observe notamment que plusieurs comptes courants des organismes liés à « La Vie Active »²⁹ participent à la fusion précitée des comptes bancaires, sans que l'association ait été en mesure d'indiquer précisément les modalités et les montants des versements de produits financiers opérés à leur profit. Elle prend acte de la réponse du président de l'association selon laquelle « La Vie Active » se conformera « *strictement au principe de répartition entre les établissements de la gestion conventionnée du fait de la séparation des comptes entre gestion conventionnée et gestion libre.* »

D'une façon générale, le conseil d'administration de l'association n'est pas conduit à se prononcer ou à arrêter des objectifs ou des résultats à atteindre en matière de gestion de trésorerie. La chambre prend acte de la réponse de son président selon laquelle, « *à partir de l'exercice 2009, la définition d'objectifs de gestion annuelle de la trésorerie fera l'objet d'une délibération du conseil d'administration.* ».

B. La tenue des comptes

1. L'application de la réglementation comptable

L'association précise que les différences de pratiques comptables entre le secteur sanitaire et social et le secteur privé, consécutives à une divergence de vue entre les institutions normatives de la comptabilité et la direction de l'action sanitaire et sociale, ont conduit l'association à différer la date de mise en œuvre des règlements du Comité de la Réglementation Comptable relatifs à la

²⁹ En date du 15 novembre 2007, l'association a décidé de fusionner ses liquidités avec celles de l'association « La Vie Active Loisirs », du « Centre d'aide par la Pratique du Sport », de l'UNAGES, de l'AGAPCO, de la SCI « Le Village », de l'association « Aide Active à Domicile », de la SCI « Beffara » et de la SAS « Les Ateliers de Souchez », l'ensemble de ces organismes faisant partie, selon elle, de son « groupe » au sens des dispositions des articles L. 511.7-3 du code monétaire et financier et de l'article L. 33.3 du code de commerce.

définition, l'amortissement, la dépréciation et la comptabilisation des actifs d'au moins un an. Cette situation a conduit le commissaire aux comptes de l'association à formuler une réserve dans son rapport sur les comptes de l'exercice 2007. La chambre rappelle à l'association que le règlement n° 99-01 modifié du Comité de la Réglementation Comptable et son annexe lui sont applicables. Elle lui recommande de s'appuyer sur les récentes dispositions de l'avis n° 2007-05 du 4 mai 2007 du Conseil national de la comptabilité relatif aux règles comptables applicables aux établissements et services privés sociaux et médico-sociaux relevant de l'article R. 314-1 du code de l'action sociale et des familles et appliquant l'instruction budgétaire et comptable M 22, ainsi qu'aux associations et fondations gestionnaires des établissements sociaux et médico-sociaux privés qui appliquent les règlements n° 99-01 et n° 99-03 du CRC (comité de la réglementation comptable). Elle prend acte de la réponse du président de l'association selon laquelle « *l'association a mis en œuvre les règlements applicables pour les comptes de l'exercice 2008* » (votés en juin 2009) mais constate cependant que les commissaires aux comptes ont encore été amenés à prononcer plusieurs réserves sur les comptes de cet exercice.

2. La tenue de l'annexe aux comptes

Malgré l'effectif du personnel et le budget de l'association, les dispositions du règlement n° 99-01 modifié du 16 février 1999, relatif aux modalités d'établissement des comptes annuels des associations et fondations, ne sont qu'incomplètement mises en œuvre, ce qui explique le caractère succinct de l'annexe aux comptes de l'exercice 2007.

Aucune précision n'est apportée par l'annexe pour la gestion dite « conventionnée » et la gestion dite « libre » (principes, méthodes comptables, périmètre...). Cette distinction dans la gestion comptable, a pourtant été opérée à la demande du commissaire aux comptes, afin d'évaluer les résultats qui seront repris en N+2 dans les budgets sociaux. Aucun commentaire, ni aucun compte de développement, ne permet de traduire et d'appréhender la formation des résultats respectifs des deux gestions de l'association répondant à des normes comptables différentes.

S'agissant des informations dites « complémentaires », trois tableaux portent, sans aucun commentaire, sur « les créances et dettes », sur les « réserves et provisions » ainsi que sur les « immobilisations » et les « amortissements ». Aucune information n'est apportée sur les produits à recevoir (376 980,75 euros), sur les charges à payer (64 944,24 euros), sur les produits et charges constatés d'avance (44 327 euros et 398 790 euros) ou encore sur le suivi des fonds provenant de dons (169 656,64 euros).

Enfin, l'annexe ne traite pas des engagements dits « hors bilan », à savoir, d'une part, le crédit-bail souscrit par l'association pour le financement³⁰ de près de 200 véhicules, d'autre part, les garanties d'emprunts³¹ dont elle bénéficie (1 488 327 euros).

L'association reconnaît cette situation, en invoquant toutefois l'impossibilité actuelle d'établir un document exhaustif sur les données concernées. La chambre rappelle que, selon les dispositions du règlement n° 99-01 du 16 février 1999, modifié par le règlement n° 2004-12 du 23 novembre 2004 du Comité de la Réglementation comptable, l'annexe « *doit comprendre toutes les informations d'importance significative concernant l'association sur les événements survenus au cours de l'exercice ou depuis la clôture de celui-ci jusqu'à la présentation des comptes. Une information sectorielle est donnée dans l'annexe lorsqu'une association établit des comptes distincts pour ses différents secteurs d'activité.* ». La chambre prend acte de la réponse du président de l'association selon laquelle plusieurs améliorations ont été apportées à la présentation des comptes annuels de l'exercice 2008.

³⁰ LLD : location longue durée - LOA : location avec option d'achat.

³¹ Il s'agit de quatre emprunts garantis par le Conseil général du Pas de Calais.

3. L'existence d'écarts comptables

a) Entre les comptes et les annexes comptables

Plusieurs discordances existent entre les comptes de l'exercice 2007 et leurs annexes. Ces discordances, portent sur les amortissements et la valeur des immobilisations, sur les créances, sur les dettes et sur les provisions. L'association a reconnu la situation en indiquant que le système informatique ne permet pas l'édition automatisée des annexes, qui sont donc réalisées manuellement. Les écarts relevés entre les différents tableaux s'expliqueraient de la façon suivante :

- des comptes de dotations ne concernent pas certains amortissements ou provisions intégrés dans l'annexe ;
- la ventilation des comptes dans l'annexe est différente de celle figurant au bilan (ex : les dépôts et cautionnements) ;
- des virements de compte à compte en classe 1 ne sont pas repris dans les comptes de dotations ou reprises de provisions figurant dans l'annexe ;
- l'actif circulant et l'état des créances font apparaître des sommes brutes ou nettes selon que l'on regarde l'annexe ou le bilan.

La chambre observe que l'association a, en cours d'instruction, été en mesure de lui apporter des explications précises et chiffrées sur chacun des écarts relevés. Elle prend acte de la vérification effectuée par l'association sur les comptes de l'exercice 2008 (votés en juin 2009) et du paramétrage des annexes comptables en cours pour les comptes de l'exercice 2009.

b) Entre les comptes généraux et ceux des établissements

L'agrégation des comptes de chaque établissement relevant de l'association et la comparaison des montants obtenus poste par poste avec ceux du compte général de l'association font apparaître plusieurs discordances, tant sur les comptes de résultat, ce qui est possible compte tenu de l'existence de prestations croisées entre établissements, que sur ceux du bilan, ce qui ne paraît pas possible.

Afin de fiabiliser ses comptes annuels et de mettre fin à ces discordances comptables, l'association est invitée à établir annuellement un « document de passage » tel que préconisé par ses commissaires aux comptes.

4. Les réserves et les provisions comptables

a) Les réserves

L'association comptabilise en réserves les crédits dits « ponctuels » résultant de l'octroi par l'autorité de tarification (DDASS) de soldes d'enveloppes budgétaires non consommés sur l'année au niveau départemental. Il s'agit de crédits octroyés en vue du financement d'investissements supplémentaires non initialement prévus aux budgets annuels. Au cours de la période 2003-2007, le montant au 31 décembre des crédits reçus à ce titre et comptabilisés en réserves a quadruplé, en passant de 1,3 à 5,1 millions d'euros. Cette situation pose la question de la capacité de l'association à consommer ces crédits d'investissement, au fur et à mesure de leur allocation. La chambre relève par ailleurs, que les décisions d'octroi par les autorités de tarification, en fin d'exercice, de ces crédits non reconductibles, mentionnent des prix de journée sans rapport avec les tarifs initialement approuvés.

Les annexes aux comptes annuels ne comportent la ventilation de ces crédits d'investissements non consommés au 31 décembre. La chambre recommande à l'association de prévoir une annexe comptable détaillant, par établissement, le report des crédits de l'exercice précédent, les crédits consommés et reçus ainsi que le solde en fin d'exercice, selon la présentation préconisée, pour les fonds dédiés, par le règlement n° 99-01 du Comité de la Réglementation Comptable et son annexe. Elle prend acte de la réponse du président de l'association selon laquelle « une annexe comptable ventilant les crédits reçus au titre des fonds dédiés reçus au 31 décembre 2008 a été réalisée », tout en constatant que les crédits inscrits en réserves pour un montant total 14,45 millions d'euros (en progression de 13,7 % par rapport à l'exercice 2007) ne font toujours pas l'objet de l'annexe comptable recommandée par la chambre.

b) Les provisions

D'une façon générale, l'inscription des provisions comptables n'appelle pas d'observation, à l'exception de trois postes.

Entre 2003 et 2007, la provision pour congés payés n'a été dotée qu'en 2007 (678 905,37 euros). Sur la période 2003-2006, le commissaire aux comptes a régulièrement émis dans ses rapports annuels, une réserve sur l'absence de réactualisation de cette dotation. Les réponses produites par l'association sur ce sujet se limitent à constater les divergences d'interprétation entre la réglementation de la DGAS et celle de comptabilité générale.

Les provisions pour RTT ont été constituées par l'affectation des aides accordées au titre de la RTT « Aubry »³². Selon la réponse produite par l'association, ces provisions ont fait, à compter de l'exercice 2004, l'objet de reprises correspondant à la prise en charge des salaires des agents recrutés dans le cadre de l'accord sur les 35 heures signé le 25 juin 1999, à savoir 30,9 ETP. La chambre observe que faute de prise en compte par les autorités de tarification (DDASS et CG) de ces agents dans les budgets des établissements, l'association devrait à terme consommer l'intégralité de cette provision puis connaître des difficultés de financement des charges de personnel correspondantes.

