



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION

N° 15-037/15-017/01

RAPPORT

SUR

**LE SUIVI ET LE CONTRÔLE DE L'ACTIVITÉ DES ORGANISMES CHARGÉS
DE L'ACTION SOCIALE DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR**

– AVRIL 2015 –



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION

N° 15-037/15-017/01

RAPPORT

SUR

**LE SUIVI ET LE CONTRÔLE DE L'ACTIVITÉ DES ORGANISMES CHARGÉS
DE L'ACTION SOCIALE DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR**

Etabli par :

Marc-René BAYLE
Inspecteur général de l'administration
en service extraordinaire

Sylvie ESCANDE-VILBOIS
Inspectrice générale de l'administration

– AVRIL 2015 –

SYNTHESE

L'article 9 de la loi du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires institue le principe d'une action sociale qui « *vise à améliorer les conditions de vie des agents publics et de leurs familles, notamment dans les domaines de la restauration, du logement, de l'enfance et des loisirs ainsi qu'à les aider à faire face à des situations difficiles* ». Pour mettre en œuvre cette action sociale, les ministères peuvent recourir à des fondations, associations ou établissements. Pour mieux connaître les conditions du suivi et du contrôle de ces opérateurs sociaux, le ministre de l'intérieur a saisi l'inspection générale de l'administration (IGA) d'une mission chargée de dresser un état des lieux de ces organismes et de formuler des propositions d'amélioration.

La Fondation Jean Moulin (FJM), l'Association nationale d'action sociale des personnels de la police et du ministère de l'intérieur (ANAS) et l'Association pour l'aide au handicap du ministère de l'intérieur (AHMI) sont les trois opérateurs sociaux désignés par l'arrêté ministériel du 22 juin 2009 mais de nombreux autres organismes interviennent, dont certains très anciens et créés à l'initiative de l'administration, comme la Fondation Louis Lépine ou les orphelinats de la police. Des associations agissent également au niveau local notamment pour la gestion de lieux de restauration et l'organisation de l'arbre de Noël des enfants des agents. L'action sociale de la gendarmerie continue d'être mise en œuvre par le ministère de la défense, qui la délègue en partie à son établissement public, l'IGESA, qui intervient parallèlement à la Fondation Maison de la Gendarmerie.

Le rapport présente l'état des lieux qu'a pu établir la mission à partir des données budgétaires, faute d'un recensement exhaustif préexistant. Quatorze organismes bénéficient d'une subvention ministérielle de plus de 100 000€ et un peu moins de quatre cents interviennent au plan national ou local avec l'appui d'une subvention ministérielle de montant très variable. Certains de ces opérateurs ont pour unique vocation l'action sociale en faveur des agents du ministère, d'autres ont une vocation plus large, à l'instar de la Fédération sportive de la police nationale. Au total, ces organismes reçoivent 20 millions d'euros du ministère de l'intérieur auxquels s'ajoutent les contributions, parfois non remboursées, sous forme de mises à disposition d'agents, de locaux ou d'équipements. Dans un souci de transparence, un recensement coordonné de ces opérateurs et la publication de leur liste favoriseraient un meilleur dialogue social et la bonne information de tous.

La définition des publics bénéficiaires est parfois source de confusion ou de mauvaise interprétation et mériterait d'être clarifiée pour affirmer le principe d'une action sociale généraliste en faveur de l'ensemble des agents du ministère de l'intérieur. A ce titre, le champ géographique d'intervention de la Fondation Louis Lépine doit faire l'objet d'une étude d'impact avant toute éventuelle extension aux policiers désormais intégrés dans le périmètre de la préfecture de police.

