



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

ASSOCIATION POUR LA PREVENTION ET L'INSERTION SOCIO-EDUCATIVE EN GUADELOUPE (APISEG)

(département de la Guadeloupe)

Exercices 2016 à 2019

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 21 mai 2021

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHESE _____	5
RECOMMANDATIONS _____	7
INTRODUCTION _____	9
1. PRESENTATION GENERALE DE L’ASSOCIATION.....	11
1. 1. Les débuts de l’association.....	11
1. 2. L’objet associatif.....	11
1. 3. Les partenaires et les tutelles.....	12
1. 4. Les services dispensés et l’organisation opérationnelle.....	12
1. 5. Les habilitations.....	12
2. LA GOUVERNANCE DE L’ASSOCIATION ET SON PILOTAGE	14
2. 1. Un fonctionnement peu clair des instances collégiales.....	14
2.1. 1. Une assemblée générale de membres peu nombreux et peu actifs.....	14
2.1. 2. Des réunions du conseil d’administration ne respectant pas la condition de quorum.....	14
2.1. 3. Un bureau n’exerçant pas un rôle précis.....	15
2. 2. Un règlement intérieur associatif ne répondant pas à sa vocation	16
2. 3. Un projet associatif global rénové en 2019	17
3. L’ORGANISATION DE LA STRUCTURE OPERATIONNELLE.....	18
3. 1. La restructuration conduite en 2019.....	18
3.1. 1. L’existence éphémère de l’EGESIP	18
3.1. 2. La nouvelle organisation des services a nécessité la révision de l’organigramme	19
3.1. 3. La clarification des attributions du directeur de la structure opérationnelle.....	19
3. 2. La qualification des directeurs successifs	21
3. 3. Les outils de pilotage.....	22
3.3. 1. Le collège de direction a été introduit en 2018.....	22
3.3. 2. D’autres instances complètent le dispositif	22
4. L’ACTIVITE DE LA STRUCTURE OPERATIONNELLE.....	22
4. 1. L’activité du SAEMO systématiquement supérieure à la prévision budgétaire.....	22
4. 2. L’activité du SIEG (service d’investigation éducative de Guadeloupe) très fluctuante.....	24
4. 3. La procédure de placement en MECS à améliorer.....	26
4. 4. L’activité du foyer féminin « <i>Le Colibri</i> » (FFAE) en croissance régulière, mais en deçà des objectifs fixés	26
4. 5. L’activité de l’unité d’hébergement de garçons (UHG) en nette progression.....	28
4. 6. Le calendrier dérogatoire de l’évaluation externe non respecté.....	28
4. 7. Le calendrier de mise en œuvre des actions préconisées non respecté	30
5. LES RELATIONS DE L’ASSOCIATION AVEC LES ACTEURS INSTITUTIONNELS	32
5. 1. Les relations avec les autorités de tarification.....	32

5.1. 1. L’absence d’indicateurs pour mesurer l’atteinte des objectifs du schéma départemental de l’enfance	32
5.1. 2. Un calendrier budgétaire perturbé par des dysfonctionnements internes	32
5.1. 3. Un niveau de tarification très discuté	33
5. 2. Les relations avec les autres acteurs institutionnels	34
6. LA PRISE EN CHARGE DES USAGERS ET LE SERVICE RENDU	34
6. 1. Le cadre formel de la prise en charge.....	35
6.1. 1. Les règlements de fonctionnement ne respectent pas toutes les obligations de formalisme	35
6.1. 2. Les projets d’établissement ou de service n’ont pas été mis à jour	35
6. 2. Les outils de l’accompagnement individuel.....	36
6.2. 1. Le livret d’accueil.....	36
6.2. 2. Le document individuel de prise en charge (DIPC)	36
6.2. 3. Le "projet pour l’enfant" (PPE)	37
6. 3. L’entrée et le parcours du mineur dans le dispositif de protection de l’enfance	38
6.3. 1. La scolarité est souvent fragilisée dans le contexte de l’AEMO et du placement.....	38
6.3. 2. L’accompagnement psychologique constitue une part importante de l’activité de l’APISEG.....	39
6.3. 3. L’accompagnement collectif vise à traiter tous les aspects de la vie du jeune	39
6.3. 4. Des solutions relais existent pour permettre le retour à une « vie familiale »	39
6. 4. La sortie du dispositif de protection de l’enfance	40
6.4. 1. La fin de l’assistance éducative en milieu ouvert est décidée par le juge.....	40
6.4. 2. La fin du placement en établissement d’accueil est très formalisée	40
6.4. 3. La poursuite de l’accompagnement pour les jeunes devenus majeurs est rarement possible.....	41
7. LES RESSOURCES HUMAINES	42
7. 1. Un effectif stable	42
7. 2. Une proportion de masse salariale dans les charges supérieure à la moyenne nationale	44
7.2. 1. La masse salariale consolidée a faiblement crû pendant la période sous revue	44
7.2. 2. La masse salariale des différents services est alourdie par la prime dite « <i>de vie chère</i> ».....	44
7.2. 3. Le personnel socio-éducatif est plutôt bien rémunéré	45
7. 3. Des taux d’encadrement des enfants éloignés des moyennes nationales ...	45
7. 4. Une proportion de personnel administratif très supérieure à la moyenne nationale	46
7. 5. Une convention collective ne permettant pas d’atteindre la durée annuelle légale du travail	48
7.5. 1. L’organisation de la semaine de travail est différente dans chaque structure	48
7.5. 2. La durée annuelle de travail légale n’est pas atteinte	48
8. LA FIABILITE DES COMPTES ET LA SITUATION FINANCIERE.....	50
8. 1. Une organisation de la gestion budgétaire et comptable revue en 2019	51

8.1. 1. Un pôle « Comptabilité-administration-finances » au fonctionnement bancal.....	51
8.1. 2. La sécurisation des comptes courants et du maniement des fonds	52
8.1. 3. La normalisation du versement des dotations, longtemps marqué par des retards importants	52
8. 2. Des comptes annuels de l’APISEG sécurisés.....	53
8.2. 1. L’exigence de faire certifier les comptes de l’APISEG est respectée	53
8.2. 2. Les documents financiers ne sont pas publiés au Journal officiel	53
8.2. 3. Les rémunérations des trois plus hauts cadres dirigeants ne sont pas publiées.....	53
8.2. 4. De 2016 à 2018, le résultat consolidé est positif	54
8.2. 5. Le bilan de l’association progresse de 16 % pendant la période examinée..	56
8.2. 6. L’augmentation du besoin en fonds de roulement engendre des tensions de trésorerie	59
8.2. 7. Des investissements ne sont pas concrétisés	59
8.2. 8. Le niveau d’exécution budgétaire varie sensiblement selon les services	60
8. 3. Les conséquences budgétaires et financières de la crise sanitaire encore méconnues	67
8.3. 1. Dans les hébergements, le confinement lié à l’épidémie de Covid-19 a engendré un surcroît de tensions.....	67
8.3. 2. En milieu ouvert, les actions au bénéfice des mineurs se sont poursuivies à distance	68
8.3. 3. Le prix de journée reste inchangé pendant la crise sanitaire	68
8.3. 4. Un délai supplémentaire a été accordé pour l’adoption des comptes administratifs de 2019	69
8. 4. Les relations avec les autorités de tarification et de contrôle assouplies pendant la crise sanitaire	69

SYNTHESE

L'Association pour la prévention et l'insertion socio-éducative en Guadeloupe (APISEG) a été créée en 1996. Son siège social est situé dans la zone industrielle de Jarry à Baie-Mahault.

En 2019, l'APISEG employait 80 personnes et gère un budget consolidé de 6,47 M€, dont le financement était assuré conjointement par le département de la Guadeloupe pour 5,7 M€ et par la direction de la protection judiciaire de la jeunesse, s'agissant du service d'investigation éducative de Guadeloupe (SIEG), pour 0,77 M€.

L'APISEG est scindée en quatre structures, chargées de missions distinctes : le service d'action éducative en milieu ouvert (SAEMO), le service d'investigation éducative de Guadeloupe (SIEG) et deux foyers d'hébergement, le foyer féminin d'accueil et d'action éducative (FFAE) « *Le Colibri* » et l'unité d'hébergement des garçons (UHG) « *Le Tremplin* ». L'activité des quatre structures est soumise à une habilitation préalable délivrée conjointement par le préfet et par la présidente du conseil départemental.

Le fonctionnement de l'association est conforme à ses statuts. Le fonctionnement institutionnel, sans présenter de dysfonctionnement majeur, est marqué par une confusion des rôles entre ses différentes instances (conseil d'administration, assemblée générale, bureau) et par des délibérations du conseil d'administration adoptées alors que le quorum n'est pas respecté. Par ailleurs, les statuts ne permettent pas de distinguer les attributions propres de la structure de gouvernance et les responsabilités opérationnelles des directeurs d'établissement. Le règlement intérieur de l'association détaille insuffisamment les attributions et le fonctionnement de chacune de ses instances.

Si l'activité du SAEMO est systématiquement supérieure aux prévisions, les foyers d'hébergement peinent à atteindre le taux d'occupation moyen observé ailleurs sur le territoire national. L'APISEG peine à élaborer des prévisions justes de l'activité de ses structures (et des budgets afférents), activité qui dépend en premier lieu des décisions du juge et du conseil départemental. Le manque de finesse de ses prévisions budgétaires a suscité la défiance des services de tarification, la justification des dépenses prévues devenant dès lors un exercice particulièrement exigeant.

Face à cette difficulté à prévoir ou à quantifier le niveau d'activité, la gestion de l'effectif affecté aux différentes structures est délicate, en particulier pour les structures d'hébergement qui doivent fonctionner 24 heures sur 24 et 365 jours par an, en respectant toutes les exigences de taux d'encadrement des jeunes accueillis. En outre, l'application stricte de la convention collective de 1966 rend la gestion du temps de travail particulièrement complexe, avec une organisation différenciée pour chaque structure. Son application aboutit à ce que le temps de travail effectif soit systématiquement inférieur aux 1 607 heures de la durée légale annuelle. De surcroît, le recours à des agents de remplacement (pour pallier les absences liées aux récupérations de droit) est particulièrement élevé pour les deux foyers d'hébergement.

Si la masse salariale consolidée a été stable pendant la période sous revue, elle reste d'un niveau supérieur à la moyenne nationale. Le taux d'encadrement observé dans les deux MECS (maison d'enfants à caractère social) s'éloigne très sensiblement des moyennes nationales (1,8 fois supérieur à la moyenne nationale pour l'UHG). La structure de

l'emploi est systématiquement marquée par un sureffectif dans les services administratifs et de gestion. La mise en place d'un référentiel de GRH commun pour le pilotage de l'effectif et de la masse salariale, avec un système de restitution des données des systèmes d'information de ressources humaines, est indispensable pour faciliter le dialogue de gestion entre les structures de l'APISEG et les autorités de tarification.

L'APISEG, établissement social et médico-social (ESMS) privé, est soumise aux obligations édictées par l'instruction comptable M22. Chacune de ses structures dispose d'un budget propre, autonome, et de deux comptes bancaires. A la fin de l'année 2019, une réorganisation de la gestion budgétaire et comptable a été conduite mais elle tarde à produire ses effets, à fluidifier les échanges et à sécuriser les flux de données financières et comptables entre l'APISEG (structure-chapeau) et ses quatre établissements.

Les comptes de l'association qui sont certifiés chaque année par un commissaire aux comptes, retracent fidèlement les activités, les flux de dépenses et recettes, ainsi que le résultat de chacune des structures, mais les obligations légales de publication des comptes et du rapport du commissaire aux comptes ne sont pas respectées.

Les recettes de l'association, essentiellement issues des dotations et produits de tarification, représentent 98 % des recettes d'exploitation et ont augmenté de 7 % entre 2016 et 2018. Avec des rémunérations supérieures à la moyenne nationale du secteur médico-social, les charges de personnel représentent 80 % des dépenses d'exploitation.

L'analyse du bilan n'appelle pas d'observation particulière. Le fonds de roulement net global représente 20 % des produits de la tarification à la fin de 2018. Toutefois, le besoin en fonds de roulement a augmenté fortement en 2018, signe d'importantes difficultés de trésorerie dues au rythme irrégulier de l'encaissement des dotations.

En ce qui concerne la situation financière des structures, l'exécution budgétaire dépasse quasi-systématiquement les prévisions, en raison du coût croissant du personnel et des charges de structure et de la survenance de dépenses exceptionnelles, non prévisibles par nature. Seule, la suractivité du SAEMO permet de dégager des résultats excédentaires. Le SIEG peine à réguler son activité. Pour les deux foyers d'hébergement, la non-réalisation des objectifs de taux d'occupation annuel retenus par les autorités de tarification entraîne un dépassement systématique des prévisions budgétaires.

En outre, si les deux foyers d'hébergement disposent, chacun, d'un plan pluri-annuel d'investissement (PPI), les investissements programmés ne sont pas réalisés, faute de réserves suffisantes ou d'accès au levier du crédit.

Si la volonté de l'APISEG de privilégier l'intérêt supérieur de l'enfant, bénéficiaire d'une mesure d'aide sociale ou d'une protection judiciaire, n'est pas contesté, son fonctionnement, jugé trop onéreux par les autorités de tarification, menace sa viabilité. Le non-renouvellement des habilitations, le refus de création de postes supplémentaires, la préférence donnée au placement des jeunes dans les familles d'accueil en dépit des places disponibles dans les structures d'hébergement de l'association, le souhait du département de privilégier la protection administrative plutôt que la protection judiciaire, convergent pour exiger la réduction des coûts de gestion de l'APISEG, à défaut de laquelle sa pérennité pourrait être compromise.

RECOMMANDATIONS

Recommandation	Régularité	Performance
N° 1 : Réviser les statuts afin de clarifier l’organisation des instances collégiales et de sécuriser leur fonctionnement institutionnel.	X	
N° 2 : Adopter un règlement intérieur organisant le fonctionnement des organes associatifs ; modifier le règlement intérieur de la structure opérationnelle afin qu’il soit en conformité avec la nouvelle organisation des services.	X	
N° 3 : S’assurer du dénouement clair et définitif de la situation d’emploi de l’ancien directeur, en particulier au regard des obligations sociales.		
N° 4 : Respecter les délais et la périodicité prévus par la réglementation pour procéder à l’évaluation interne et externe.	X	
N° 5 : Mettre en œuvre promptement et de façon exhaustive les actions préconisées dans les différentes évaluations externes et audits.		X
N° 6 : Solliciter les acteurs d’insertion en vue d’établir des conventions pour une meilleure qualité de la prise en charge fondée sur l’expression de besoins précis et pour une évaluation objective des résultats obtenus.		X
N° 7 : Respecter des dispositions des articles L. 311-7 et R. 311-33 du CASF portant sur le délai de révision et sur le contenu du règlement de fonctionnement, pour chaque établissement.	X	
N° 8 : Mettre à jour les projets d’établissement.	X	
N° 9 : Définir le cadre formel et le coût de l’accueil temporaire et des solutions relais en termes d’accueil.		X
N° 10 : Mettre en place un suivi du devenir des jeunes après leur sortie pour capitaliser sur les meilleures pratiques de l’association et favoriser l’amélioration continue de leur prise en charge.		X
N° 11 : Elaborer un référentiel ou un outil de calcul objectif de l’effectif nécessaire au bon fonctionnement de chaque structure et de justification auprès des autorités de tarification..		X
N° 12 : Réduire les charges de personnel des deux MECS.		X
N° 13 : Articuler la gestion de l’effectif avec la gestion du temps de travail (gestion des emplois du temps).		X
N° 14 : Mettre en place une démarche globale de prévention et de suivi de l’absentéisme, afin de disposer d’un indicateur d’alerte fiable et valable sur la durée.		X
N° 15 : Former les agents à la saisie rigoureuse des informations financières et comptables dans le logiciel dédié ; contrôler régulièrement cette saisie des données.		X

N° 16 : Permettre au directeur financier d'accéder sans restriction à toutes les opérations comptables.		X
N° 17 : Publier les comptes annuels, le rapport du commissaire aux comptes et, dans les comptes financiers, les rémunérations des trois plus hauts cadres dirigeants bénévoles et salariés et leurs avantages en nature, conformément à l'article 20 de la loi n° 2006-586 du 23 mai 2006.	X	
N° 18 : Imputer correctement les reliquats de produits de tarification..		X
N° 19 : Renégocier le prêt contracté auprès de la BFC pour obtenir un taux moins onéreux et réduire les charges financières qu'il engendre.		X
N° 20 : Etablir un plan de trésorerie pour traiter sur le long terme l'accroissement du besoin en fonds de roulement.		X
N° 21 : Diminuer les coûts de fonctionnement et de prise en charge des usagers des foyers.		X

INTRODUCTION

—

L’article 109 de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé a donné compétence à la Cour et aux chambres régionales des comptes pour exercer un contrôle sur les personnes morales de droit privé exerçant une activité à caractère sanitaire, social ou médico-social mentionnées à l’article L. 312-1 du code de l’action sociale et des familles, majoritaires dans la mise en œuvre de la politique publique de protection de l’enfance.

La mise en œuvre des mesures d’assistance éducative entre dans le champ de la protection de l’enfance et incombe aux départements depuis la loi de décentralisation du 22 juillet 1983. La protection judiciaire pénale est mise en œuvre par la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) qui dispose également d’une compétence exclusive en matière d’investigation civile et pénale ; cependant la PJJ peut aussi se voir confier par le juge des mesures d’assistance éducative. Les mesures peuvent être mises en œuvre directement par les services départementaux de l’aide sociale à l’enfance (ASE) et le secteur public de la PJJ, ou confiées à des structures gérées par des associations et autorisées et habilitées à cette fin. En 2019, le budget alloué à l’aide sociale à l’enfance en Guadeloupe représente 23,7 M€. L’action de l’APISEG s’inscrit dans ce cadre.

En Guadeloupe, le département reçoit annuellement environ 1 000 signalements, qui aboutissent à des mesures d’investigation éducative (IE), d’accompagnement éducatif (AEMO) et à des mesures de placements. L’AEMO s’adresse à des familles qui rencontrent de grandes difficultés dans l’éducation de leurs enfants, dont les enfants sont en danger ou risquent de l’être de ce fait. Il s’agit d’une mesure judiciaire au bénéfice d’un ou plusieurs enfants d’une même famille (fratrie) qui consiste en l’intervention d’un travailleur social (éducateur ou psychologue) durant une période donnée. Elle vise donc à ce que l’enfant ou l’adolescent, maintenu dans son milieu familial, ne court plus de danger.

L’APISEG est le seul opérateur d’AEMO dans le département de la Guadeloupe.

Par son SIEG, l’APISEG est aussi le seul opérateur privé qui remplisse des missions d’investigation éducative, le reste de l’investigation éducative étant conduit directement par la protection judiciaire de la jeunesse¹. Le SIEG met en œuvre les mesures judiciaires d’investigation éducatives ordonnées par le magistrat dans le cadre de la procédure d’assistance éducative pour les mineurs en danger ou risquant de l’être, ou d’une procédure pénale concernant un mineur susceptible d’avoir commis des actes de délinquance.

Enfin, s’agissant du placement², l’accueil familial représente la part la plus importante, avec 750 enfants accueillis selon ce mode, tandis que les places en foyers d’hébergement (MECS : maison de l’enfance à caractère social) représentent environ 200 places ouvertes

¹ 56 mesures d’investigation éducative ont été conduites en 2019 par la PJJ, exclusivement pour des enfants relevant de mesures pénales.

² Le placement prend diverses formes : l’accueil familial, l’hébergement en MECS, l’accueil chez les tiers dignes de confiance (TDC), administratif pour 254 enfants et judiciaire pour 20 enfants environ, ainsi que le placement à domicile.

dans le département. L’accueil chez des « tiers dignes de confiance » (TCD) est une autre modalité qui bénéficient à environ 270 enfants en Guadeloupe.

La chambre régionale des comptes a inscrit à son programme de 2019 le contrôle de l’Association pour la prévention et l’insertion socio-éducative en Guadeloupe (APISEG), sur les exercices 2016-2019, au titre de sa participation à l’enquête inter-juridictionnelle, coordonnée par la Cour des comptes consacrée à la protection de l’enfance.

Conformément aux articles R. 143-2 et R. 243-2 du code des juridictions financières, l’ouverture du contrôle a fait l’objet, au préalable, d’un avis de compétence du procureur financier, en date du 15 mars 2019.

Par lettre en date du 20 mars 2019, le président de l’APISEG, M. Jean-Claude MONTANTIN, ancien directeur de polyclinique, en fonction depuis la création de l’association en 1997, a été informé de l’ouverture du contrôle. L’entretien de fin d’instruction avec M. MONTANTIN s’est tenu par visio-conférence le 14 mai 2020.

Après avoir entendu le rapporteur, la chambre a arrêté le 9 juillet 2020, un rapport d’observations provisoires qui a été transmis au président de l’association le 12 avril 2021. Des extraits les concernant ont été adressés, ce même jour, à la présidente du conseil départemental, au directeur interrégional de la protection judiciaire de la jeunesse et au préfet de la Guadeloupe.

Le président de l’APISEG a adressé ses réponses à la chambre le 11 juin 2021.

Les réponses de la présidente du conseil départemental ont été enregistrées au greffe de la juridiction le 25 juin 2021.

Tableau n°1 : Destinataires des observations provisoires de la chambre régionale des comptes

Destinataire du ROP	Date d’envoi	Date d’accusé de réception	Date de réponse	Enregistrement au greffe
M. Jean-Claude MONTANTIN, président-de l’APISEG	12 avril 2021	14 avril 2021	11 juin 2021	14 juin 2021
Mme Josette BOREL-LINCERTIN, présidente-du conseil départemental de la Guadeloupe	12 avril 2021	13 avril 2021	25 juin 2021	25 juin 2021
M. Hervé DUPLÉNNE, Directeur interrégional de la protection judiciaire de la jeunesse	12 avril 2021	27 mai 2021	Pas de réponse	

Après avoir délibéré le 13 juillet 2021, la chambre formule les observations définitives ci-après développées. Ce rapport est communiqué à l’ordonnateur en fonction et au précédent ordonnateur. Ces destinataires disposent d’un délai d’un mois pour, s’ils le souhaitent, y apporter une réponse qui engagera leur seule responsabilité. Ces réponses seront annexées au rapport avant qu’il devienne public.

Ce rapport devra être communiqué par le président de l’association au conseil d’administration 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, ensuite, communicable à toute personne qui en ferait la demande et mis en ligne sur le site internet des juridictions financières www.ccomptes.fr/fr/antilles-guyane.

1. PRESENTATION GENERALE DE L'ASSOCIATION

1. 1. Les débuts de l'association

L'assemblée générale fondatrice de l'APISEG s'est tenue le 19 juin 1996 sur l'initiative de la directrice du Centre social de Petit-Canal, rejointe par des professionnels intervenant dans le secteur de l'aide sociale à l'enfance.

1. 2. L'objet associatif

L'association pour la prévention et l'insertion socio-éducative en Guadeloupe (APISEG), située, immeuble Houël, 56, rue Ferdinand Forest à Jarry, sur la commune de Baie-Mahault, est une entité juridique définie par la loi de 1901, déclarée à la sous-préfecture de Pointe-à-Pitre sous le n° 9712004711, inscrite au Journal officiel de la République française du 4 septembre 1996, n° 1100. Cette association, agréée par le conseil départemental, a repris les activités de l'Association d'action éducative (AAE), liquidée en 1996, qui poursuivait le même objet statutaire. Le tribunal de grande instance de Basse-Terre (tribunal judiciaire depuis le 1^{er} janvier 2020) a, par une décision du 19 septembre 1996, agréé le plan de reprise par l'APISEG de toutes les structures gérées par l'AAE. Ses statuts ont été approuvés par l'assemblée générale du 19 juin 1996 et modifiés par les assemblées générales extraordinaires des 25 septembre 1996 et 24 juillet 1998.

Selon l'article 2 de ses statuts, « *l'association a pour but de procéder à la création, à l'extension, à la transformation et à la gestion de tous organismes, services ou établissements, dont la vocation est la prévention, l'investigation, l'orientation, l'action éducative, la rééducation et l'insertion des jeunes en difficulté. Sa mission est de prendre en charge notamment des mineurs ou jeunes majeurs bénéficiant d'une mesure d'aide sociale à l'enfance ou d'une protection judiciaire de la jeunesse.* ».

Aujourd'hui, l'APISEG est reconnue d'utilité publique par affiliation à la Convention nationale des associations de protection de l'enfant (CNAPE).