S'agissant des provisions pour retraite, le montant prévisionnel des indemnités conventionnelles n'a fait l'objet d'aucune provision ou réserve. Selon le commissaire aux comptes, ce coût est estimé, fin 2007, à environ 650 000 euros par exercice, de 2008 à 2011. La chambre prend acte de la réponse du président de l'association selon laquelle « Jusqu'à présent les indemnités versées dans le cadre de départs en retraite étaient reprises dans les comptes administratifs. Mais compte tenu de l'importance des départs à venir, l'association a décidé, en lien avec les CPOM et sur l'ensemble des structures de l'association, d'engager une consultation pour la couverture de ce risque à long terme, devant limiter l'impact financier. »

La chambre observe également que l'association a inscrit dans ses comptes annuels de l'exercice 2008 une provision pour risque de 990 000 euros suite au contrôle de l'URSSAF remettant « en cause l'exonération du versement transport et du régime de prévoyance de l'association ».

³²

En euros	2002	2 003	2 004	2 005	2 006	2 007	Evolution
Provisions RTT	2 988 161	3 721 736	3 675 067	3 196 470	2 171 221	1 383 524	-54%

V. LE REGIME FISCAL DE L'ASSOCIATION

A. La position fiscale de l'association

Au 31 décembre 2007, l'association bénéficie de l'exonération des impôts commerciaux, conformément au courrier qui lui a été adressé par la direction des services fiscaux du Pas-de-Calais le 10 août 2006³³, paie la taxe sur les salaires et a choisi d'opter à la TVA pour les revenus provenant de ses ESAT. L'association n'a pas été en mesure de produire les courriers qu'elle a adressés aux services fiscaux pour demander l'exercice de ce droit d'option.

L'association n'a pas été, non plus, en mesure de produire les copies de ses déclarations fiscales n° 2070 « Impôts sur les sociétés – collectivités publiques ou privées agissant sans but lucratif » à adresser aux services fiscaux pour les revenus des exercices 2002 à 2007. Lesdits services ont d'ailleurs informé la chambre qu'aucune déclaration de ce type n'avait été déposée auprès d'eux. Dans la réponse qu'il adressée à la chambre, le président de l'association a joint les copies des déclarations fiscales n° 2070 relatives aux seuls exercices 2007 et 2008. La chambre constate que la déclaration relative à l'exercice 2007 ne comporte ni date d'établissement, ni cachet de sa réception par les services fiscaux, contrairement à celle de 2008, datée du 30 avril 2009.

B. L'analyse de la situation fiscale de l'association

Cette analyse porte sur la qualification du caractère lucratif (ou non) de l'activité de l'association et sur ses relations avec des entreprises, en suivant la démarche proposée dans l'instruction fiscale 4 H 5 06 n° 208 du 18 décembre 2006 (BO Impôts).

1. L'examen du caractère lucratif (ou non) de l'activité de l'association

a) Le caractère désintéressé de la gestion

Le caractère désintéressé de la gestion de l'association ne semble pas devoir être remis en cause. En effet, si plusieurs administrateurs³⁴ de l'association se trouvent être des dirigeants de structures privées avec lesquelles l'association possède des liens financiers (mise à disposition de moyens, apports, avances...), ils ont personnellement déclaré³⁵ ne toucher aucun revenu de ces structures. Par ailleurs, il n'apparaît pas que le montant de la cotisation annuelle des contrats de prévoyance décès³⁶ souscrits pour le compte des administrateurs excède le seuil des trois-quarts du SMIC mentionné à l'article 18 de l'instruction fiscale précitée comme étant susceptible de remettre en cause le caractère désintéressé de la gestion associative.

b) La concurrence de l'association avec des organismes du secteur lucratif

La chambre a successivement examiné, pour les établissements d'accueil de personnes âgées dépendantes et pour le service de la formation, l'utilité sociale de l'activité, l'affectation des

³³ Ce courrier faisant suite au questionnaire déclaratif renseigné par l'association et signé en date du 28 juin 2005 mentionne que "L'insuffisance ou l'inexactitude des renseignements fournis de même que les modifications éventuellement apportées au mode de fonctionnement décrit par l'association sont susceptibles d'enlever toute portée à la réponse de l'administration".

³⁴ MM. Jean-Marie ALEXANDRE, Eugène PERU, Yves MALVOISIN et Serge LOUART.

³⁵ Par une attestation personnelle datée et signée de chacun des administrateurs précités.

³⁶ Au profit du Président (contrat AXA pour 3.598 euros en 2007) et au profit des administrateurs (contrat AZUR pour 3.168 euros).

excédents dégagés par l'exploitation, les conditions dans lesquelles le service est accessible ainsi que les méthodes auxquelles l'organisme a recours pour exercer son activité, selon la méthode dite du faisceau d'indices (ou la règle des 4 « P »).

Le caractère d'utilité sociale de l'activité (« Produit » et « Public »)

L'association fournit les mêmes prestations que celles proposées par les établissements d'accueil pour personnes âgées dépendantes à caractère lucratif de la région. Le service de formation continue proposé par l'association répond à un besoin pris en compte par le secteur lucratif et offert à un large public. Le service rendu est identique à celui du secteur marchand. D'ailleurs, le site internet de l'association apporte les précisions suivantes : « *Ouvert à tous, LA VIE ACTIVE FORMATION s'adresse aux salariés, aux responsables d'associations et directeurs d'établissements, aux entreprises, aux personnes en contrat emploi solidarité et aux demandeurs d'emploi.* ».

L'affectation des excédents

L'examen des procès-verbaux de l'assemblée générale a permis de constater l'affectation de la majeure partie des excédents de la gestion libre au compte de réserve facultative de l'association, aucune affectation de résultat n'étant décidée en matière de gestion conventionnée. Les excédents réalisés, voire temporairement accumulés, doivent être destinés à faire face à des besoins ultérieurs ou à des projets entrant dans le champ de son objet non lucratif.

	2003	2004	2005	2006	2007
résultat de l'exercice gestion libre	219 719 euros	320 114 euros	551 859 euros	3 540 193 euros	2 917 028 euros
résultat de l'exercice gestion encadrée	-316 405 euros	-190 457 euros	178 568 euros	1 689 283 euros	2 564 243 euros
fonds de réserve d'investissement	6 005 633 euros	6 327 139 euros	6 928 020 euros	7 599 237 euros	9 421 098 euros
fonds de réserve de compensation			262 990 euros	501 491 euros	841 873 euros
fonds de réserve trésorerie	2 461 435 euros	2 438 237 euros	2 438 327 euros	2 438 327 euros	2 438 327 euros

Sources : comptes de La Vie Active 2003-2007.

L'accumulation des excédents a permis d'augmenter de façon très significative les produits financiers.

En euros	2003	2004	2005	2006	2007
Intérêts et produits de valeurs mobilières	141 325	229 830	278 239	450 905	817 369

Les projets d'investissement, concernent très majoritairement des établissements d'accueil pour personnes âgées dépendantes (64 millions d'euros contre 15 millions d'euros pour les autres projets de développement). Il découle de ce qui précède que les excédents dégagés contribuent à augmenter le niveau des réserves financières et qu'ils ne sont que minoritairement destinés à des projets entrant dans son objet non lucratif.

Les conditions tarifaires dans lesquelles le service est accessible au public « Prix »

Les constatations effectuées sur Internet (sites « Happy Senior », « Pétrarque », ...) auprès des établissements d'accueil pour personnes âgées dépendantes, similaires à ceux de La Vie Active et situés dans le secteur marchand local, laissent apparaître des tarifs similaires à ceux pratiqués par l'association.

De plus, les fiches de présentation des établissements de la Vie Active ne mentionnent pas de restriction particulière en ce qui concerne le public accueilli. Au contraire la dénomination « Toute clientèle » est souvent retenue. Même si le prix de ces établissements est homologué dans tous les cas par une autorité de tutelle, l'association n'offre pas de manière générale des conditions de prix plus favorables à des catégories sociales défavorisées³⁷.

En ce qui concerne le centre de formation, l'association confirme qu'il se comporte comme tout organisme de formation avec les mêmes obligations juridiques, réglementaires, administratives et financières. L'examen des tarifs proposés dans les catalogues annuels présentant l'offre de formation montre que l'association pratique des tarifs similaires à ceux des organismes du secteur concurrentiel. L'association n'offre pas, non plus, de manière générale des conditions de prix plus favorables à des catégories sociales défavorisées. La chambre observe également que le centre de formation a organisé des colloques professionnels en 2004 et en 2005.

Le caractère commercial des méthodes utilisées (« Publicité »)

L'examen des comptes de résultat détaillés fait apparaître que l'association consacre un budget particulier à ses actions de communication (brochures, dépliants ...) et de publicité :

En euros	2003	2004	2005	2006	2007
Dépenses de brochures et dépliants (1)	43 678	80 815	72 387	42 772	33 938
Dépenses de publicité (2)	23 608	36 248	37 150	32 723	57 140

(1) compte 6236 (2) compte 6230.

Source : comptes La Vie Active.

S'agissant des EHPAD, l'instruction a permis de constater sur Internet l'existence de sites (Happy senior, Pétrarque...) proposant la comparaison (tarifs, nombres de lits, services...) des établissements de La Vie Active avec ceux du secteur marchand local. Par ailleurs, l'instruction a mis en évidence l'existence de dépliants publicitaires intitulés « *Entrez, vous êtes chez vous* » au siège de l'association. Pour ce qui concerne, le centre de formation, l'association recourt à l'édition annuelle d'un catalogue de formation.

Conclusion sur le caractère lucratif de l'activité de l'association

La chambre est ainsi conduite à s'interroger sur le caractère lucratif de l'exploitation des établissements d'accueil pour personnes âgées dépendantes ainsi que du centre de formation continue. De plus, elle appelle l'attention de l'association sur les conséquences de la présente analyse au regard de la taxation de certains revenus de placements financiers. En effet, selon la documentation fiscale, il est admis qu'il n'y a pas d'imposition des gains en capital, notamment sur les plus-values sur cessions d'éléments d'actif immobilisés, pour les associations. Cependant, si ces

³⁷ La similitude des tarifs entre établissements de "La Vie Active" et ceux du secteur marchand local n'empêche pas l'association d'obtenir fréquemment, pour ses pensionnaires, des aides de la CAF (APL) ou du conseil général (Aide sociale).

gains en capital proviennent concurremment d'une activité lucrative (EHPAD et centre de formation) et d'une activité non lucrative exercée dans le cadre de la mission désintéressée, il y a lieu de ventiler le montant de la plus-value entre les deux secteurs suivant une clef de répartition à déterminer dans chaque affaire en fonction des circonstances de fait.

