



Rapport d'observations définitives

ASSOCIATION JULES LEDEIN

(Département de l'Eure)

Exercices 2017 à 2020

Observations délibérées le 22 juin 2022

SOMMAIRE

SYNTHESE	1
OBLIGATIONS DE FAIRE	1
I - RAPPEL DE LA PROCÉDURE	2
II - PRESENTATION ET FONCTIONNEMENT DE L'ASSOCIATION	2
A - LES CARACTERISTIQUES GENERALES ET L'OBJET SOCIAL	2
B - LES DIFFERENTS ETABLISSEMENTS	3
C - LE PUBLIC ACCUEILLI	4
D - LE PROJET ASSOCIATIF ET LE CONTRAT PLURIANNUEL D'OBJECTIFS ET DE MOYENS	4
E - LES INSTANCES.....	4
1 - L'assemblée générale.....	4
2 - Le conseil d'administration.....	5
3 - Le bureau	6
F - L'ORGANISATION INTERNE.....	7
1 - Les pouvoirs de la directrice générale.....	7
2 - Le document unique de délégation	8
III - LES RESSOURCES HUMAINES	8
A - L'ORGANISATION DES RESSOURCES HUMAINES	8
B - LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	9
1 - Le niveau de qualification des directeurs	9
2 - La rémunération	10
3 - La gestion des remplacements	10
4 - L'égalité professionnelle	11
5 - L'emploi des travailleurs en situation de handicap	11
6 - Les enjeux pour l'association	11
IV - LA SITUATION FINANCIERE	11
A - LA TARIFICATION ET LE FINANCEMENT DES ETABLISSEMENTS.....	11
B - LES CHARGES ET LES PRODUITS DES ETABLISSEMENTS.....	12
1 - Les charges	13
2 - Les produits.....	14
C - UNE SITUATION FINANCIERE GLOBALEMENT FAVORABLE.....	15
V - L'IMPACT DE LA CRISE SANITAIRE LIEE AU COVID 19 SUR LE FONCTIONNEMENT DE L'ASSOCIATION	16
A - LES CONSEQUENCES HUMAINES DE LA CRISE SANITAIRE	16
B - LES CONSEQUENCES FINANCIERES DE LA CRISE SANITAIRE.....	16
ANNEXE	17

SYNTHESE

L'association Jules Ledein a été créée à Breteuil (Eure) en 1972 afin d'accueillir et d'héberger des personnes en situation de handicap mental.

Elle s'est développée progressivement et regroupe aujourd'hui cinq établissements de différentes natures (quatre sont situés dans le département de l'Eure et un dans le département de l'Orne), lui permettant d'accompagner au total 300 personnes.

L'association a été confrontée à l'empêchement de son président d'assurer ses fonctions. Elle a dépassé cette difficulté en continuant de fonctionner, sans cependant respecter ses statuts et en réunissant de manière irrégulière ses instances. Cette situation a pour conséquence de fragiliser juridiquement l'ensemble des décisions qu'elle a été amenée à prendre pendant cette période.

La gestion des ressources humaines constitue un enjeu important pour l'association, dans un contexte où elle devra faire face à de nombreux départs en retraite dans les cinq prochaines années. Elle ne respecte pourtant pas les exigences réglementaires en matière de qualification pour deux des directeurs d'établissement, situation potentiellement porteuse de risques.

Enfin, la situation financière de l'association est globalement favorable dans la mesure où les produits (qui représentent 17,7 M€ en 2020) sont supérieurs aux charges générées par l'activité (d'un montant total de 16,9 M€), ce qui lui permet de dégager un résultat comptable significatif.

OBLIGATIONS DE FAIRE

1. Appliquer les statuts en vigueur ou les réviser afin de les faire coïncider avec les pratiques souhaitées par l'association ;
2. mettre en place une nouvelle délégation de pouvoir pour la directrice générale, distincte du document unique de délégation ;
3. respecter la réglementation en ce qui concerne le niveau de qualification des directeurs d'établissements médico-sociaux (articles D. 312-176-6 à D. 312-176-10 du code de l'action sociale et des familles).

I - RAPPEL DE LA PROCÉDURE

La chambre régionale des comptes Normandie a inscrit à son programme l'examen de la gestion de l'association Jules Ledein, gestionnaire d'établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESMS), à partir de 2017.

Par lettre en date du 21 juillet 2021, le président de la chambre en a informé M. Joël Contreras, président de fait de l'association, et par lettre du 22 septembre 2021 son prédécesseur, M. Christian Davesne.

Le contrôle – pour partie effectué dans le cadre de la crise sanitaire liée à la Covid-19 et qui n'aborde pas la question de la prise en charge des personnes handicapées a porté sur les points suivants :

- le fonctionnement de l'association ;
- les ressources humaines ;
- la situation financière ;
- l'impact de la crise sanitaire de la Covid-19.

L'entretien de fin de contrôle entre le rapporteur et M. Contreras a eu lieu le 17 décembre 2021. Il n'y a pas eu d'entretien de fin de contrôle avec M. Davesne, à la demande expresse de ce dernier.

Lors de sa séance du 26 janvier 2022, la chambre a arrêté ses observations provisoires, qui ont été transmises dans leur intégralité à M. Contreras et M. Davesne et, pour les parties qui les concernent, aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause. Aucune réponse, ni demande d'audition, n'est parvenue à la chambre dans le cadre de la contradiction.

Après avoir entendu le rapporteur, la chambre a arrêté, le 22 juin 2022, le présent rapport d'observations définitives.

Le rapport a été communiqué au président en fonction et à son prédécesseur. En l'absence de réponse écrite dans le délai imparti par la loi, ce rapport devra être communiqué par le président à l'assemblée délibérante lors de la plus proche réunion suivant sa réception. Il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Ce rapport sera communicable dans les conditions prévues au livre III du code des relations entre le public et l'administration.