L'association est structurée en quatre pôles :

- investigation éducative (SIEG),
- accompagnement éducatif (SAEMO),
- hébergement des filles (FFAE),
- hébergement des garçons (UHG).

Elle gère ces quatre établissements et services et y emploie 85 à 90 salariés, pour accompagner près de 980 bénéficiaires.

Les membres de l'association sont essentiellement les membres de son personnel, à jour du paiement de leur cotisation.

A la fin de l’année 2019, ses produits d’exploitation s’élevaient à 6,4 M€, dont la totalité provenait de ses activités relevant de la protection de l’enfance.

1. 3. Les partenaires et les tutelles

L’association remplit sa mission sous le contrôle pédagogique et financier du conseil départemental (direction des actions de solidarité départementale) et de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ).

Les structures de l’APISEG interviennent sur l’ensemble de l’archipel guadeloupéen. Les foyers reçoivent des jeunes de l’archipel mais aussi du bassin caribéen, lorsque la famille y a des attaches.

1. 4. Les services dispensés et l’organisation opérationnelle

L’APISEG gère quatre établissements³ qui relèvent de l’article L. 312-1 du CASF et de la protection de l’enfant. Ce sont des établissements ou services sociaux et médico-sociaux (ESSMS).

Tableau n°2 : Etablissements et services sociaux et médico-sociaux de l’APISEG

Dénomination du service	Année de création	Typologie de l’ESSMS	Type de mesure	Capacité d’accueil	Age du public
Service d’action éducative en milieu ouvert (SAEMO)	1971	Action éducative en milieu ouvert	Assistance éducative	600 mesures	0-18 ans
Service d’investigation éducative de Guadeloupe (SIEG)	2013	Service d’investigation éducative	Mesure judiciaire d’investigation éducative	139 mesures judiciaires (262 mineurs)	0-18 ans
Foyer féminin « <i>Le Colibri</i> »	1978	Maison d’enfants à caractère social (MECS)	Mesure de placement	18 lits	13-18 ans
Unité d’hébergement de garçons « <i>Le Tremplin</i> » (UHG)	2005	Maison d’enfants à caractère social (MECS)	Mesure de placement	12 lits	9-14 ans

Source : chambre régionale des comptes

En 2019, l’APISEG employait 80 personnes et gérait un budget consolidé de 6,47 M€⁴ dont le financement est assuré par le département de la Guadeloupe pour 5,7 M€ et la direction de la protection judiciaire de la jeunesse, pour le SIEG, à hauteur de 0,77 M€.

1. 5. Les habilitations

Le décret n° 88-949 du 6 octobre 1988 relatif à l’habilitation des personnes physiques, établissements, services ou organismes publics ou privés auxquels l’autorité judiciaire confie habituellement des mineurs ou l’exécution de mesures les concernant, fixe un délai de cinq ans pour la validité de l’habilitation. En vertu de l’article L. 314-1 du code de l’action sociale et des familles, le préfet de la Guadeloupe et le conseil départemental sont

³ Depuis sa création, plusieurs services repris par l’APISEG ont été fermés ou transformés par l’association.

⁴ Propositions budgétaires de 2019

autorité conjointe d’habilitation et de tarification des établissements gérés par l’APISEG, chacun de ces établissements délivrant une prestation distincte, appelant des modalités de tarification propre.

Les habilitations fixent le nombre et les tranches d’âge des mineurs pouvant être accueillis. Elles précisent le nombre de mesures à prendre en charge, une mesure correspondant généralement à un mineur bénéficiaire et plus rarement à une prestation au bénéfice d’une fratrie. A la suite des compléments d’informations transmis par l’APISEG et par le département, il apparait que l’historique des habilitations s’établit comme il suit.

Tableau n°3 : Historique des habilitations des établissements de l’APISEG

Structure de l’APISEG	Date de la dernière habilitation*	Date d’expiration	Date de la demande de renouvellement
SAEMO	28 août 1997	2002	2002 30 novembre 2010 1 ^{er} août 2013 16 décembre 2016 16 janvier 2018
SIEG	8 février 2013	31 décembre 2017	14 novembre 2017
FFAE (Foyer féminin)	25 mai 2016	mai 2021	Nouvelle demande en cours
UHG	24 octobre 2005	octobre 2010	30 novembre 2010 16 mars 2017

Source : APISEG et Conseil départemental

La demande de renouvellement de l’arrêté d’habilitation du SAEMO (service d’action éducative en milieu ouvert), adressée au préfet de la Guadeloupe le 30 novembre 2010 et demeurée sans réponse, a été renouvelée par le président de l’APISEG par courrier du 29 juillet 2013. La demande de renouvellement la plus récente a été effectuée en janvier 2018.

L’habilitation du SIEG, pour une durée de cinq ans à compter du 1^{er} janvier 2013, a été délivrée par arrêté préfectoral du 8 février 2013. La demande de renouvellement adressée le 14 novembre 2017 est restée sans réponse, comme pour le SAEMO. La demande de renouvellement de l’habilitation a bien été reçue par la PJJ mais le retard pris pour y répondre serait dû à une incertitude sur l’application des procédures.

En ce qui concerne le foyer féminin, l’arrêté portant habilitation, en date du 20 février 2014, n’a été reçu (par envoi postal simple) et enregistré par l’APISEG que le 25 mai 2016. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de l’association a indiqué que la demande de renouvellement de l’habilitation, dont le terme est prévu en mai 2021, était en cours.

Enfin, la demande de renouvellement de l’arrêté d’habilitation de l’UHG a été adressée le 30 novembre 2010, sans réponse. La demande a été renouvelée le 16 mars 2017 ; aucune suite n’y a été donnée à ce jour. La nécessité de maintenir l’UHG dans le secteur à double habilitation est discutée au regard de la tranche d’âge des jeunes accueillis (9-13 ans) qui n’est pas concernée par les procédures pénales.

En dépit de cette absence de réponse des autorités chargées du renouvellement des habilitations, l’autorisation de fonctionnement des structures de l’APISEG n’est pas remise en cause, compte tenu que l’article 11 du décret n° 88-949 du 6 octobre 1988

précité qui prévoit que « *L’arrêté accordant ou refusant le renouvellement prend effet à la date de sa notification. L’habilitation précédemment accordée continue de produire ses effets jusqu’à cette date, dans les conditions définies par l’arrêté qui l’avait délivrée.* ».

2. LA GOUVERNANCE DE L’ASSOCIATION ET SON PILOTAGE

2.1. Un fonctionnement peu clair des instances collégiales

En vertu des statuts précités, les pouvoirs de direction de l’association sont répartis entre une assemblée générale, un conseil d’administration et un bureau. L’association est présidée par la même personne depuis plus de 23 ans (1997).

2.1.1. Une assemblée générale de membres peu nombreux et peu actifs

Selon l’article 6 des statuts, l’association rassemble :

- des membres d’honneur - titre honorifique accordé par le conseil d’administration aux membres ayant rendu des services à l’association - dispensés de cotisation ;
- des membres actifs qui ont pris l’engagement de verser annuellement une cotisation de 100 francs (montant non mis à jour depuis le passage à l’euro) ;
- le personnel employé dans les structures gérées par l’APISEG qui doit s’acquitter d’une cotisation ; ces membres n’ont qu’une voix consultative.

Le montant de la cotisation, non réévalué depuis la création de l’association (ni même convertie en euros), est faible. En 2018, les comptes propres de l’APISEG comptabilisaient 112 € seulement au titre des cotisations reçues de ses membres. En 2019, seuls 17 adhérents, dont huit membres du conseil d’administration, se sont acquittés de la cotisation. Rapporté au nombre de salariés de l’association (90 agents), le nombre d’adhérents reste également faible. L’association ne semble pas avoir engagé de stratégie active de recrutement de nouveaux adhérents. Un projet de modification des statuts écartait plutôt la possibilité pour un salarié de l’association d’être adhérent.

Les statuts prévoient une assemblée générale ordinaire et une assemblée générale extraordinaire. L’assemblée générale ordinaire se réunit chaque année et réunit tous les membres. Elle se prononce sur le rapport moral du président et sur le rapport financier du trésorier. Elle procède au remplacement des membres sortants. Les décisions sont prises à la majorité relative de ses membres présents.

L’assemblée générale extraordinaire se réunit sur demande de la majorité absolue des membres.

L’ensemble des documents fournis attestent que la périodicité et l’objet des réunions de l’assemblée générale sont conformes aux statuts.

2.1.2. Des réunions du conseil d’administration ne respectant pas la condition de quorum

En vertu de l’article 9 des statuts, le conseil d’administration est composé de neuf membres au moins, élus pour 6 ans, renouvelables par tiers tous les deux ans. Pour

délibérer, la présence de la moitié de ses membres est requise selon l’article 10, soit une participation d’au moins cinq membres. Les décisions sont prises à la majorité absolue. La voix du président est prépondérante en cas de partage de voix. Tout membre du conseil, non excusé, qui n’aurait pas assisté à trois réunions consécutives pourra être considéré comme démissionnaire. L’article 10 des statuts ne prévoit pas la possibilité d’une représentation des membres du conseil d’administration par le biais de pouvoirs.

La liste des neuf membres de l’association a été communiquée pour les années 2016 à 2019. Les mêmes personnes y ont figuré pendant quatre années consécutives. Les membres du conseil d’administration sont majoritairement qualifiés dans le champ d’intervention de l’association ou en matière d’action sociale ou médico-sociale (psychomotricienne, assistante familiale, ancien directeur territorial de la PJJ, ancien directeur de clinique).

Le conseil d’administration s’est réuni à quatre ou cinq reprises par an entre 2016 et 2018, soit selon un rythme conforme à celui fixé statutairement (chaque trimestre).

Toutefois, sur sept réunions du conseil d’administration qui se sont tenues du 23 avril 2016 au 2 mars 2018, les procès-verbaux et feuilles d’émargement montrent que les administrateurs présents étaient souvent au nombre de quatre ; le quorum n’était donc pas atteint. Aux termes des statuts, ces délibérations ne sont donc pas valides.

Le manque d’assiduité aux réunions du conseil d’administration met ainsi en péril le fonctionnement de l’association et la validité juridique de ses délibérations.

Par ailleurs, le conseil d’administration renouvelé le 5 juin 2019 ne comportait plus que huit membres, au lieu de neuf prévus statutairement, un des membres ayant démissionné. C’est dans cette configuration d’un nombre insuffisant de membres élus qu’ont été adoptés, le 15 juin 2019 (par six voix), les comptes administratifs de 2019 et le 24 octobre 2019 (par quatre voix seulement), les budgets prévisionnels de 2020.

Il serait donc prudent de faire procéder à un nouveau vote de cette délibération, en s’assurant que le nombre de membres présents respecte le quorum.

Lors de l’entretien de fin de contrôle, le président a indiqué que des membres supplémentaires seraient désignés lors de l’assemblée générale suivante. Jusqu’à cette date et au vote correspondant, le quorum requis reste non atteint.

Sur la période observée, deux membres se distinguent par leur absence récurrente aux réunions du conseil d’administration : la secrétaire générale de l’association et le chef de cabinet d’une collectivité, nommé trésorier-adjoint en 2019. Ce dernier était présent uniquement à la réunion du 2 mars 2018. Ces administrateurs trop fréquemment absents devraient être radiés, à la lecture des statuts qui ne prévoient pas la possibilité d’être représentés.

2.1. 3. Un bureau n’exerçant pas un rôle précis

Selon l’article 9 des statuts, le bureau est composé d’un président, d’un vice-président, d’un secrétaire, d’un secrétaire-adjoint, d’un trésorier et d’un trésorier-adjoint. L’article 11 des statuts, relatif au bureau, s’abstient de définir le rôle de celui-ci.

Le président du bureau représente l’association dans tous les actes de la vie civile. Il convoque les assemblées générales sur ordre du jour déterminé par le conseil d’administration. En cas d’absence ou de maladie, il est remplacé par le vice-président et, à défaut, par le membre le plus ancien ou par tout autre administrateur spécialement délégué par le conseil.

Le trésorier est chargé de tout ce qui concerne la gestion du patrimoine de l’association. Selon l’article 11 : « (il)effectue tous paiements et perçoit toutes recettes en accord avec le président. Il tient la comptabilité régulière au jour le jour, de toutes les opérations et rend compte à l’assemblée générale annuelle qui statue sur la gestion ».

De manière générale, les statuts de l’association comportent de nombreuses lacunes quant au fonctionnement de ses organes. Les conditions d’admission et de perte de la qualité de membre manquent de précision, notamment en ce qui concerne les membres du conseil d’administration. Le pouvoir de décision n’est pas clairement défini entre l’assemblée générale et le conseil d’administration et entre ce dernier et le bureau. De même, les règles de fonctionnement du bureau et le rôle de chaque membre gagnerait à être mieux définis dans les statuts. Les règles comptables ne sont pas mentionnées, notamment celles relatives à la certification des comptes par un commissaire aux comptes.

Les statuts actuels ne font aucune place aux directeurs des établissements mais il est prévu qu’il en soit fait mention dans les prochains statuts. Ainsi, les attributions respectives du président et du trésorier en matière de gestion courante de l’association et de ses services ne sont définies ni dans les statuts, ni dans le règlement intérieur. Cette absence de clarté du rôle de ces deux administrateurs, par rapport aux anciens directeurs d’établissement, a été la cause de tensions au sein du personnel.

Les statuts ne permettent pas de distinguer les attributions respectives de la structure de gouvernance des responsabilités opérationnelles des directeurs d’établissements, confusion porteuse de risques importants pour la structure.

La modification des statuts figurait à l’ordre du jour d’une réunion du 7 décembre 2018. Un projet de révision des statuts a été rédigé en juillet 2019. Ce projet qui définit plus clairement le rôle et le fonctionnement des différentes instances de l’association a vu son adoption reportée *sine die*. Cette révision est d’autant plus nécessaire qu’une restructuration de l’association est en place depuis fin 2018, avec la nomination d’un directeur des établissements et des services (DES) dont la position nécessite d’être clarifiée pour étayer une meilleure gouvernance.

Recommandation n° 1 : Réviser les statuts afin de clarifier l’organisation des instances collégiales et de sécuriser leur fonctionnement institutionnel.

2. 2. Un règlement intérieur associatif ne répondant pas à sa vocation

L’article 16 des statuts de l’association prévoit qu’un règlement intérieur est élaboré par le conseil d’administration, qui le fait approuver par l’assemblée générale. Il est prévu que le règlement intérieur soit destiné à fixer les divers points non précisés par les statuts, notamment ceux qui ont trait à l’administration interne de l’association et, en particulier, ceux qui concernent la gestion des établissements et services rattachés à l’association.

Le règlement intérieur fourni ne comporte pas de date d’adoption. Il ne remplit pas les objectifs fixés par l’article 16 susvisé des statuts en venant compléter les statuts. Il n’est pas à jour, puisqu’il fait mention des services qui ne sont plus rattachés à l’association. Il fixe les règles de discipline intérieure et précise certaines dispositions d’hygiène et de sécurité mais ne formalise pas les modalités d’organisation interne des différentes instances de gouvernance. Par ailleurs, le règlement intérieur transmis ne définit pas le fonctionnement des différents services. Il est, par exemple, muet sur les frais de déplacement des administrateurs, ainsi que sur les règles relatives à la gestion comptable et financière ou sur celles relatives aux délégations de pouvoir et de signature.

Un nouveau règlement intérieur (au sens du droit du travail) applicable aux salariés a été rédigé en 2019. Ce règlement intègre notamment les dispositions réglementaires relatives au harcèlement moral et sexuel, sujet important pour un organisme destiné au service des mineurs.

Le règlement intérieur fourni ne comporte pas de date d’adoption. Il ne remplit pas les objectifs fixés par l’article 16 susvisé des statuts en venant compléter les statuts. Il n’est pas à jour, puisqu’il fait mention des services qui ne sont plus rattachés à l’association. Il fixe les règles de discipline intérieure et précise certaines dispositions d’hygiène et de sécurité mais ne formalise pas les modalités d’organisation interne des différentes instances de gouvernance. Par ailleurs, le règlement intérieur transmis ne définit pas le fonctionnement des différents services. Il est, par exemple, muet sur les frais de déplacement des administrateurs, ainsi que sur les règles relatives à la gestion comptable et financière ou sur celles relatives aux délégations de pouvoir et de signature.

Recommandation n° 2 : Adopter un règlement intérieur organisant le fonctionnement des organes associatifs ; modifier le règlement intérieur de la structure opérationnelle afin qu’il soit en conformité avec la nouvelle organisation des services.

2. 3. Un projet associatif global rénové en 2019

L’APISEG a procédé à une modification de son projet associatif en janvier 2019. La dernière mise à jour remonte à 2008, peu après la procédure de redressement judiciaire de 2007 de l’AAE. Il a été préparé par le conseil d’administration et adopté en assemblée générale.

Le projet associatif modifié, de 24 pages, présente les 11 rubriques prévues par les textes (CASF, art. L. 311-8) : 1) Préambule, 2) Mot du président, 3) Contexte historique, 4) Cadre statutaire et réglementaire, 5) Valeurs, 6) Gouvernance associative, 7) Présentation et fonctionnement des structures, 8) Eléments d’analyse du territoire, 9) Orientations et perspectives, 10) Conclusions, 11) Fiche signalétique.

Son préambule rappelle que le projet associatif « *constitue à la fois une orientation pour l’avenir et un mouvement dynamique de la volonté de l’Assemblée Générale et du Conseil d’Administration. Il est un outil pour la gouvernance, un exercice de communication, une formidable opportunité pour se mobiliser ensemble sur des projets* ».

Le projet associatif affiche l’orientation humaniste de l’association au travers des valeurs prônées : la laïcité et la tolérance, la citoyenneté, le respect et la dignité de la personne, la bienveillance.

Le projet associatif tient compte de la conjoncture socio-économique particulièrement difficile de la Guadeloupe, « *confrontée à des difficultés économiques, à la délinquance des mineurs, à la violence intra-familiale et à l’individualisme* ». Ces problématiques fragilisent le tissu familial et entraînent une augmentation importante du nombre d’enfants en danger ou en risque de danger.

Les orientations et les perspectives du projet associatif visent *notamment* « à promouvoir et animer les structures, tenir compte des nouvelles contraintes budgétaires pour maintenir la qualité et la continuité des services rendus aux usagers, renforcer la politique des ressources humaines pour consolider les projets de développement, déployer la communication et participer à des réseaux, favoriser le maintien et le développement de réponses adaptées aux besoins du territoire, opter pour une démarche de développement durable. »

Le projet associatif rénové s’inscrit dans une dynamique globale d’intervention éducative par ses différentes structures, en associant l’ensemble des acteurs de la protection de l’enfance. Les orientations et perspectives du projet éducatif sont en cohérence avec les priorités du conseil départemental, qui visent l’accompagnement de l’enfance, de la famille et de la jeunesse, notamment de l’enfance en danger, objectif qui fait l’objet d’un guide rédigé par l’association.

3. L’ORGANISATION DE LA STRUCTURE OPERATIONNELLE

Le projet associatif rénové maintient quatre établissements distincts, chargé chacun d’une mission propre : accompagnement éducatif en milieu ouvert pour le SAEMO, investigation éducative pour le SIEG, hébergement de jeunes filles au foyer Le Colibri (FFAE) et hébergement de jeunes garçons à l’UHG. Ces quatre structures ont été regroupées en une entité intitulée « *Espace Guadeloupéen d’Education, de Socialisation, d’Insertion Sociale et de Prévention* » (EGESIP).

3.1. La restructuration conduite en 2019

3.1.1. L’existence éphémère de l’EGESIP

En l’absence de siège administratif, l’EGESIP a été créé en 2019 pour matérialiser la mutualisation des fonctions supports des différentes structures. L’ambition affichée de cette réorganisation était de permettre à l’APISEG de se concentrer sur ses missions originelles de protection de l’enfant et de continuer à satisfaire les demandes de l’aide sociale à l’enfance (département) et de la protection judiciaire de la jeunesse.

En 2020, il apparaissait délicat d’apprécier l’utilité opérationnelle de l’EGESIP. Cet échelon supplémentaire a créé un écran entre l’association et les établissements et n’est pas nécessaire à l’existence d’un DES (directeur des établissements et des services) qui chapeauterait les structures opérationnelles. En 2021, l’APISEG a modifié son organigramme, supprimant l’EGESIP et nommant à la tête de chaque service des directeurs opérationnels dotés des délégations de pouvoirs adéquates.

3.1. 2. La nouvelle organisation des services a nécessité la révision de l’organigramme

Un organigramme a été adopté et annexé au projet associatif de janvier 2019. Les agents des services administratifs et de gestion (finances, ressources humaines, secrétariat) ainsi qu’un chargé de mission « *Communication, projet et qualité* » ont été directement placés sous l’autorité hiérarchique du directeur des établissements et services. Les fonctions support étaient communes à l’ensemble des quatre établissements. Un nouvel organigramme a été adopté le 23 avril 2021, venant entériner la nouvelle organisation avec une direction distincte par établissement.

3.1. 3. La clarification des attributions du directeur de la structure opérationnelle

Du 2 janvier 2018 au 31 octobre 2018, le précédent directeur, initialement sollicité en tant que consultant du cabinet *ABCD*, a d’abord été chargé de l’évaluation des structures de l’APISEG dans l’optique de leur restructuration ; les conclusions de cette évaluation ont conduit à recruter un nouveau directeur.

Le cabinet *ABCD* dont le siège est en Guadeloupe, intervient dans les domaines de l’évaluation, du conseil et de la formation. Il intervient en Guadeloupe, en Guyane et en Martinique.

Le 1^{er} novembre 2018, une « *convention de prestation de service* » a été établie entre l’APISEG et cet ancien directeur. L’article 5 de la convention indique que ce dernier est « *embauché comme cadre prestataire de service, effectuera un travail de Directeur des Etablissements et Services et son lieu de travail est fixé au siège social de l’association à Jarry à Baie-Mahault* ».

Pour fixer le montant de la rémunération de ce précédent directeur, l’APISEG s’est référée à la grille salariale de la convention collective de mars 1966 applicable aux cadres de classe 1 et de niveau 1, avec un coefficient de 922,20. A cette base viennent s’ajouter les primes et gratifications prévues par ladite convention collective : indemnité de responsabilité de 210 points, prime de cherté de vie de 20, indemnité d’astreinte, frais de déplacement.

De novembre 2018 à novembre 2019, le précédent directeur a ainsi occupé une position incertaine au sein de l’association puisqu’il était à la fois dirigeant de la société *ABCD*, chargée de prestations de service pour le compte de l’association et, parallèlement, directeur de ladite association.

En ce qui concerne sa rémunération, le précédent directeur a perçu des honoraires et non des salaires. En effet, de novembre 2018 à novembre 2019, il a présenté à l’association des factures mensuelles pour un montant total de 70 849,60 €, soit un montant mensuel moyen de 5 449,97 €. Le montant mensuel acquitté par chaque établissement était calculé selon une clé de répartition (40 % pour le SAEMO et 30 % pour les deux foyers).

Une directive européenne du 25 octobre 2011 relative au droit des consommateurs définit la convention de prestation de service comme un contrat créant des droits et obligations pour les parties en cause dans lequel le prestataire de service s’engage à réaliser, contre rémunération, un travail spécifique de manière indépendante.

Le contrat de travail, pour sa part, se définit par la réunion de trois critères cumulatifs, à savoir : une rémunération, une prestation de travail et un lien de subordination juridique entre les co-contractants (l’employeur et le salarié).

Le contrat de prestations de service comprend, comme le contrat de travail, la fourniture d’un service par le prestataire et sa rémunération par le client. C’est donc l’existence d’un lien de subordination dans la relation des cocontractants qui différencie essentiellement ces deux contrats.

La Cour de cassation (chambre sociale, 13 novembre 1996 dit « arrêt Société Générale ») a estimé que « *le lien de subordination est caractérisé par l’exécution d’un travail sous l’autorité d’un employeur qui a le pouvoir de donner des ordres et de sanctionner les manquements de son subordonné. Le travail au sein d’un service organisé peut constituer un indice du lien de subordination lorsque l’employeur détermine unilatéralement les conditions d’exécution du travail* ».

Le lien de subordination est apprécié par les juges à partir d’un faisceau d’indices. Les critères souvent retenus pour qualifier le lien de subordination sont :

- être soumis à des horaires et un agenda décidé par l’employeur,
- travailler dans un lieu déterminé par l’employeur,
- recevoir des instructions précises et des ordres de l’employeur,
- avoir une obligation de présence dans des créneaux horaires déterminés,
- se voir imposer une clientèle,
- avoir accès aux services et commodités internes à l’entreprise,
- être en contact avec les salariés de l’entreprise,
- travailler avec du matériel fourni par l’entreprise.