2. Les relations de l'association avec des entreprises

L'instruction fiscale précitée précise qu'est « *lucratif, un organisme qui permet de manière directe aux professionnels de réaliser une économie de dépenses, un surcroît de recettes ou de bénéficiaire de meilleures conditions de fonctionnement* ».

Compte tenu de l'environnement particulièrement complexe et intégré de l'association vis-à-vis d'organismes privés, tant commerciaux (SAS Souchez), civils (SCI Beffara et SCI Le Village, qu'associatifs (Avenir Pro, Cap 3000, La Vie Active Loisirs, Aide Active à domicile), dans lesquels des administrateurs de l'association occupent, ou ont occupé, au cours de la période sous revue, des postes de direction, dont les disponibilités sont regroupées dans un même compte bancaire, la chambre s'interroge sur l'existence de relations privilégiées avec lesdits organismes privés précités. Sur ce point, sous réserve que la Société SAS « Les ateliers de Souchez » regroupant les anciens ateliers protégés de Souchez, Liévin et Noeux les Mines, ne bénéficie pas du statut dérogatoire accordé aux ESAT, il convient de signaler la place particulière qu'occupe cette société dont les comptes sont présentés, au titre de la gestion libre, dans ceux de l'association qui en est l'actionnaire unique et dont le directeur est salarié par l'association. En outre, cette même société s'est vu verser plus de 700 000 euros par l'association, à titre de fournisseur.

3. Conclusion générale sur la situation fiscale de l'association

Conséquence des constats qui précèdent (lucrativité de certaines activités, caractère particulier des relations avec certaines entreprises), la chambre est conduite à s'interroger sur la conformité du régime actuel d'exonération fiscale de l'association, au regard des dispositions de l'instruction précitée relative au régime fiscal applicable aux organismes sans but lucratif³⁸. Par ailleurs, elle s'étonne du fait que les rapports annuels établis au cours de la période 2003-2007 par le commissaire aux comptes de l'association ne mentionnent, à aucun moment, l'existence d'un risque fiscal découlant du caractère lucratif de certaines activités. En effet, tant les rectifications qui pourraient être décidées par l'administration fiscale au titre des rappels portant sur les exercices 2006 et 2007, que le nouveau régime fiscal qui pourrait, à cette occasion, lui être notifié, ne seraient pas sans conséquence sur la situation financière et sur la stratégie commerciale de l'association.

La chambre prend acte de la réponse du président de l'association de « *procéder sans tarder à une expertise de son régime fiscal actuel* ». Il admet que certains de ses EPHAD (5 des 8 étudiés) sont en situation de concurrence, que le service formation n'est pas accessible en dehors du secteur social, médico-social ou sanitaire, que les réserves constituées sont légitimes pour sécuriser le fonctionnement des activités, que les comparaisons tarifaires ne rendent pas compte de la cherté du coût du travail eu égard aux conditions de rémunération des personnels de la Vie Active, que les actions de communication ont une vocation informative et non commerciale.

³⁸ Dans cette situation, il n'est pas établi que l'association puisse bénéficier d'une franchise d'impôts instituée par les dispositions de l'article 15 de la loi de finance pour 2000 dans la mesure où les recettes encaissées au titre des activités lucratives (établissements d'accueil pour personnes âgées et centre de formation) s'élèvent à plus de 8,3 millions d'euros et dépassent le seuil de 60 000 euros fixé par le § 141 et suivants de l'instruction fiscale précitée. En effet, selon la réponse apportée par l'association, ces recettes se décomposent de la façon suivante : EHPAD : 7 254 000 euros, Centre Formation : 1 020 000 euros.

C. La délivrance de reçus pour les dons et legs

L'examen des pièces comptables justificatives des recettes de dons montre que l'association adresse un « reçu fiscal » aux donateurs faisant expressément référence à l'article 87 de la loi n° 81-1160 du 30 décembre 1981 portant sur la déductibilité fiscale des dons faits à des associations³⁹. Or, l'association n'a formulé aucune demande auprès de l'administration fiscale pour être habilitée à recevoir des dons et à délivrer aux donateurs des attestations ouvrant droit à réduction d'impôt, conformément au décret n° 2004-692 du 12 juillet 2004. Deux sociétés effectuent des dons très substantiels (plus de 88 % du montant annuel des dons reçus) alors qu'elles sont, en même temps, prestataires de services de l'association (Dalkia, filiale du groupe Veolia et Dupont restauration) pour des chiffres d'affaires 2007 respectifs de 1,1 et 2,8 millions d'euros. Certaines attestations délivrées en 2006 et 2007 portent des numéros de souche qui ne s'inscrivent pas dans une suite chronologique, de telle sorte que certaines d'entre elles portent des numéros antérieurs à des attestations délivrées au titre de 2005 ou postérieurs à des attestations délivrées en 2008. A cet égard, un don de 20 000 euros accepté par l'association lors de son conseil d'administration en date du 5 mai 2007 n'a pas été enregistré sur cet exercice.

La chambre met en garde l'association sur les sanctions possibles résultant des dispositions de l'article 1740 A du CGI, issu de l'article 13 de l'ordonnance 2005-1715 du 7 décembre 2005, infligeant une peine d'amende en cas de délivrance irrégulière de documents permettant à un contribuable d'obtenir une réduction d'impôt. Elle prend acte de la réponse du président de l'association selon laquelle cette dernière s'engage à mettre en œuvre les recommandations de la chambre et indique avoir saisi les services fiscaux sur la question de l'habilitation.

VI. LE CENTRE DE FORMATION « LA VIE ACTIVE FORMATION »

Les premières actions de formation ont eu lieu en 1985⁴⁰, dans le but de proposer des formations professionnelles continues aux salariés de l'association, à la fois adaptées aux problématiques des établissements, mais aussi géographiquement proches de ces établissements. La Vie Active Formation est un établissement de l'association et, à ce titre, les liens avec le siège social de l'association sont identiques à ceux des autres. La convention collective nationale des organismes de formation de 1988, étendue par arrêté du 16 mars 1989, s'applique à tous les salariés permanents du centre de formation⁴¹.

Intervenant uniquement dans le champ de la formation professionnelle continue, l'association ne possède pas d'habilitation ou d'agrément mais un numéro de déclaration d'activité qui lui a été délivré par la direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP) du Nord – Pas-de-Calais, le 10 janvier 1985.

³⁹ Article 87. : I. - La limite de déduction prévue au second alinéa du 1 de l'article 238 bis du code général des impôts est portée de 1 p. 100 à 3 p. 100 pour les dons faits à des fondations ou associations reconnues d'utilité publique et répondant aux conditions fixées par ledit article. II. -- Le bénéfice des dispositions du I est subordonné à la condition que soit jointe à la déclaration des revenus la pièce justificative, répondant à un modèle fixé par un arrêté, attestant le total du montant et la date des versements ainsi que l'identité des bénéficiaires. A défaut, les sommes déduites seront réintégrées au revenu imposable sans notification du redressement préalable.

⁴⁰ Bulletin de déclaration d'existence d'un établissement de formation en date du 03/04/85.

⁴¹ Elle ne s'applique pas aux formateurs occasionnels (CCN du 10 juin 1988 - Article 1).

A. Les données quantitatives

1. L'activité

Au cours de la période 2003-2007, le nombre des stagiaires a progressé de 28 % et celui des heures/stagiaires de 43 %. La part de l'offre de formation destinée aux stagiaires travailleurs handicapés (TH) baisse tendanciellement (-16 % en nombre de stagiaires et -24 %) en nombre d'heures stagiaires), même si un rebond se dessine en 2007. La durée moyenne de formation reste relativement stable (+12 % sur la période) et se situe autour de 25 heures par stagiaires, soit environ 4 jours/an. Entre 2003 et 2007, l'offre de formation s'est accentuée sur le secteur « Spécialités plurivalentes sanitaires et sociales » qui représente, en 2007, près de 75 % des heures stagiaires contre 51 % en 2003.

Les bilans pédagogiques et financiers des exercices 2005 à 2007 ne précisent pas le nombre des stagiaires dont la formation a été sous-traitée à un autre organisme de formation. A cet égard, la chambre observe que l'association a conclu, par exemple en 2007, plusieurs conventions avec d'autres organismes de formation, globalement estimées à 4 000 heures stagiaires. Elle prend acte de la réponse du président de l'association selon laquelle « *le bilan pédagogique et financier de l'exercice 2008 précise le nombre des stagiaires dont la formation a été sous-traitée.* ».

La place des stagiaires salariés de l'association tend à se réduire au cours de la période 2003-2007, passant de 28 à 12 % du public accueilli et l'effectif accueilli diminue de 47 % :

	2003	2004	2005	2006	2007	Evol 2007/2003
Nombre total de stagiaires	1 804	2 435	2 315	2 276	2 306	28%
dont stagiaires extérieurs	1 298	1 837	1 727	1 909	2 038	57%
dont stagiaires "La Vie Active"	506	598	588	367	268	-47%
% des stagiaires "La Vie Active"	28%	25%	25%	16%	12%	

Source : La Vie Active.

De plus, l'enveloppe des heures stagiaires confiées au centre de formation représente, en 2007, moins du quart (24 %) du total des heures stagiaires inscrites au plan annuel de formation (PAUF) de l'association. Pour la période 2003-2007, les heures stagiaires confiées par l'association au centre baissent de 11 % alors même que celles retenues au titre de PAUF progressent de 37 %.

en K€	2003	2004	2005	2006	2007	Evol
Montant versé à la formation continue	487	498	558	602	634	30%
Nombre de stagiaires	541	1 098	1 102	1 278	2 109	290%
Nbre heures/stagiaires	21 070	37 772	33 228	24 911	28 909	37%
dont Centre de formation VA	7 871	12 385	16 520	8 391	7 033	-11%
% des h/stag Centre de formation VA	37%	33%	50%	34%	24%	-35%
dont autres organismes de formation	13 199	25 387	16 708	16 520	21 876	66%
% des h/stag autres organismes de formation	63%	67%	50%	66%	76%	21%

Source : PAUF 2003-2007 (PJ 1362).

La chambre observe que le but initial de proposer des formations professionnelles continues aux salariés de l'association semble avoir été perdu de vue. Elle prend acte de l'engagement de l'association de confier au centre de formation, dans le cadre de la mise en œuvre de la démarche « Qualité », à partir de 2009, 50 % des heures stagiaires inscrites à son plan annuel de formation et prend acte de la réponse de son président selon laquelle « *la fin prochaine des campagnes sur la qualité devrait entraîner un retour à la situation antérieure, où le centre assurait près de 80 % des actions relevant de la formation continue stricte* ».