II - PRESENTATION ET FONCTIONNEMENT DE L'ASSOCIATION

A - Les caractéristiques générales et l'objet social

L'association Jules Ledein est une association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901¹, créée en 1972. Depuis 2014, son siège social est fixé au 127 rue Clémenceau à Breteuil (Eure).

¹ Le conseil d'administration réfléchit à la reconnaissance d'utilité publique de l'association (procès-verbal du conseil d'administration du 27 février 2020 et du 16 juillet 2020).

Son objet social est défini à l'article 2 de ses statuts modifiés et adoptés le 16 juin 2017 : « *Accueillir, s'occuper et améliorer les conditions d'existence des personnes handicapées de tout âge et plus particulièrement des personnes handicapées mentales et leur assurer les meilleures conditions de vie et ce, dans une ambiance à caractère familial. Favoriser l'évolution physique et mentale de ces personnes handicapées* ».

Conformément aux statuts, l'association gère des ESMS² situés en Normandie, accueillant des personnes en situation de handicap mental ou psychique ainsi que des personnes polyhandicapées³.

L'association est habilitée à l'aide sociale en vertu de conventions conclues avec les conseils départementaux de l'Eure et de l'Orne, et est par ailleurs financée par l'agence régionale de santé (ARS). Elle est affiliée à la fédération des établissements hospitaliers et d'aide à la personne privés non lucratifs (FEHAP).

Elle accueille 300 personnes au sein de cinq établissements qui disposent de 253 places en foyer de vie, 32 places en foyer d'accueil médicalisé et 15 places pour des accueils à la journée.

B - Les différents établissements

Les établissements gérés par l'association (cf. annexe) sont de différentes natures et destinés à accueillir des publics distincts. À l'exception d'un établissement localisé dans le département de l'Orne, tous sont situés dans le département de l'Eure.

Les ESMS sont soumis à une procédure d'autorisation, accordée pour une durée de quinze ans. L'ensemble des établissements de l'association dispose de cette autorisation délivrée, selon leur type :

- soit conjointement par l'agence régionale de santé Normandie et le département de l'Eure ;
- soit par le département de l'Eure ou celui de l'Orne.

Les foyers de vie s'adressent aux adultes handicapés qui ne sont pas ou plus en mesure d'exercer une activité professionnelle mais dont l'autonomie et l'état de santé permettent un accompagnement socio-éducatif, sans prise en charge médicale.

Ils ont pour objectif de maintenir l'autonomie et d'entretenir une dynamique à travers l'élaboration d'un projet de vie. Ils proposent diverses activités éducatives, culturelles, sportives, ludiques.

L'accompagnement quotidien des résidents varie en fonction de leurs besoins et de leurs attentes : il s'élabore avec leur participation et leur accord.

Les foyers d'accueil médicalisés (FAM) ont vocation à accueillir des personnes adultes, lourdement handicapées (physiquement, intellectuellement ou psychiquement), qui ont besoin de l'assistance d'une tierce personne pour la plupart des actes essentiels de l'existence ainsi que d'une surveillance médicale et de soins constants. L'accompagnement y fait l'objet d'un projet personnalisé, adapté aux besoins de prise en charge de la personne.

Ils fournissent un lieu de vie et des conditions favorables à la vie sociale et culturelle des résidents, les accompagnent dans tous les actes de la vie quotidienne, favorisent les apprentissages de la vie de tous les jours pour améliorer leur autonomie.

² Au sens de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF).

³ Le handicap mental représente 65 % des personnes accompagnées, le handicap psychique 17 % et le polyhandicap 18 %.

C - Le public accueilli

Toutes les places dont dispose l'association étaient occupées au moment du contrôle de la chambre.

La moyenne d'âge des résidents s'établit à 51 ans, avec un âge moyen à l'arrivée de 33 ans. 17 % du public a plus de 65 ans et la moitié des résidents a plus de vingt ans d'ancienneté au sein de son foyer.

Le public accueilli par l'association est mixte. Les femmes y sont majoritaires (52 %)⁴.

Les résidents sont, pour l'essentiel, originaires de Normandie (78 %) et majoritairement du département de l'Eure (64 %). 13 % proviennent de l'Île-de-France et 9 % d'autres régions.

Avant leur arrivée au sein des différents foyers, ils vivaient, pour 41 % d'entre eux, au sein de leur famille.

D - Le projet associatif et le contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens

Le projet associatif précise, en référence à l'objet social de l'organisme, les valeurs, les objectifs, les actions et les moyens mis en œuvre pour y satisfaire. Il a pour ambition de fédérer les bénévoles, les professionnels, les personnes accompagnées et leurs familles autour de références communes.

Le projet actuellement en vigueur, daté du 26 avril 2018, couvre la période 2018-2022. Il est complété par un projet d'établissement propre à chaque structure. Il précise notamment que l'association a « *pour ambition de permettre aux personnes accompagnées d'accéder à une réelle citoyenneté* ».

Les établissements et services du secteur des personnes handicapées sous compétence exclusive ou conjointe de l'agence régionale de santé (ARS) doivent signer un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM)⁵, sur la base d'une programmation arrêtée par l'ARS et le conseil départemental.

Cette obligation aurait dû être mise en œuvre d'ici 2021. L'association Jules Ledein devait néanmoins signer son CPOM en janvier 2022.

E - Les instances

Les instances de l'association, fixées par ses statuts, sont au nombre de trois : l'assemblée générale, le conseil d'administration et le bureau.