Dans le cas présent, l’ancien directeur était attributaire d’un document unique de délégation (DUD) en application des dispositions de l’article D. 312-176-5 du code de l’action sociale et des familles (CASF). Or, par définition, le DUD est destiné à répartir les pouvoirs entre les instances dirigeantes bénévoles de l’association et le(s) dirigeant(s) salarié(s). Il a pour mission de préciser par écrit les missions et compétences confiées par délégation au professionnel chargé de la direction.

L’intéressé bénéficiait également d’une fiche de poste le désignant nominativement. En dépit de sa valeur non contractuelle, la fiche de poste permet d’identifier le périmètre des compétences et missions qui lui sont confiées par les instances dirigeantes de l’association. Par exemple, le point 2 « *MISSION* » de la fiche de poste prévoit que le DES (directeur des établissements et services) « *élabore et met en œuvre les stratégies propres à la réalisation des politiques définies par les instances de l’Association* ». Le point 3 « *DIRECTION ET GESTION* » indique que le DES « *effectue la mise en œuvre des décisions prises par le conseil d’administration et l’Assemblée générale* ».

L’article 3 de la convention précise que « *compte tenu des fonctions de chargé de mission déjà occupées du 1^{er} janvier 2018 au 31 octobre 2018, Monsieur XYZ est dispensé de période d’essai* ». L’article 5 fixe le lieu de travail du directeur au siège de l’association. Plusieurs factures comportent des sommes dues au titre des astreintes effectuées par le directeur auprès des établissements d’hébergement, ce qui atteste de l’obligation de

présence du DES dans les créneaux horaires adaptés au fonctionnement des structures de l’association.

Il résulte de tout ce qui précède que le lien de subordination de l’ancien directeur envers le délégant (le président) et les autres membres du conseil d’administration est difficilement contestable et que la convention de prestation de service était, en réalité, un contrat de travail.

L’association paraît n’avoir pas mesuré toutes les implications juridiques et financières de la "convention de prestation de service" conclue avec l’ancien directeur.

Il convient que l’association vérifie qu’elle est bien dégagée de toute obligation vis-à-vis de l’URSSAF.

A défaut, compte tenu du lien de subordination démontré, l’association s’expose à un redressement de l’URSSAF en tant qu’employeur de ce cadre.

Par ailleurs, dans l’hypothèse d’une rupture abusive de la convention, l’association aurait pu être contrainte de verser des indemnités à ce « prestataire salarié ».

<p>Recommandation n° 3 : S’assurer du dénouement clair et définitif de la situation d’emploi de l’ancien directeur, en particulier au regard des obligations sociales.</p>

3. 2. La qualification des directeurs successifs

L’exercice des fonctions de directeur d’un établissement ou d’un service social ou médico-social est soumis à un niveau minimal de certification, fixé par le décret n° 2007-221 du 19 février 2007, au regard des titres et diplômes inscrits au Répertoire national des certifications professionnelles. En application de l’article D. 312-176-7 du CASF, le niveau de référence est le niveau II (bac +3-4), ou, à défaut, une licence ou le certificat d’aptitude aux fonctions d’encadrement et de responsable d’unité d’intervention sociale (CAFERUIS).

Le précédent directeur des établissements et des services (DES), du 15 novembre 2018 au 15 septembre 2019, était titulaire d’un doctorat en sciences sociales et du développement, délivrée en 1978 par l’Ecole des hautes études en sciences sociales.

Le directeur des établissements et des services (DES) actuel, en poste depuis le 16 septembre 2019, est titulaire d’un master (bac+5 – diplôme de niveau 1), en droit, économie et gestion (obtenu en 2013), mention « *Management des organisations du secteur sanitaire et social* », spécialité « *Management des établissements sociaux et médicaux sociaux* ».

Les deux directeurs consécutifs de l’APISEG sont ainsi titulaires d’une qualification conforme à celle requise par les articles D. 312-176-6 et 7 du CASF.

3.3. Les outils de pilotage

3.3.1. Le collège de direction a été introduit en 2018

A partir de décembre 2018, un collège de direction (CODIR) qui rassemble le directeur des établissements et services et les chefs de service a été institué. Le CODIR apparaît comme une instance de concertation et de décision concernant le fonctionnement des structures relevant de l'association et de leurs services. En 2019, le CODIR s'est réuni selon un rythme mensuel.

3.3.2. D'autres instances complètent le dispositif

Différentes instances de concertation existent au sein des foyers : des réunions hebdomadaires, des réunions à thème. Une fois par mois, une réunion rassemble les jeunes, les éducateurs, les chefs de service. Tous les six mois se tient une réunion de fonctionnement avec l'ensemble du personnel. Enfin, une fois par an, les deux foyers d'accueil se rencontrent pour échanger sur les bonnes pratiques.

4. L'ACTIVITE DE LA STRUCTURE OPERATIONNELLE

4.1. L'activité du SAEMO systématiquement supérieure à la prévision budgétaire

La procédure d'admission du SAEMO est très formalisée. Elle est décrite dans le livret d'accueil et est matérialisée par diverses fiches ou formulaires « *Fiche d'admission et d'élaboration de projet de prise en charge* », « *Entretien admission* », « *Fiche d'identification des parents et/ou gardiens* », « *Attribution de dossier* », « *Bilan de fin de mesure* », « *Fiche de liaison juge* ».

Dès sa transmission au SAEMO, la décision du juge des enfants prescrivant l'AEMO est enregistrée et un dossier administratif est ouvert. La famille (parents et enfants) est alors convoquée à un « *entretien d'admission* » avec le chef de service du SAEMO. Le délai de tenue de cet entretien est en principe d'un mois. Cependant, dans certains cas, ce délai n'est pas respecté, notamment lorsque le parent a déménagé ou refuse l'aide éducative. Dans ce cas, le juge doit être informé au moyen de la « *fiche de liaison juge* ». Le dossier du juge peut être consulté par le SAEMO.

Une fois l'entretien initial mené et l'adhésion de la famille obtenue par écrit, le dossier est attribué à un éducateur dans le mois courant. Si le juge a prescrit un suivi psychologique, un psychologue est également désigné. Le référent a une semaine pour se rendre dans la famille et s'entretenir avec les autres acteurs institutionnels (rectorat, caisse d'allocations familiales, protection maternelle et infantile, etc.).

L'intervention du SAEMO est à la fois préventive et curative. Il met en œuvre les mesures d'accompagnement éducatives judiciaires (conduites par une vingtaine d'éducateurs pour quarante ETP) qui interviennent sur décision exécutoire du juge des enfants, dans le cadre de l'assistance éducative. Les bénéficiaires sont âgés de 0 à 18 ans. L'habilitation annuelle permet d'accompagner 528 jeunes. La capacité installée de la structure s'élève en réalité à 600 mesures d'accompagnement. Le SAEMO est le seul service en milieu ouvert judiciaire habilité sur le territoire archipélagique.

Tableau n°4 : L’activité du SAEMO de 2015 à 2018 en nombre de journées réalisées

Indicateur d’activité	2016	2017	2018
Nombre journées théoriques	219 000	262 800	219 000
Nombre de journées prévisionnelles	215 000	262 800	219 000
Nombre de journées réalisées	274 191	315 762	265 024
Activité retenue par l’autorité de tarification	274 191	236 520	219 000
Taux d’occupation retenu	100,00 %	90,00 %	100,00 %
Taux d’occupation réalisé*	125,20 %	144,18 %	121,02 %

* Calculé par rapport au nombre de journées théoriques

Source : comptes administratifs et rapports de l’autorité de tarification

Chaque année, l’activité réelle du SAEMO, en nombre de journées, dépasse assez largement l’activité prévisionnelle retenue au budget exécutoire. Le service est officiellement habilité pour 528 jeunes. En 2018, l’activité prévisionnelle est calculée sur la base de 600 mesures (219 000 journées/365 jours), pour un taux d’occupation de 100 %, soit 30 mesures d’assistance éducative par éducateur. L’activité réelle atteint 726 mesures, soit 35 mesures par éducateur.

Cette suractivité permanente résulte d’une très forte demande d’accompagnement social qui se traduit par de nombreuses décisions judiciaires. Le service enregistre une hausse importante de ces mesures en raison de leur mode d’administration par le juge, qui requiert le suivi de fratries composée de deux ou trois enfants.

En 2017, les autorités de tarification (conseil départemental et direction de la protection judiciaire de la jeunesse) avaient pris en considération les propositions budgétaires du SAEMO alors calculées sur la base de 720 mesures réparties entre ses 25 éducateurs. Ce budget prévoyait aussi la mise en place de l’AEMO renforcée (pour 60 mesures) et de la « famille relais »⁵, deux dispositifs alternatifs au placement.

Le budget prévisionnel de 2018 du SAEMO a été construit selon deux hypothèses, la première avec 600 mesures et la seconde avec 720 mesures annuelles. Les autorités de tarification ont retenu la première hypothèse, la seconde étant considérée comme trop coûteuse : les dépenses de personnel supplémentaires auraient représenté 180 000 €.

Le service a recruté trois éducateurs supplémentaires pour faire face à la demande croissante d’accompagnement judiciaire en protection de l’enfance, ce qui a fait passer le nombre d’éducateur de 21 à 24 pour atteindre le chiffre autorisé de 30 mesures par éducateur.

En 2018, le SAEMO a mis en œuvre un accompagnement au bénéfice de 1 079 mineurs et de leur famille ; 1 079 ont été pris en charge (559 filles et 520 garçons), soit près de 45 mineurs par éducateur. Le service a enregistré 155 nouveaux dossiers et 304 sorties ; 118 dossiers ont été reportés sur l’année 2019. Les dossiers se répartissaient comme il suit :

⁵ L’AEMO renforcé est un accompagnement spécifique nécessitant des moyens supplémentaires destinés à répondre à des situations d’urgence ou de forte tension familiale et la « famille relais » est une prestation visant à améliorer les difficultés à instaurer une relation apaisée et saine entre le mineur et son parent, grâce à un placement provisoire dans une « famille relais ».

Tableau n°5 : Répartition des dossiers du SAEMO en 2018

Activité	Filles	Garçons	Total
Nombre de dossiers au 1 ^{er} janvier 2018			1 197
Nombre de mineurs suivis en 2018	520	559	1 079
Nombre de jeunes sortis du dispositif en 2018	154	150	304
Nombre de jeunes entrés dans le dispositif en 2018	68	87	155
Nombre de dossiers reportés sur le 1 ^{er} trimestre 2019			118

Source : rapport d’activité de 2018 de l’APISEG

En 2018, il ressort du rapport d’activité du SAEMO que, sur un échantillon de 592 dossiers, 99, soit 16 %, ont nécessité de 25 à plus de 36 interventions (en accompagnement renforcé). Près de 50 % des dossiers ont nécessité entre une et 12 interventions, soit une durée maximale de six mois, sur la base de deux interventions mensuelles.

Les communes des Abymes, du Gosier, de Pointe-à-Pitre, de Basse-Terre et de Sainte-Rose représentent 42 % de l’effectif des mineurs accompagnés. Les mesures de protection ont concerné 243 mineurs relevant de la petite enfance (0 à 6 ans) et 328 préadolescents de 7 à 11 ans.

Le 5 mars 2020, le SAEMO déclarait qu’aucune mesure se rapportant à l’exercice 2019 ne demeurait en attente d’affectation à un éducateur ; 31 dossiers nouveaux sont arrivés à la mi-février. Le SAEMO s’efforce en permanence de réduire le nombre de ses dossiers en attente d’affectation.

4. 2. L’activité du SIEG (service d’investigation éducative de Guadeloupe) très fluctuante

Créé par arrêté du 7 novembre 2012, le service d’investigation éducative⁶ de la Guadeloupe (SIEG) est habilité exclusivement par les services de la protection judiciaire de la jeunesse, par arrêté du 8 février 2013.

L’enquête du SIEG est une enquête éducative ordonnée par le juge des enfants à la suite d’un signalement. L’éducateur reçoit la famille puis consulte l’ensemble des acteurs de l’entourage de l’enfant (école, club sportif, médecine scolaire). Le but est de savoir si l’enfant est en situation de négligence ou de danger réel. L’évaluation éducative doit répondre à la demande du juge. La durée d’investigation s’étend généralement sur 6 mois. Le SIEG est parfois conduit à investiguer dans des familles qui font déjà l’objet d’un accompagnement, ce qui retarde la mise en œuvre de mesures nouvelles au bénéfice d’autres enfants.

Le service est habilité à prendre en charge 262 mineurs pour 139 mesures judiciaires d’investigation éducative (MJIE). L’activité, répartie sur 9,5 ETP, se mesure en nombre de mineurs. Une mesure peut concerner plusieurs mineurs d’une même famille (fratrie). En moyenne, un éducateur a la responsabilité d’enquêter sur la situation de 46 mineurs.

⁶ Situé initialement dans les mêmes locaux que l’APISEG et le SAEMO, le service a déménagé en octobre 2018 à l’immeuble Lomba, 22 rue Ferdinand Forest, à Jarry.

Tableau n°6 : L’activité du SIEG de 2015 à 2018 en nombre de mesures d’investigation éducative

Activité	2016	2017	2018
Nombre de mesures autorisées (en nombre d’ordonnances)	139	139	139
Nombre de mineurs autorisés	262	262	262
Activité prévue au budget	262	240	262
Nombre de mineurs suivis	371	364	280
Activité réalisée (nombre de mineurs sortis)	232	240	218
Ecart prévision/réalisation	-30	0	-44
Taux de réalisation	88,55 %	100,00 %	83,21 %
Encours au 31 décembre 2018	139	124	62

Source : rapport d’activité de 2018 de l’APISEG

Sur la période examinée, l’activité du SIEG, tant prévisionnelle que réelle, a beaucoup fluctué. Le service peut difficilement réguler ou anticiper son activité en raison de l’irrégularité des ordonnances des juges et de l’impossibilité de prévoir les inflexions, dans le flux des ordonnances des juges qui lui confient des investigations. En 2018, on constate une baisse de l’activité avec 218 mineurs, soit 44 mineurs suivis de moins que les 262 mineurs autorisés. Durant cet exercice, l’équilibre financier du SIEG a été fragilisé par son déménagement qui lui a occasionné des dépenses supplémentaires.

Sur les 280 dossiers suivis en 2018, 143 concernaient des garçons (51 %) et 137 des filles (49 %). Les mesures consistaient exclusivement en une assistance éducative. Aucune mesure relative à de la délinquance de mineurs n’a été prononcée.

Les bénéficiaires de mesures d’investigation se situent majoritairement dans la tranche d’âge de 7-13 ans avec un pourcentage de 45 %, suivis ensuite de celle des 0 à 6 ans (30 %) et 25 % pour les 14-18 ans. Ainsi, toutes les tranches d’âge sont touchées par la dégradation du contexte socio-éducatif en Guadeloupe.

En 2018, le tribunal pour enfants de Pointe-à-Pitre a ordonné 70 % des mesures contre 30 % de la part du tribunal de Basse-Terre. Ainsi, les problématiques familiales se concentrent principalement sur la région du Nord-Grande Terre (40 %) et en particulier sur Pointe-à-Pitre et ses environs (34 %).

Jusqu’en 2018, l’établissement était payé à l’acte (20 à 30 mineurs par mois). Aujourd’hui, la dotation est attribuée par douzième (enveloppe globale/nombre de mineurs facturés). Auparavant, pour atteindre ses objectifs prévisionnels, le SIEG traitait par anticipation des dossiers du début de l’année n+1 en fin d’année n. En mars 2020, 125 mineurs étaient sortis du dispositif d’investigation. Pour 2020, le service pensait pouvoir atteindre l’objectif des 230 mineurs prévus.

A la demande de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse, les services du SIEG vont parfois au-delà de la mesure d’investigation en se chargeant de gérer les placements de jeunes ou de mettre en place des médiations parents/enfants. Le fait que le SIEG ait occupé jusqu’en 2018 les mêmes locaux que le SAEMO a favorisé la continuité de la prise en charge de certains mineurs (investigation suivie d’une AEMO), mais a également engendré une confusion entre les missions de ces deux services de l’association. Après le déménagement intervenu en 2018, la distinction est redevenue plus nette entre ces deux entités administratives.

4. 3. La procédure de placement en MECS à améliorer

Les jeunes placés en MECS sont issus de familles d’origine ou de familles d’accueil rencontrant des difficultés de différentes natures et pour lesquels la solution d’un hébergement temporaire et adapté dans ses modalités à chaque situation, est une solution ordonnée par un magistrat ou décidée contractuellement avec les services de l’ASE.

L’accueil classique est très encadré. Pour être placé, le jeune doit être en possession d’une ordonnance de placement ou d’un contrat d’accueil provisoire précisant les attendus de la prise en charge et les difficultés rencontrées. Les demandes d’admission sont établies par l’ASE au moyen d’une fiche navette qui précise la situation de chaque jeune accueilli.

La décision de l’équipe de direction du foyer d’hébergement aboutit, soit, au refus d’admission si les caractéristiques du jeune sont incompatibles avec le projet éducatif, soit, à une demande d’information complémentaire, soit à un accord.

L’accueil d’urgence est une autre compétence des MECS.

Selon la convention départementale de l’accueil d’urgence en protection d’enfance de la Guadeloupe, « *L’urgence qualifie l’imminence d’un événement imprévu, inhabituel, de survenue rapide, dommageable pour une personne ou pour la collectivité, impliquant la nécessité d’apporter une réponse immédiate. Un accueil d’urgence est une situation dans laquelle l’autorité judiciaire ou le service de l’Aide sociale à l’enfance doit assurer dans l’immédiat ou au plus tard pour la fin de la journée un accueil qui comporte au minimum le gîte et le couvert à un mineur ; à cette sécurisation immédiate s’ajoutent une évaluation de sa situation et le choix de son orientation* ».

Les habilitations actuelles des deux foyers ne comportent pas de place réservée à l’accueil d’urgence mais, dans les faits, cet accueil existe, puisque chaque établissement y consacre deux places.

Un protocole de l’accueil d’urgence est en cours d’élaboration et sera applicable à l’ensemble des établissements de placement. La formalisation de l’accueil d’urgence est indispensable car ce type d’accueil est censé répondre à une situation de danger immédiat. Or, le foyer masculin a reçu une demande d’accueil d’urgence par courrier, ce qui ne semble pas répondre exactement aux exigences de réactivité qui caractérisent une situation d’urgence pour un jeune en danger.

4. 4. L’activité du foyer féminin « *Le Colibri* » (FFAE) en croissance régulière, mais en deçà des objectifs fixés

Créé le 19 juin 1978, situé aux Abymes, au Morne-Caruel, le foyer féminin est habilité pour accueillir des jeunes filles de 13 à 18 ans, ainsi que des jeunes majeures jusqu’à 21 ans qui connaissent des difficultés d’intégration sociale et scolaire. La capacité autorisée est de 18 lits, dont deux sont réservés à l’urgence, activité qui nécessite 15,75 ETP.

L’activité d’une maison d’enfants à caractère social (MECS) se mesure en nombre de jeunes accueillis, en nombre de journées, en taux d’occupation, en durée moyenne de séjour. Selon la direction de la recherche, des études, de l’évaluation et des statistiques

(DREES), le taux moyen d’occupation en MECS est de 96 %⁷. Selon le comité élargi de défense de l’individu et des familles (CEDIF), en 2016, le tarif moyen pour une journée en MECS est de 165 €.

Le taux d’occupation réalisé correspond au nombre de journées réalisées par rapport au nombre de journées théoriques (maximum prévu par l’habilitation), tandis que le taux de remplissage réel est calculé par rapport au nombre de journées prévisionnellement retenu par les autorités de tarification lors de l’adoption du budget.

Pendant la période sous revue, le foyer féminin affiche des taux d’occupation insuffisants au regard de sa capacité théorique. Cependant, en 2018, le taux d’occupation réalisé est très proche du taux d’occupation retenu par l’autorité de tarification. Le taux de remplissage réel est presque de 100 %. La baisse d’activité constatée en 2017 est due à un mouvement social intervenu de fin mai 2017 à fin juin 2017, qui a entraîné la fermeture de l’établissement durant 32 jours, soit 576 jours théoriques facturables en moins⁸.

Tableau n°7 : L’activité du FFAE

Indicateur	2016	2017	2018
Nombre journées théorique (habilitation)	6 570	6 570	6 570
Nombre journées prévisionnel retenues par le département	5 495	5 625	5 590
Nombre de journées réalisées	5 047	4 796	5 555
Taux d’occupation retenu	83,64 %	85,62 %	85,08 %
Taux d’occupation réalisé	76,82 %	73,00 %	84,55 %
Taux de remplissage réel	91,85 %	85,26 %	99,37 %

* *Nombre de journées réalisées/nombre de journées prévisionnelles*
 Source *comptes de l’APISEG et rapports de l’autorité de tarification*

Parmi les jeunes filles accueillies, celles relevant de mesures d’assistance éducative prononcées par le juge des enfants prédominent. En 2018, aucune mesure prononcée par l’aide sociale à l’enfance ou par le procureur de la République n’a été enregistrée, s’agissant des jeunes accueillies au foyer féminin.

En 2018, le foyer a accompagné au total 23 jeunes filles dont six admises en 2018 et âgées de 15 à 17 ans. Au 31 décembre, l’effectif est passé à 13 jeunes filles accueillies. En mars 2020, 14 jeunes filles étaient placées au foyer, dont 4 jeunes majeures parmi lesquelles une était âgée de 21 ans.

Le foyer reçoit des jeunes filles de l’ensemble de l’archipel. Cependant, la majorité provient de la commune des Aymes, suivie des communes de Petit-Bourg, Marie-Galante et Baie-Mahault.

Pour l’année 2019, les prévisions s’établissaient à 6 044 journées, soit un taux d’occupation prévisionnel de 92 % ; ce taux reste inférieur au taux moyen d’occupation national de 96 %.

⁷ DREES, enquête auprès des établissements et services de la protection de l’enfance 2017

⁸ 32 jours x 18 places

4. 5. L’activité de l’unité d’hébergement de garçons (UHG) en nette progression

Créé en 2005, l’unité d’hébergement de garçons (UHG), également de type MECS, a une capacité d’accueil de 12 jeunes adolescents âgés de 9 à 14 ans, activité nécessitant 15 ETP. L’UHG accueille des jeunes garçons orientés par le juge des enfants, par l’aide sociale à l’enfance (ASE) et par le procureur de la République, en cas de maltraitance et de danger avéré. La durée de placement varie de quatre mois à deux ans. En 2019, l’établissement a été renommé « *Foyer masculin d’accueil et d’éducation* » (FMAE) et a déménagé de Petit-Bourg à Baie-Mahault.

En 2018, 11 jeunes garçons ont été suivis au sein de la structure, dont neuf orientés par le juge des enfants et deux par l’aide sociale à l’enfance. Sur les 11 jeunes garçons présents, six étaient placés depuis plus de deux ans. La prorogation de placements initiaux courts permet de poursuivre l’accompagnement du jeune, pour son bénéfice.

Par ailleurs, l’établissement a enregistré quatre échecs de placement en famille d’accueil. Cela s’explique en particulier par le fait que la famille d’accueil, chargée d’un accompagnement simple, n’a pas de compétence éducative spécifique et se trouve parfois dépassée par des situations perturbantes auxquelles elle ne sait pas répondre ; c’est notamment le cas face à des situations d’agressions sexuelles au sein d’une même fratrie.

Tableau n°8 : L’activité de l’UHG

Unité d’hébergement de garçons	2016	2017	2018
Nombre de journées théoriques	3 660	3 650	3 650
Nombre de journées prévisionnelles retenues par le département	3 439	3 712	3 247
Nombre de journées réalisées	2 934	2 615	3 388
Taux d’occupation retenu	93,96 %	101,70 %	88,96 %
Taux d’occupation réalisé	80,16 %	71,64 %	92,82 %
Taux de remplissage réel	85,32 %	70,45 %	104,34 %

Source : *comptes de l’APISEG et rapports d’activités de l’autorité de tarification*

En 2016 et en 2017, à l’instar du foyer féminin, l’établissement a connu des difficultés pour atteindre les objectifs fixés en termes d’occupation. Une nette diminution du taux d’occupation a été enregistré à partir de juillet 2016, avec seulement cinq pensionnaires pour une capacité de 10. En 2017, en raison d’un mouvement social, l’effectif a diminué pour s’établir à huit jeunes accueillis. En 2018, avec l’augmentation du nombre de jeunes (10), l’activité du service s’est amélioré, avec un taux d’occupation supérieur au taux prévisionnel.

En 2019, le taux d’occupation proposé par l’établissement s’est élevé à 90 %, ce qui constitue une amélioration, comparé au taux d’occupation retenu par les autorités de tarification en 2018.