Les documents produits au cours de l'instruction et retraçant l'ensemble des stages organisés au cours de l'exercice 2007 montrent que le centre de formation possède une activité majoritairement tournée vers les formations dites en « intra » bénéficiant aux stagiaires inscrits collectivement, par opposition aux formations en « inter » revenant à ceux inscrits séparément.

	Nombre de stagiaires	Structure	Nombre d'heure/stagiaires	Structure
Formation en "inter"	673	29%	19 580	31%
Formation en "intra"	1 633	71%	43 393	69%
Total	2 306		62 973	

Source : La Vie Active.

2. Les moyens mobilisés

L'examen des bilans pédagogiques et financiers des exercices 2005 à 2007 fournis par l'association permet d'apprécier l'évolution des différentes catégories d'intervenants⁴².

<i>Intervenants</i>	2003	2004	2005	2006	2007	Evol
Travailleurs indépendants	8	6	7	7	8	0%
Salariés sous CDI	3	2	2	2	2	-33%
Formateurs occasionnels	14	14	18	19	16	14%
<i>Nbre d'heures dispensées</i>						
Travailleurs indépendants	2 413	3 930	2 357	3 953	4 569	89%
Salariés sous CDI	8 404	6 587	7 906	4 417	4 482	-47%
Formateurs occasionnels	4 454	5 560	9 109	11 652	12 508	181%

Source : BPF 2003 à 2007.

Le bilan pédagogique et financier de l'exercice 2007 mentionne des effectifs d'intervenants qui ne correspondent pas au nombre des conventions (travailleurs indépendants) ou aux contrats de travail (formateurs occasionnels) produits par ailleurs.

<i>Intervenants 2007</i>	Conventions (A)	Contrats de travail (B)	BPF 2007 (C)	Différence (C - (A+B))
Travailleurs indépendants	17		8	9
Formateurs occasionnels		22	16	6

Source : La Vie Active.

Par ailleurs, s'agissant du nombre d'heures dispensées, la chambre note plusieurs discordances, parfois importantes, pour l'exercice 2007.

⁴² Travailleurs indépendants : exerçant à titre exclusif une activité de formation.

Salariés sous CDI : salariés de l'association.

Formateurs occasionnels : salariés extérieurs dont l'activité de formation est < à 30 j.

<i>Heures dispensées 2007</i>	Conventions (A)	Contrats de travail (B)	(A+B)	BPF 2007 (C)	Différence (C – (A+B))
Travailleurs indépendants	4.051			4.569	518
Formateurs occasionnels		5.826		12.508	6.682

Source : *La Vie Active*.

Enfin, les différents partenariats qu'entretient le centre de formation avec des organismes extérieurs (Institut régional du travail social, Ecole d'éducateurs spécialisés de Lille...) ne sont pas formalisés par des conventions expresses. Ces partenariats se traduisent notamment par la participation de la directrice à des réunions de comités d'organisations de colloque, de recherches sur le handicap, à des soutenances « à blanc » lors de jurys médico-sociaux...

3. Les éléments financiers

Les comptes du centre de formation présentent constamment un résultat excédentaire entre 2003 et 2007. En 2007, sous l'effet de l'augmentation importante des produits d'exploitation, cet excédent s'élève à près de 110 000 euros, sensiblement supérieur à celui dégagé par l'établissement au cours des exercices précédents. Les financements proviennent des plans de formations des employeurs (contributions obligatoires à la formation professionnelle continue), soit directement, soit par le biais des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) selon le choix de l'employeur. Pour la branche médico-sociale, le centre de formation est principalement en relation avec l'UNIFAF⁴³ ainsi qu'avec l'ANFH (formation hospitalière), UNIFORMATION (secteur de l'aide à domicile) ou encore le CNFPT (fonction publique territoriale).

S'agissant des produits d'exploitation, la chambre relève l'absence récurrente d'utilisation du compte réservé à l'encaissement des produits provenant des organismes collecteurs. Les pièces comptables relatives aux recettes du centre font apparaître, par exemple pour l'exercice 2007, des produits reçus à ce titre qui s'élèvent à plus de 130 000 euros et sont essentiellement constitués de versements effectués par l'UNIFAF. Elle prend acte de la réponse du président de l'association selon laquelle, « dorénavant, dans le BPF, les produits issus de la formation seront ventilés sur les lignes budgétaires OPCA, Formation Plan de Formation, des entreprises, etc... ».

Au cours de la période 2003-2007, les produits d'exploitation ont progressé deux fois plus rapidement que les heures/stagiaires. Il en ressort que le prix moyen de l'heure/stagiaire commercialisée par le centre de formation a augmenté de 27 %, situation qui place l'association sur une tendance tarifaire sensiblement supérieure à celle de l'augmentation générale des prix estimée sur la période 2003-2007 à 6,5 %⁴⁴. Dans sa réponse adressée à la chambre, le président de l'association confirme cette situation en indiquant que « A la demande de l'association, les prix des stages ont été augmentés à partir du catalogue 2004. Ils n'avaient pratiquement pas été augmentés lors des années précédentes. »

B. Le pilotage et le suivi de l'activité

1. Le pilotage

Le centre de formation n'a pas été en mesure de produire de document de politique générale et de développement approuvé par le conseil d'administration et portant sur des objectifs pluriannuels, sur l'évolution du nombre de stagiaires, les secteurs de formations prioritaires à

⁴³ L'UNIFAF est le Fonds d'Assurance Formation de la branche sanitaire, sociale et médico-sociale privée à but non lucratif.

⁴⁴ Selon les index publiés au Journal Officiel de la République Française : 113,19 au 1^{er} janvier 2007 (JO du 25/2/2007) et 106,3 (JO du 28/2/2003).

développer, la maîtrise des charges d'exploitation ou encore le développement du chiffre d'affaires (en termes quantitatifs, de structure de répartition ou de politique tarifaire). La chambre prend acte de la réponse du président de l'association selon laquelle celle-ci s'engage à « *établir un document général centralisant dorénavant l'ensemble des informations demandées par la Chambre qui étaient réparties sur plusieurs documents, et à le faire valider chaque année par le Conseil d'Administration* ».

L'association a confirmé qu'elle ne réalise pas, non plus, de document spécifique sur la structuration de l'offre de formation par catégorie d'organismes clients, entre des formations « intra » et « inter », ou encore sur la structuration des financements alloués par catégorie d'organismes financeurs. La chambre note cependant qu'à compter de l'été 2008, le centre de formation s'est doté d'un programme sous Access permettant d'analyser son activité et d'effectuer les analyses précitées.

2. Le suivi de l'activité

a) Le suivi administratif de la formation

Sept dossiers de formation de l'exercice 2007, choisis au hasard, ont été examinés. Ils appellent plusieurs observations. L'archivage des dossiers est, d'une façon générale, bien organisé. Les chemises sont rapidement accessibles et contiennent l'ensemble des pièces nécessaires (commande, factures, listes d'émargement, attestations de stage...). Toutefois, les feuilles d'émargement ne comportent pas toujours les signatures de l'ensemble des stagiaires ou comportent les noms et signatures de stagiaires non initialement inscrits, en particulier pour les formations dites en « intra ». Dans sa réponse à la chambre, le président de l'association confirme que « *au moment de la réalisation de la formation, lors de l'arrivée du formateur dans l'établissement, il arrive en effet que l'établissement ait pris la décision de remplacer le matin même des stagiaires* ».

Les attestations de stage sont établies aux noms de stagiaires n'ayant parfois pas suivi l'intégralité de la formation. Selon la réponse produite à la chambre, l'association s'engage à faire « *apparaître dorénavant une ligne « assiduité » sur les attestations à la fois pour les « inter » et pour les « intra* ».

Les formations sont parfois organisées au profit de stagiaires « invités », notamment lorsque le nombre des inscriptions initiales est insuffisant, ou de stagiaires extérieurs proposés par l'organisme extérieur intervenant (exemple ADAPECO). De la même façon, lorsqu'un établissement n'a plus la possibilité d'inscrire de stagiaires à une formation, il se voit généralement proposer par le centre de formation des inscriptions gratuites à d'autres formations. En 2007, 72 stagiaires ont suivi une formation en qualité d'« invité gratuit » pour un total d'environ 1 700 heures stagiaires.

Des formations sont organisées pour des groupes dont l'effectif est largement inférieur à celui figurant sur les commandes passées par les établissements bénéficiaires (cas des « intra ») ou à celui mentionné dans le catalogue annuel de formation (cas des « inter »). Les états statistiques récapitulatifs des formations dispensées en 2007 font apparaître que plusieurs stages⁴⁵ ont réuni un nombre très limité de stagiaires. Sur ce point, il n'est pas ressorti de l'instruction que le centre de formation analyse, sur un plan pédagogique et économique, les retombées de ces situations de faible effectif et porte cette question à la connaissance du conseil d'administration. Des formations sont organisées à un tarif inférieur à celui mentionné dans le catalogue annuel de formation, notamment lorsque celles-ci interviennent en « intra associatif » ou lorsqu'elles font suite à une session de

⁴⁵ 12 stages « Inter » sur 86 ont réuni 3 stagiaires au plus, 11 stages « Intra » sur 135 ont réuni 6 stagiaires au plus.

formation qui a du être reportée par le centre de formation. D'une façon générale, moins de la moitié des participants retournent leur feuille d'évaluation à l'issue de leur stage.

b) La fiabilité des états de suivi de l'activité

Si le traitement des tableaux fournis par l'association permet d'aboutir à un nombre total de stagiaires conforme à celui déclaré dans le BPF 2007 (2 306 stagiaires), il n'en est pas de même pour les heures stagiaires dont la totalisation présente une différence de 2 261 heures stagiaires avec le BPF 2007 (60 712 heures stagiaires). Dans sa réponse à la chambre, le président de l'association reconnaît des « *erreurs de saisie* » sur les tableaux fournis lors de l'instruction et indique qu'« *un stage Excel spécifique au BPF (a été) réalisé au centre de formation le 30 juin 2009 à destination du personnel administratif* ».

c) L'absence de dispositif spécifique de suivi des factures

Lors du contrôle effectué sur place, le 15 octobre 2008, le service administratif du centre de formation détenait les copies de 50 lettres de relances adressées à des établissements extérieurs. Dans sa réponse, il indique ne pas disposer d'un dispositif formalisé de relance auprès des organismes bénéficiaires de ses actions de formation. La chambre observe que le montant des créances au 31 décembre 2007 s'élève à 300 000 euros (contre 239 000 euros au 31 décembre 2006) et représente près de 30 % des produits de l'exercice 2007, soit 3,6 mois de fonctionnement. Elle invite le centre à mettre en place un dispositif formalisé de relance de ses organismes clients dans le cadre de la loi de modernisation de l'économie n° 2008-776 du 4 août 2008 précisant que le délai convenu entre les parties pour régler les sommes dues ne peut dépasser 45 jours fin de mois (ou 60 jours à compter de la date d'émission de la facture) pour les contrats conclus à compter du 1^{er} janvier 2009. La chambre prend acte de la réponse du président de l'association selon laquelle a été mis « *en place un dispositif de relance avec les services comptables du siège social* » à la suite de la réunion du 4 juin 2009 portant sur la comptabilité du centre de formation.