L'article 27 prévoyait un règlement intérieur, destiné à préciser le fonctionnement de l'association. Ce dernier n'a jamais été adopté.

1 - L'assemblée générale

L'assemblée générale, qu'elle soit ordinaire ou extraordinaire, est composée de l'ensemble des membres de l'association.

⁴ On compte 154 femmes et 141 hommes (association Jules Ledein, éléments de diagnostic partagé – juin 2021).

⁵ Article L. 313-12 du CASF.

Sa présidence appartient au président ou, en son absence, au vice-président. L'un ou l'autre peut déléguer ses fonctions à un autre membre du conseil d'administration.

Le procès-verbal de l'assemblée générale du 11 juin 2019 mentionne qu'en l'absence du président (excusé), le conseil d'administration a mandaté un administrateur pour présider l'assemblée générale. Or le conseil d'administration était incompétent pour ce faire, eu égard aux dispositions de l'article 19 des statuts. En outre, cette décision tend à démontrer l'absence de vice-président au moment où elle a été prise.

La situation aurait nécessité la nomination d'un administrateur provisoire par le président du tribunal judiciaire territorialement compétent (Évreux).

Par ailleurs, la convocation aux assemblées générales est en principe effectuée par le président. Les statuts sont pourtant muets sur cette question. Ils se contentent de préciser que la convocation de l'assemblée générale résulte de la demande d'au moins un quart des membres actifs de l'association.

Dans les faits et quand bien même la rédaction des procès-verbaux laisse à croire le contraire, c'est la directrice générale (et non le président) qui procède à la convocation des adhérents, ainsi qu'en attestent les convocations aux assemblées générales des 16 juin 2017, 29 juin 2018 et 11 juin 2019. Or la directrice générale de l'association ne dispose d'aucune délégation le lui permettant (cf. *infra*).

Il est à noter que la convocation à l'assemblée générale du 6 octobre 2020 a été signée par « *le président mandaté par le conseil d'administration* », alors même que ce dernier était également incompétent (cf. *supra*).

La jurisprudence considère que toute convocation effectuée par une personne n'ayant pas qualité pour y procéder est irrégulière et susceptible d'entraîner l'annulation des délibérations de l'assemblée générale⁶.

Les décisions prises par ces assemblées générales sont donc irrégulières à double titre :

- l'assemblée générale n'était pas présidée par une personne nommée régulièrement ;
- elle avait été convoquée par une personne incompétente pour ce faire.

L'ensemble de ces assemblées (16 juin 2017, 29 juin 2018, 11 juin 2019, 6 octobre 2020) a conduit au renouvellement des membres du conseil d'administration. Celui-ci est donc également irrégulier.

2 - Le conseil d'administration

Dans la dernière version des statuts, l'association est administrée par un conseil d'administration de six membres au moins et douze membres au plus.

La liste des administrateurs montre que le conseil d'administration actuel est composé de neuf membres, dont ceux irrégulièrement nommés lors des assemblées générales ordinaires de 2017 à 2020.

Par ailleurs, l'article 13 des statuts prévoit que le conseil d'administration se réunit chaque fois qu'il est convoqué par écrit par son président ou sur la demande d'au moins la

⁶ Cf., par exemple, CA Paris, n° 16/25645 du 5-11-2019, Association Eglise de l'unité catholique et apostolique et consorts ; CA Paris, n° 17/13615 du 2 octobre-2018, M. Christian M. c/ Association Amana hommes et migrations.

moitié de ses membres, chaque fois que l'intérêt de l'association l'exige et au moins trois fois par an.

Le conseil d'administration s'est réuni vingt⁷ fois entre le 26 janvier 2017 et le 22 octobre 2020. Sur les vingt convocations, une seule⁸ est signée par le président en exercice, toutes les autres le sont par la directrice générale ou par le « président mandaté » ou le « président par intérim ».

La directrice générale de l'association ne disposait pourtant d'aucune délégation de signature lui permettant de convoquer le conseil d'administration (cf. *infra*). De même, le « président mandaté » (ou « par intérim ») ayant été désigné au terme d'une procédure irrégulière, il ne pouvait pas non plus convoquer le conseil d'administration.

Les irrégularités constatées dans la nomination des administrateurs et la convocation des conseils d'administration entraînent l'irrégularité des décisions prises par le conseil d'administration entre le 26 janvier 2017 et le 6 octobre 2020.

3 - Le bureau

Le bureau constitue normalement l'instance opérationnelle de l'association. Les statuts prévoient que le bureau est élu par le conseil d'administration et comprend un président, un vice-président, un secrétaire, un trésorier et un trésorier adjoint.

Entre 2017 et 2020, l'association a fonctionné sans bureau. Pourtant, différents procès-verbaux de son assemblée générale sur la période font référence aux fonctions de trésorier et de secrétaire. Si la constitution d'un bureau au sein d'une association n'est pas obligatoire, il doit être créé dès lors que son existence est prévue par les statuts⁹.

Dans la réalité, les attributions du bureau ont été exercées par le président de fait ou la directrice générale de l'association. Il faut donc en conclure que l'association a fonctionné dans la méconnaissance de ses statuts pendant plusieurs années.

Le document intitulé « Relevé de décision de bureau du 15 octobre 2019 » tend à prouver que le bureau – qui n'existait donc pas officiellement à cette date – a été réuni dans l'objectif de permettre l'exercice de l'intérim du président de l'association.

À cette occasion, il a décidé que « *dans l'attente du rétablissement de M. Christian Davesne, les administrateurs donnent mandat à M. Joël Contreras pour assurer les responsabilités de la présidence de l'association* » et que « (...) *les réunions de bureau telles que réunies ce jour pourront être organisées dans des situations urgentes ou exceptionnelles. Elles pourront être initiées par la direction générale, le président ou par un ou plusieurs administrateurs qui le souhaitent* ».