Les opérateurs sociaux du ministère sont placés dans un degré de dépendance variable sur le plan financier. En revanche, tous ont une vocation ou un fonctionnement qui les rattache très directement au ministère de l'intérieur. Leur gouvernance fait une place inégale aux représentants du ministère, qui dans certains cas assument les fonctions exécutives des organismes au risque d'une confusion juridique ou comptable. Sur le modèle du statut-type

des fondations reconnues d'utilité publique prôné par le Conseil d'Etat, la mission recommande de mettre fin à de telles situations. A l'inverse, l'administration doit exercer une tutelle renforcée sur les organismes les plus autonomes dans leur gestion et les plus dépendants des aides financières et des missions confiées par le ministère.

Sous réserve du non-cumul du mandat de représentant à la commission nationale d'action sociale (CNAS) avec une fonction exécutive d'un opérateur, les projets de convention pluri-annuelle d'objectifs et de moyens pourraient être présentés aux partenaires sociaux dans le but d'une plus grande cohérence de l'action sociale ministérielle. Le développement d'une fonction d'observation de l'action sociale du ministère pourrait également y contribuer, de même qu'une meilleure reconnaissance des commissions locales d'action sociale et la mise en place de formations adaptées des personnels d'action sociale intégrant les questions liées aux relations avec les opérateurs. En effet, la mission a constaté que le dialogue de gestion entre l'administration et les opérateurs sociaux était d'intensité très variable, en dépit de certains progrès ces dernières années avec la généralisation des conventions. Pour aller au-delà d'un formalisme procédural, le rapport préconise le recours à des lettres de cadrage ou de mission aux dirigeants de ces organismes lorsqu'ils sont nommés par l'administration. La présence de représentants de l'administration, ou à défaut de commissaires du gouvernement, doit permettre d'assurer que le fonctionnement de l'organisme est cohérent avec la mission qui lui est confiée.

La mise à disposition d'agents du ministère est globalement en réduction, avec cependant de notables exceptions. Le principe d'une extinction progressive des mises à disposition à temps complet devrait être adopté en ouvrant le cas échéant la possibilité de détachements. Des règles de limitation de durée et de publicité des vacances de poste devraient prévaloir pour les mises à disposition encore pratiquées qui, en tout état de cause, ne peuvent s'opérer sans remboursement et ne devraient jamais constituer le premier poste de fonctionnaires stagiaires.

A l'instar d'initiatives observées dans le secteur privé et public, les opérateurs sociaux du ministère pourraient être invités à élaborer une charte de déontologie, rendant public un socle de principes et d'objectifs communs.

L'observance de règles de bonne gestion et le respect des objectifs ministériels doivent être garantis par des contrôles externes qui sont pratiqués depuis longtemps mais de manière épisodique. Le rapport préconise des audits réguliers de l'IGA sur les principaux opérateurs sociaux dont les principales conclusions pourraient nourrir la réflexion notamment de la CNAS. De même, au niveau local, les préfets peuvent utilement recourir à des contrôles menés par les directions régionales des finances publiques (DRFIP).

Le recours à des organismes extérieurs pour la mise en œuvre de l'action sociale ministérielle comporte de nombreux avantages. Il favorise l'esprit collectif d'une communauté de travail et permet de mobiliser des bénévoles et des fonds privés au profit du bien-être des agents et de leurs familles. Cependant, ce mode d'action comporte les risques inhérents d'une gestion externalisée. Pour y parer au-delà des mesures déjà préconisées, le rapport recommande l'actualisation de la circulaire ministérielle du 11 décembre 1998 afin de rappeler le cadre juridique et financier des relations entre le ministère et ses opérateurs sociaux. Un *vademecum* pourrait lui être annexé afin de donner notamment aux préfetures des outils pratiques de référence. L'intégration des opérateurs sociaux dans le dispositif

ministériel de management des risques et d'audit interne et l'encouragement à la formalisation de contrôles internes aux organismes conforteraient le cadre des relations avec le ministère.

La mise en place de ces outils pourrait être facilitée par la constitution d'une équipe-projet pour une durée limitée. L'instauration d'un comité thématique des directions sous l'autorité du secrétaire général permettrait une approche élargie des problématiques d'action sociale et des modes de recours aux fondations et associations.