C. Les contrôles

1. Les contrôles des autorités de tutelle

L'association a indiqué n'avoir fait l'objet d'aucun contrôle sur place de la part de l'Etat ou du conseil régional Nord - Pas-de-Calais. Elle a néanmoins produit plusieurs courriers⁴⁶ de demandes d'explications et de rectifications adressés par la direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP). D'une façon générale, les courriers précités portent sur des points soulevés par le présent rapport.

2. Les contrôles du commissaire aux comptes

Il a été demandé à l'association de produire le « *rapport de contrôle* » du centre de formation par le commissaire aux comptes pour l'exercice 2007, rapport évoqué par la directrice de cet établissement et le directeur général de l'association, sur place le 15 octobre 2008. Il ressort des réponses obtenues qu'« *aucun rapport particulier n'est établi pour cette structure. Le commissaire aux comptes ne présente qu'un rapport général sur les comptes agrégés de l'association* ».

⁴⁶ Lettres DRTEFP du 19 janvier 2004, du 19 mai 2004 et du 26 août 2005.

VII. LA GESTION DES MESURES DE TUTELLE

Le Service Accompagnement et Action Personnalisés (SAAP), dit « service des tutelles », a été créé en septembre 1989. Ce service a pour vocation d'accompagner ou de représenter le majeur protégé dans sa vie citoyenne, de gérer les mesures de tutelle dans le respect des relations familiales et sociales telles que définies dans le code civil et de favoriser le projet du majeur protégé vers une mainlevée ou un allègement de la mesure afin d'atteindre l'autonomie. L'association intervient sur le territoire du département du Pas-de-Calais avec trois autres associations tutélaires : l'association départementale d'actions éducatives (ADAE), l'association tutélaire du Pas-de-Calais (ATPC) et le service tutélaire et de protection (STP).

Si l'association figure sur la liste établie par le procureur de la République du tribunal de Grande Instance d'Arras pour exercer les fonctions de gérant de la tutelle, conformément aux dispositions de l'article 2 du décret n° 69-195 du 15 février 1969 pris pour l'application de l'article 499 du code civil⁴⁷, elle n'a pas été en mesure de produire la preuve de son inscription sur les listes établies par les Procureurs des Tribunaux de Grande Instance de Saint-Omer et de Boulogne-sur-Mer pour les exercices 2006 et 2007. A sa décharge, l'association a produit les courriers adressés aux trois procureurs de la République précités (lettres signées du 2 juin 2006 avec AR et lettres non signées des 2 et 4 juin 2007 sans AR) en précisant que ces courriers n'avaient pas été réitérés pour l'année 2007. La chambre relève que l'absence d'agrément ne place pas l'association dans une situation de sécurité juridique pour exercer les fonctions de gérant de la tutelle et l'invite à régulariser rapidement cette situation.

A. L'organisation

1. Les effectifs

Le personnel du service bénéficie des dispositions de la convention collective nationale de travail du 15 mars 1966 des établissements et services pour personnes inadaptées et handicapées.

Au 31 décembre 2007, le service est organisé autour d'une direction installée à Arras et de quatre antennes successivement implantées sur Arras (1989), Saint-Omer (1995), Lens (2005) et Béthune (2007). Selon l'association, les négociations budgétaires successives ont porté à la fois sur les mesures de protection et les moyens de les mettre en œuvre. Sous l'appellation « mesures nouvelles », les budgets ont accordé des postes supplémentaires et des locaux en relation avec l'augmentation des effectifs. Ceci a permis de multiplier les antennes dans un souci de proximité des majeurs protégés.

La chambre constate que l'évolution des effectifs du service (61 %) a été sensiblement supérieure à celle des mesures confiées (46 %) à l'association entre 2003 et 2007. Elle observe que les moyens en personnel affectés aux territoires demeurent, toutefois, à l'exception du Béthunois, globalement proportionnés aux dites mesures.

⁴⁷ En application des dispositions de l'article L. 471-1 du CASF, cette inscription est prévue, à compter du 1^{er} janvier 2009, sur une liste tenue par le Préfet.

2. L'organisation financière

Sur le plan financier, le service des tutelles constitue un établissement de l'association et, à ce titre, les liens avec le siège social de l'association sont identiques à ceux des autres établissements.

Au cours de la période sous revue, les produits progressent plus rapidement (+82 %) que les charges (+77 %). Cette situation se traduit par une hausse constante de l'excédent comptable qui, sur l'ensemble des exercices examinés, passe de 33 000 à 154 000 €. S'agissant des charges, les rémunérations augmentent de 85 %, pourcentage qui tient plus à l'augmentation des effectifs qu'à celle des salaires. Les recettes d'exploitation progressent de 80 %, hausse qui demeure presque deux fois supérieure à celle des mesures gérées. Pour autant, la chambre observe qu'à nombre de mesures constant, cette hausse doit être ramenée à 23 % pour la période 2003-2007. Depuis l'entrée en vigueur des dispositions de l'article 17 de la loi 2004-1 du 2 janvier 2004, le financement du service intervient principalement sous la forme d'une dotation globale annuelle arrêtée et versée par l'Etat (DDASS) dans le cadre de la tarification relevant du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles.

Financement – Produits de la tarification - Cpte 731						
		2003	2004	2005	2006	2007
Etat	A	772 767	1 001 970	1 251 080	1 265 786	1 352 897
CAF	B	900 293	1 021 125	1 179 147	1 502 075	1 628 956
Total prestations rendues	A+B	1 673 060	2 023 095	2 430 227	2 767 861	2 981 853

Source : La Vie Active – comptes administratifs 2003-2007.

Plus marginales, les recettes sur les particuliers provenant des prélèvements réglementaires effectués sur les revenus des incapables majeurs (estimés à 24 millions d'euros sur la base du traitement réalisé par le logiciel TWIN), passent de 222 000 à 357 000 euros.

L'examen des bilans annuels montre, par ailleurs, que le service des tutelles bénéficie d'une aisance de trésorerie qui s'est fortement accrue au cours de la période, au point de représenter, fin 2007, près de trois mois de dépenses de fonctionnement. Cette situation demeure surprenante dans la mesure où, depuis 2004, le service bénéficie de versements par douzième de sa dotation globale, conformément aux dispositions de l'article 108 du décret n° 2003-1010 du 22 octobre 2003 relatif à la gestion budgétaire, comptable et financière et aux modalités de financement et de tarification des établissements et services sociaux et médico-sociaux mentionnés au I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles.

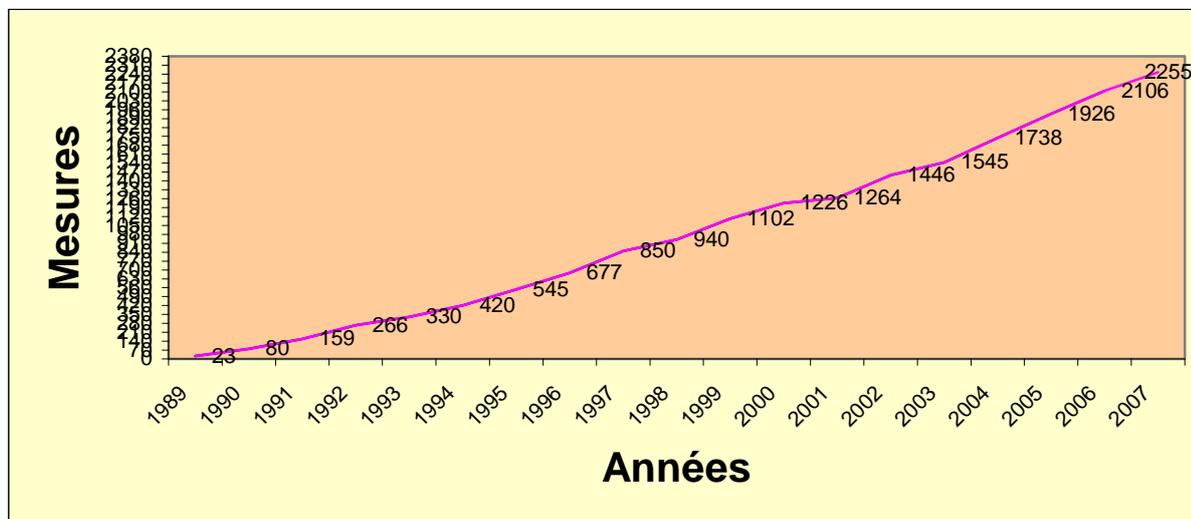
B. Le fonctionnement général du service

1. Le public accueilli

Le service se voit confier un panel assez large de personnes vulnérables composé, selon l'association, de personnes atteintes de handicap ou déficients mentaux, encadrées dans des structures d'accueil spécialisés et de personnes atteintes de troubles mentaux. En ce qui concerne ces derniers, l'association estime que la politique de sectorisation psychiatrique entraîne des sorties massives de cas de plus en plus lourds qui sont confiés aux associations tutélaires et de personnes se trouvant dans des situations extrêmes de précarité et d'exclusion dont la problématique est moins médicale que sociale. L'association n'a pas été en mesure de dresser l'évolution respective de ces trois catégories de publics accueillis au cours de la période 2003-2007. En revanche, ces publics font l'objet d'un suivi statistique sur la base de deux critères : la situation familiale et l'âge.

Questionnée sur la répartition des bénéficiaires en fonction du mode d'hébergement, l'association a indiqué que plus des 2/3 des bénéficiaires d'une mesure de protection résident à domicile, tandis que les autres sont hébergés en établissement (EHPAD principalement).

2. L'activité



Source : La Vie Active.