Outre le fait que bureau n'avait pas été constitué dans les règles, c'est à l'initiative de la directrice générale qu'il a été réuni, ce qui n'est pas prévu par les statuts. Celle-ci n'est en effet pas membre des instances de direction de l'association et n'a reçu aucune délégation lui permettant de convoquer un bureau (cf. *infra*).

Les décisions prises par ce bureau sont donc irrégulières, ce qui a pour conséquence que la nomination du président par intérim est irrégulière et que toutes les décisions prises pendant la période d'intérim sont illégales.

⁷ 26/01/2017, 25/04/2017, 07/09/2017, 26/10/2017, 19/12/2017, 20/02/2018, 26/04/2018, 07/06/2018, 06/09/2018, 25/10/2018, 11/12/2018, 12/02/2019, 16/04/2019, 11/09/2019, 25/10/2019, 17/12/2019, 27/02/2020, 16/07/2020, 06/10/2020, 22/10/2020. Parfois certaines convocations n'avaient aucune signature manuscrite.

⁸ 22/10/2020.

⁹ La version précédente des statuts (juin 2011) prévoyait déjà la création de ce bureau.

La première élection des membres du bureau s'est déroulée au cours du conseil d'administration du 6 octobre 2020.

Celle-ci appelle les observations suivantes :

- d'une part, ont été élus un président, un vice-président, un trésorier et un secrétaire. Le poste de trésorier-adjoint n'a pas été pourvu. La composition actuelle du bureau n'est donc pas totalement conforme aux statuts ;
- d'autre part, le conseil d'administration a été convoqué par le président par intérim, irrégulièrement désigné (cf. *supra*), ce qui rend irréguliers les résultats de l'élection à laquelle il a été procédé.

L'association fonctionne donc aujourd'hui avec un bureau créé de manière irrégulière, ce qui peut avoir de graves conséquences juridiques et financières pour l'association, qui est représentée par une personne n'ayant aucun pouvoir valide.

F - L'organisation interne

1 - Les pouvoirs de la directrice générale

Le président d'une association est par principe compétent en matière de direction générale. Les pouvoirs confiés à la direction relèvent principalement des statuts, ainsi que d'éventuelles délégations octroyées par le président au directeur.

La directrice générale de l'association, affectée sur ce poste depuis le 1^{er} juillet 2009, ne tire pas ses pouvoirs des statuts¹⁰. Son contrat de travail renvoie, pour la définition des missions qui lui sont confiées, à sa fiche de poste.

Au quotidien, la directrice générale gère le personnel et la structure dans les domaines administratif et financier. Elle met en œuvre les décisions du conseil d'administration et le projet d'établissement.

Le président et la directrice générale tiennent une réunion mensuelle qui permet à cette dernière de rendre compte de son activité. Elle-même préside et anime un comité de direction mensuel qui réunit l'ensemble des directeurs d'établissement. Parallèlement, elle rencontre tous les mois, individuellement, chaque directeur afin d'échanger sur le fonctionnement des établissements.

La directrice générale dispose d'une délégation de pouvoir du président depuis le 20 août 2020, alors même que son signataire n'a été élu à la présidence de l'association que le 6 octobre 2020 (dans des conditions irrégulières, cf. *supra*). Elle indique avoir tiré antérieurement ses pouvoirs du document unique de délégation (DUD) et confirme l'absence de toute délégation de signature sur la période.

La délégation de pouvoir précitée est donc irrégulière, de même que toutes les décisions prises sur cette base, qui risquent l'annulation en cas de contentieux.

La chambre demande à l'association de mettre en place, au profit de sa directrice générale, une délégation de pouvoir régulière, distincte du DUD.

¹⁰ Il n'est fait mention du directeur général dans les statuts qu'à l'article 13 (« *Le directeur général et les directeurs des centres assistent aux réunions du conseil d'administration sur invitation, avec voix consultative* »).

2 - Le document unique de délégation

Document obligatoire depuis 2007¹¹, le DUD indique la nature et l'étendue des délégations mises en place à destination des professionnels chargés de la direction d'un ou plusieurs ESMS, notamment en matière de définition et de mise en œuvre du projet d'établissement, de gestion et d'animation des ressources humaines, de gestion budgétaire, financière et comptable, de coordination avec les institutions et les intervenants extérieurs.

Le DUD de l'association Jules Ledein a été validé lors du conseil d'administration du 24 avril 2014. Signé par son président, il récapitule les missions respectives du président, de la directrice générale et des directeurs d'établissement. Il s'apparente à une mesure d'organisation interne du service qui permet au président et à la directrice générale de se décharger de certaines tâches sans être dessaisis de leurs pouvoirs. Il n'est en aucun cas assimilable à une délégation de pouvoir et nécessite donc d'être complété à cette fin.

Le DUD transmis, qui couvre la période de contrôle, précise que sa validité est « *subordonnée à la durée du mandat de M. Davesne* », président de l'association, et que « *toute modification ou changement significatif dans la présidence de l'association, dans le conseil d'administration, et/ou dans les stratégies associatives pourra amener une révision du document* ».

Ce dernier apparaît donc obsolète, puisque M. Davesne ne préside plus officiellement l'association depuis le 6 octobre 2020. La chambre estime qu'il doit être mis à jour.

*

Il ressort du contrôle de l'association Jules Ledein que celle-ci rencontre de nombreuses difficultés pour appliquer les statuts qu'elle s'est donnés.

Au regard de ce constat, la chambre lui demande d'appliquer les statuts en vigueur ou de les réviser afin de les faire coïncider avec les pratiques souhaitées, en commençant par la composition de son conseil d'administration et l'élection conforme d'un bureau.