TABLE DES RECOMMANDATIONS

Avertissement : l'ordre dans lequel sont récapitulées ci-dessous les recommandations du rapport ne correspond pas à une hiérarchisation de leur importance mais simplement à leur ordre d'apparition au fil des constats et analyses du rapport.

RECOMMANDATION N°1 : REAFFIRMER LE PRINCIPE D'UNE ACTION SOCIALE AU PROFIT DE TOUS LES AGENTS. LE CAS ECHÉANT, CLARIFIER LA PRESENTATION DES AIDES ET ACCOMPAGNEMENTS SPECIFIQUES A CERTAINES CATEGORIES D'AGENTS (POLICIERS, GENDARMES) ; DIFFUSER UNE INFORMATION HARMONISEE DANS LES LIVRETS D'ACCUEIL, COMPLETEE LOCALEMENT. SERVICE RESPONSABLE : DRH EN LIAISON AVEC DRCPN ET DGGN	29
RECOMMANDATION N°2 : VERIFIER POUR LES PRESTATIONS CONVENTIONNEES LE CARACTERE FACULTATIF DE L'ADHESION POUR LES FONDATIONS ET ASSOCIATIONS RECONNUES D'UTILITE PUBLIQUE, D'UNE PART ET LES ASSOCIATIONS REGIEES PAR LA LOI DE 1901, D'AUTRE PART. ENGAGER UN ECHANGE AVEC LES OPERATEURS SOCIAUX SUR CETTE QUESTION. SERVICES RESPONSABLES : DLPAJ ET DRH	29
RECOMMANDATION N°3 : FAIRE UNE ETUDE D'IMPACT AVANT TOUTE EXTENSION EVENTUELLE DU CHAMP DES BENEFICIAIRES DE LA FONDATION LOUIS LEPINE. SAISIR L'OCCASION POUR ENCOURAGER LES DEUX FONDATIONS (FJM ET FLL) A DEVELOPPER LEUR PARTENARIAT. SERVICES RESPONSABLES : PREFECTURE DE POLICE, DRH ET DRCPN	30
RECOMMANDATION N°4 : REALISER UNE ANALYSE FINANCIERE SUCCINCTE DES FONDATIONS ET ASSOCIATIONS SYSTEMATIQUEMENT AVANT TOUTE NOUVELLE CONVENTION. DIFFUSER AUX PREFECTURES UN OUTIL SIMPLE D'UTILISATION DANS CE BUT. SERVICES RESPONSABLES : DRH ET DEPAFI	32
RECOMMANDATION N°5 : VERIFIER LE CARACTERE LEGAL DES ASSOCIATIONS SE DECLARANT AGIR AU BENEFICE DES AGENTS DU MINISTERE DE L'INTERIEUR. SERVICES RESPONSABLES : DGP, DGGN	32