Depuis sa création en 1989, le service n'a cessé de voir le nombre de ses mesures augmenter pour atteindre 2 255 mesures en 2007, soit un doublement par rapport à 2000 (1 102 mesures). Selon l'association, ces chiffres témoignent de la confiance accordée par les juges des tutelles et autres partenaires au SAAP de la Vie Active qui s'inscrit, désormais, comme un acteur de la protection des personnes vulnérables dans le Pas-de-Calais. Ils montrent également que le dispositif de dotation globale prévu par le décret 2004-128 du 9 février 2004 modifié relatif à l'expérimentation des dotations globales de financement prévues à l'article 17 de la loi n° 2004-1 du 2 janvier 2004 relative à l'accueil et à la protection de l'enfance n'a pas eu pour effet d'infléchir le rythme de l'augmentation du nombre des mesures constatée depuis la création du service.

Au 31 décembre 2007, l'association réalise le quart des mesures de protection en cours sur le territoire départemental. L'accompagnement des majeurs protégés se réalise au travers des mesures suivantes :

Répartition par mesure	2003	2004	2005	2006	2007	Evol	Struc 2007
Curatelle en gérance	236	241	290	367	422	79%	19%
Curatelle Etat	583	685	751	816	833	43%	37%
Tutelle en gérance	137	130	153	173	213	55%	9%
Tutelle Etat	503	591	610	641	662	32%	29%
Mandat spécial	30	31	59	43	56	87%	2%
TPSA	51	50	52	46	42	-18%	2%
Autres mesures (*)	5	10	11	20	27	440%	1%
Total mesures	1545	1738	1926	2106	2255	46%	

(*) Mandat ad'hoc, tutelles aux biens des mineurs, tutelle complète.

Source : La Vie Active – tableau validé par le SAAP.

Fin 2007, si les mesures « Etat » représentent 66 % des mesures gérées par le service, les mesures confiées en gérance sont celles qui ont le plus progressé avec, respectivement, +79 % pour les curatelles et +55 % pour les tutelles. Cette évolution n'apparaît pas sans lien avec la mise en place de la dotation globale en 2004. En effet, selon l'association, le service a moins souvent sollicité les juges pour déférer des mesures à l'Etat, puisque le financement était pris en compte dans la DGF.

3. Le pilotage

Le pilotage général de l'action du service des tutelles ne fait pas l'objet d'un document formalisé présentant la stratégie du service, ses objectifs pluriannuels, en termes qualitatifs ou quantitatifs ainsi que ses priorités (publics, secteurs...) en termes de développement. L'association indique qu'elle travaille à la conception d'un projet d'établissement rendu obligatoire par la loi du 5 mars 2007 imposant aux associations tutélaires les exigences de la loi du 2 janvier 2002. Elle ajoute que le projet associatif de 2001 rappelle les missions du service dans le détail. A cet égard, la chambre observe que le projet associatif précité se caractérise par l'absence d'une évaluation préalable de l'action conduite au cours de la période précédant son adoption, l'absence d'objectifs chiffrés à atteindre et d'indicateurs de suivi privant ainsi le document de son caractère opérationnel et enfin l'absence de moyens à mettre en place (personnels, crédits...) pour mettre en œuvre les orientations générales retenues. En conséquence, la chambre invite l'association à finaliser l'élaboration du projet d'établissement du service des tutelles.

Dans sa réponse, le président de l'association s'engage à finaliser la rédaction d'un projet d'établissement, *« d'autant plus que cet élément fait partie des documents obligatoires à fournir pour obtenir notre agrément définitif »*.

4. Les procédures

L'association n'a pu produire de document interne retraçant précisément les procédures relatives à la gestion des biens des incapables majeurs (ouverture et fermeture des comptes, relations avec les notaires, délégation de signature, plafond de retrait sur les comptes, procédure de reddition des comptes aux autorités judiciaires ou administratives...). Elle indique que le projet de service devrait amener la création d'un cahier des procédures à destination des nouveaux salariés, mais aussi des salariés en place dans le service. En la matière, aucun document interne n'a été validé et l'association reconnaît que le fonctionnement de ce service est « fondé sur peu de procédures internes formalisées ». A cet égard, la chambre rappelle que, selon les modalités prévues par l'article R. 311-33 du code de l'action sociale et des familles, le règlement de fonctionnement est arrêté par l'instance compétente de l'organisme gestionnaire, après consultation des instances représentatives du personnel de l'établissement ou du service et du conseil de la vie sociale ou des autres instances de participation instituées en application de l'article L. 311-6. Elle invite l'association à formaliser ses procédures et à les faire valider par son conseil d'administration. Elle prend acte de la réponse de son président selon laquelle le conseil d'administration sera amené *« à discuter et valider les dits documents »*.

Il apparaît néanmoins que malgré l'absence de formalisation, le personnel se réfère à des pratiques partagées. A l'ouverture de chaque mesure de protection d'un majeur, un compte courant est systématiquement ouvert, sous couvert du service, dans l'une des deux banques, Crédit Mutuel ou Crédit Lyonnais. Parallèlement, le délégué en charge de la mesure intervient auprès des organismes bancaires du majeur afin de les informer de la mesure de tutelle, de recenser les comptes et les avoirs du majeur et faire en sorte que les virements dont il est bénéficiaire soient crédités sur le compte courant. Chaque semaine, le service effectue, par l'intermédiaire de son

logiciel dédié aux tutelles, le paiement des dépenses engagées sur les comptes des majeurs. Ce logiciel impose, pour ce type d'opération, l'utilisation d'un compte de service (passage) au Crédit Mutuel, au Crédit Lyonnais mais également à la Banque Postale pour les lettres chèques. Selon l'association ce système permet d'avoir un seul chéquier pour le service et d'encourager le paiement par virement. Le compte de service est suivi par un référent comptable qui, établit mensuellement le rapprochement bancaire. Il archive une copie avec toutes les pièces justificatives tandis qu'une autre copie est transmise au directeur financier de l'association. Cet envoi comprend l'état de rapprochement lui-même, ainsi qu'une copie des relevés de compte. Par ailleurs, trois fiches (« Décès », « dessaisissement » et « mainlevée de mesure ») ont été mises en place. Tous ces documents standardisant les procédures n'ont pas été soumis à l'approbation du conseil d'administration. Pour la reddition des comptes, le logiciel dédié aux tutelles, fonctionnant sur la base de dates anniversaires des mesures, permet l'édition de documents (compte de gestion, état de rapprochement, récapitulation des dépenses et des recettes par catégories...) mis en place en collaboration avec les greffiers en chef des tribunaux.

5. L'exécution des mesures

Le contrôle de l'exécution des mesures a porté sur seize dossiers individuels et appelle plusieurs observations.

Les dossiers individuels des incapables majeurs sont d'un accès rapide. Les sous-dossiers « administratif » et « comptable » sont correctement constitués et contiennent les pièces et informations nécessaires. La chambre constate cependant que ces documents sont stockés dans de simples armoires situées dans des locaux non protégés et non résistantes au feu. Elle invite, sur ce point, l'association à sécuriser l'archivage.

Si les comptes de gestion figurent dans les dossiers individuels, aucun document, par exemple courrier daté et référencé, ne permet d'attester leur envoi aux greffiers en chef des tribunaux. Selon l'association, les lettres d'envoi n'existent que pour expliquer les situations de déficit (dépenses supérieures aux recettes) constatées à la date anniversaire de la mesure. Sur ce point, néanmoins, le contrôle a fait apparaître qu'une telle situation (déficit) n'avait pas donné lieu à l'archivage d'une lettre explicative. Celle-ci a dû être réclamée au tribunal d'Arras par l'association qui en a adressé copie à la chambre.

L'examen du fichier de suivi des comptes de gestion adressés aux greffiers en chef des tribunaux montre que les délais d'envoi de ces documents sont souvent supérieurs à plusieurs mois. A cet égard, un pointage effectué sur l'envoi du 14 octobre 2008 de 75 comptes de gestion au tribunal d'Arras montre que 48 d'entre eux (64 %) l'ont été à une date anniversaire de la mesure de plus de 6 mois et de plus de neuf mois pour six d'entre-eux.

Plusieurs dossiers mentionnent des dépenses de contrats d'assurance (AGF) et de mutuelle, (APREVA), contractés par le service des tutelles, sans publicité ni mise en concurrence, sous la forme « d'un accord cadre », pour le compte d'incapables majeurs non initialement couverts par une mutuelle et/ou par une assurance responsabilité civile. La chambre rappelle à l'association ses obligations à l'égard des dispositions de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 précitée et invite l'association à organiser périodiquement (par exemple tous les trois ans), une mise en concurrence des prestataires compte tenu à la fois du caractère collectif et des montants⁴⁸ générés par ces contrats.

⁴⁸ Le montant versé pour 2007 par le service s'élève, pour la Mutuelle APREVA à 347 987 € et pour la RC AGF (cabinet PONCHAUT) à 33 216,10 € pour 1 969 dossiers.

Les factures (énergie, alimentation, vêture...) ne portent pas le cachet de leur date d'arrivée au service des tutelles. Toutefois, au regard des dates d'établissement desdites factures et de leur mise en paiement, les délais apparaissent raisonnables (inférieurs à trois semaines). La chambre recommande à l'association de mettre en place un dispositif d'enregistrement des pièces comptables arrivées au service des tutelles.

Les prélèvements sur les mesures en gérance donnent lieu à un décompte liquidatif versé au dossier de chaque bénéficiaire. Les décomptes sont établis avec un délai moyen de six mois par rapport à la date anniversaire de la mesure. La chambre observe que cette pratique est préjudiciable à la trésorerie de l'association. Les prélèvements sur les mesures « Etat » (312 000 euros en 2007) ne donnent lieu à aucune pièce comptable justificative au dossier des intéressés. La chambre rappelle à l'association l'obligation d'établir cette pièce comptable pour justifier le prélèvement opéré sur le compte bancaire de l'intéressé.

Les rapports et comptes de gestion prévus par les articles R. 167-29 et R. 167-30⁴⁹ du code de la sécurité sociale, dans le cas de tutelle aux prestations sociales (TPS), ne sont pas établis par le service et ne figurent pas dans les dossiers individuels des bénéficiaires.

Le contrôle n'a pas permis de mettre en évidence de procédures particulières sur les dossiers de bénéficiaires « sans domicile connu », dont l'association reconnaît que le suivi est ambigu, ou sur les situations de comptes débiteurs (92 comptes bancaires débiteurs au 4 décembre 2008). La chambre recommande à l'association la mise en place de fiches pratiques traitant de ces situations particulières.