III - LES RESSOURCES HUMAINES

A - L'organisation des ressources humaines

L'association Jules Ledein emploie 269 salariés¹², répartis entre le siège (qui ne compte que six salariés) et les différents établissements d'accueil.

Le siège est animé par une directrice générale et une assistante de direction. Les établissements comprennent un directeur, assisté d'un adjoint et/ou d'un chef de service, ainsi que le personnel nécessaire au fonctionnement de l'accueil et de l'accompagnement des personnes handicapées.

Ces 269 salariés représentent 263,15 équivalents temps plein (ETP)¹³, ce qui montre un très faible taux d'emploi à temps partiel (2,2 %). À l'instar de nombreuses structures médico-sociales qui sont à dominante féminine, l'association emploie 87 % de femmes.

¹¹ Article D. 312-176-5 du CASF.

¹² Eléments de diagnostic partagé (CPOM), juin 2021.

¹³ Effectifs physiques pondérés de la quotité de travail des agents à un instant « t ». Par exemple, un personnel titulaire dont la quotité de travail est de 80 % correspond à 0,8 ETP.

L'essentiel du personnel (soit 68 %) est consacré à l'accompagnement des résidents.

L'association n'a pas transmis de tableau sur l'évolution des effectifs. Cependant il a été possible de reconstituer ces éléments au travers des rapports du commissaire aux comptes.

Tableau n° 1 : L'évolution des effectifs en CDI entre 2017 et 2020

	2017	2018	2019	2020
Effectifs physiques	268	278	284	269
ETP	264,59	269,93	263,96	269,83

Source : rapports du commissaire aux comptes

Les effectifs sont restés globalement stables sur la période contrôlée, nonobstant les fluctuations observées en 2018 et 2019. En ce qui concerne les ETP, ils ont légèrement augmenté.

L'association n'emploie que des salariés en contrat à durée indéterminée (CDI). Seul le personnel chargé de remplacer les titulaires absents est recruté sous la forme de contrats à durée déterminée (CDD). Ces remplacements peuvent être nombreux car l'association fonctionne 365 jours par an.

Ainsi, les établissements remplacent systématiquement, durant les périodes de congés payés, les professionnels de l'accompagnement, de la cuisine et de la lingerie. Le personnel chargé de l'administration et de l'entretien n'est – à l'inverse – pas remplacé durant ces mêmes périodes.

L'association, qui n'est pas tenue à l'obligation d'établir un bilan social, a néanmoins élaboré un tel document en 2018.

B - La gestion des ressources humaines

1 - Le niveau de qualification des directeurs

L'exercice des fonctions de directeur d'un établissement ou d'un service social ou médico-social est soumis à un niveau minimal de qualification – fixé, depuis 2007, par les dispositions des articles D. 312-176-6 à D. 312-176-10 du CASF – établi en regard des titres et certifications inscrits au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP).

Sauf dispositions législatives, réglementaires ou conventionnelles plus contraignantes, le niveau de référence est le niveau II¹⁴, soit la licence ou le certificat d'aptitude aux fonctions d'encadrement et de responsable d'unité d'intervention sociale (CAFERUIS). Par exception, il peut être exigé un niveau I, soit un master, un certificat d'aptitude aux fonctions de directeur d'établissement ou de service d'intervention sociale (CAFDES), ou un diplôme d'État d'ingénierie sociale.

Un délai de sept ou de dix ans avait été laissé aux directeurs en poste afin de se conformer à ces dispositions en fonction de la date de leur recrutement. À compter de la publication du décret n° 2007-221 du 19 février 2007, un directeur pouvait également être

¹⁴ Article D. 312-176-7 du CASF.

recruté au niveau immédiatement inférieur, s'il s'engageait à obtenir, dans les trois ans suivant son recrutement, la certification de niveau supérieur requise¹⁵.

En ce qui concerne l'association Jules Ledein, ces dispositions concernent la directrice générale et les directeurs d'établissement, qui ne disposent pas des niveaux de qualification requis par la réglementation.

Or, en cas de non-respect de cette exigence de qualification, l'autorité ayant délivré l'autorisation relative à l'établissement peut désigner un administrateur provisoire en vue de mettre fin à l'irrégularité constatée¹⁶, voire suspendre l'autorisation délivrée¹⁷.

Cette irrégularité peut avoir de graves conséquences quant au fonctionnement des établissements et la direction de l'association peut voir sa responsabilité engagée pour avoir laissé perdurer cette situation.

Au regard de ces éléments, la chambre demande à l'association de veiller au respect de la réglementation en ce qui concerne le niveau de qualification des personnels de direction des établissements dont elle a la charge.

2 - La rémunération

Les salariés de l'association relèvent de l'application des dispositions du code du travail et de la convention collective nationale des établissements privés d'hospitalisation, de soins, de cure et de garde à but non lucratif du 31 octobre 1951 modifiée (FEHAP IDCC 0029).

Les rémunérations correspondent à un coefficient de base et à une valeur de point, à hauteur de 4,447 euros depuis le 1^{er} juillet 2018.

Les charges de personnel représentent 78 % du total des charges de fonctionnement.

La rémunération des directeurs, contrôlée sur l'exercice 2020, n'appelle pas de commentaire particulier. Ces derniers bénéficient notamment d'une prime liée à l'ancienneté qui progresse en moyenne de 1 % par an, pour être plafonnée à 34 % au bout de 35 ans.

Le bilan social 2018 souligne que « *toutes les rémunérations sont conventionnelles et objectivées du fait des qualifications et des responsabilités des salariés (...)* ». Pourtant, la rémunération des directeurs, qui ne remplit pas les conditions de diplôme exigées par la réglementation, n'est pas affectée par cet état de fait.