4. 6. Le calendrier dérogatoire de l’évaluation externe non respecté

En application de l’article L. 312-8 du CASF, issu de la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002, rénovant l’action sociale et médico-sociale, les établissements médico-sociaux doivent procéder régulièrement à des évaluations de leurs activités et de la qualité des prestations qu’ils délivrent. Cette évaluation doit être réalisée selon deux procédures *via*, d’une part,

une démarche d'évaluation interne conduite par l'établissement ou le service lui-même et, d'autre part, le recours à un organisme extérieur habilité pour l'évaluation externe.

Le calendrier des évaluations initialement prévu par la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002, rénovant l'action sociale et médico-sociale a été modifié par la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 (portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, dite « HPST »), et son décret d'application n° 2010-1319 du 3 novembre 2010 relatif au calendrier des évaluations et aux modalités de restitution des résultats des évaluations des ESMS. La circulaire n° DGCS/SD5C/2011/398 du 21 octobre 2011 relative à l'évaluation des activités et de la qualité des prestations délivrées dans les établissements et services sociaux et médicosociaux est venue préciser le calendrier de ces évaluations.

Conformément à l'article L. 313-1 du CASF, le décompte du délai des évaluations interne et externe se déclenche à la date de l'autorisation initiale délivrée. Le régime de droit commun prévoit que les ESMS doivent procéder à une évaluation interne tous les cinq ans et à deux évaluations externes, au plus tard sept ans après la date de l'autorisation initiale et deux ans avant la date de son renouvellement.

S'agissant du SAEMO et des deux foyers d'hébergement, ces établissements sont autorisés, à la fois, au titre de la protection administrative (1° du I de l'article L. 312-1 du CASF) et de la protection judiciaire (4° du I de l'art. 312-1 du CASF). Financés exclusivement par le conseil départemental, le calendrier de droit commun de l'évaluation externe leur est applicable.

S'agissant du SIEG, service relevant de l'autorité de la protection judiciaire de la jeunesse, l'obligation d'évaluation externe ne s'applique que sept ans après l'autorisation initiale. Ainsi, seule la première évaluation externe serait exigible de la part de l'autorité de tarification au cours des sept années suivant l'autorisation qu'elle a délivré.

Toutefois, un régime dérogatoire était prévu pour les ESMS, d'une part, pour ceux autorisés et ouverts avant la date de publication de la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 précitée (c'est le cas du SAEMO et du foyer féminin créés en 1971 et 1978) et, d'autre part, pour ceux autorisés et ouverts entre cette date et avant celle de la promulgation de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009, portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (c'est le cas de l'unité des garçons, créée en 2005).

Tous les ESMS concernés avaient l'obligation de communiquer les résultats d'au moins une évaluation interne avant le 3 janvier 2014 et une évaluation externe avant le 3 janvier 2015.

Si ces exigences d'évaluation interne et externe ont été respectées au regard de la date de création des structures de l'APISEG, le calendrier dérogatoire ne l'a pas été. La date des rapports d'évaluation se révèle aléatoire. Ainsi, le rapport d'évaluation interne du foyer féminin a été réalisé en 2009 tandis que celui de l'unité de garçons a été remis en 2013, et celui du SAEMO en 2014. En ce qui concerne le SIEG, créé en 2013, un rapport d'évaluation interne a été rédigé en octobre 2017.

L'évaluation externe du SAEMO et des deux foyers d'hébergement (FFAE et UHG) a été effectuée en 2019 par le cabinet IJK CONSEILS, au lieu de 2015, c'est-à-dire avec plus de quatre années de retard par rapport à la date limite réglementaire. Ces rapports d'évaluation externe ont à leur tour été transmis à l'autorité de tarification avec retard.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l’association a produit les lettres du conseil départemental, en date du 22 juin 2020, par lesquelles l’autorité de contrôle accuse réception des différents rapports d’évaluation externe. L’autorité de tarification a enjoint aux structures de l’APISEG d’apporter des mesures correctrices aux dysfonctionnements que relevaient les rapports d’IJK, dans un délai de six mois, y subordonnant le renouvellement de l’autorisation (habilitation) de la structure. L’association a produit les correspondances adressées en retour au département le 7 juillet 2020, lesquelles révèlent qu’un certain nombre de mesures correctives ont déjà été mises en œuvre.

S’agissant du SIEG, le service n’a pas procédé à une évaluation externe dans les sept ans suivant l’autorisation délivrée. Il a cependant fait l’objet d’un audit, conduit du 23 au 29 novembre 2016. Son objet était « *d’apprécier la conformité et la qualité des procédures de mise en œuvre de la MJIE (mesures judiciaires d’investigation éducative) au regard des normes légales, administratives et pédagogiques* ». Le rapport a été remis le 25 avril 2017.

Tableau n°9 : Récapitulatif des évaluations internes et externes conduites
(loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002)

<i>Etablissement</i>	Evaluation interne (avant le 3 janvier 2014)	Evaluation externe (avant le 3 janvier 2015)	Conformité
SAEMO	2014	2019 par le cabinet Axiome Conseils	Retard pour le contrôle externe
FFAE Le Colibri	2009	2019 par le cabinet Axiome Conseils	Retard pour le contrôle externe
UHG	2013	2019 par le cabinet Axiome Conseils	Retard pour le contrôle externe
SIEG (créé en 2013)	2017	Dans les sept ans suivant autorisation initiale Audit réalisé en avril 2017.	Contrôle externe à effectuer en 2020

Source : APISEG

4. 7. Le calendrier de mise en œuvre des actions préconisées non respecté

L’évaluation interne conduite au SIEG a permis de dégager des pistes d’amélioration prioritaires : management de la qualité et suivi du plan d’amélioration, actualiser les outils (livret d’accueil, projet de service, règlement de fonctionnement), promouvoir la bientraitance et lutter contre la maltraitance, sécuriser les biens et les personnes, système d’information, promotion de la santé, dialogue social.

Le calendrier de déploiement des actions destinées à l’amélioration continue de la qualité s’échelonnait sur les exercices 2018 et 2019.

S’agissant de l’audit, les constats des auditeurs portaient sur la dimension institutionnelle, organisationnelle et professionnelle de l’établissement. En ce qui concerne la mise en œuvre de ses recommandations, un point d’étape sur leur avancement au 30 juin 2019 montre que, sur huit actions préconisées sur le plan institutionnel, six ont été conduites dans les délais impartis, avant la fin de l’année 2017. Sur la dimension organisationnelle, six actions sur sept ont été réalisés dans les délais. Onze actions étaient prévues sur le plan professionnel et huit ont été réalisées dans les délais.

Les actions restant à mettre en œuvre concernaient l’actualisation du projet de service et la révision du règlement de fonctionnement, la mise en œuvre des entretiens professionnels prévus dans le courant de l’année 2019 et la formalisation du partage des informations recueillies auprès des forces de l’ordre. L’actualisation du projet de service et la révision du règlement de fonctionnement sont prévues en 2020.

S’agissant du SAEMO, l’évaluateur externe porte une appréciation globale positive sur la manière dont l’établissement assure sa mission de protection de l’enfance en danger. Les principales préconisations visent à élaborer le prochain projet d’établissement, à partir de l’évaluation de l’atteinte des objectifs du précédent, à formaliser davantage les partenariats entre l’association gestionnaire et les structures, à élaborer une charte des droits et des libertés des personnes accueillies, à actualiser le règlement de fonctionnement.

En ce qui concerne le foyer féminin, de nombreux points positifs ont été relevés, s’agissant notamment de la procédure d’admission et de l’accompagnement des jeunes filles : la co-construction et l’actualisation du projet personnalisé, la cohérence entre les objectifs développés dans ces projets personnalisés et les objectifs opérationnels détaillés par l’établissement. Le rapport soulignait un autre point fort : le bon niveau de formation des professionnels au contact des jeunes filles, professionnels qui possèdent toutes les qualifications requises. Les axes d’amélioration concernaient le suivi de la mise en œuvre des préconisations de l’évaluation interne, qui doit davantage s’appuyer sur les référentiels de bonnes pratiques (RBPP) de l’ANESM (Agence nationale de l’évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux), la mise en cohérence du prochain projet d’établissement avec le projet associatif et les orientations du schéma départemental, les travaux à effectuer en priorité pour l’amélioration des conditions de vie des jeunes filles, l’utilisation plus systématique des procédures et documents en vigueur dans l’établissement.

Enfin, s’agissant de l’unité de garçons, l’évaluateur externe a noté que l’établissement avait engagé une démarche d’amélioration de la qualité mais que la formalisation des outils restait à mettre en œuvre. En outre, l’évaluateur a constaté que, s’agissant de l’évaluation interne, sur les 18 axes d’amélioration préconisés, seuls quatre avaient été suivis d’effet : l’amélioration de l’accessibilité à son dossier pour le jeune accueilli, l’actualisation du projet d’établissement, l’enregistrement des dysfonctionnements ou incidents et l’isolation phonique du bureau des éducatrices.

Recommandation n° 4 : Respecter les délais et la périodicité prévus par la réglementation pour procéder à l’évaluation interne et externe.

Recommandation n° 5 : Mettre en œuvre promptement et de façon exhaustive les actions préconisées dans les différentes évaluations externes et audits.

5. LES RELATIONS DE L’ASSOCIATION AVEC LES ACTEURS INSTITUTIONNELS

5.1. Les relations avec les autorités de tarification

5.1.1. L’absence d’indicateurs pour mesurer l’atteinte des objectifs du schéma départemental de l’enfance

Le schéma départemental de l’enfance, de la famille et de la jeunesse de la Guadeloupe couvre la période 2015-2019. Les orientations stratégiques du schéma départemental se composent d’une quinzaine de fiches-actions qui visent à améliorer l’efficacité et la pertinence du dispositif de prévention, à contribuer au renforcement des compétences parentales et du soutien à la parentalité, et à renforcer la qualité de l’accueil des jeunes pris en charge.

L’association APISEG n’est pas explicitement citée dans ce schéma départemental. Toutefois, le schéma a été élaboré selon une démarche concertée à laquelle l’APISEG a été associée.

Par ailleurs, les cadres de l’APISEG participent aux réunions mensuelles de services organisées par la direction de l’enfance et de la famille, ainsi qu’aux réunions trimestrielles conduites par les services du département avec les établissements intervenant dans le champ de la protection de l’enfance.

La fiche-action 4-1 « *Evaluer le schéma en mesurant les impacts* » avait pour objectif de mettre en place des procédures et des indicateurs d’évaluation pour tous les services en charge de la protection de l’enfance mais aucun référentiel ni aucun protocole n’ont permis de mesurer la conformité de la stratégie de prise en charge de l’APISEG avec les orientations du schéma départemental. L’articulation de l’action de l’association avec les préconisations du schéma départemental reste difficile à mesurer dans ces conditions.

Enfin, le précédent schéma départemental relevait un pourcentage élevé de mesures judiciaires dans les mesures de protection de l’enfance. Un des objectifs du schéma départemental 2015-2019 consistait donc en la déjudiciarisation des mesures au profit de la prise en charge administrative. Or, la prédominance des mesures judiciaires affichée dans les rapports d’activité des services de l’APISEG perdure.

5.1.2. Un calendrier budgétaire perturbé par des dysfonctionnements internes

L’APISEG est soumise aux modalités de financement et de tarification des ESMS mentionnées au I de l’article L. 312-1 du CASF⁹. En vertu de l’article 314-3 dudit code, les propositions de budgets doivent être adressées aux autorités de tarification avant le 31 octobre de l’année qui précède l’attribution des crédits demandés. La procédure se poursuit par un dialogue budgétaire qui aboutit à un arrêté de tarification autorisant les dépenses et fixant le prix de journée pour chaque établissement. Ce prix de journée est utilisé par l’ESMS pour la facturation de son activité au conseil départemental et à la DPJJ, en vue du versement des produits de la tarification.

⁹ Issu du décret du 22 octobre 2003 relatif à la gestion budgétaire, comptable et financière.

Les prix de journée ont évolué de la manière suivante, de 2016 à 2019 :

Tableau n°10 : Prix de journée obtenu de 2016 à 2019 (en euros)

Services	2016	2017	2018	2019
SAEMO	12,50	10,88	11,66	BP non renvoyé par le département
Foyer féminin	226,37	218,18	229,66	181,35
Foyer masculin	311,24	323,14	393,66	BP non renvoyé par le département
SIEG	2 831,20	3 314,56	2 976,13	3 635,13 € janvier à octobre, 4 182,33 € de nov. à déc. (reprise du déficit de 2018)

Source : APISEG et chambre régionale des comptes.

Le compte administratif doit être transmis aux mêmes autorités de tarification au plus tard le 30 avril de l’année N+1.

Jusqu’en 2017, le respect du calendrier budgétaire n’appelait pas d’observation mais, après le mouvement social que l’association a connu en 2017 et qui a entraîné la fermeture du pôle d’hébergement pendant 32 jours (du 31 mai au 29 juin), les comptes administratifs de 2017 ont été approuvés avec retard, le 21 juin 2018 et transmis au conseil départemental le 25 juin 2018. Par ailleurs, le budget prévisionnel pour 2018 du SAEMO a été transmis le 7 décembre 2017, en raison des dysfonctionnements au sein de la structure ayant conduit au licenciement du directeur.

5.1. 3. Un niveau de tarification très discuté

La direction de la protection judiciaire et de jeunesse (DPJJ) est autorité d’instruction des demandes de tarification, conjointement avec les services du conseil départemental. Le préfet arrête la tarification des structures et approuve les comptes administratifs des établissements conjointement avec le président du conseil départemental.

En 2019, le préfet de la Guadeloupe a notifié à la DPJJ et au conseil départemental sa décision de « *retenir sa signature tant qu’un contrôle du secteur à double habilitation* » n’aurait pas été diligenté.

L’APISEG a engagé un recours devant le tribunal interrégional de la tarification sanitaire et sociale de Paris au motif que la procédure contradictoire avait été entachée de plusieurs irrégularités¹⁰.

Le tarif demandé par l’établissement était de 293,38 € (les raisons de ce coût élevé sont examinées *infra*). L’arrêté conjoint de la présidente du conseil départemental de la Guadeloupe et du préfet de région, intervenu finalement le 4 octobre 2019, a fixé le prix de journée pour 2019 du foyer féminin à 181,35 €, tandis que l’établissement maintenait le prix de journée obtenu en 2018, qui s’élevait à 229,66 €.

¹⁰ Les irrégularités soulevées par l’association portaient, d’une part, sur le non-respect du droit de réponse de l’association, l’autorité tarifaire ayant modifié les prévisions budgétaires sans en avoir au préalable avisé le foyer féminin, et, d’autre part, sur plusieurs modifications apportées unilatéralement aux propositions budgétaires du foyer féminin.

Le tarif à compter du 1^{er} octobre 2019 a lui-même été réduit par l’autorité de tarification à 38 € par jour, pendant les trois derniers mois de 2019. Cette décision a engendré des difficultés financières importantes pour l’association (travaux urgents de toiture reportés *sine die*).

5. 2. Les relations avec les autres acteurs institutionnels

Les relations avec les autres acteurs institutionnels s’établissent en fonction des besoins repérés dans le cadre de l’accompagnement du mineur et de sa famille. En 2014, une convention de partenariat a été conclue avec la Maison des parents et de la famille dont l’objet est d’informer les parents, de les conforter dans leur rôle et d’encourager leur investissement personnel dans l’éducation de leurs enfants.

Pour les jeunes en âge d’obligation scolaire et en situation de décrochage, l’APISEG noue des relations fonctionnelles avec l’éducation nationale et la Mission Locale auprès de laquelle les jeunes trouvent une alternative au cursus scolaire traditionnel. Le foyer féminin propose à chaque jeune fille de rencontrer une conseillère d’orientation au rectorat. Le SAEMO a mis en place une « *Fiche de liaison Partenaire* », qui permet de déposer une demande spécifique auprès de différents acteurs tels que les établissements scolaires, le rectorat, la caisse d’allocations familiales, les centres communaux d’action sociale, une association d’aide à la personne, etc. Une fiche de synthèse retrace chaque démarche et enregistre les actions à mener.

Il peut également être fait appel à la MDPH pour instruire un dossier de reconnaissance de handicap.

L’association gagnerait à formaliser davantage ces partenariats au moyen de conventions, comme elle l’a fait avec la maison des parents et de la famille, à l’effet de quantifier et d’objectiver toutes les actions de suivi et d’accompagnement qui sont réalisées au bénéfice de chaque jeune.

Recommandation n° 6 : Solliciter les acteurs d’insertion en vue d’établir des conventions pour une meilleure qualité de la prise en charge fondée sur l’expression de besoins précis et pour une évaluation objective des résultats obtenus.

6. LA PRISE EN CHARGE DES USAGERS ET LE SERVICE RENDU

La loi du 2 janvier 2002 rénovant l’action sociale et médico-sociale a fixé les règles relatives aux droits des personnes et a prévu sept outils d’accompagnement : le livret d’accueil, le règlement de fonctionnement, le document individuel de prise en charge (DIPC), la charte des droits et des libertés de la personne accueillie, la participation des usagers, la liste des personnes qualifiées à laquelle tout usager pourra faire appel pour faire valoir ses droits, le conseil de la vie sociale ou autre forme de participation de l’usager à la vie institutionnelle et le projet de service ou d’établissement qui présente les objectifs généraux poursuivis.

6. 1. Le cadre formel de la prise en charge

6.1. 1. Les règlements de fonctionnement ne respectent pas toutes les obligations de formalisme

L'article L. 311-7 du CASF prévoit que, « *Dans chaque établissement et service social ou médico-social, il est élaboré un règlement de fonctionnement qui définit les droits de la personne accueillie et les obligations et devoirs nécessaires au respect des règles de vie collective au sein de l'établissement ou du service* ». Les modalités d'élaboration et le contenu des règlements de fonctionnement étaient précisées par l'article R. 311-33 du code de l'action sociale et des familles

Les règlements de fonctionnement des quatre structures existent, dont celui du foyer féminin et du SIEG. Cependant, pour le règlement du FFAE, si la date du 12 février 2019 figure effectivement en pied de page, le document n'est ni daté, ni signé ; il ne précise pas de périodicité de révision et ne définit pas les mesures à prendre en cas d'urgence ou de situation exceptionnelle.

Le règlement de fonctionnement du SIEG est daté du 23 mars 2013 et signé par le président de l'APISEG, mais aucun de ces documents ne précise la date de son adoption par le conseil d'administration. Néanmoins, le contenu de ce règlement est conforme à la réglementation : il précise ainsi les droits de la personne accueillie, la participation des familles, l'organisation et l'affectation des locaux et les conditions générales de leur accès et de leur utilisation, les mesures relatives à la sûreté des personnes et des biens ainsi que les mesures à prendre en cas d'urgence (médicales, matérielles, phénomènes sismiques) ou de situations exceptionnelles (grève, dégradation des locaux).

Dans sa réponse au rapport provisoire, l'association a indiqué prévoir de réviser tous les règlements de fonctionnement de ses quatre structures.

6.1. 2. Les projets d'établissement ou de service n'ont pas été mis à jour

Prévu à l'article L. 311-8 du code de l'action sociale et des familles, le projet d'établissement ou de service « *définit ses objectifs, notamment en matière de coordination, de coopération ou d'évaluation des activités et de la qualité des prestations, ainsi que ses modalités d'organisation et de fonctionnement. Ce projet est établi pour une durée maximale de cinq ans après consultation du conseil de la vie sociale ou, le cas échéant, après mise en œuvre d'une autre forme de participation.* ».

Le projet d'établissement du foyer féminin a été adopté par le conseil d'administration le 14 octobre 2010. Il couvre la période 2011-2016. Le projet d'établissement de l'UHG a été mis à jour le 29 janvier 2015. Ces projets comportent en préambule ou en annexe la charte de la personne accueillie.

Le projet d'établissement du pôle « Hébergement » décrit l'accompagnement éducatif et pédagogique. L'accent est mis sur le projet individualisé, l'intervention psychologique, le « travail en partenariat » avec la famille, l'école, les partenaires sociaux et médicaux et autres acteurs institutionnels.

Le projet d'établissement du SAEMO a été adopté par le conseil d'administration le 14 octobre 2010. Il couvre la période 2011-2016.

Le projet de service du SIEG est celui adopté dès 2012 par la structure qu’il remplace : le SISOE, organisme issu de la fusion du service d’enquêtes sociales auprès des tribunaux pour enfants de la Guadeloupe (SESTEG) et au service d’investigation et d’orientation éducative (SIOE). Ce projet avait été approuvé en 2012 pour la période de 2013 à 2018

La qualité de l’accompagnement est prise en compte dans l’ensemble des projets d’établissement et de service de l’APISEG mais ces projets ne sont pas à jour. Les nouveaux projets sont en cours d’élaboration et devraient être présentés au conseil d’administration en 2020.

L’échéance du 30 octobre 2020 a été retenue pour la transmission aux autorités de tarification des projets d’établissement et de service, avec les budgets prévisionnels de 2021.

Recommandation n° 7 : Respecter des dispositions des articles L. 311-7 et R. 311-33 du CASF portant sur le délai de révision et sur le contenu du règlement de fonctionnement, pour chaque établissement.

Recommandation n° 8 : Mettre à jour les projets d’établissement.

6. 2. Les outils de l’accompagnement individuel

6.2. 1. Le livret d’accueil

L’article L. 311-4 du CASF prévoit que les usagers ou leur représentant légal reçoivent un livret d’accueil auquel sont annexés la charte des droits et libertés de la personne accueillie et le règlement de fonctionnement.

L’APISEG est conforme aux obligations concernant le droit des usagers. Le livret d’accueil du SAEMO, rédigé en 2013, présente l’association, l’objectif de l’aide éducative en milieu ouvert et son fonctionnement. Le livret rappelle les fondements juridiques du SAEMO et la charte du service. Compte tenu de son ancienneté, il ne mentionne pas encore les dispositifs mis en place depuis 2017, comme l’AEMO renforcée et la famille relais.

Le livret d’accueil du foyer féminin a été élaboré en janvier 2019. Il présente l’établissement et informe la jeune fille et sa famille sur les conditions d’accueil, de séjour et de sortie. Le document est aéré et très lisible pour le public visé. Il comporte en annexe la charte des droits et des libertés de la personne accueillie.

6.2. 2. Le document individuel de prise en charge (DIPC)

Pour les établissements accueillant des mineurs ou des majeurs de moins de 21 ans¹¹, un contrat de séjour¹² ou un document individuel de prise en charge (DIPC)¹³ doit être élaboré avec la participation de la personne accueillie (ou de son représentant légal) et

¹¹ Mentionnés au 1° de l’article L. 312-1 du CASF.

¹² Pour les jeunes majeurs, les recueillis provisoires ou les mineurs non accompagnés.

¹³ Pour les jeunes bénéficiant d’une mesure de « placement » au titre de l’article 375 du code civil.

établi pour une durée déterminée. Ce dernier doit être remis au représentant légal de l'enfant dans les quinze jours suivant l'admission et signé dans le mois. L'avis du mineur doit être recueilli. L'article D. 311 du CASF précise les éléments que le contrat ou le DIPC doivent comporter :

- les prestations sociales et médico-sociales et d'accompagnement les plus adaptées ;
- la description des conditions de séjour.

A l'UHG, ce document, considéré comme un simple contrat administratif, est rempli de manière très sommaire. Il ne comporte pas l'expression du point de vue de l'enfant, ni du parent, comme le prévoit pourtant la réglementation.

Le foyer féminin a fait le choix de fusionner le projet d'accompagnement individuel de l'enfant avec le document individuel de prise en charge de l'enfant, facteur de simplification.

6.2. 3. Le "projet pour l'enfant" (PPE)

L'article L. 223-1-1 du CASF, prévoit « *[qu'il] est établi, pour chaque mineur bénéficiant d'une prestation d'aide sociale, hors aides financières, ou d'une mesure de protection judiciaire, un document unique intitulé projet pour l'enfant, qui vise à garantir son développement physique, psychique, affectif, intellectuel et social. Ce document accompagne le mineur tout au long de son parcours au titre de la protection de l'enfance* ». Il est établi par le président du conseil départemental « *en concertation avec les titulaires de l'autorité parentale et, le cas échéant, avec la personne désignée en tant que tiers digne de confiance ainsi qu'avec toute personne physique ou morale qui s'implique auprès du mineur. Ce dernier est associé à l'établissement du projet pour l'enfant, selon des modalités adaptées à son âge et à sa maturité. Le projet pour l'enfant est remis au mineur et à ses représentants légaux et est communicable à chacune des personnes physiques ou morales qu'il identifie selon les conditions* ».