Si l'établissement des comptes de gestion annuels repose sur une procédure individuelle d'état de rapprochement, aucune procédure n'est mise en place, à titre collectif et de façon périodique (arrêté de fin de mois ou trimestriel par exemple), pour fiabiliser la gestion comptable des mesures confiées à l'association, à l'exception toutefois de l'établissement mensuel de l'état de rapprochement entre le compte de service (passage) et les dépenses enregistrées dans le logiciel dédié aux mesures de tutelles.

Les pratiques de délivrance de l'argent de poche n'appellent pas d'observation particulière. Le montant de l'argent de poche délivré (3,3 millions d'euros en 2007) se compose de bons d'achat nominatifs et numérotés négociables chez certains commerçants, de retraits aux distributeurs par cartes (plafond hebdomadaire) et, dans une moindre mesure, d'espèces (100 000 euros environ pour 2007). Un cahier de remise d'espèces, tenu au siège du service, mentionne le nom du bénéficiaire, le montant remis et comporte l'émargement du bénéficiaire ou de son délégué.

La chambre prend acte de la réponse du président de l'association selon laquelle ce service s'efforcera de raccourcir ses délais de délivrance des comptes de gestion auprès des tribunaux, a organisé une mise en concurrence pour les prestations d'assurance et de mutuelle précitées, a mis en place un dispositif d'enregistrement du courrier « Arrivée » et a prévu l'édition⁵⁰ d'une pièce comptable justificative des prélèvements opérés dans le cadre des mesures « Etat » ainsi que l'élaboration de fiches de procédures spécifiques traitant des situations particulières.

⁴⁹ Ces articles ont été abrogés à la date du 1^{er} janvier 2009 par le décret n° 2008-1504 du 30 décembre 2008. Les dispositions actuellement en vigueur relatives au rôle des tuteurs et au contrôle de leur gestion se limitent désormais à l'article R. 167-31 du code de la sécurité sociale, lequel dispose que « *Les services de tutelle des établissements, associations et organismes agréés sont placés sous le contrôle du directeur départemental des affaires sanitaires et sociales qui peut se faire présenter à tout moment la comptabilité et les pièces justificatives de dépenses* ».

⁵⁰ Dans la version 7 du logiciel TWIN installée en juin 2009

C. Les relations avec les autorités extérieures

1. Les relations avec la DDASS

Le service établit un rapport annuel comportant l'organigramme au 31 décembre de l'exercice, le graphique de l'évolution des mesures, ainsi que plusieurs tableaux (flux mensuel des entrées-sorties, sorties mensuelles classées par catégories, entrées mensuelles classées par mesures et par tribunal d'instance, mesures classées par catégories et par tribunal au 31/12 de l'exercice, nombre de mesures suivies par chaque délégué, nombre des bénéficiaires classés selon leur situation familiale et leur âge...), plusieurs listes nominatives (bénéficiaires d'une mesure nouvelle sur l'exercice, bénéficiaires d'une mesure de sortie sur l'exercice, bénéficiaires d'une transformation de mesure sur l'exercice, bénéficiaires d'une TPS renouvelée sur l'exercice...). Selon l'association, ce rapport est réalisé à usage interne et n'est pas adressé à la DDASS. Au regard de la teneur et de l'intérêt statistique de ce rapport, la chambre estime qu'il serait souhaitable d'en adresser copie au représentant de l'Etat (DDASS). Elle prend acte de la réponse du président de l'association selon laquelle, pour 2008, le rapport annuel a été adressé à la DDASS « *en même temps que le compte administratif* »

S'agissant des comptes administratifs annuels, l'association déclare les adresser à la DDASS, mais n'a pas été en mesure de produire les lettres d'envoi correspondantes. Questionnée sur ce point, la DDASS n'a produit que la lettre d'envoi du compte administratif de l'exercice 2005. La chambre s'interroge donc sur le caractère systématique de cette transmission, d'autant plus que, s'agissant du financement des mesures, l'association a déclaré qu'il faisait l'objet du dépôt d'un budget prévisionnel mais que la DDASS ne réclamait jamais le compte administratif.

La chambre relève enfin que la DDASS n'a jamais fait les contrôles ou les visites d'inspection prévus à l'article L. 313-13 du CASF. Aucun procès verbal, prévu à l'alinéa 3 de cet article n'a pu, par conséquent, être produit à la chambre.

2. Les relations avec les autorités judiciaires

Sur le fondement de l'article 500 du code civil, le gérant de tutelle doit rendre compte de sa gestion « *chaque année, (...) directement au greffier en chef, sans préjudice pour le juge de demander à tout moment au greffier en chef que le compte de gestion lui soit communiqué* ». Une formulation identique est reprise par l'article 512 du Code Civil instituant la curatelle dite aggravée ou renforcée.

L'examen du listing informatique recensant, par tribunal d'instance, les dates d'envoi des comptes de gestion individuels et de leur approbation par le greffier en chef, fait apparaître, pour le tribunal d'Arras, que plus de 1 640 comptes de gestion sont en attente d'approbation, avec un retard de plus de trois ans, le dernier compte de gestion approuvé ayant été expédié le 10 mars 2005⁵¹. L'association n'a pas été en mesure de faire état de relances écrites auprès de l'autorité judiciaire pour évoquer cette question et tenter d'y répondre sur le plan de sa responsabilité financière et de l'obtention de son quitus.

* *
*

⁵¹ A l'exception notable d'un compte de gestion approuvé le 18 septembre 2008.

Recommandations

1. Adapter **les statuts** aux pratiques intervenues depuis leur approbation (membres du Haut conseil, rôle du bureau...) et y inclure des dispositions sur la prévention des conflits d'intérêts (relations avec les structures extérieures).
2. Respecter les dispositions statutaires relatives à la constitution du **registre spécial** et à la **surveillance administrative** de l'association en matière de dons, d'emprunts et d'information du représentant de l'Etat.
3. Clarifier et poursuivre l'amélioration de **la présentation des comptes** en privilégiant la distinction entre gestion conventionnée et gestion libre, en fiabilisant certaines annexes comptables et en développant de nouvelles annexes comptables (réserves, engagements...).
4. Simplifier la gestion de **la trésorerie** par la mise en place de dispositifs moins intégrés (comptes de fusion) et réexaminer la constitution de certaines **provisions comptables** et l'emploi des **réserves affectées**.
5. Instaurer **une politique de contractualisation** pluriannuelle entre les établissements et les autorités de tarification portant sur l'évolution des moyens financiers accordés à l'association mais aussi sur les modalités de diversification de l'offre d'accueil et veiller à l'actualisation du **régime administratif** de certains établissements (autorisation, habilitations, visites incendie...).
6. Expertiser le **régime fiscal** actuel s'agissant notamment de certaines activités (EHPAD et formation notamment) et respecter les dispositions réglementaires applicables en matière de dons reçus.
7. Développer le recours au dispositif réglementaire mis en place par l'association en 2007 en matière de **marchés publics**.
8. Renforcer le rôle et la place du **centre de formation** dans la politique de formation de l'association.
9. Développer une gestion plus réactive et formalisée du **service des tutelles** s'appuyant sur la réduction des délais, et sur la justification comptable des prélèvements sur les mesures « Etat ».
10. Finaliser le projet de changement de **plate forme informatique** (traitements divers, tableaux de bord, relations fournisseurs ...) et sécuriser la **gestion et la conservation des certains documents** ou données importantes (dossiers de tutelles, fichiers CNIL, schémas de sauvegardes...).

ANNEXES

ANNEXE I

L'ACTIVITE ET L'OFFRE

L'ACTIVITE			2003	2007	Variation
Enfance	IME	Journées	244 836	252 462	3,1%
	IEM	Journées	8 827	8 375	-5,1%
	SESSAD	Séances	21 507	26 485	23,1%
	CAMSP	Séances	14 764	13 489	-8,6%
			289 934	300 811	3,8%
Travail adapté	ESAT	Journées	162 571	172 253	6,0%
			162 571	172 253	6,0%
HAS (*)	AOT	Journées	14 077	15 032	6,8%
	FOYERS	Journées	24 343	24 084	-1,1%
	SAVS	Journées	9 663	16 468	70,4%
			48 083	55 584	15,6%
Social	MECS	Journées	46 110	44 072	-4,4%
	CHRS	Journées	29 816	30 410	2,0%
			75 926	74 482	-1,9%
PA Médicalisé	EHPAD	Journées	144 011	195 186	35,5%
	FAM	Journées	8 402	8 805	4,8%
			152 413	203 991	33,8%
FORMATION		Stagiaires	1 804	3 207	77,8%
			1 804	3 207	77,8%
TUTELLE Majeurs protégés		Mesures	1 466	2 255	53,8%
			1 466	2 255	53,8%
		TOTAL	732 197	812 583	11,0%

(*) Hébergement et accompagnement social

Source : La Vie Active.

L'OFFRE		2003		2007		Variation
		Places	Structure	Places	Structure	
Enfance	IME	1 213		1 258		3,7%
	IEM	50		50		0,0%
	SESSAD	107		189		76,6%
	CAMSP	90		90		0,0%
		1 460	46,2%	1 587	45,0%	8,7%
Travail adapté	ESAT	739		821		11,1%
		739	23,4%	821	23,3%	11,1%
HAS (*)	AOT	69		73		5,8%
	FOYERS	90		90		0,0%
	SAVS	62		100		61,3%
		221	7,0%	263	7,5%	19,0%
Social	MECS	151		151		0,0%
	CHRS	117		126		7,7%
		268	8,5%	277	7,8%	3,4%
PA Médicalisé	EHPAD	449		555		23,6%
	FAM	26		26		0,0%
		475	15,0%	581	16,5%	22,3%
TOTAL		3 163	100,0%	3 529	100,0%	11,6%

(*) Hébergement et accompagnement social

Source : La Vie active.