3 - La gestion des remplacements

L'association Jules Ledein est actionnaire, depuis le 1^{er} juillet 2018, de la société coopérative d'intérêt collectif d'intérim à but non lucratif NACTIM. Cette société est, localement, le fruit de la collaboration de cinq associations euroises dont le but était de pallier la difficulté croissante en matière de recrutement temporaire de salariés compétents en milieu rural, réputé peu attractif.

Par son intermédiaire, l'association recrute des personnels de remplacement qui peuvent être nombreux s'agissant des besoins propres aux établissements fonctionnant de manière continue. Ce qui, d'une part, permet d'alléger le travail administratif généré à ce titre et, d'autre part, de fidéliser certains profils d'intérimaires.

¹⁵ Article D. 312-176-9 du CASF.

¹⁶ Article L. 313-14 du CASF.

¹⁷ Article L. 313-16 du CASF.

4 - L'égalité professionnelle

Le bilan social 2018 montre une différence salariale entre les femmes et les hommes. Le salaire moyen des femmes s'élève à 2 364,15 euros et celui des hommes à 2 805,61 euros.

Afin de réduire les inégalités salariales, l'association a signé, le 31 janvier 2020, avec les représentants des personnels, un accord d'entreprise sur l'égalité femmes/hommes.

5 - L'emploi des travailleurs en situation de handicap

En tant qu'adhérente à la FEHAP, l'association a l'obligation de parvenir à un taux d'emploi en faveur des travailleurs handicapés de 7 %, supérieur au taux légal de 6 % applicable à l'ensemble des entreprises comprenant au moins 20 salariés.

L'association emploie 27 travailleurs ayant la qualité de travailleur handicapé, soit 10 % des effectifs de l'association.

6 - Les enjeux pour l'association

La gestion des ressources humaines représente un enjeu important pour l'association Jules Ledein qui devra, dans les années à venir, faire face à de nombreux départs en retraite.

L'âge des agents montre en effet que, entre 2022 et 2028, l'association devra renouveler plus du tiers de ses effectifs, dont plus de 50 % de ses cadres. La difficulté à recruter dans les métiers concernés, la ruralité du territoire et la désertification médicale propre au département de l'Eure impliquent une stratégie de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

L'association en est consciente et a déjà réalisé des prévisions en ce qui concerne les coûts liés aux primes de départ (de l'ordre de 1,5 M€) qui viendront s'ajouter aux nouveaux recrutements.

La montée en compétences des salariés à travers un plan de formation ambitieux pourrait également constituer un moyen de faire face à cet enjeu.

IV - LA SITUATION FINANCIERE

La présente analyse repose sur les comptes et les budgets consolidés des établissements gérés par l'association et non sur les comptes de chacune de ses structures.

Cette méthode permet de disposer d'une vision globale de la situation financière de l'association.

A - La tarification et le financement des établissements

Les tarifs des « foyers de vie » sont arrêtés, en fonction du lieu d'implantation des établissements, soit par le département de l'Eure, soit par celui de l'Orne. Les collectivités financent également ces foyers de vie.

Des frais de participation peuvent être demandés aux résidents, au titre notamment de l'hébergement et des repas. Ces contributions sont le plus souvent prélevées sur l'allocation aux adultes handicapés (AAH) qu'ils perçoivent. Lorsque leurs ressources

apparaissent insuffisantes, les résidents peuvent également bénéficier de l'aide sociale à l'hébergement (ASH).

La tarification des « foyers d'accueil médicalisés » relève conjointement de l'agence régionale de santé (ARS) pour la partie « soins » (personnel soignant, matériel médical, etc.) et du conseil départemental territorialement compétent, pour la partie « hébergement ». La personne handicapée accueillie participe à ses frais d'entretien et d'hébergement.

Chaque année, les établissements présentent leurs propositions budgétaires à l'autorité de tarification, chargée d'arrêter les budgets et d'établir un prix de journée.

Les budgets sont fixés à l'issue d'une procédure contradictoire prenant notamment en considération ces propositions, l'évolution des coûts au niveau national et les résultats des exercices précédents. Ils revêtent un caractère théorique et divergent des charges (dépenses) réelles supportées par l'établissement et des produits (recettes) réels qu'ils génèrent.

B - Les charges et les produits des établissements

L'évolution des charges et des produits réels sur la période contrôlée est systématiquement rapprochée de celle des budgets arrêtés par l'autorité de tarification.