Le PPE avait vocation à être un dispositif phare de la loi de 2007. Il devait fixer les objectifs et les moyens de l'accompagnement de l'enfant mais n'avait été mis en place que dans de rares départements, avant la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant.

Avec la loi de 2016, le PPE devient le document global de référence, élaboré pour chaque mineur bénéficiant d'une prestation d'aide sociale à l'enfance et devant l'accompagner tout au long de son parcours au titre de la protection de l'enfance. Il est établi en concertation avec les titulaires de l'autorité parentale et élaboré dans une approche pluridisciplinaire. Il comprend une évaluation médicale et psychologique du mineur.

Le projet pour l'enfant (PPE) est un outil central dans le dispositif de suivi et de protection du mineur. Il doit être établi dans un objectif de mise en commun des informations entre les services départementaux, l'association et les titulaires de l'autorité parentale. Il vise à accompagner l'enfant tout au long de son parcours au titre de la protection de l'enfance et à garantir la cohérence des actions conduites auprès de l'enfant lui-même, de sa famille et de son environnement. Les services de l'APISEG ont signalé qu'il n'est pas rare que l'ASE présente un dossier avec une adresse erronée, preuve que le lien avec la famille a été rompu.

6.3. L’entrée et le parcours du mineur dans le dispositif de protection de l’enfance

Le système de protection de l’enfance s’organise selon deux axes complémentaires :

- une protection administrative décidée par le président du conseil départemental, qui requiert l’accord des parents pour être mise en place ;
- une protection judiciaire décidée par le juge des enfants, après la constatation d’un état de danger ou de délinquance.

Quatre-vingt-quinze pour cent des mesures prises sont judiciaires et les mesures d’assistance éducative restent l’orientation majeure émises par les instances. La part des mesures au titre de l’ordonnance de 1945 relative à la délinquance des mineurs est résiduelle.

6.3.1. La scolarité est souvent fragilisée dans le contexte de l’AEMO et du placement

Les carences affectives et éducatives, les conflits conjugaux et familiaux, les problèmes de santé des parents et les difficultés socio-économiques constituent les principales causes de placement. La vie familiale et sociale étant affectée, surviennent alors les difficultés scolaires, voire une déscolarisation prolongée.

La scolarisation de l’enfant ou du jeune reste une priorité pour l’association quelle que soit la nature de l’intervention. Le soutien scolaire, l’aide aux devoirs, la remédiation scolaire, la nomination d’un référent scolaire et l’aide de bénévoles pour l’accompagnement scolaire sont autant de moyens mis en œuvre par les services de l’association pour parvenir à susciter l’intérêt des jeunes pour la chose scolaire.

L’aide éducative en milieu ouvert permet un accompagnement scolaire individualisé. En revanche, les conditions de vie dans les foyers d’hébergement ne favorisent pas le travail isolé et la concentration intellectuelle : l’accompagnement individuel y est moins aisé à mener pour les éducateurs.

Eu égard à leur âge, les jeunes de l’UHG relèvent tous encore de l’obligation scolaire. En 2018, seul un mineur a été déscolarisé en raison de sa pathologie et de son traitement pour une maladie psychotique qui ne permettaient pas de le maintenir dans un milieu scolaire classique. Il a donc été orienté vers un institut thérapeutique et pédagogique (ITEP) à la rentrée de 2018.

Au FFAE, en 2018, sur les 23 jeunes filles accompagnées, seules trois étaient déscolarisées. En mars 2020, sur 14 jeunes filles, deux étaient scolarisées au collège, deux en classe de première et deux en classe de terminale. Une seule jeune femme, âgée de 21 ans, était déjà insérée dans la vie active, quand deux jeunes filles originaires de Saint-Martin étaient en attente de scolarisation. Les cinq autres suivaient un cursus professionnel dans une maison familiale et rurale (MFR) ou se spécialisaient dans un institut médico-éducatif (IME).

Lors des réunions parents-professeurs ou lors des convocations de l’établissement scolaire, les parents sont invités et les éducateurs sont présents avec, ou sans, la famille.

Le taux de scolarisation dans les deux structures d’hébergement est satisfaisant et témoigne de la volonté de l’APISEG de placer ces jeunes qu’elle accueille sur la voie d’une insertion professionnelle réussie.

6.3. 2. L'accompagnement psychologique constitue une part importante de l'activité de l'APISEG

Les jeunes suivis en AEMO ou placés dans les établissements de l'APISEG présentent souvent les mêmes profils, comportant des carences affectives et éducatives très marquées et des troubles comportementaux (addictions, conduite à risques).

L'activité des psychologues représente ainsi 570 entretiens annuels en moyenne.

6.3. 3. L'accompagnement collectif vise à traiter tous les aspects de la vie du jeune

L'épanouissement des jeunes passent par la mise en place d'activités extra-scolaires intra-muros mais également en extérieur. Ces activités permettent de révéler les intérêts et besoins psychologiques des jeunes, leur inculque des valeurs de respect, de partage, d'écoute, d'échanges, d'autonomie, de responsabilité. L'objectif est de conforter le lien éducatif entre les jeunes et les éducateurs et l'apprentissage des règles de la vie sociale.

Les difficultés apparaissant au sein du groupe sont intégrées dans le projet pédagogique du jeune pour un accompagnement plus efficient.

En 2018, les équipes éducatives des deux foyers d'hébergement ont mené divers projets d'action collective à visée éducative, tels que la journée du goût, l'atelier d'expression et de relaxation, la musique, la danse, l'équitation, la cuisine, la natation, les anniversaires, le carnaval, les activités manuelles et la fête de Noël.

L'action collective consiste également, avec l'aide de professionnels qualifiés, à intervenir sur le volet de la sensibilisation et de la prévention par le biais de réunions d'informations réunissant, selon le thème, les usagers et leurs parents, par exemple en matière d'addictions.

6.3. 4. Des solutions relais existent pour permettre le retour à une « vie familiale »

Pour certains enfants, le retour en famille est impossible, compte tenu du refus de leurs parents de les recevoir. Dans ce cas, deux dispositifs alternatifs au placement sont possibles : « la famille relais » à laquelle il est fait appel en cas de crise familiale nécessitant l'éloignement de l'adolescent, et le « tiers de confiance » qui permet au contraire de ne pas couper le jeune de son environnement familial en le plaçant chez un parent proche.

Si ce recours aux séjours de rupture est indispensable au regard des situations complexes prises en charge par l'association, il serait souhaitable que l'association et le conseil départemental définissent ensemble le cadre de ce type d'accueil et que les crédits qui y sont consacrés soient chiffrés.

Recommandation n° 9 : Définir le cadre formel et le coût de l'accueil temporaire et des solutions relais en termes d'accueil.
--

6. 4. La sortie du dispositif de protection de l’enfance

6.4. 1. La fin de l’assistance éducative en milieu ouvert est décidée par le juge

A la fin de la mesure d’investigation menée par le SIEG, soit l’enfant est placé, soit il fait l’objet d’une action éducative en milieu ouvert (AEMO) ou d’une aide éducative à domicile (AED)¹⁴, ou d’une mainlevée si les choses sont rentrées dans l’ordre. En 2018, à la fin de la mesure d’investigation menée par le SIEG, les jeunes ont été principalement orientés vers l’AEMO (26,5 %), le placement familial (11,59 %) et l’aide sociale à l’enfance (10,67 %).

A la demande de la DPJJ, il arrive que le SIEG se charge de gérer le placement ou de mettre en place une médiation parents/enfant.

La durée moyenne d’une mesure d’AEMO pour des enfants qui ne peuvent pas être placés est de trois ans, exceptionnellement de cinq ou de six ans. Le SAEMO établit un bilan de fin de mesure qui rend compte des actions menées et des suites à donner. En 2018, sur 754 dossiers, 415 bilans de fin de mesure ont été adressés au juge.

En cas de placement, la famille d’accueil est suivie pour assurer la continuité de l’accompagnement. Environ 50 enfants par an sont placés en fin d’AEMO, soit environ 7 %.

6.4. 2. La fin du placement en établissement d’accueil est très formalisée

Une ordonnance du juge fixe la date de la fin du placement. Le bilan du placement est établi un mois avant la sortie mais l’enfant est préparé à cette sortie de l’établissement d’hébergement plusieurs mois auparavant. Plusieurs suites sont possibles :

- le retour en famille, avec ou sans AEMO,
- le placement en famille d’accueil,
- le placement dans un autre établissement, en fonction de l’âge de l’enfant ou de la recherche de compétences d’encadrement spécifiques.

Ainsi, à l’UHG, le renouvellement du placement est possible si l’enfant n’a pas atteint l’âge de 14 ans. Lorsque le retour définitif en famille n’est pas possible, l’enfant a la possibilité de bénéficier d’« un retour séquentiel » (accueil seulement la journée ou seulement la nuit). Le nombre limité d’enfants suivis à l’UHG permet de traiter avec soin et sur mesure la situation de chaque enfant.

Il arrive fréquemment que certaines jeunes filles quittent le FFAE d’elles-mêmes car elles ne souhaitent pas subir la séparation d’avec leurs camarades (elles renoncent même au goûter de départ). Cependant, le lien peut se maintenir au-delà de la sortie du dispositif.

En 2018, sur 11 jeunes filles sorties du foyer, les motifs de sortie s’établissaient comme il suit :

¹⁴ L’AEMO est une mesure d’assistance judiciaire ordonnée par le juge pour enfants. L’AED est une mesure administrative proposée par les services de l’aide sociale à l’enfance du département.

Tableau n°11 : Orientation des jeunes filles à la sortie du FFAE en 2018

Motif de sortie	Nombre
Rupture du contrat d’un jeune majeur	1
Fin de mesure (évolution positive de la jeune et de sa famille)	5
Main levée ordonnée par le juge (fugues fréquentes)	3
Orientation vers un autre établissement ou une famille d’accueil	1
Total	11

Source : Rapport d’activité de 2018 de l’APISEG

6.4. 3. La poursuite de l’accompagnement pour les jeunes devenus majeurs est rarement possible

De façon générale, l’association ne dispose pas de donnée statistique sur le devenir des jeunes qu’elle a accueillis dans ses deux structures d’hébergement.

Pour faire face aux difficultés de cohabitation des mineures avec des jeunes majeures, le foyer avait envisagé, au budget primitif de 2019, une aide spécifique consistant à mettre à disposition des jeunes filles âgées de 18 à 21 ans des appartements hors de la structure. L’établissement a souhaité qu’un chef de service éducatif soit chargé de les encadrer. Le département n’a pas donné une suite favorable à ce projet mais a accepté le recrutement d’un moniteur éducateur, solution moins onéreuse.

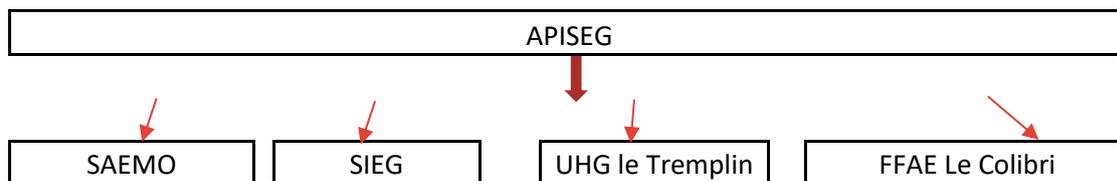
Toutefois, le projet n’est pas abandonné puisque l’association ayant fait l’acquisition d’une villa, compte aménager celle-ci pour accueillir les jeunes majeures en colocation, pour un loyer de 600 à 700 € mensuels, ainsi que des services administratifs au même endroit.

Même s’il est admis que, dans beaucoup de cas, l’intervention sociale ne permet pas le retour à un équilibre personnel, à des liens familiaux épanouissants et à une réussite scolaire ou à une insertion professionnelle durable, il n’en demeure pas moins qu’une bonne connaissance de la trajectoire et du parcours des enfants qu’elle a accueillis, permettrait à l’association de déterminer les effets de l’accompagnement dispensé dans ce qu’ils sont devenus, et l’aiderait à capitaliser sur celles de ses actions qui apparaîtraient les plus bénéfiques aux jeunes ainsi accueillis.

Recommandation n° 10 : Mettre en place un suivi du devenir des jeunes après leur sortie pour capitaliser sur les meilleures pratiques de l’association et favoriser l’amélioration continue de leur prise en charge.

7. LES RESSOURCES HUMAINES

Tableau n°12 : Organigramme simplifié de l’APISEG



Les salariés de l’APISEG relèvent de la convention collective du travail des établissements et services pour personnes inadaptées et handicapées du 15 mars 1966 (IDCC¹⁵ 0413).

7. 1. Un effectif stable

En 2018, l’association employait 86 personnes représentant 78,46 « équivalents-temps plein » (ETP)¹⁶ répartis conformément au tableau ci-après. Le taux de féminisation y est important (70 %). L’âge moyen est de 48 ans.

Tableau n°13 : Etat du personnel permanent autorisé en 2018 (en équivalents-temps plein)

Domaine d’emploi	SAEMO				FOYER FÉMININ				Total	
	Nombre d’agents			ETPT	Nombre d’agents			ETPT	Nombre d’agents	ETPT
	Temps plein	Temps partiel	Total		Temps plein	Temps partiel	Total			
Direct./chefs de service	4		4	4,00		1	1	0,75	5	4,75
Administration/gestion	6	3	9	7,50	1	3	4	2,25	13	9,75
Socio-éducatif	21		21	21,00	7		7	7,00	28	28,00
Paramédical/psycholog.	3	1	4	3,71	1		1	1,00	5	4,71
Services généraux		2	2	2,00	3		3	3,00	5	5,00
Autres			0		1	1	2	1,75	2	1,75
Total	34	6	40	38,21	13	5	18	15,75	58	53,96

¹⁵ Handicapés : établissements et services pour les personnes inadaptées et handicapées ; Brochure n° 3116.

¹⁶ La notion d’ETP permet une évaluation de l’effectif proportionnelle à l’activité. Par exemple, un salarié à temps plein présent toute l’année correspond à un ETP, et un salarié à temps partiel (80 %) présent toute l’année correspond à 0,8 ETP. L’ETP travaillé correspond au temps prévu par le contrat de travail. L’ETP payé correspond au temps réellement effectué et payé.

Domaine d’emploi	UHG				SIEG				Total	
	Nombre d’agents			ETPT	Nombre d’agents			ETPT	Nombre d’agents	ETPT
	Temps plein	Temps partiel	Total		Temps plein	Temps partiel				
Direct./chefs de service	1	2	3	0,50		1	1	1,00	4	1,50
Administration/gestion		2	2	1,50	2		2	1,50	4	3,00
Socio-éducatif	7		7	7,00	5		5	5,00	12	12,00
Paramédical/psycholog.	1		1	1,00	2		2	2,00	3	3,00
Services généraux	4		4	4,00			0	0,00	4	4,00
Autres	1		1	1,00					1	1,00
Total	14	4	18	15,00	9	1	10	9,50	28	24,50
Effectif total									86	78,46

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes administratifs de 2018

En 2018, l’APISEG a prévu un effectif de 84,96 ETPT à son budget mais les demandes n’ont pas été agréées par le service de tarification. Celui-ci n’a pas accordé au SAEMO d’éducateur supplémentaire, en dépit de la suppression d’un directeur-adjoint à temps plein, et a refusé les demandes du foyer féminin visant au renforcement des services généraux avec une maîtresse de maison à 0,50 ETP et deux surveillants de nuit à temps plein (dépense évaluée à 67 147 €).

S’agissant du SIEG, durant la période examinée, l’effectif est demeuré stable. Il est calculé à partir de normes d’ETP par type d’emploi qui prennent en compte un « *ratio de fratrie* »¹⁷. Ces normes d’emploi établissent une correspondance entre les moyens humains et l’activité considérée comme optimale au regard de l’objectif de qualité recherché ; 9,5 ETP correspondent à une activité de 250 mineurs.

Les autres structures de l’APISEG n’ont établi aucune norme ou référentiel d’emplois pour définir le nombre de postes nécessaires, qualitativement et quantitativement, en fonction des objectifs d’accueil et de prise en charge des jeunes.

Pourtant, le recours à un calcul du « *ratio de fratrie* » pourrait permettre au SAEMO, à l’instar du SIEG, de mieux justifier auprès des autorités de tarification le nombre d’ETP nécessaires à une prise en charge optimale de chaque enfant.

Recommandation n° 11 : Elaborer un référentiel ou un outil de calcul objectif de l’effectif nécessaire au bon fonctionnement de chaque structure et de justification auprès des autorités de tarification.

¹⁷ La proportion de la charge de travail est intégrée dans les budgets en tenant compte du nombre moyen de jeunes par ordonnance (le ratio fratrie). Le référentiel d’emploi est impacté par le ratio « fratrie », permettant une allocation plus juste des équivalent-temps plein en fonction de la charge de travail observée moyenne des mesures prescrites.

7.2. Une proportion de masse salariale dans les charges supérieure à la moyenne nationale

La masse salariale est composée principalement des charges de personnel inscrites aux comptes 64 de la comptabilité. Elles regroupent les rémunérations du personnel, les charges de sécurité sociale et de prévoyance, les autres charges sociales et autres charges de personnel. Il s’agit donc de l’ensemble de la rémunération brute chargée. A cette masse salariale au sens strict, il convient d’ajouter les impôts, taxes et versements assimilés sur rémunération (comptes 631 et 633) qui sont liés proportionnellement aux charges de personnel.

7.2. 1. La masse salariale consolidée a faiblement crû pendant la période sous revue

De 2016 à 2018, les dépenses de personnel de l’APISEG, toutes structures confondues, ont évolué comme il suit :

Tableau n°14 : Evolution des charges de personnel (montants en euros)

Charges de personnel	2016	2017	2018	Evolution 2018/2016
Salaires	3 312 743	3 295 600	3 281 672	-0,9 %
Charges sociales	1 540 869	1 545 764	1 623 089	5,3 %
Coût total du personnel	4 853 612	4 841 364	4 904 761	1,1 %
Coût du personnel/charges d’exploitation	79,91 %	79,31 %	78,52 %	

Source : *Rapports annuels du commissaire aux comptes*

La masse salariale a très peu évolué de 2016 à 2018 et la part des charges de personnel dans les charges courantes de l’APISEG est proche de 80 %.

7.2. 2. La masse salariale des différents services est alourdie par la prime dite « de vie chère »

Un accord collectif du 3 novembre 2005, adopté à l’issue de négociations entre employeurs et salariés prévoit la généralisation du principe d’une majoration salariale de 20 % du salaire brut conventionnel à l’ensemble des agents des ESSMS de la Guadeloupe, employés régis par la convention du 15 mars 1966.

Tableau n°15 : Masse salariale annuelle par emploi en équivalents-temps plein en 2018 et en 2019 (montants en euros)

Services	2018			2019		
	Masse salariale*	ETP réel	Coût annuel moyen par ETP	Masse salariale	ETP proposé	Coût annuel moyen par ETP
SAEMO	2 324 226,59	38,21	60 827,70	2 165 270,20	37,01	58 505,00
FAAE	1 125 727,00	15,75	71 474,73	1 274 739,83	17,84	71 454,03
UHG	871 362,00	15,00	58 090,80	1 178 668,04	17,10	68 927,96
SIEG	623 220,28	9,50	65 602,13	636 643,41	9,50	67 015,10
Total	4 944 535,87	78,46	63 019,48	5 255 321,48	81,45	64 522,06

* hors rémunérations d’intermédiaires et honoraires.

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes administratifs de 2018 et des budgets prévisionnels de 2019 de l’APISEG

La masse salariale annuelle par ETP est élevée. En 2018, le salaire moyen brut par salarié est de 63 019 €, soit 5 251 € mensuel brut.

7.2. 3. Le personnel socio-éducatif est plutôt bien rémunéré

Les salaires nets moyens des agents du secteur socio-éducatif confirment le niveau élevé des rémunérations versées.

Tableau n°16 : Salaire moyen des emplois relevant du secteur socio-éducatif, hors personnel administratif et de direction (montants en euros)

Etablissements	2018				2019			
	Nombre d’ETP	Masse salariale	Salaire moyen annuel	Salaire moyen mensuel	Nombre d’ETP	Masse salariale	Salaire moyen annuel	Salaire moyen mensuel
SAEMO	21,00	780 159	37 150	3 095	22,00	717 626	32 619	2 718
FAAE	7,00	259 685	37 098	3 091	8,00	281 386	35 173	2 931
UHG	7,00	217 431	31 061	2 588	7,00	228 859	32 694	2 724
SIEG	5,00	202 821	40 564	3 380	5,00	207 229	41 445	3 453

Source : chambre régionale des comptes à partir des données de l’association

Selon les données de l’INSEE, en 2019, le salaire net mensuel d’un éducateur spécialisé était de 2 024 € au niveau national, celui d’un cadre socio-éducatif de 2 975 €.

7. 3. Des taux d’encadrement des enfants éloignés des moyennes nationales

Pour le SAEMO, compte tenu du maintien dans ce service du dispositif de l’AEMO renforcé, un éducateur est chargé de 34 mesures. Avec ces 34 mesures pour chacun des 21 éducateurs autorisés, le nombre de mesures est donc supérieur à la norme nationale de 30 mesures par éducateur. L’activité du SIEG, quant à elle, nécessite un éducateur pour 26 mesures.

S’agissant des MECS, selon une enquête de la DREES, le taux d’encadrement théorique moyen, compris comme le rapport entre le nombre de salariés en équivalent-temps plein et le nombre de places d’hébergement permanentes d’une MECS (capacité installée), était de 79 % en 2017 au niveau national¹⁸. Ce taux d’encadrement dans les foyers d’hébergement de l’APISEG est le suivant :

Tableau n°17 : Taux d’encadrement en 2018

Services	Capacité autorisée (a)	ETP réel (b)	Taux d’encadrement théorique =b/a	Effectif réel (c)	Taux d’occupation effectif =c/a
FAAE	18	15,75	87,4 %	15	83,3 %
UHG	10	15,00	150,0 %	10	100,0 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des budgets prévisionnels et des comptes administratifs

Le taux d’encadrement théorique des établissements d’hébergement de l’association se révèle donc bien supérieur à la moyenne nationale. Il est notamment 1,8 fois supérieur à cette moyenne nationale (79 %) pour le foyer des garçons (UHG).

7.4. Une proportion de personnel administratif très supérieure à la moyenne nationale

Selon cette même enquête de 2017, le personnel éducatif, pédagogique et social (hors chef de service éducatif ou cadre socio-éducatif) représentait 54 % de l’effectif en équivalents-temps plein des MECS, et 45 % des ETP exerçaient dans le domaine de l’éducation spécialisée (éducateurs spécialisés et moniteurs éducateurs).

Or, la configuration des emplois dans les deux foyers de l’APISEG se révèle très différente :

Tableau n°18 : Répartition des ETP dans les différents domaine d’activité en 2017

Domaine d’emplois	Foyer masculin		Foyer féminin		Moyenne nationale 2017
	ETP	Proportion	ETP	Proportion	
Personnel de direction <i>dont administration et gestion</i>	2,00 <i>1,50</i>	13,33 % <i>10,00 %</i>	3,00 <i>2,25</i>	19,05 % <i>14,29 %</i>	9,00 % <i>7,00 %</i>
Encadrement sanitaire et social <i>dont chef de service éducatif</i>	1,00 <i>1,00</i>	6,67 % <i>6,67 %</i>	1,00 <i>1,00</i>	6,35 % <i>6,35 %</i>	6,00 % <i>4,00 %</i>
Educatif, pédagogique et social <i>dont éducateurs spécialisés et moniteurs éducateurs</i>	7,00 <i>6,00</i>	46,67 % <i>40,00 %</i>	7,00 <i>6,00</i>	44,44 % <i>38,10 %</i>	54,00 % 45,00 %

¹⁸ DREES, enquête auprès des établissements et services de la protection de l’enfance (ES-PE) 2017.

Paramédical ou psychologue	1,00	6,67 %	1,00	6,35 %	3,00 %
Services généraux	4,00	26,67 %	3,75	23,81 %	26,00 %
Autres					2,00 %
Total	15,00	100,00 %	15,75	100,00 %	100,00 %

Source : DREES, Enquête ES-PE 2017, chambre régionale des comptes à partir des tableaux des effectifs des budgets prévisionnels de 2019

Le poste socio-éducatif constitue 46 % des emplois pour l’UHG et 44 % pour le foyer féminin, ce qui reste inférieur à la moyenne nationale de 54 %. La chambre relève en outre que les éducateurs spécialisés et les moniteurs-éducateurs représentent 38 à 40 % de l’effectif total, en équivalent temps plein, soit un pourcentage inférieur à la moyenne nationale de 45 %.