RECOMMANDATION N°6 : ENGAGER LE REEXAMEN DES CONDITIONS DE GOUVERNANCE DES ORGANISMES DE FAÇON A ASSURER LA SEPARATION ENTRE LES OPERATEURS SOCIAUX ET L'ADMINISTRATION, TOUT EN ASSURANT LA REPRESENTATION DE CETTE DERNIERE. SERVICES RESPONSABLES : DRH, DRCPN, PP, EN LIAISON AVEC LA DLPAJ	33
RECOMMANDATION N°7 : ABROGER OU COMPLETER L'ARRETE MINISTERIEL DE 2009 CONFIAIT A UNE FONDATION ET DES ASSOCIATIONS LA GESTION DE PRESTATIONS D'ACTION SOCIALE POUR LES AGENTS DU MINISTERE. PUBLIER REGULIEREMENT UNE LISTE DES ORGANISMES D'ACTION SOCIALE SOUTENUS PAR LE MINISTERE. SERVICE RESPONSABLE : DRH	34
RECOMMANDATION N°8 : SOUS RESERVE DU NON-CUMUL DE MANDAT DE REPRESENTANT A LA CNAS AVEC UNE FONCTION EXECUTIVE D'UN OPERATEUR, PRESENTER A LA CNAS LES PROJETS DE CONVENTIONS PLURI-ANNUELLES D'OBJECTIFS ET DE MOYENS AVEC LES OPERATEURS SOCIAUX NATIONAUX. SERVICE RESPONSABLE : DRH.	36
RECOMMANDATION N°9 : DEVELOPPER LA FONCTION D'OBSERVATION DE L'ACTION SOCIALE DU MINISTERE DE L'INTERIEUR. SERVICES RESPONSABLES : DRH ET DRCPN.	37
RECOMMANDATION N°10 : INSTAURER UNE OFFRE DE FORMATION EN MATIERE D'ACTION SOCIALE AU PROFIT DES PERSONNELS EXERÇANT DANS LES SERVICES DES RESSOURCES HUMAINES DES PREFECTURES INTEGRANT LE SUIVI DES OPERATEURS SOCIAUX. SERVICE RESPONSABLE : DRH.	39
RECOMMANDATION N°11 : RENFORCER LA QUALITE DU DIALOGUE DE GESTION AVEC LES OPERATEURS SOCIAUX. SYSTEMATISER LE RECOURS AU CONTRAT PLURIANNUEL AVEC LES DIRIGEANTS DE CES ORGANISMES ET A LA LETTRE DE CADRAGE ET LETTRE DE MISSION DANS LE CAS OU LES DIRIGEANTS SONT CHOISIS PAR L'ADMINISTRATION. PRIVILEGIER LA FORMULE DES COMMISSAIRES DU GOUVERNEMENT AU SEIN DES CONSEILS D'ADMINISTRATION DES FONDATIONS RECONNUES D'UTILITE PUBLIQUE. INSTITUER UN COMITE THEMATIQUE ENTRE DIRECTIONS, DEDIE A L'ACTION SOCIALE. MODERNISER LE CONTROLE DES FONDATIONS ET ASSOCIATIONS RECONNUES D'UTILITE PUBLIQUE. SERVICE RESPONSABLE : SG.....	44