Tableau n° 2 : Evolution des charges et produits réels

	2017	2018	2019	2020
Charges d'exploitation	1 762 198	1 748 780	1 769 046	1 872 480
<i>Budget</i>	<i>1 690 022</i>	<i>1 695 065</i>	<i>1 701 657</i>	<i>1 717 370</i>
<i>Ecart réel/budget</i>	<i>72 175</i>	<i>53 715</i>	<i>67 389</i>	<i>155 110</i>
Charges de personnel	13 110 389	13 050 056	12 994 973	13 208 871
<i>Budget</i>	<i>13 004 339</i>	<i>13 039 560</i>	<i>13 117 318</i>	<i>13 241 326</i>
<i>Ecart réel/budget</i>	<i>106 050</i>	<i>10 496</i>	<i>- 122 345</i>	<i>- 32 455</i>
Charges de structure	1 777 406	1 760 096	1 947 182	1 842 710
<i>Budget</i>	<i>1 938 073</i>	<i>1 930 153</i>	<i>2 067 949</i>	<i>2 034 989</i>
<i>Ecart réel/budget</i>	<i>- 160 666</i>	<i>- 170 057</i>	<i>- 120 767</i>	<i>- 192 279</i>
TOTAL CHARGES	16 649 993	16 558 932	16 711 201	16 924 061
<i>Budget</i>	<i>16 632 434</i>	<i>16 664 778</i>	<i>16 886 924</i>	<i>16 993 685</i>
<i>Ecart réel/budget</i>	<i>17 559</i>	<i>- 105 846</i>	<i>- 175 723</i>	<i>- 69 624</i>
Produits de tarification	14 358 430	14 407 905	14 721 814	14 979 918
<i>Budget</i>	<i>14 269 642</i>	<i>14 292 956</i>	<i>14 434 018</i>	<i>14 538 034</i>
<i>Ecart réel/budget</i>	<i>88 787</i>	<i>114 949</i>	<i>287 796</i>	<i>441 883</i>
Produits d'exploitation	2 724 823	2 708 576	2 754 213	2 672 759
<i>Budget</i>	<i>2 320 941</i>	<i>2 357 622</i>	<i>2 406 906</i>	<i>2 426 651</i>
<i>Ecart réel/budget</i>	<i>403 881</i>	<i>350 953</i>	<i>347 307</i>	<i>246 109</i>
Produits de structure	274 205	143 848	68 150	55 229
<i>Budget</i>	<i>4 047</i>	<i>-</i>	<i>46 000</i>	<i>29 000</i>
<i>Ecart réel/budget</i>	<i>270 158</i>	<i>143 848</i>	<i>22 150</i>	<i>26 229</i>
TOTAL PRODUITS	17 357 457	17 260 329	17 544 178	17 707 906
<i>Budget</i>	<i>16 594 631</i>	<i>16 650 578</i>	<i>16 886 924</i>	<i>16 993 685</i>
<i>Ecart réel/budget</i>	<i>762 826</i>	<i>609 750</i>	<i>657 253</i>	<i>714 221</i>
RESULTAT COMPTABLE	707 463	701 397	832 976	783 845

Source : comptes des établissements et rapports du commissaire aux comptes

1 - Les charges

Les charges sont composées de trois groupes de dépenses.

a - Les charges d'exploitation courante (groupe 1)

Elles regroupent principalement les dépenses liées aux achats, aux prestations de services extérieurs, aux transports, à l'alimentation, au nettoyage.

Ces charges sont relativement stables jusqu'en 2019 et progressent en 2020. Elles passent de 1 762 198 euros en 2017 à 1 872 480 euros en 2019, soit une augmentation de 6,2 %.

Les charges d'exploitation courante réelles sont, sur l'ensemble de la période de contrôle, supérieures aux charges prévues aux budgets. L'écart représente un montant de 155 110 euros en 2020.

b - Les charges de personnel (groupe 2)

Elles sont constituées par l'ensemble des rémunérations du personnel, les charges sociales et les impôts et taxes sur le personnel.

Ces charges de personnel sont relativement stables sur la période, de l'ordre de 13 M€.

Cette situation s'explique à la fois par la stabilité des effectifs et l'intervention de dispositifs d'allègement des charges sociales. L'association a bénéficié tout d'abord du crédit d'impôt de taxe sur les salaires (CITS) institué le 1^{er} janvier 2017. Analogue au crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) dont bénéficient les entreprises commerciales depuis 2013, il a été supprimé en 2019. L'association dispose depuis d'un renforcement des allègements de cotisations patronales de 6 %.

Les dépenses de personnel représentent l'essentiel des charges des établissements. En 2020, elles s'élèvent à 78 % des charges totales. Elles sont, depuis 2019, inférieures aux prévisions arrêtées.

c - Les charges de structure (groupe 3)

Elles regroupent notamment les locations, l'entretien et les réparations, les assurances, les dotations aux amortissements, les charges d'intérêt.

Ces charges ont augmenté de 3,6 % entre 2017 et 2020, passant de 1 777 406 euros à 1 842 710 euros.

Les charges de structure réelles sont, sur l'ensemble de la période de contrôle, sensiblement inférieures aux dépenses prévues aux budgets. L'écart représente un montant de 192 279 euros en 2020, soit près de 6 % des prévisions.

Cette situation résulte du fait que le niveau des dotations aux amortissements et des charges d'intérêt réelles est inférieur aux budgets accordés, alors que plusieurs établissements font actuellement l'objet de travaux qui devraient s'achever en 2023 et 2024¹⁸.

En laissant à l'association le bénéfice d'un budget stable, le département de l'Eure lui permet de financer les travaux en cours et de faire face à l'augmentation des charges d'intérêt et des dotations aux amortissements qui résultera de leur achèvement.

2 - Les produits

Les produits sont composés de trois groupes de recettes.

a - Les produits de tarification (groupe 1)

Ils sont alloués par les financeurs des établissements.

Ils ont augmenté régulièrement à partir de l'exercice 2018 et s'établissent à 14 979 918 euros en 2020, soit une progression de 4,3 % par rapport à 2017. Les produits de tarification représentent les principales recettes des structures et 84,5 % du total des produits en 2020.

¹⁸ Il s'agit du foyer Jules Ledein, du foyer Louise Marie et du foyer Val André.

Les produits de tarification réels perçus par les établissements sont, sur l'ensemble de la période de contrôle, supérieurs aux recettes prévues aux budgets. L'écart représente un montant de 441 883 euros en 2020, de l'ordre de 3 % par rapport aux prévisions.

Ce constat trouve son origine dans un changement du mode de calcul des produits de tarification.

L'association a en effet signé en 2019, avec ses financeurs, une convention fixant les recettes dans le cadre d'une dotation globale. Ce dispositif permet aux établissements de percevoir un montant annuel par personne accompagnée, sans prendre en compte désormais les éventuelles absences de celle-ci à l'occasion, par exemple, d'une hospitalisation ou d'un retour temporaire en famille (qui auparavant étaient déduites du financement).