Le sureffectif concerne donc principalement des emplois de direction, administratifs et de gestion. Pourtant, les demandes d’ETP supplémentaires se sont poursuivies en 2019. Ainsi, le budget prévisionnel présenté par le foyer féminin prévoit 2,1 ETP supplémentaires dont, notamment, le renforcement des cadres techniques de direction (+0,35 ETP) et le recrutement d’un second chef de service éducatif.

En ce qui concerne l’UHG, en 2019, l’établissement a sollicité 1,10 ETP supplémentaires dont 0,85 ETP pour la direction.

Si le besoin de renforcement des services généraux, notamment pour le foyer féminin, est justifié par rapport aux normes d’encadrement (aucun éducateur n’est présent la nuit pour faire face à des situations de crise auxquelles un surveillant de nuit n’a pas vocation à répondre), les ETP demeurent encore trop élevés dans les emplois administratifs et de direction, en dépit de la mutualisation de certaines fonctions supports depuis 2019 (ressources humaines, finances).

L’ancienne directrice des deux foyers d’hébergement, en congé de longue maladie, est toujours comptabilisée dans l’effectif des établissements. Le département ayant refusé la proposition de l’association de la nommer sur le poste de directrice-adjointe des établissements et services, il est désormais envisagé qu’elle soit affectée sur un poste de responsable-qualité.

Ainsi, les surcoûts signalés par le préfet de la Guadeloupe dans le secteur à double habilitation sont confirmés. En outre, l’association n’a mis en place aucun indicateur de gestion destiné à mesurer les coûts réels par mesure ou par enfant ou jeune pris en charge, ce qui fragilise la justification de tous les ETP proposés dans chaque budget annuel.

Le non-renouvellement des habilitations, le refus de création de postes supplémentaires, la préférence donnée au placement des jeunes dans les familles d’accueil, malgré des places disponibles dans les structures d’hébergement de l’association, le souhait du conseil départemental de privilégier la protection administrative plutôt que la protection judiciaire coïncident avec le constat d’un moindre recours aux prestations et services de l’APISEG par les autorités de tarification. Le coût des mesures n’y est peut-être pas étranger.

Recommandation n° 12 : Réduire les charges de personnel des deux MECS.

7.5. Une convention collective ne permettant pas d’atteindre la durée annuelle légale du travail

7.5. 1. L’organisation de la semaine de travail est différente dans chaque structure

Depuis le 1^{er} janvier 2002, le rythme du travail est fixée à 35 heures hebdomadaires (soit une durée annuelle de 1 607 heures), conformément à l’article L. 3121.27 du code du travail. Un accord d’entreprise signé en juillet 2002 en précise les modalités d’application au sein des structures de l’APISEG.

L’organisation de la durée hebdomadaire de travail varie en fonction des établissements et de leurs missions respectives.

Au SAEMO, une alternance est mise en place avec une semaine de 31 heures puis une semaine de 39 heures.

A l’UHG, le plan de travail du personnel est établi sur une base de 35 heures par semaine avec un roulement pour les éducateurs qui travaillent de 6 h 00 à 21 h 00 et les surveillants de nuit qui prennent le relais de 21 h00 à 6 h00. Le personnel bénéficie de deux journées de repos par semaine.

Au foyer féminin, les éducateurs effectuent un roulement par semaine, avec des horaires variables. Les surveillantes de nuit travaillent toujours en horaire fixe de 21 h00 à 7 h00 du matin. Le mardi, elles participent à la réunion pédagogique de 9 h00 à 12 h00.

Le SIEG définit son rythme de travail sans organisation particulière.

Le recours aux heures supplémentaires est exceptionnel. Elles donnent lieu à un repos compensateur.

7.5. 2. La durée annuelle de travail légale n’est pas atteinte

Le temps de travail est établi selon les dispositions de la convention collective de 1966. Tous les salariés de l’association bénéficient de congés supplémentaires tels que détaillés ci-après :

Tableau n°19 : Différentes catégories de congés (en jours)

Congés annuels	
Annuels	30
Congés trimestriels	
Personnel éducatif, directeur, chefs de service, psychologue	18
Cadres techniques et administratifs	9
Personnel administratif et services généraux	9
Bonification de congés selon l’ancienneté	
5 ans	2
10 ans	4
15 ans	6
RTT pour les cadres de direction	18

Congés pour événements familial et congés exceptionnels	
Mariage ou PACS de l'agent	5
Mariage d'un enfant	2
Mariage sœur, frère	1
Décès enfant, conjoint	5
Décès d'un parent	3
Naissance, adoption	3
Annonce ou survenue d'un handicap chez un enfant	3

Source : chambre régionale des comptes à partir des données de l'association

Les salariés de l'association bénéficient de congés dits « trimestriels », conformément aux règles d'attribution figurant dans les articles 6 des annexes 2 à 6 de la convention collective nationale de 1966, soit 18 jours pour les personnes chargées de la mise en œuvre des techniques éducatives, pédagogiques et sociales, ainsi que pour les directeurs et chefs de service, et 9 jours pour les autres catégories de personnel.

Ainsi, en fonction de l'emploi occupé, un employé de l'association bénéficie de 39 à 66 jours de congés annuels hors congé d'ancienneté.

L'application de la convention collective nationale aboutit à un temps de travail effectif systématiquement inférieur à la durée légale fixée à 1 607 heures, sauf pour les surveillants de nuit, comme indiqué dans le tableau ci-après.

Tableau n°20 : Durée annuelle de travail du personnel de l'APISEG (en jours)

2018	Cadres de direction	Personnel technique et administratif	Educateurs (UHG et foyer féminin)	Surveillants de nuit	
				UHG)	Foyer féminin
Année = 365 jours	365	365	365	365	365
Repos hebdomadaire	-104	-104	-104	-104	-104
Jours fériés ne tombant pas un samedi ou dimanche	-9	-9	-9	-9	-9
Jours chômés ne tombant pas un samedi ou dimanche	-4	-4	-4	-4	-4
Congés annuels	-30	-30	-30	-30	-30
RTT	-18	0	0	0	0
Congés trimestriels	-18	-9	-18	-9	-9
Journée de solidarité	1	1	1	1	1
Nombre de jours travaillés	183	210	201	210	210
Nombre d'heures travaillées par an	1 281	1 470	1 407	1 890	2 100
Différence avec les 1 607 heures prévues par la loi	-326	-137	-200	283	493
<i>Equivalent, en jours, à</i>	<i>-47</i>	<i>-20</i>	<i>-29</i>	<i>31</i>	<i>49</i>

Source : chambre régionale des comptes à partir des données de l'association, calculs effectués hors congés d'ancienneté

En 2018, hors jours de congé d'ancienneté (2, 4 ou 6 jours), sur 228 jours de travail prévus, les cadres de direction ont travaillé au maximum 183 jours et ont effectué 1 281 heures, soit un déficit de 326 heures/an ou de 47 jours. Les agents administratifs

enregistrent 210 jours et 1 470 heures soit un déficit de 137 heures, correspondant à 20 jours travaillés de moins sur l’année 2018.

En ce qui concerne les éducateurs du pôle hébergement (UHG et foyer féminin), leur durée annuelle de travail s’établit au plus à 1 407 heures annuelles, soit 29 jours de moins que la durée annuelle réglementaire du travail.

De plus, 247 jours de congés pour maladie ont été enregistrés pour des éducateurs du foyer féminin en 2018. La plupart des arrêts pour maladie ont duré entre 4 et 8 jours mais une absence de 85 jours et une autre de 79 jours ont été relevées. Deux éducateurs totalisent trois arrêts de maladie dans l’année.

L’unité des garçons comptabilise au total 25 jours d’arrêt pour maladie pour les éducateurs, dont trois arrêts pour le même agent et un total de 17 jours.

Le coût du personnel de remplacement est élevé puisqu’il a atteint 120 064 € pour le foyer féminin et 86 576 € pour l’UHG. Pour limiter les conséquences financières du recours aux agents de remplacement, le calendrier de travail de l’UHG a été réorganisé en 2018 et a permis de réduire de 29 438 € ce poste de dépenses par rapport à l’année 2017.

Seule, l’organisation du temps de travail des surveillants de nuit qui travaillent 9 ou 10 heures par jour, est conforme à la durée légale annuelle de 1 607 heures mais elle engendre un nombre important de jours de récupération, créant une contrainte d’organisation difficilement gérable pour les deux établissements d’hébergement.

Comme pour toute structure qui assure une prise en charge 24 heures/24 et 365 jours/365 par an, la continuité du fonctionnement et la gestion du temps de travail sont des enjeux majeurs d’organisation. Pour y répondre, un personnel qualifié et en nombre suffisant est indispensable. La réduction du coût du personnel de remplacement nécessite que chaque établissement calcule le coût annuel des heures non effectuées. Cette première étape est le préalable pour utiliser pleinement le temps de travail du personnel permanent. Il est ensuite nécessaire d’arrêter le calendrier de façon suffisamment anticipée.

Par ailleurs, l’association doit rechercher les facteurs de l’absentéisme et lutter contre cette contrainte particulièrement déstabilisante pour le fonctionnement des établissements, la circonscrire et la prévenir.

Recommandation n° 13 : Articuler la gestion de l’effectif avec la gestion du temps de travail (gestion des emplois du temps)
Recommandation n° 14 : Mettre en place une démarche globale de prévention de et de suivi l’absentéisme afin de disposer d’un indicateur d’alerte fiable et valable sur la durée.

8. LA FIABILITE DES COMPTES ET LA SITUATION FINANCIERE

Compte tenu de son statut d’établissement et de service social et médico-social privé, l’APISEG est soumise à des obligations règlementaires pour la tenue de ses comptes. Ceux-ci doivent respecter l’instruction comptable M22 ainsi que le plan comptable général.

Chaque établissement et service de l’association dispose d’un budget propre, autonome. L’ensemble des comptes est consolidé et soumis à l’audit financier d’un commissaire aux comptes, en vue de sa certification.

8. 1. Une organisation de la gestion budgétaire et comptable revue en 2019

8.1. 1. Un pôle « Comptabilité-administration-finances » au fonctionnement bancal

Dans le cadre de la restructuration des établissements et services de l’APISEG, un « *pôle comptabilité-administration-finances* » (PCAF) a été créé pour mutualiser les moyens et les fonctions de gestion administrative, financière et de ressources humaines de toutes les structures de l’APISEG. Composé de quatre personnes, il est supposé être dirigé par le directeur financier, lui-même placé sous l’autorité du directeur des établissements et des services (DES).

Le directeur financier nommé en juin 2019 occupait auparavant le poste de gestionnaire de paye de l’APISEG. Il cumule ses anciennes missions avec ses nouvelles fonctions. En plus des tâches classiques en relation avec la paye, il entretient les relations avec la banque, gère les comptes de liaison de trésorerie et les investissements sous l’autorité du trésorier de l’association, assure le paiement des dépenses courantes et le budget des charges de personnel et des investissements. Placés sous la hiérarchie du DES, les comptables réalisent des actes courants de gestion administrative et financière.

En juillet 2020, le directeur financier n’avait toujours pas accès à la comptabilité des établissements et services. Le DES demeurait chargé d’obtenir les documents comptables.

L’organisation mise en place en 2019 n’a pas permis au directeur financier d’occuper pleinement sa nouvelle fonction, malgré son ancienneté dans la structure (le directeur financier travaille à l’APISEG depuis une dizaine d’années) et d’imposer une organisation financière et comptable efficace et sécurisée, puisqu’il n’avait pas de relation hiérarchique direct avec les comptables et ni de visibilité sur l’ensemble des opérations comptables des établissements. Les tâches confiées à cet agent sont lourdes, puisqu’il est toujours chargé de la gestion de la paye. Dans ses réponses aux observations provisoires de la chambre, l’ordonnateur a produit un nouvel organigramme plaçant les comptables directement sous l’autorité du DAF. Il conviendra de s’assurer que cette clarification de prérogatives s’est bien traduite dans les faits.

La création du PCAF, initialement bien acceptée par les agents comptables des différentes structures de l’APISEG, s’est révélée inefficace. Cette organisation ne recueillait pas l’assentiment de tous et a suscité des résistances. Ainsi, le responsable du pôle « Hébergement » n’utilisait pas le logiciel prévu, exposant l’association à un risque comptable en termes de fiabilité des informations financières.

Recommandation n° 15 : Former les agents à la saisie rigoureuse des informations financières et comptables dans le logiciel dédié ; contrôler régulièrement cette saisie des données.

Recommandation n° 16 : Permettre au directeur financier d’accéder sans restriction à toutes les opérations comptables.

8.1. 2. La sécurisation des comptes courants et du maniement des fonds

L'association possède neuf comptes courants dont un pour le siège. Chaque établissement dispose de deux comptes courants : un compte de "gestionnaire" et un compte de "fonctionnement". La distinction des opérations financières par établissement avait été demandée par les autorités de tarification lors de la création de l'APISEG.

Trois mandataires (président, trésorier et gestionnaire de paye - actuellement directeur financier) ont une « *délégation de pouvoirs individuels sous signature unique* » (selon les termes du document bancaire) sur les comptes de l'association. Cette expression ambiguë désigne en réalité une délégation de signature. Le 24 janvier 2019, le directeur des établissements et des services (DES) a reçu une telle « *délégation de pouvoirs individuels* ». En ce qui concerne le fonctionnement du compte, la signature unique du directeur est limitée à 1 000 €. Le 12 septembre 2019, une « *délégation de pouvoirs individuels* » a aussi été accordée au trésorier-adjoint, nouvellement élu, sans limitation de montant.

Le compte dit « *gestionnaire* » reçoit les dotations des autorités de tarification (prix de journées), assure le paiement des salaires et charges sociales, le versement des quotes-parts au fonctionnement du CSE, le règlement des investissements.

Le compte de « *fonctionnement* » est utilisé pour le paiement de toutes les autres charges (loyers, fournisseurs, assurance...). Ce compte est crédité à l'occasion de la présentation par les chefs de service d'un document intitulé « *besoin en fonds de roulement* ».

Chaque service peut aussi utiliser une carte bancaire rattachée au compte de fonctionnement qui permet de procéder à des retraits d'espèces plafonnés par le DES à 700 € par trois jours ouvrables. La somme en espèces permet d'alimenter les caisses des établissements pour le paiement de menues dépenses : transport des usagers, restauration scolaire, pécule, petits achats et gestion des activités réalisées pour les jeunes. Les dépenses sont ordonnancées par les chefs de services des structures qui approuvent les factures. Le maniement des fonds est sécurisé.

Les relevés bancaires produits font apparaître d'importantes difficultés de trésorerie pour l'association et ses services en raison, notamment, du retard de versement des produits de la tarification et du prix de journée, enregistré à la baisse en 2019. Pour permettre aux établissements de faire face à leurs dépenses, le siège de l'APISEG a eu recours à une facilité de caisse de 450 000 €, obtenue à la fin de l'année 2019 et courant jusqu'au 31 décembre 2020. A la fin du mois d'avril 2020, le solde débiteur des comptes du siège était déjà de 448 301,45 €.

Les paiements des indemnités journalières de Sécurité sociale et des prix de journées du FFA, SAEMO, UHG s'effectuent sur le compte principal.

8.1. 3. La normalisation du versement des dotations, longtemps marqué par des retards importants

Les états de frais sont établis par les secrétaires-économistes du pôle "Hébergement", par la responsable des états de frais, pour le SAEMO, et par le cadre administratif, pour le SIEG. Ils sont transmis aux autorités de tarification sous forme imprimée et sous forme dématérialisée.

Avant le 1^{er} janvier 2020, les sommes étaient virées en totalité sur le compte bancaire « *gestionnaire* » de chaque service. A la réception des documents intitulés « *BFR* », la somme demandée était virée par le siège de l’APISEG sur le compte de fonctionnement de l’établissement, en fonction de la trésorerie.

Depuis janvier 2020, les états de frais sont transmis uniquement sous la forme dématérialisée aux autorités de tarification par le biais de la plateforme CHORUS, ce qui permet désormais la centralisation et le paiement d’une unique dotation consolidée, versée dorénavant par douzième sur le compte de l’APISEG et non plus sur le compte « *gestionnaire* » de chaque établissement.

Le DAF reverse ensuite les sommes perçues sur le compte « *gestionnaire* » (recevant la dotation et payant salaires et charges sociales) de chaque structure. La gestion du compte de « *fonctionnement* » (dédié au paiement de toutes les autres charges) reste identique.

Le versement par douzième des produits de la tarification garantit à l’association des ressources régulières et devrait permettre d’éviter ou, pour le moins, d’atténuer les tensions de trésorerie qu’elle a connues jusqu’alors.

8. 2. Des comptes annuels de l’APISEG sécurisés

L’association fait appel à un expert-comptable. La restructuration financière et la mutualisation des fonctions support a permis de réduire les prestations et, donc, les honoraires de ce cabinet.

8.2. 1. L’exigence de faire certifier les comptes de l’APISEG est respectée

En application des articles L. 612-4 et D. 612-5 du code du commerce, les associations ayant reçu annuellement des autorités administratives une, ou plusieurs, subvention en numéraire dont le montant global dépasse 153 000 € doivent établir des comptes annuels comprenant un bilan, un compte de résultat et une annexe. L’article L. 612-4 du code du commerce dispose que ces associations « *sont tenues de nommer au moins un commissaire aux comptes [...]* ».

Les comptes annuels de l’association sont effectivement arrêtés chaque année par un commissaire aux comptes.

8.2. 2. Les documents financiers ne sont pas publiés au Journal officiel

Aux termes par l’article L. 612-4 précité, toute association ayant reçu au moins 153 000 € de subventions doit assurer la publicité de ses comptes annuels et du rapport du commissaire aux comptes sur le site internet du Journal officiel (Journal officiel des associations et fondations d’entreprise). L’association ne respecte pas cette obligation.

8.2. 3. Les rémunérations des trois plus hauts cadres dirigeants ne sont pas publiées

La loi n° 2006-586 du 23 mai 2006, art 20, dispose que « *Les associations dont le budget annuel est supérieur à 150 000 euros et recevant une ou plusieurs subventions de l’État ou d’une collectivité territoriale dont le montant est supérieur à 50 000 euros doivent publier chaque année dans le compte financier les rémunérations des trois plus hauts cadres dirigeants bénévoles et salariés ainsi que leurs avantages en nature* ».

Si l'association ne rémunère pas ses dirigeants, bénévoles, elle dispose cependant de plusieurs salariés et est donc soumise à cette obligation de publicité qu'elle ne respecte pas. Les trois rémunérations les plus élevées des salariés devront donc faire l'objet d'une publication dans le compte financier associatif annuel.

Recommandation n° 17 : Publier les comptes annuels, le rapport du commissaire aux comptes et, dans les comptes financiers, les rémunérations des trois plus hauts cadres dirigeants bénévoles et salariés et leurs avantages en nature, conformément à l'article 20 de la loi n° 2006-586 du 23 mai 2006.

8.2. 4. De 2016 à 2018, le résultat consolidé est positif

Tableau n°21 : Les comptes de résultat de l'association de 2016 à 2018 (en euros)

Libellé	2016	2017	2018	Evolution 2018/2016
Recettes d'exploitation	6 314 342,00	6 574 516,00	6 383 856,00	1,1 %
Charges d'exploitation	6 073 617,00	6 104 151,00	6 246 497,00	2,8 %
Résultat d'exploitation	240 725,00	470 365,00	137 359,00	-42,9 %
Produits financiers	0,00	0,00	337 180,00	
Charges financières	21 056,00	18 397,00	16 148,00	-23,3 %
Résultat financier	-21 056,00	-18 397,00	321 032,00	
Produits exceptionnels	98 119,00	18 783,00	148 096,00	50,9 %
Charges exceptionnelles	257 430,00	75 710,00	342 451,00	33,0 %
Résultat exceptionnel	-159 311,00	-56 927,00	-194 355,00	-22,0 %
Total des produits	6 412 461,00	6 593 299,00	6 869 132,00	7,1 %
Total des charges	6 352 103,00	6 198 258,00	6 605 096,00	4,0 %
Résultat net comptable	60 358,00	395 041,00	264 036,00	337,4 %

Source : Rapport annuels du commissaire aux comptes

La baisse du résultat d'exploitation en 2018 provient essentiellement de la baisse des recettes de tarification et d'atténuations de charges. Toutefois, le niveau plus élevé des produits financiers et des produits exceptionnels (reprise de provisions) a favorisé le résultat net comptable qui est demeuré positif cette année-là.

8.2.4. 1. *Des produits d'exploitation constitués par les produits de tarification*

Tableau n°22 : Evolution des produits de 2016 à 2018 (en euros)

Produits	2016	2017	2018	Evolution 2018/2016
Prestations de service			2 800,00	
Dotations et produits de tarification	6 145 220,00	6 437 925,00	6 267 899,00	2,0 %
Dons	59 553,00	56 614,00	63 879,00	7,3 %
Transfert de charges	108 980,00	78 936,00	47 623,00	-56,3 %
Autres produits	589,00	1 041,00	1 655,00	181,0 %
Produits d'exploitation	6 314 342,00	6 574 516,00	6 383 856,00	1,1 %
<i>% des produits de la tarification</i>	<i>97,3 %</i>	<i>97,9 %</i>	<i>98,2 %</i>	<i>0,9 %</i>
<i>Variation annuelle des produits de la tarification</i>	<i>-1,6 %</i>	<i>4,8 %</i>	<i>-2,6 %</i>	
Autres produits financiers			337 180,00	
Produits financiers	0,00	0,00	337 180,00	
Sur opérations de gestion	88 919,00	6 606,00	148 096,00	66,6 %
Sur opération en capital (cessions d'actifs)	9 200,00	12 177,00		-100,0 %
Produits exceptionnels	98 119,00	18 783,00	148 096,00	50,9 %
Total des produits	6 412 461,00	6 593 299,00	6 869 132,00	7,1 %
<i>Evolution annuelle</i>	<i>-3,0 %</i>	<i>2,8 %</i>	<i>4,2 %</i>	

Source : Rapport annuels du commissaire aux comptes

Recommandation n° 18 : Imputer correctement les reliquats de produits de tarification.8.2.4. 2. *Des charges d'exploitation principalement composées de dépenses de personnel*

Tableau n°23 : Evolution des charges (en euros)

Charges	2016	2017	2018	Evolution 2018/2016
Achats non stockés de matières et fournitures	197 336,00	204 793,00	192 925,00	-2,2 %
Services extérieurs	464 681,00	421 162,00	470 892,00	1,3 %
Autres services extérieurs	221 766,00	234 031,00	289 586,00	30,6 %
Impôts et taxes	186 554,00	193 263,00	168 094,00	-9,9 %
<i>sur les salaires</i>	<i>89 714,00</i>	<i>88 539,00</i>	<i>77 233,00</i>	<i>-13,9 %</i>
<i>sur la formation continue</i>	<i>75 993,00</i>	<i>81 808,00</i>	<i>78 741,00</i>	<i>3,6 %</i>
Autres impôts et taxes	20 847,00	22 916,00	12 120,00	-41,9 %

Charges de personnel	4 853 612,00	4 841 364,00	4 904 761,00	1,1 %
<i>Salaires</i>	3 312 743,00	3 295 600,00	3 281 672,00	-0,9 %
<i>Charges sociales</i>	1 540 869,00	1 545 764,00	1 623 089,00	5,3 %
Autres charges de personnel	32 465,00	39 858,00	18 059,00	-44,4 %
Dotations aux amortissements	113 461,00	166 645,00	197 600,00	74,2 %
<i>des immobilisations incorporelles</i>	2 546,00	1 128,00	7 268,00	185,5 %
<i>des immobilisations corporelles</i>	110 915,00	165 517,00	190 332,00	71,6 %
Autres charges	3 742,00	3 035,00	4 580,00	22,4 %
Charges d'exploitation	6 073 617,00	6 104 151,00	6 246 497,00	2,8 %
<i>charges de personnel/charges d'exploitation</i>	<i>79,9 %</i>	<i>79,3 %</i>	<i>78,5 %</i>	<i>-1,7 %</i>
Intérêts et charges assimilés	21 056,00	18 397,00	16 148,00	-23,3 %
Charges financières	21 056,00	18 397,00	16 148,00	-23,3 %
Charges exceptionnelles sur opérations de gestion	123 160,00	74 674,00	342 451,00	178,1 %
<i>Pénalités et amendes</i>	250,00	2 443,00	6 949,00	
<i>Autres charges exceptionnelles</i>	192,00	10 464,00	32 781,00	
Exercices antérieurs	122 718,00	61 767,00	302 721,00	
Ch. except. sur opér. en capital (val. comptable)	134 270,00	1 036,00		
Charges exceptionnelles	257 430,00	75 710,00	342 451,00	33,0 %
Total des charges	6 352 103,00	6 198 258,00	6 605 096,00	4,0 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des rapports annuels du commissaire aux comptes

Les charges progressent de 4 % de 2016 à 2018. Le montant des charges de personnel ainsi que leur part dans les dépenses d'exploitation (79 %) restent relativement stables. Le poste de dépense dont l'évolution est la plus significative est celles des « *Autres services extérieurs* » (transports des usagers, déplacements, missions et réceptions, frais de télécommunications) qui augmente de 30 % de 2016 à 2018, ainsi que les dotations aux amortissements (74 %).