ANNEXE II

LE FINANCEMENT DE L'ACTIVITE

Secteur d'activité		Financiers institutionnels						Usagers	Autres	Total général	Struct.
		Etat	Dépt	Cne	CAF	CPAM	Total				
Enfance	2003	1,7	0,2			24,2	26,1		0,6	26,7	31%
	2007	3,0	0,3			33,2	36,4		-4,1	32,4	32%
			78%	14%			37%	39%		-791%	21%
Travail adapté	2003	8,9					8,9		14,2	23,0	27%
	2007	10,1					10,1		16,2	26,3	26%
			13%				13%		15%	14%	
HAS (*)	2003		3,7				3,7		0,2	3,9	5%
	2007		4,4				4,4		0,1	4,5	4%
				18%			18%		-60%	14%	
Social	2003	1,4	7,2	0,0	0,1		8,7	0,1	0,5	9,3	11%
	2007	1,6	7,8	0,0	0,1		9,5	0,1	0,4	10,0	10%
			13%	8%	15%	10%	8%	3%	-5%	8%	
PA médicalisé	2003	2,5	5,2		0,1		7,7	5,0	0,0	12,7	15%
	2007	4,8	8,6		0,1		13,5	7,4	0,2	21,1	21%
			91%	66%		4%	74%	48%	404%	65%	
Formation	2003								0,6	0,6	1%
	2007								1,6	1,6	2%
									184%	184%	
Tutelles MP	2003	1,0			0,9		1,9	0,0	0,0	1,9	2%
	2007	3,0			0,0		3,0	0,4	0,1	3,4	3%
			212%			-100%	61%	793%	326%	79%	
Autres	2003								6,7	6,7	8%
	2007								2,4	2,4	2%
									-63%	-63%	
TOTAL	2003	15,4	16,3	0,0	1,2	24,2	57,2	5,5	22,8	85,4	
	2007	22,4	21,0	0,0	0,3	33,2	76,9	8,2	17,1	102,3	
		45%	29%	15%	-76%	37%	35%	49%	-25%	20%	

Source : La Vie Active.

ANNEXE III

COMPTES DE RESULTATS (EXERCICES 2003 A 2007)

	2003	2004	2005	2006	2007	Evolution
CHARGES						
Matière, appro, marchandises	7 955 551	8 071 157	8 619 335	9 057 528	8 924 183	12%
Variation stocks	23 004	13 052	1 490	12 670	20 689	-10%
Autres charges externes	9 749 262	10 602 829	11 601 692	11 787 245	12 229 828	25%
Impôts, taxes et versements assim.						
Sur locaux et divers	174 956	206 098	222 056	267 818	267 018	53%
Sur revenus fonciers						
Sur charges de personnel	3 381 300	3 619 165	3 841 593	4 104 102	4 362 822	29%
Rémunération du personnel						
Brut	42 271 363	43 880 999	46 085 844	47 383 828	49 716 121	18%
Charges sociales	14 953 124	16 524 786	17 713 069	18 549 543	19 642 919	31%
Autres	55 804	68 110	175 562	86 940	121 595	118%
Dotations aux amortissements	3 836 233	4 172 572	4 415 680	4 416 666	4 142 985	8%
Dotations aux provisions	2 505 656	523 972	1 322 375	1 031 658	1 319 993	-47%
Dotations RTT	577 615					
Autres charges externes	443 251	421 733	528 178	359 889	345 153	-22%
Prestations inter établissements reçues	149 508	170 000	216 000	225 045		-100%
CHARGES DE FONCTIONNEMENT (I)	86 076 627	88 274 473	94 742 874	97 282 932	101 093 306	17%
Intérêts et charges assimilées	692 493	680 842	643 118	598 199	541 898	-22%
CHARGES FINANCIERES (II)	692 493	680 842	643 118	598 199	541 898	-22%
Charges exceptionnelles op de gestion	183 974	342 188	103 942	274 545	133 162	-28%
Charges exceptionnelles op en capital	20 088	78 590	213 638	25 132	2 273 384	11217%
CHARGES EXCEPTIONNELLES (III)	204 062	420 778	317 580	299 677	2 406 546	1079%
Excédents repris gestion conventionnée.	945 868	733 459		3 540 193	2 917 028	208%
Excédent de l'exercice		129 657	730 427	1 689 283	2 564 243	
TOTAUX	87 919 050	90 239 209	96 433 999	103 410 284	109 523 021	25%
PRODUITS						
Ventes de marchandises	1 365 861	1 302 052	1 195 214	1 184 749	1 076 699	-21%
Production vendue	885 285	735 011	740 482	598 766	359 994	-59%
Prestations rendues	70 302 536	71 761 441	77 457 213	84 731 541	88 352 083	26%
Stocks de produits	1 700					
Subventions d'exploitation	3 396 367	3 342 792	2 501 200	1 992 002	1 695 012	-50%
Autres produits	9 489 961	10 360 200	10 975 952	10 711 177	10 775 687	14%
Cotisations	99 470	109 271	110 895	108 511	111 597	12%
Reprises sur provisions	498 445	175 443	915 722	1 885 310	1 262 763	153%
Reprises sur fonds dédiés		29 497	163 303			
Transferts de charges	78 056	87 738	86 140	102 424	124 829	60%
Prestations inter établissements	166 870	188 162	234 162	250 000		-100%
PRODUITS DE FONCTIONNEMENT (I)	86 284 551	88 091 607	94 380 283	101 564 480	103 758 664	20%
Intérêts et produits assimilés	141 325	229 830	278 239	450 905	817 369	478%
PRODUITS FINANCIERS (II)	141 325	229 830	278 239	450 905	817 369	478%
Produits exceptionnels sur op de gestion	1 048 314	1 357 218	1 272 163	1 355 480	1 748 358	67%
Produits exceptionnels sur op en capital	16 788	118 459	503 314	39 419	3 198 630	18953%
PRODUITS EXCEPTIONNELS (III)	1 065 102	1 475 677	1 775 477	1 394 899	4 946 988	364%
Déficits repris gestions conventionnées	331 386	442 095				-100%
Déficit de l'exercice	96 686					
TOTAUX	87 919 050	90 239 209	96 433 999	103 410 284	109 523 021	25%

ANNEXE IV

BILANS 2003 - 2007

ACTIF

	2 003	2 004	2 005	2 006	2 007	Evolution 2007/2002
ACTIF						
immobilisations incorporelles						
Frais d'établissements	2 717	2 717	1 086	543	638	-77%
Autres	6 369	21 681	40 290	60 034	141 879	2128%
Immobilisations corporelles						
Terrains	517 234	641 018	650 168	678 706	732 506	42%
Constructions et agencements	23 383 994	23 639 442	22 809 058	22 062 265	19 811 068	-15%
Equipements techniques	1 865 467	1 914 694	1 639 000	1 450 517	1 379 782	-26%
Matériel mobilier	1 820 359	2 268 848	2 060 613	2 005 398	1 856 442	2%
Autres	4 609 262	4 133 587	4 046 525	4 087 653	4 190 631	-9%
En cours	332 028	263 077	640 968	333 742	764 921	130%
Immobilisations financières						
Participations	131 504	133 392	118 480	128 714	1 006 182	665%
Prêts	1 565 327	1 637 688	1 681 623	1 773 055	1 896 726	21%
ICNE						
Dépôts et cautionnements	39 949	16 041	16 041	46 839	63 077	58%
TOTAL ACTIF IMMOBILISE	34 274 210	34 672 185	33 703 852	32 627 466	31 843 852	-7%
Stocks et en cours						
Matières premières	100 574	102 191	95 914	84 305	64 990	-35%
Marchandises	32 928	12 735	11 246	10 185	33 116	1%
Créances et comptes rattachés						
Organismes et usagers	10 113 168	5 338 746	8 211 697	9 292 576	13 423 883	33%
Autres créances	974 191	730 382	293 703	1 062 527	2 049 509	110%
Placements et valeurs mobilières						
Disponibilités	7 154 091	11 734 823	13 246 285	19 310 313	24 164 084	238%
Charges constatées d'avance	346 061	351 494	375 709	207 107	398 790	15%
TOTAL ACTIF CIRCULANT	18 721 013	18 270 371	22 234 554	29 967 013	40 134 372	114%
CHARGES A REPARTIR	27 139	87 288	57 136	40 133	25 033	-8%
TOTAL DE L'ACTIF	53 022 362	53 029 844	55 995 542	62 634 612	72 003 257	36%

PASSIF

	2 003	2 004	2 005	2 006	2 007	
Fonds associatif sans droit de reprise						
Propres	584 523	50 952	50 952	50 952	50 952	-91%
Subventions non renouvelables de trésorerie	4 303 655	4 469 512	4 743 823	4 752 588	4 723 088	10%
Fonds associatif avec droit de reprise						
Subventions non renouvelables d'investissement	59 455	59 455	59 455	59 455	59 455	0%
Fonds de réserve						
D'investissement	6 005 633	6 210 003	6 928 020	7 599 237	9 421 098	57%
De compensation		117 136	262 990	501 491	841 873	
De trésorerie	2 461 435	2 438 327	2 438 327	2 438 327	2 438 327	-1%
Fonds de provisions réglementées						
Fonds dédiés RTT	3 721 736	3 675 067	3 196 470	2 171 221	1 383 524	-63%
Résultat et report à nouveau						
Résultat de l'exercice gestion libre	219 719	320 114	178 568	1 689 283	2 917 028	1228%
Résultat de l'exercice gestion encadrée	-316 405	-190 457	551 859	3 540 193	2 564 243	-910%
Report à nouveau gestion encadrée	-436 237	-562 323	-453 760	-235 741	2 226 325	-610%
Report à nouveau gestion libre			-62 002	-561 654	315 868	
Subventions d'équipt amortiss.	6 480 043	6 743 901	8 984 428	11 470 407	15 598 056	141%
TOTAL FONDS PROPRES ET ASSIMILES	23 083 557	23 331 687	26 879 130	33 475 759	42 539 837	84%
PROVISIONS POUR RISQUES ET CHARGES	2 528 651	2 862 546	3 073 510	3 260 561	3 389 945	34%
Fonds dédiés					98 526	
Emprunts et dettes assimilées						
Capital emprunté	15 528 776	15 256 857	14 789 574	13 836 716	12 674 695	-18%
Autres dettes						
Avances reçues et usagers créditeurs	16 987	67 234	8 007	1 599	16 487	-3%
Fournisseurs et comptes rattachés	3 172 924	3 386 529	3 906 411	4 263 695	4 104 265	29%
Dettes relatives au personnel	6 771 236	5 429 140	5 666 432	5 773 114	7 001 907	3%
Dettes sur immobilisations et comptes rattachés	1 416 098	1 618 720	1 059 108	1 338 463	1 556 226	10%
Dépôt usagers		140 598	171 816	184 188	210 084	
Autres dettes	147 417	715 330	341 844	497 963	366 958	149%
Produits constatés d'avances	356 716	221 203	99 710	2 554	44 327	-88%
TOTAL DETTES ET ASSIMILEES	27 410 154	26 835 611	26 042 902	25 898 292	25 974 949	-5%
TOTAL DU PASSIF	53 022 362	53 029 844	55 995 542	62 634 612	72 003 257	36%