Par ailleurs, les établissements réalisent des accueils temporaires qui ne sont pas budgétés dans cette dotation mais sont financés par les départements d'origine des personnes prises en charge par l'établissement et viennent accroître ses ressources.

b - Les produits d'exploitation (groupe 2)

Ils sont constitués essentiellement par les participations des personnes handicapées à leur accueil en établissement.

Les produits d'exploitation réels ont légèrement diminué entre 2017 et 2020 (- 1,9 %) mais sont constamment supérieurs aux recettes budgétées. L'écart avec ces dernières représente 246 109 euros en 2020 (+ 10 %).

c - Les produits de structure (groupe 3)

Ils sont principalement formés de produits financiers et de reprises sur des provisions comptables constituées par les établissements.

Leur montant a baissé au cours de la période contrôlée, passant de 274 205 euros en 2017 à 55 229 euros en 2020, pour ne plus représenter que 0,3 % du total des produits.

En conclusion, la chambre relève l'écart important et systématique entre les produits inscrits au budget et les produits réellement perçus par l'association. Ce différentiel représente un montant de 714 221 euros en 2020 en faveur de l'association (+ 4 %).

C - Une situation financière globalement favorable

L'association dispose chaque année, depuis 2017, de produits supérieurs à ses charges, ce qui lui permet de dégager un résultat comptable positif significatif. En 2020, celui-ci est égal à 783 845 euros.

Ce constat vaut également pour chacun des établissements puisque seul le foyer de vie Val André et le foyer d'accueil médicalisé Eugénie Marie affichent en 2020, sur les cinq structures gérées par l'association, un résultat déficitaire minime (respectivement de - 8 547 euros et - 447 euros).

V - L'IMPACT DE LA CRISE SANITAIRE LIEE AU COVID 19 SUR LE FONCTIONNEMENT DE L'ASSOCIATION

A - Les conséquences humaines de la crise sanitaire

Les principaux impacts de la crise sanitaire sont avant tout humains au regard de l'activité de l'association. L'association a dû faire face, en 2021, au décès de cinq personnes accompagnées.

En ce qui concerne son fonctionnement, l'association, qui relève du secteur médico-social, qualifié « d'essentiel », a maintenu le travail sur site. Seuls quelques personnels du siège ont pu bénéficier du télétravail.

B - Les conséquences financières de la crise sanitaire

D'un point de vue économique, la crise sanitaire n'a pas mis en péril l'activité « économique » de l'association. Certes, cette dernière a engagé des dépenses importantes pour la sécurité de son personnel mais, en contrepartie, elle a économisé sur les activités de vie sociale des résidents et les dépenses de carburant liées aux sorties. Parallèlement, l'association a continué à bénéficier des financements des départements et de l'ARS.

Le coût des dépenses de matériel de protection contre le COVID 19 s'est élevé à 75 275 euros pour l'année 2020. Ces dépenses recouvrent l'achat de masques, gants, blouses, charlottes, gel et autres matériels nécessaires à la protection des salariés et des personnes accueillies.

Par ailleurs, le président de fait a décidé de verser une prime COVID¹⁹ d'un montant de 1 000 euros aux professionnels présents sur la période du premier confinement, ce qui représente au total 250 500 euros. Cette prime a bénéficié d'un financement spécifique de l'ARS (16 000 euros) et du département de l'Orne (25 085 euros).

En contrepartie de ces charges exceptionnelles, l'association a bénéficié de dispositifs légaux pris en charge par l'État, permettant de maintenir les niveaux de financement des établissements médico-sociaux.

Les économies de fonctionnement réalisées peuvent être estimées à 35 982 euros (vie sociale et carburant) et les financements liés à la tarification de l'hébergement ont augmenté de 10 562 euros en raison du non-retour des pensionnaires dans leur famille le week-end.

Au total, le coût net de la crise sanitaire sur l'année 2020 s'élève à 238 145 euros.

¹⁹ Article 4 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

ANNEXE : Liste des établissements

Le foyer Jules Ledein

Créé en 1972, il est situé sur la commune de Condé-sur-Iton et dispose d'une capacité d'accueil de 65 résidents (56 en foyer de vie, six en FAM et trois en accueil de jour).

Ce foyer dispose :

- d'une grande maison, scindée en trois lieux permettant l'accueil de six personnes ;
- depuis février 2016, d'une annexe (Pierre Fernand), située à Sainte-Marie-d'Attez et qui peut accueillir 40 résidents.

Le foyer Louise Marie

Créé en 1980, l'établissement est situé à Le Sap, dans le département de l'Orne. Il dispose d'une capacité d'accueil de 58 résidents (56 en foyer de vie, un en accueil de jour et un en accueil temporaire).

Le foyer Val André

Ouvert en 1983, il est situé sur la commune de Sainte-Marguerite-de-l'Autel et dispose d'une capacité d'accueil de 48 résidents (45 en foyer de vie et trois en accueil de jour).

Le foyer Annie Solange

Ouvert en 1986, il est situé à Breteuil-sur-Iton et s'organise autour de trois unités de vie au sein de l'établissement et de pavillons extérieurs. Il accueille 50 résidents en foyer de vie, 18 résidents en FAM, trois en accueil de jour, soit un total de 71 places.

Le foyer dispose de trois maisons qui accueillent 12 personnes.

Le foyer Eugénie Marie

Ouvert en 1999, il est situé à La Neuville-du-Bosc et peut accueillir 48 résidents en foyer de vie, huit en FAM et trois en accueil de jour, soit un nombre total de 59 places.

Le foyer dispose d'une maison (pavillon autonomie) qui peut accueillir 3 personnes.