L'exercice 2018 enregistre des charges exceptionnelles importantes :

- sommes dues au titre de moratoires accordés par l'URSSAF en juillet 2017 pour le paiement des charges sociales, d'un total de 1 593 713,23 € ;
- régularisation de diverses factures de fournisseurs impayées ;
- amendes de contraventions (dont plus de 5 000 € de majorations pour des amendes payées tardivement) ;
- frais liés au déménagement du SIEG.

8.2. 5. Le bilan de l'association progresse de 16 % pendant la période examinée

La progression du bilan de l'association est décrite dans les tableaux ci-après. Elle illustre la capacité de l'association à pérenniser et à développer son activité, notamment son projet d'accueillir plus de jeunes en MECS.

8.2.5. 1. L'actif de l'association

Tableau n°24 : L'actif de l'association (en euros)

	2016	2017	2018	Evolution 2018/2016
Immobilisations incorporelles	514	4 911	1 834	257 %
Immobilisations corporelles	1 062 214	1 133 353	1 121 262	6 %
Immobilisations financières	38 982	37 946	49 246	26 %
Actif immobilisé	1 101 710	1 176 210	1 172 342	6 %
Avances et acomptes versés	3 133	23 058	13 168	320 %
Créances usagers et comptes rattachés	923 277	1 298 584	910 911	-1 %
Autres créances	186 477	365 385	529 753	184 %
Valeurs mobilières de placement	1 843	1 843	1 843	0 %
Disponibilités	648 166	879 362	680 759	5 %
Actif circulant	1 762 896	2 568 232	2 136 434	21 %
Total actif	2 864 606	3 744 442	3 308 776	16 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des rapports annuels du commissaire aux comptes

L'actif est composé à 55 % d'actif immobilisé et à 45 % d'actif circulant. L'actif immobilisé, principalement les immobilisations corporelles (constructions, véhicules, mobilier, matériels informatiques), sont plutôt stables sur toute la période.

L'actif circulant (stocks, personnel, créances, solde bancaire créditeur) augmente de 21 % de 2016 à 2018. En 2018, il était composé de 68 % de créances et de 32 % de trésorerie. Cette structure est relativement semblable à celle des deux années précédentes.

8.2.5. 2. Le passif de l'association

Tableau n°25 : Le passif de l'association (en euros)

	2016	2017	2018	Evolution 2018/2016
Fonds associatifs	1 097 072,00	1 619 779,00	1 891 148,00	72 %
<i>Fonds associatifs sans droit de reprise</i>	<i>348 753,00</i>	<i>348 753,00</i>	<i>348 753,00</i>	<i>0 %</i>
<i>Autres fonds associatifs</i>	<i>748 319,00</i>	<i>1 271 026,00</i>	<i>1 542 395,00</i>	<i>106 %</i>
Provisions et fonds dédiés	116 533,00	116 533,00	116 533,00	0 %
Dettes	1 651 001,00	2 008 132,00	1 301 095,00	-21 %
<i>Dettes financières à long terme</i>	<i>500 612,00</i>	<i>402 706,00</i>	<i>331 023,00</i>	<i>-34 %</i>
<i>Dettes envers les fournisseurs</i>	<i>82 710,00</i>	<i>127 786,00</i>	<i>122 292,00</i>	<i>48 %</i>
<i>Dettes fiscales et sociales</i>	<i>998 873,00</i>	<i>1 396 054,00</i>	<i>765 379,00</i>	<i>-23 %</i>
<i>Autres dettes</i>	<i>68 806,00</i>	<i>81 586,00</i>	<i>82 401,00</i>	<i>20 %</i>
Total passif	2 864 606,00	3 744 444,00	3 308 776,00	16 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des rapports annuels du commissaire aux comptes

Le passif est majoritairement constitué de fonds propres et associatifs et de dettes. Les fonds propres comprennent des fonds associatifs sans droit de reprise (348 753 €)¹⁹. Les autres fonds associatifs proviennent des excédents affectés à l'investissement ainsi que les reports à nouveau sous contrôle des financeurs. Ils progressent de 106 % de 2016 à 2018.

Alors que les dettes représentaient 58 % du passif du bilan en 2016 (1,6 M€) et 54 % en 2017 (2,0 M€), elles ne représentent plus que 39 % en 2018 (1,3 M€), en raison d'une forte diminution des dettes sociales qui passent de 1 396 054 € à 765 379 € du fait des accords de paiements consentis en 2017²⁰.

Au 18 mai 2020, les dettes envers l'URSSAF, au titre du moratoire, s'élevaient à 476 818,72 €. L'association a sollicité la remise des majorations et pénalités.

Cependant, l'URSAFF continue à inclure dans ses états de créances une dette de 574 698,74 € alors que cette somme n'avait pas été mentionnée dans la transmission des créances sur l'association avant son redressement judiciaire de juillet 2007. Or, depuis la loi n° 2005-845 du 26 juillet 2005, dite « loi de sauvegarde », le défaut de déclaration d'une créance n'entraîne plus son extinction mais seulement son inopposabilité à la procédure collective. Ces créances non déclarées ne s'éteindront que par le mécanisme de la prescription acquisitive.

Or, les états des débits de l'URSSAF font toujours apparaître ces sommes. Il appartient à l'APISEG de clarifier sa situation au regard de ces dettes sociales antérieures à la procédure collective ; non comptabilisées dans le passif du bilan, elles sont susceptibles d'en altérer la sincérité.

Bien qu'en augmentation de 48 % en trois ans, les dettes envers les fournisseurs ne représentent que moins de 5 % du passif de l'association.

L'APISEG n'ayant pas demandé l'accord de l'autorité de tarification avant de contracter ce prêt, la DPJJ a toujours refusé sa prise en compte dans les budgets et comptes administratifs produits par le SIEG. Le tarificateur a ainsi décidé de ne prendre en charge ni le capital, ni les intérêts de ce prêt contracté sans son autorisation.

Recommandation n° 19 : Renégocier le prêt contracté auprès de la BFC pour obtenir un taux moins onéreux et réduire les charges financières qu'il engendre.

¹⁹ Les fonds associatifs sans droit de reprise sont des biens affectés à l'activité de l'association, qui ne pourront être repris ni par les membres, ni par les apporteurs. Ce n'est qu'à la liquidation de l'association qu'ils feront l'objet d'un traitement spécifique.

²⁰ Quatre moratoires ont été conclus sous la forme d'accords de paiement entre l'URSSAF et l'APISEG au titre de chacun des établissements : accord URSSAF-APISEG au titre du FFAE du 19 juillet 2017, pour 301 660 € ; accord de paiement URSSAF-APISEG au titre du SAEMO du 19 juillet 2017, pour 760 711 € ; accord de paiement URSSAF-APISEG au titre du SIEG du 19 juillet 2017, pour 181 509 € ; accord de paiement URSSAF-APISEG au titre de l'UHG, du 7 février 2019 pour 186 198 €.

8.2. 6. L'augmentation du besoin en fonds de roulement engendre des tensions de trésorerie

Tableau n°26 : Le fonds de roulement net global et la trésorerie (en euros)

	2016	2017	2018
Fonds permanents (a)	1 706 116	2 139 018	2 338 704
<i>Capitaux propres</i>	1 205 504	1 736 312	2 007 681
<i>Dettes financières à long terme</i>	500 612	402 706	331 023
Actif immobilisé (b)	1 101 710	1 176 210	1 172 342
Fonds de roulement net global (1 = a - b)	604 406	962 808	1 166 362
Dettes (hors emprunts)	1 150 389	1 605 426	970 072
Créances	1 112 887	1 687 027	1 453 832
Besoin en fonds de roulement (2)	-37 502	81 601	483 760
Valeurs mobilières de placement (3)	1 843	1 843	1 843
Trésorerie (4 = 1 - 2 - 3)	640 065	879 364	680 759

Source : chambre régionale des comptes à partir des rapports annuels du commissaire aux comptes

Le fonds de roulement net global (FRNG) qui représente les ressources dont disposent l'association à moyen et à long terme pour financer son exploitation courante résulte de la différence entre les capitaux permanents et l'actif immobilisé. Le FRNG, s'établissait à 1,16 M€ au 31 décembre 2018, c'est-à-dire près de 20 % des recettes de tarification.

Etablir un plan de trésorerie pour traiter sur le long terme l'accroissement du besoin en fonds de roulement.

8.2. 7. Des investissements ne sont pas concrétisés

Le programme pluriannuel des investissements (PPI) ne porte que sur les deux foyers d'hébergement, pour la période 2016-2020. Dans la perspective du CPOM, l'association souhaite élaborer un PPI pour l'ensemble des structures (SIEG et SAEMO compris). Dans l'intervalle, certains investissements programmés n'ont pas été réalisés.

Contrainte de restituer à son propriétaire la villa que l'établissement occupait à Petit-Bourg depuis 2011, l'association loue désormais une villa pour accueillir les jeunes garçons, avec un loyer mensuel de 4 000€.

Compte-tenu du montant de cette charge, l'association a conçu le projet de construire sa propre unité d'hébergement de garçons, plus conforme aux besoins de l'institution. Toutefois, en dépit de l'achat du terrain pour un montant de 238 700 € sur les fonds propres de l'association, de l'octroi d'une subvention de 135 000 € par le département et de l'accord de la Caisse des dépôts pour l'octroi d'un prêt de 800 000 € à condition que l'association obtienne la garantie du conseil départemental, l'APISEG ne parvient pas à mener à bien ce projet. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de l'association a indiqué que, lors de la procédure contradictoire de 2021, le conseil départemental a demandé d'évaluer le coût de la réhabilitation de la villa afin que le déménagement soit effectif dès 2021. Le président de l'association n'a cependant apporté aucun élément permettant d'étayer cette information, ni précisé les modalités de financement choisies par la collectivité.

Ainsi, alors que le montant des remboursements mensuels de l’emprunt devrait s’élever à 2 600 €, l’association continue de s’acquitter d’un loyer mensuel de 4 000 € pour la villa à Baie-Mahault, ce qui représente un surcoût annuel de 26 400 €. En mars 2020, cette villa, occupée par neuf jeunes garçons, bien que relativement confortable, n’est pas adaptée à l’augmentation souhaitée par l’institution du nombre de jeunes accueillis.

Toutefois, faute d’avoir reçu l’accord préalable sur l’ensemble du projet et d’avoir obtenu les garanties nécessaires à sa conduite, l’achat du terrain apparaît avoir été imprudent dans ces circonstances.

S’agissant du SAEMO, les charges locatives de ses locaux situés à Jarry et à Basse-Terre s’élèvent à plus de 135 000 € par an. En dépit de ses résultats excédentaires, mis en réserves, l’association n’est toujours pas parvenue à concrétiser son projet d’acquérir son propre local pour le SAEMO.

Enfin, le FFAE dont les bâtiments appartiennent à l’association, a vu la surface de ses locaux affectée à l’accueil des jeunes filles fortement réduite, en raison de fuites dans la toiture. Les travaux d’étanchéité, estimés à 50 000 €, relèvent d’une impérieuse nécessité pour le confort et la sécurité des usagers mais n’ont pas pu être réalisés en raison de la baisse du prix de journée intervenue en octobre 2019 qui a réduit les réserves de trésorerie dont disposait le foyer.

8.2. 8. Le niveau d’exécution budgétaire varie sensiblement selon les services

8.2.8. 1. *Le dépassement quasi-systématique du budget alloué pour tous les groupes de dépenses*

Pour l’ensemble des services de l’association, les dépenses réalisées sont supérieures au budget prévisionnel. Cette différence s’explique, d’une part, par les dépenses qui n’ont pas été prises en compte par les autorités de tarification lors de l’élaboration du budget prévisionnel et, d’autre part, par les dépenses non prévues qui constituent des dépenses exceptionnelles.

Par ailleurs, l’écart entre les recettes prévisionnelles et les recettes réalisées dépend de l’activité réelle du service en nombre de journées réalisées ou en nombre de mesures effectivement attribuées.

Sur la période considérée, les écarts entre les budgets prévisionnels et les comptes administratifs s’établissent comme il suit :

Tableau n°27 : Écarts constatés entre le budget alloué et les dépenses réalisées entre 2016 et 2018

Groupes	2016		2017		2018	
	Ecart	%	Ecart	%	Ecart	%
SAEMO						
Exploitation	21 810,25	17,1 %	-8 490,67	-6,6 %	-44 976,90	-29,9 %
Personnel	226 459,63	9,7 %	86 700,17	3,7 %	142 402,05	6,1 %
Structure	64 488,10	30,3 %	85 265,73	39,7 %	93 427,03	35,2 %
Total	312 757,98	11,6 %	163 475,23	6,0 %	190 852,18	7,0 %

Foyer féminin						
Exploitation	3 053,29	2,1 %	5 658,49	3,9 %	44 922,17	39,9 %
Personnel	7 073,55	0,7 %	27 455,66	2,6 %	88 640,15	8,0 %
Structure	39 218,70	63,5 %	36 819,43	53,7 %	90 263,20	131,4 %
Total	49 345,54	3,9 %	69 933,58	5,5 %	223 825,52	17,4 %
UHG						
Exploitation	10 615,85	10,1 %	29 869,33	35,9 %	15 930,80	18,9 %
Personnel	26 979,30	3,2 %	-6 508,33	-0,7 %	-97 555,21	-9,4 %
Structure	46 701,01	76,4 %	71 917,98	101,8 %	250 298,11	486,2 %
Total	84 296,16	8,4 %	95 278,98	8,6 %	168 673,70	14,4 %
SIEG						
Exploitation	3 538,39	12,9 %	-5 676,96	-18,2 %	-6 290,92	-20,8 %
Personnel	24 274,05	4,1 %	26 158,73	4,2 %	26 565,28	4,5 %
Structure	97 307,91	130,3 %	37 349,75	43,5 %	85 851,55	103,9 %
Total	125 120,35	18,1 %	57 831,52	7,8 %	35 895,08	4,6 %

Source : budgets prévisionnels et comptes administratifs de l'APISEG.

Excepté dans le cas du SIEG, l'écart augmente chaque année entre le budget prévisionnel et les dépenses réalisées, la différence étant plus marquée pour les foyers d'hébergement.

Pour l'ensemble des établissements, les dépassements budgétaires concernent principalement les charges de structure (locations immobilières, entretien et réparations, maintenance, services bancaires, primes d'assurance, dotation aux amortissements). En 2018, le budget alloué au titre des charges d'exploitation du foyer féminin est significativement dépassé, en raison d'une dotation inférieure de 34 445 € à celle attribuée en 2017.

En ce qui concerne le personnel, depuis 2017, l'APISEG maîtrise les charges de l'UHG, contrairement à celles du SAEMO et du foyer féminin pour lesquels les dépassements budgétaires sont fluctuants. Le SIEG dépasse le budget alloué d'environ 4 % chaque année.

L'exécution budgétaire des services de l'APISEG dépasse les moyens alloués par les autorités de tarification. Il appartient à l'APISEG de réduire ses charges, en particulier de personnel administratif, pour les rendre compatibles avec les budgets effectivement alloués.

8.2.8. 2. *Le SAEMO : une suractivité qui répond à une demande toujours soutenue*

Tableau n°28 : Exécution budgétaire du SAEMO

Exécution budgétaire	2016	2017	2018
Dépenses			
Budget exécutoire	2 686 490	2 713 355	2 740 488
Dépenses réalisées	2 999 248	2 876 830	2 931 340
Ecart	312 758	163 475	190 852
Recettes			
Budget exécutoire	2 686 490	2 713 355	2 740 488
Recettes réalisées	3 548 605	3 772 884	3 461 625
Ecart	862 115	1 059 529	721 137
Résultat de l'exercice	549 357	896 054	530 284

Source : comptes de l'APISEG et rapports de l'autorité de tarification (sauf 2018)

Bien que les dépenses du SAEMO excèdent chaque année le budget autorisé, la suractivité du service lui permet de dégager des résultats annuels excédentaires. L'activité annuelle est en moyenne de 720 mesures engendrant des recettes supplémentaires de 700 000 € à 1 000 000 € sur la période sous revue. En dépit de ces résultats positifs et malgré la demande de l'association, les autorités de tarification maintiennent l'habilitation du SAEMO à 600 mesures, chiffre ne correspondant pas aux besoins récurrents observés qui excèdent systématiquement, et depuis de nombreuses années, ce plafond.

Les dépenses sont réparties entre exploitation (groupe 1), personnel (groupe 2) et structure (groupe 3).

Tableau n°29 : Répartition des dépenses du SAEMO de 2016 à 2018

Catégories	2016	2017	2018	Evolution 2018/2016	Part en 2018
Groupe 1 « <i>Exploitation</i> »	149 420,25	120 395,43	105 298,10	-29,53 %	3,6 %
Groupe 2 « <i>Personnel</i> »	2 572 442,63	2 456 143,00	2 467 240,70	-4,09 %	84,2 %
Groupe 3 « <i>Structure</i> »	277 385,10	300 291,70	358 801,38	-29,35 %	12,2 %
Total charges	2 999 247,98	2 876 830,13	2 931 340,18	-2,26 %	100,0 %

Source : comptes de l'APISEG

Sur la période examinée, l'évolution des charges est faible (-2,26 %).

Les dépenses d'exploitation diminuent de 29 % et ne représentent que 3,6 % des charges totales en 2018. Cependant, certains postes de dépenses ont augmenté significativement en 2018 tels que les frais postaux et de télécommunication (+27 %), et les rémunérations d'intermédiaires (+140 %) qui passent de 26 446 € en 2017 à 63 543 €, en raison de la rémunération du cabinet ABCD chargé de la restructuration de l'association. Les locations mobilières augmentent de 266 %, hausse justifiée par les locations de véhicules lors des déplacements aux Saintes et à Marie-Galante. Les réparations de véhicules de

services, fréquentes et onéreuses, ainsi que l’entretien des locaux de Basse-Terre ont entraîné une augmentation des dépenses d’entretien de 46 %.

Les charges inhérentes au personnel (groupe 2) représentent une part très importante des charges de fonctionnement en 2018 (84 %). Elles ont dépassé de 142 402,05 € les crédits accordés par les autorités de tarification, en raison de la suractivité et de la poursuite de l’AEMO renforcée, qui contraignent le service à recourir à du personnel supplémentaire en contrat à durée déterminée. Le budget prévisionnel de 2019 prévoyait la part des dépenses de personnel à 80 %. Ce pourcentage demeure élevé, en dépit du redéploiement de certains postes au moyen d’une clé de répartition qui scinde la quotité de travail des agents entre les différentes structures de l’APISEG.

La baisse des dépenses de structure permet de compenser la croissance des charges d’exploitation.

8.2.8. 3. Les objectifs des foyers d’hébergement atteints mais à un coût élevé

Alors que les deux foyers connaissent des taux d’occupation²¹ inférieurs à la moyenne nationale, estimée à 96 % en 2017 pour une MECS de taille moyenne, et que les objectifs prévisionnels en nombre de journées ne sont atteints (99 % pour les jeunes filles et 104 % pour les garçons) qu’en 2018, les dépenses de ces deux structures ne cessent de croître.

Le foyer féminin connaît des difficultés pour atteindre au taux d’occupation permettant de couvrir ses dépenses engagées.

Tableau n°30 : Exécution budgétaire du foyer féminin « Le Colibri »

Exécution budgétaire	2016	2017	2018
Dépenses			
Budget exécutoire	1 255 191,22	1 278 406,79	1 283 793,03
Dépenses réalisées	1 304 536,73	1 348 340,37	1 507 618,55
Ecart	49 345,51	69 933,58	223 825,52
Recettes			
Budget exécutoire	1 255 191,22	1 278 406,79	1 283 793,03
Recettes réalisées	1 220 422,02	1 077 159,99	1 341 541,32
Ecart	-34 769,20	-201 246,80	57 748,29
Résultat de l’exercice	-84 115	-271 180	-166 077

Source : comptes de l’APISEG et rapports de l’autorité de tarification (sauf 2018)

Les résultats du foyer féminin sont déficitaires sur toute la période examinée. Le taux de croissance des budgets alloués est de 2,3 % de 2016 à 2018 alors que, sur la même période, les dépenses réalisées ont augmenté de 15,6 % et les recettes de 9,9 %. En 2018, en dépit d’un taux de remplissage proche de 100 %, contre 85 % en 2017, engendrant

²¹ Le taux d’occupation réalisé oscille entre 85 et 90 % pour le foyer féminin et entre 70 et 85 % pour les garçons.

ainsi des produits de tarification supérieurs aux attentes, le niveau élevé des dépenses réalisées n'a pas permis à l'établissement de parvenir à un résultat excédentaire.

Tableau n°31 : Composition des dépenses de fonctionnement du FFAE « Le Colibri » de 2016 à 2018 (en euros)

Catégories	2016	2017	2018	Evolution 2018/2016	Part en 2018
Groupe 1 « Exploitation »	147 572,32	151 334,07	157 608,84	6,80 %	10,5 %
Groupe 2 « Personnel »	1 056 017,81	1 091 603,06	1 191 031,69	12,79 %	79,0 %
Groupe 3 « Structure »	100 946,60	105 403,34	158 978,02	57,49 %	10,5 %
Total charges	1 304 536,73	1 348 340,37	1 507 618,55	15,57 %	100,0 %

Source : comptes de l'APISEG

Les charges d'exploitation (eau, électricité, alimentation, carburant) ont dépassé de 45 000 € les crédits alloués, de 112 686 €, soit un surcoût de 40 %.

Les dépenses afférentes au personnel ont augmenté de 12,8 % en trois ans. En 2018, l'établissement a supporté le coût du remplacement du personnel éducatif et des services généraux (surveillants de nuit), durant ses congés, de 126 252 €. Au total, les dépenses du groupe 2 ont été supérieures au budget autorisé de 88 640 € en raison de l'intervention du cabinet *EFG Consulting*, pour l'assistance à l'évaluation externe, et du cabinet *ABCD* pour la restructuration de l'APISEG.

Par ailleurs, les charges de structure (loyer, maintenance, entretien et réparation) ont augmenté de 57 % de 2016 à 2018. Alors que le budget alloué était de 68 715 €, les dépenses se sont élevées à 158 978 € en 2018, soit un écart de 90 263 €. Les dépassements ont concerné l'entretien et la réparation des bâtiments et véhicules. Les charges exceptionnelles (arriérés de factures, régularisation de salaires, amendes) qui ne font l'objet d'aucune demande préalable, se sont élevées à 60 611 €.

L'unité d'hébergement des garçons a amélioré la couverture de ses dépenses grâce à l'augmentation de son activité.

Tableau n°32 : Exécution budgétaire de l'UHG « Le Tremplin » de 2016 à 2018

Exécution budgétaire	2016	2017	2018
Dépenses			
Budget exécutoire	1 008 007,20	1 104 682,02	1 171 878,62
Dépenses réalisées	1 092 303,36	1 199 961,00	1 340 552,32
Ecart	84 296,16	95 278,98	168 673,70
Recettes			
Budget exécutoire	1 008 007,20	1 104 682,02	1 171 878,62
Recettes réalisées	942 287,10	869 765,24	1 374 432,18
Ecart	-65 720,10	-234 916,78	202 553,56
Résultat de l'exercice	-150 016,26	-330 195,76	33 879,86

Source : comptes de l'APISEG et rapports de l'autorité de tarification (sauf 2018)

Les résultats de l’UHG sont déficitaires jusqu’en 2017 en raison d’une activité insuffisante. L’effectif des usagers a diminué de 50 % en 2017, passant de 10 à 5 en raison du conflit social, entraînant la baisse conséquente des produits de la tarification. En 2018, l’atteinte des objectifs en nombre de journées (141 journées en plus) explique le résultat excédentaire. En effet, l’exercice 2018 enregistre une hausse des dépenses de 22,7 % et des produits de 45,9 %. Le taux de remplissage a été de 104 % contre 70 % en 2017.

Le tableau ci-après présente la composition des dépenses.

Tableau n°33 : Composition des dépenses de fonctionnement de l’UHG de 2016 à 2018 (en euros)

Catégories	2016	2017	2018	Evolution 2018/2016	Part en 2018
Groupe 1 « <i>Exploitation</i> »	115 453,96	113 114,80	100 008,73	-13,38 %	7,5 %
Groupe 2 « <i>Personnel</i> »	869 029,29	944 291,31	938 769,79	8,03 %	70,0 %
Groupe 3 « <i>Structure</i> »	107 820,11	142 554,89	301 773,80	179,89 %	11,9 %
Total charges	1 092 303,36	1 199 961,00	1 340 552,32	22,73 %	100,0 %

Source : comptes de l’APISEG

Les dépenses d’exploitation ont diminué de 13,3 % sur la période examinée. Cependant, en dépit de cette baisse, les dépenses réalisées ont excédé le budget alloué de 15 930,80 € en 2018, l’augmentation de l’activité ayant entraîné des dépenses supplémentaires (eau, énergie, carburant, fournitures éducatives scolaires ou de loisirs, alimentation, frais de télécommunication).

En ce qui concerne les charges inhérentes au personnel, les dépenses réalisées ont représenté 97 555 € de moins que le budget alloué en 2018. Les économies réalisées ont été rendu possibles grâce à une réduction significative des contrats à durée déterminée, facilitée par la réorganisation des plannings (- 29 938 € par rapport à 2017). L’absence d’une psychologue, non remplacée pendant 10 mois, a aussi permis à l’établissement de réaliser des économies de salaires et de charges sociales.

En revanche, chaque année les dépenses de structure sont supérieures à l’autorisation budgétaire. En 2016, l’autorisation budgétaire était de 61 119 € ; les dépenses se sont élevées à 107 820 €. En 2017, autorisées à hauteur de 70 636 €, elles se sont élevées à 142 554 €. En 2018, le dépassement a atteint 250 298 €.

L’augmentation des charges de structure résulte en grande partie du report du déménagement. En 2018, l’UHG a déménagé dans les nouveaux locaux qui ont cependant nécessité de nombreux aménagements, sans compter que le loyer de l’ancienne villa a continué à être honoré parallèlement durant deux mois, créant un dépassement budgétaire de 40 245 € sur le poste des locations immobilières. Les charges de structure comportent, en outre, des dépenses exceptionnelles pour l’aménagement des nouveaux locaux, à hauteur de 146 375 € en 2018. La concrétisation possible en 2021 du projet d’aménagement de la villa acquise par l’association pour l’installation définitive de l’UHG devrait contribuer à la diminution des dépenses de structure, en particulier des locations immobilières.

Par ailleurs, le coût de la prise en charge des jeunes hébergés se révèle élevé, comme le montre le tableau ci-après.

Tableau n°34 : Coût de l’hébergement en 2018 (montants en euros)

Service	Foyer féminin		UHG	
	Accordé	Réalisé	Accordé	Réalisé
Nombre de journées (activité)	5 590	5 555	3 247	3 388
Nombre d’enfants ou de mesures	18	15	10	10
Produit de la dotation	1 283 793,00	1 258 220,00	1 278 220,00	1 317 322,00
Prix de journée	229,66	226,50	393,66	388,82
Coût annuel par enfant	71 322,00	83 881,00	127 822,00	131 732,00
Coût mensuel par enfant	5 943,49	6 990,11	10 651,83	10 977,68

Source : chambre régionale des comptes à partir des données de l’association

Recommandation n° 20 : Diminuer les coûts de fonctionnement et de prise en charge des usagers des foyers.

8.2.8. 4. *Le service d’investigation éducative de Guadeloupe : une activité non régulée*

Tableau n°35 : Exécution budgétaire du SIEG (en euros)

Dépenses	2016	2017	2018
Budget exécutoire	691 773,76	743 495,25	779 744,83
Dépenses réalisées	816 894,11	801 326,77	815 639,91
Ecart	125 120,35	57 831,52	35 895,08
Recettes	2016	2017	2018
Budget exécutoire	741 773,76	795 495,25	779 744,83
Recettes réalisées	698 233,80	868 002,87	685 778,31
Ecart	-43 539,96	72 507,62	-93 966,52
Résultat de l’exercice	-118 660,31	66 676,10	-129 861,60

Source : comptes de l’APISEG et rapports de l’autorité de tarification

Les écarts entre le budget prévisionnel et les dépenses réalisées sont importants, tant en dépenses qu’en recettes. Le SIEG subit les fluctuations d’activité en raison d’une diminution de l’ordonnancement des mesures par les magistrats, certaines années, diminution qu’il ne saurait prévoir ni anticiper. A l’exception de l’exercice 2017 qui fait apparaître un résultat excédentaire de 66 676,10 €, en raison à l’atteinte des objectifs fixés en nombre de mineurs suivis (240), l’exécution budgétaire est déficitaire en 2016 et 2018.

Avec le déménagement du service en octobre 2018 qui a mobilisé les équipes, le nombre de prestations au bénéfice des mineurs, facturées n’a été que de 218 (au lieu de 262), ce qui explique l’écart important entre recettes réalisées et prévues (-93 966,52 €).

Tableau n°36 : Dépenses de fonctionnement du SIEG de 2016 à 2018

Catégories	2016	2017	2018	Evolution 2018/2016	Part en 2018
Groupe 1 « Exploitation »	30 954,74	25 563,04	23 949,08	-22,63 %	2,9 %
Groupe 2 « Personnel »	613 962,05	652 489,15	623 220,28	1,51 %	76,4 %
Groupe 3 « Structure »	171 977,32	123 274,58	168 470,55	-2,04 %	20,7 %
Total charges	816 894,11	801 326,77	815 639,91	-0,15 %	100,0 %

Source : comptes de l’APISEG

Les dépenses d’exploitation enregistrent une baisse pendant la période sous revue. En 2019, la proposition du SIEG pour ce poste était de 30 693 €, soit une augmentation de 28,2 % par rapport aux dépenses réalisées en 2018. L’autorité de tarification n’a donc accordé que 23 328 €.

La rémunération du nouveau directeur sur sept mois seulement explique la légère baisse des dépenses afférentes au personnel en 2018. Le budget prévisionnel de 2019 proposait 642 205 € de charges pour le groupe 2 (personnel), soit une augmentation de 3 %. Or, le budget alloué s’est élevé à 583 354 € seulement, soit une diminution des dépenses de 9,2 %. Cette dotation servie pour une année complète paraît peu réaliste au regard de la rémunération du directeur en année pleine mais constitue une incitation forte à la réduction des autres coûts.

L’augmentation des charges de structure est consécutive à une augmentation du loyer après le déménagement du service en 2018, ainsi qu’à des dotations aux amortissements supplémentaires pour l’aménagement des nouveaux locaux. En 2019, le budget prévisionnel demandé par le service était de 99 140 € pour ces charges de structure, tandis que le budget accordé s’élevait à 97 047 €. Le SIEG ne disposant pas de section d’investissement, certains amortissements ont été différés par la DPJJ.

8.3. Les conséquences budgétaires et financières de la crise sanitaire encore méconnues

8.3.1. Dans les hébergements, le confinement lié à l’épidémie de Covid-19 a engendré un surcroît de tensions

La promiscuité due au confinement a augmenté les difficultés de prise en charge, causant stress et anxiété chez les jeunes hébergés.

Au 8 avril 2020, les 12 jeunes filles présentes au foyer féminin étaient encadrées par une équipe réduite de deux salariés (en arrêt maladie) dont une surveillante de nuit qui a pu être remplacée. Deux jeunes filles confinées en famille étaient suivies de manière régulière par les professionnels de l’établissement.

En dépit de la mise en place d’une organisation, quelques incidents sont à déplorer, dont trois fugues, une décompensation psychiatrique entraînant des accidents de travail, des interventions des forces de l’ordre, des détériorations de biens, des agressions physiques et verbales.

La configuration des locaux (chambres quadruples) n’a pas permis de maintenir les neuf enfants placés à l’UHG. Ils ont été confinés en famille sur ordonnance des magistrats. Ils ont été suivis quotidiennement par les éducateurs, supervisés par la cheffe de service. La relation avec les parents a été assurée, en particulier lorsqu’ils rencontraient des difficultés.

Les magistrats étaient informés de l’évolution de ces situations particulières.

8.3. 2. En milieu ouvert, les actions au bénéfice des mineurs se sont poursuivies à distance

8.3.2. 1. *Le SAEMO*

Au SAEMO, la règle a été celle de la fermeture et du télétravail. L’effectif était de 729 mineurs. Les actions éducatives se sont poursuivies à distance, de manière permanente avec les familles et les mineurs, avec toutefois des déplacements des éducateurs qui étaient prévus en cas d’urgence, l’urgence étant évaluée en concertation par le chef de service, l’éducateur référent et, au besoin, le psychologue référent. Les chefs de service ont assuré la relation permanente avec les magistrats.

8.3.2. 2. *Le SIEG*

Début avril 2020, 142 mesures (en nombre de mineurs) étaient en cours. Les investigations se sont poursuivies à distance, principalement par téléphone avec les familles et les mineurs. Les dossiers sensibles ont bénéficié d’un suivi assidu des binômes déjà formés par les éducateurs et les psychologues.

La directrice s’est assurée du traitement et de l’avancée des dossiers à travers une rencontre hebdomadaire par visioconférence avec son équipe.

8.3. 3. Le prix de journée reste inchangé pendant la crise sanitaire

L’ordonnance n° 2020-313 du 25 mars 2020 précitée prévoit que le niveau de financement des ESMS n’est pas modifié en cas de sous-activité ou de fermeture temporaire résultant de l’épidémie de Covid-19. Les facturations sont effectuées sur la base de l’activité prévisionnelle retenue.

Ainsi, pendant la durée des mesures de limitation des déplacements, le financement du secteur associatif habilité est décorrélé de l’activité effectivement réalisée par les établissements et services.

Il sera procédé, une fois ces mesures exceptionnelles terminées, à une évaluation des conséquences financières et d’activité sur les établissements et services habilités.

Par ailleurs, le directeur interrégional de la PJJ Île de France-Outre mer a confirmé que, s’agissant des établissements payés au prix de journée financés conjointement par l’Etat et par le conseil départemental, l’intégralité du prix de journée sera prise en charge, quel que soit le lieu d’hébergement, et qu’un soutien particulier aux mesures qui pourraient être prises pour remplacer les salariés retenus à leur domicile, quelle qu’en soit la raison, sera également pris en charge.

8.3. 4. Un délai supplémentaire a été accordé pour l'adoption des comptes administratifs de 2019

L'ordonnance n° 2020-313 du 25 mars 2020 a prorogé les délais prévus dans les procédures administratives, budgétaires ou comptables relevant des droits et obligations des établissements sociaux et médico-sociaux. Un délai de deux mois supplémentaires (30 juin 2020) a ainsi été accordé pour l'élaboration, l'approbation et la transmission des comptes administratifs de 2019.

8. 4. Les relations avec les autorités de tarification et de contrôle assouplies pendant la crise sanitaire

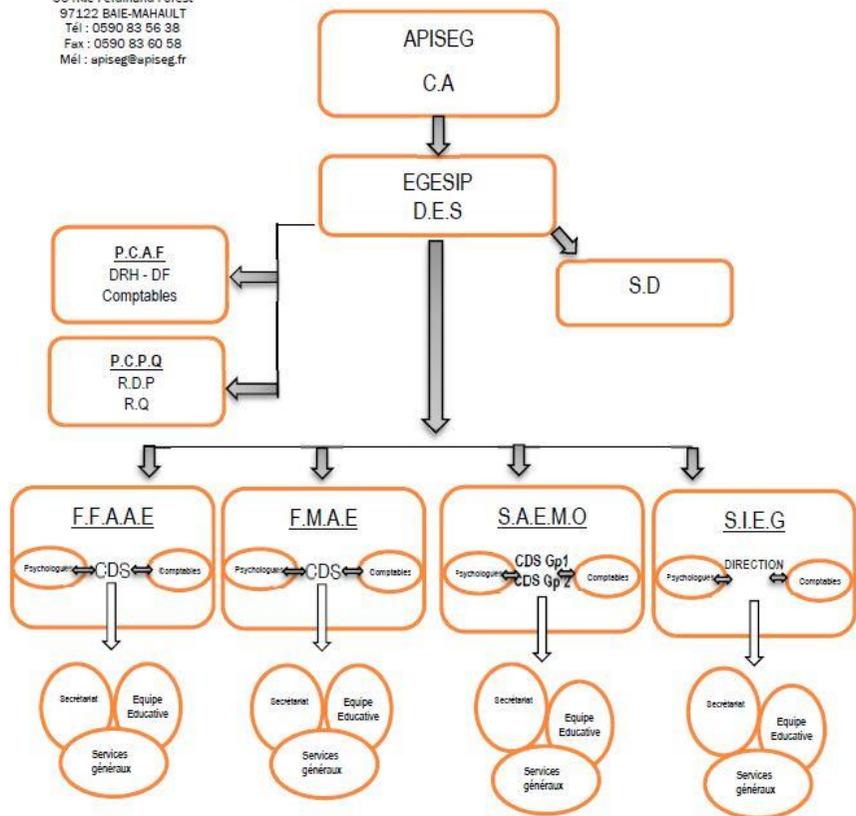
Avant l'arrivée de la Covid-19, la situation administrative et financière de l'APISEG traduisait des tensions avec les autorités de tarification. Depuis la diffusion du coronavirus et l'état d'urgence établi en France, les relations entre l'association et les autorités de tarification se sont normalisées. Le conseil départemental et la PJJ ont tenté d'apporter leur soutien à l'association en lui communiquant des informations utiles et en fournissant le matériel nécessaire à l'application des gestes barrières.

Il a par ailleurs été décidé de maintenir les dotations prévisionnelles, indépendamment de l'activité, fortement perturbée par la crise sanitaire et par le confinement intervenu au printemps.

Annexe n° 1. Organigramme de l’APISEG (novembre 2018)



ORGANIGRAMME

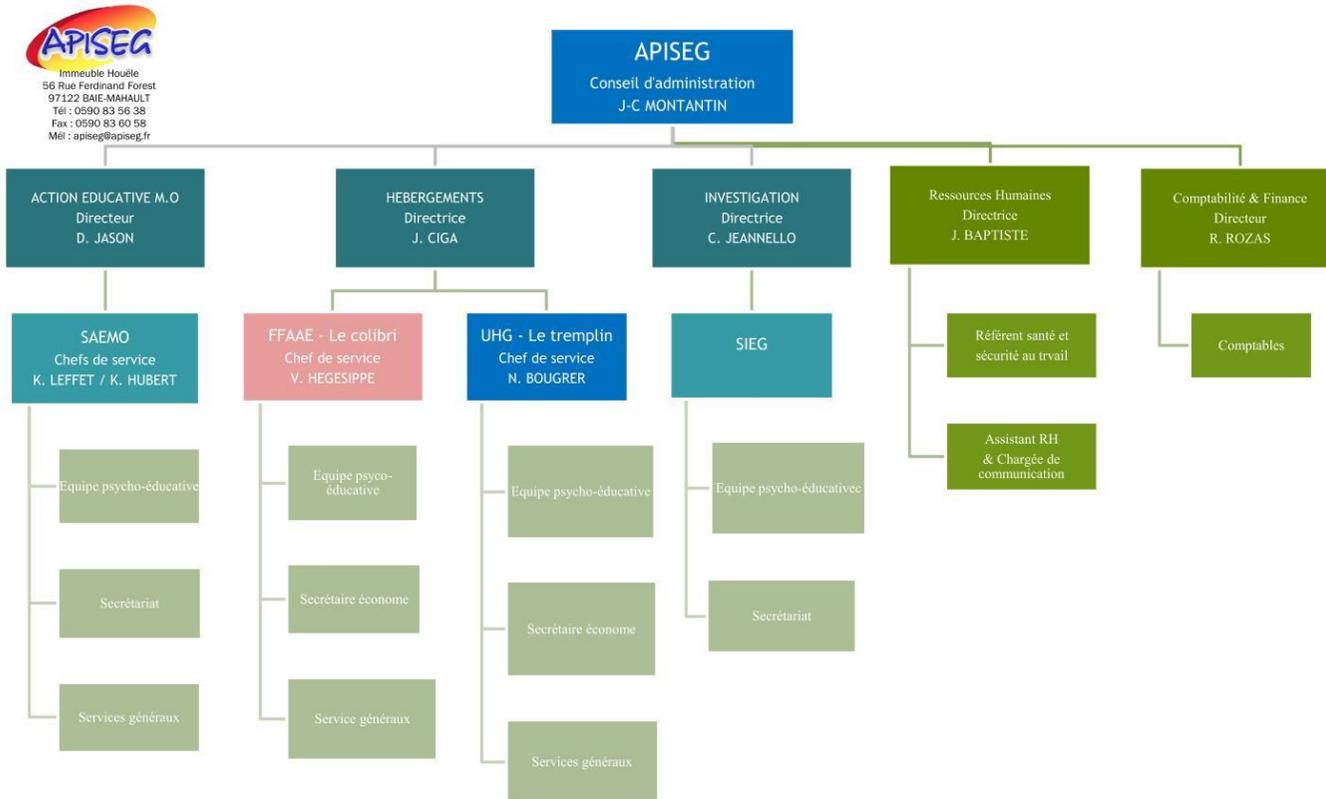


SIGLES

- APISEG : Association pour la Prévention et l’Insertion Socio-Educative en Guadeloupe
- C.A. : Conseil d’Administration
- C.D.S. : Chef de Service
- D.E.S. : Directeur des Etablissements & Services
- D.R.H. : Directrice des Ressources Humaines
- D.F. : Directeur Financier
- E.G.E.S.I.P. : Espace Guadeloupéen d’Education, de Socialisation et d’Insertion Professionnelle
- E.E. : Equipe Educative
- F.F.A.E. : Foyer Féminin d’Accueil et d’Education
- F.M.A.E. : Foyer Masculin d’Accueil et d’Education
- P.C.A.F. : Pôle Comptabilité, Administration et Finances
- P.C.P.Q. : Pôle Communication Projet & Qualité
- R.C.P. : Responsable Communication et Projets
- S.A.E.M.O. : Service d’Action Educative en Milieu Ouvert
- S.D. : Secrétaire de Direction
- S.I.E.G. : Service d’Investigation Educative de Guadeloupe

APISEG - ANNEE 2018

Annexe n° 2. Organigramme de l’APISEG (avril 2021)

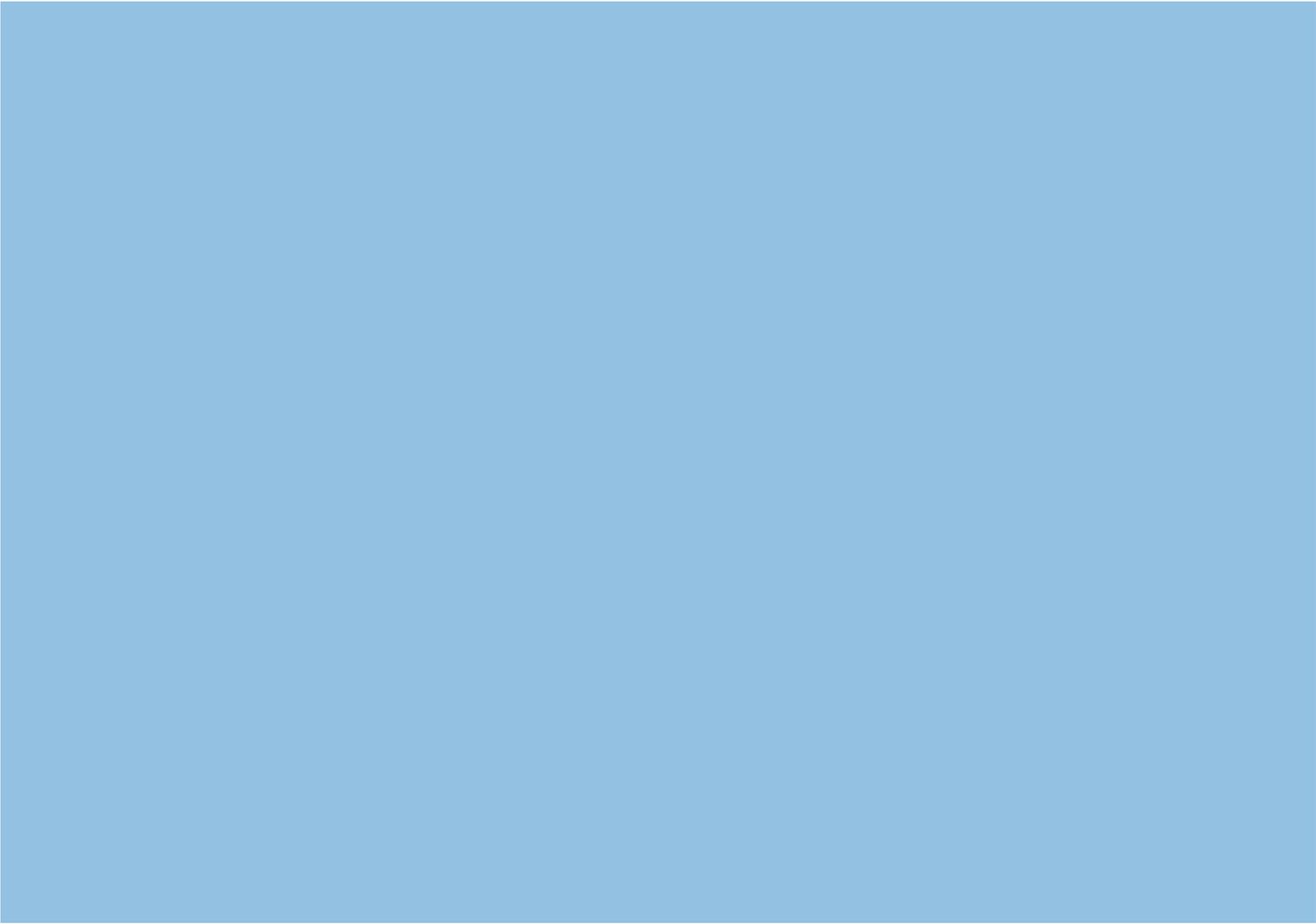


- * SAEMO Service Action Educative en Milieu Ouvert
- * FFAAE Foyer Féminin d'Accueil d'Action Educative "Le Colibri"
- * UHG Unité d'Hébergement des Garçons "Le Tremplin"
- * SIEG Service d'Investigation Educative de Guadeloupe

APISEG - Validé le 12 Avril 2021 par le Conseil d'Administration
 Mis à jour le 23 avril 2021

Annexe n° 3. Glossaire

AED :	Action éducative à domicile
AEMO :	Action éducative en milieu ouvert
ANESM :	Agence nationale de l’évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux
APISEG :	Association pour la prévention et l’insertion socio-éducative en Guadeloupe
ASE :	Aide sociale à l’enfance
CAC :	Commissaire aux comptes
CASF :	Code de l’action sociale et des familles
CAFERUIS :	Certificat d’aptitude aux fonctions d’encadrement et de responsable d’unité d’intervention sociale
CEDIF :	Comité élargi de défense de l’individu et des familles
CNAPE :	Convention nationale des associations de protection de l’enfant
DIPC :	Document individuel de prise en charge
DPJJ :	Direction de la protection judiciaire de la jeunesse
DREES :	Direction de la recherche, des études, de l’évaluation et des statistiques
D.U.D. :	Document unique de délégation
EGESIP :	Espace guadeloupéen d’éducation, de socialisation et d’insertion professionnelle
ESMS :	Etablissements sociaux et médico-sociaux
ESSMS :	Etablissements et services médico-sociaux
FFAAE :	Foyer féminin d’accueil et d’action éducative
IME :	Institut médico-éducatif
ITEP :	Institut éducatif thérapeutique et pédagogique
MDPH :	Maison départementale des personnes handicapées
MECS :	Maison d’enfants à caractère social
MJIE :	Mesure judiciaire d’investigation éducative
MFR :	Maison familiale rurale
PAI :	projet d’accompagnement individualisé
PE :	projet pour l’enfant
PJJ :	Protection judiciaire de la jeunesse
SAEMO :	Service d’action éducative en milieu ouvert
SIEG :	Service d’investigation éducative de la Guadeloupe
UHG :	Unité d’hébergement de garçons



Chambre régionale des comptes de la Guadeloupe

adresse

Parc d'activités La Providence – Kann'Opé – Bât. D - CS 18111 –
97181 LES ABYMES CEDEX

adresse mél. : *antillesguyane@crtc.ccomptes.fr*
www.ccomptes.fr/fr/antilles-guyane