- RECOMMANDATION N°12 : POUR LES MISES A DISPOSITION ENCORE PRATIQUEES, FIXER UNE DUREE DANS LES ARRETES DE MISE A DISPOSITION, LE CAS ECHEANT RENOUELEABLE UNE FOIS ET VEILLER AINSI A LA ROTATION REGULIERE DES PERSONNELS CONCERNES. ASSURER UNE LARGE DIFFUSION DES APPELS A CANDIDATURES ET LA TRANSPARENCE DANS LE CHOIX DES AGENTS, EN LIAISON AVEC L'ORGANISME D'ACCUEIL. PROHIBER LA MISE A DISPOSITION D'AGENTS ENCORE STAGIAIRES. CONDITIONNER LES MISES A DISPOSITION A LA CONCLUSION D'UNE CONVENTION DEDIEE. SERVICES RESPONSABLES : SG, DRCPN, DGGN... 46
- RECOMMANDATION N°13 : S'AGISSANT DES OPERATEURS SOCIAUX, ACTER LE PRINCIPE GENERAL D'UNE EXTINCTION PROGRESSIVE DES MISES A DISPOSITION A TEMPS COMPLET D'AGENTS DE L'ÉTAT ET INTEGRER CETTE EVOLUTION DANS LE CADRE DES CONVENTIONS D'OBJECTIFS ET DE MOYENS. POUR LES FONCTIONS LE NECESSITANT, PREVOIR LA POSSIBILITE DE DETACHEMENT DE PERSONNEL SUR CONTRAT D'UNE DUREE LIMITEE RENOUELEABLE UNE FOIS. METTRE FIN AUX DERNIERES MISES A DISPOSITION A TITRE GRATUIT. SERVICES RESPONSABLES : DRH, DRCPN, DGGN. 47
- RECOMMANDATION N°14 : ELABORER EN CONCERTATION AVEC LES OPERATEURS SOCIAUX UNE CHARTE DE DEONTOLOGIE QUI POURRAIT ETRE ANNEXEE AUX CONVENTIONS D'OBJECTIFS ET DE MOYENS. SERVICE RESPONSABLE : DRH. 49
- RECOMMANDATION N°15 : ADOPTER LE PRINCIPE D'UN AUDIT DE L'IGA SUR UNE PERIODE DE 5 ANS SUR CHACUN DES PRINCIPAUX OPERATEURS SOCIAUX NATIONAUX DU MINISTERE FJM, FLL, ANAS, FMG (EN LIAISON AVEC LE CONTROLE GENERAL DES ARMEES). D'AUTRES AUDITS POURRONT ETRE DECIDES, LE CAS ECHEANT, SUR LES AUTRES OPERATEURS SOCIAUX. TRANSMETTRE A LA CNAS UNE SYNTHESE DES CONCLUSIONS GENERALES DE CES AUDITS PORTANT SUR LA DEFINITION DE LA POLITIQUE D'ACTION SOCIALE. SERVICE RESPONSABLE : SG..... 49
- RECOMMANDATION N°16 : RAPPELER AUX PREFETS QU'ILS PEUVENT RECOURIR EN TANT QUE DE BESOIN AU DRFIP POUR REALISER UN AUDIT FINANCIER SUR LES PRINCIPAUX OPERATEURS SOCIAUX LOCAUX. DEMANDER LA TRANSMISSION DES RAPPORTS D'AUDITS A LA DRH. PRECONISER LA REALISATION D'UN TEL AUDIT AVANT LE RENOUELEMENT DE LA CONVENTION D'OBJECTIF ET DE MOYEN POUR LES BENEFICIAIRES D'UNE SUBVENTION NATIONALE. LE CAS ECHEANT, ORGANISER UN CONTROLE CONJOINT AVEC LA PREFECTURE OU LE SGAMI. EN CAS DE DOUTE SUR UNE MODIFICATION STATUTAIRE, RAPPELER AUX PREFETS QU'ILS PEUVENT RECOURIR A UNE ANALYSE JURIDIQUE COMPLEMENTAIRE SOIT DE LA DLPAJ, SOIT DE LA MISSION D'EXPERTISE JURIDIQUE ET FINANCIERE (DRFIP). SERVICES RESPONSABLES : DRH, DMAT..... 50
- RECOMMANDATION N°17 : ACTUALISER LA CIRCULAIRE MINISTERIELLE DU 11 DECEMBRE 1998 RELATIVE AUX RAPPORTS ENTRE LE MINISTERE DE L'INTERIEUR ET LES ORGANISMES A VOCATION SOCIALE BENEFICIAIRES DE FINANCEMENTS PUBLICS POUR TENIR COMPTE DES EVOLUTIONS LEGISLATIVES ET JURISPRUDENTIELLES ET DES EXIGENCES DU PILOTAGE ET DU SUIVI DE CES ORGANISMES. ELABORER UN VADE-MECUM POUR LES SERVICES CENTRAUX ET PREFECTORAUX. FAIRE DIFFUSER PAR LA DLPAJ UNE VERSION ADAPTEE DE SON GUIDE DU REPRESENTANT DU MINISTRE DE L'INTERIEUR AU SEIN DES FONDATIONS AUX REPRESENTANTS DE L'ÉTAT. SERVICE RESPONSABLE : SG. 56
- RECOMMANDATION N°18 : ÉLABORER UN DOCUMENT D'ORIENTATION SUR LA POLITIQUE D'ACTION SOCIALE DU MINISTERE DE L'INTERIEUR INTEGRANT LES OPERATEURS SOCIAUX DANS LE DISPOSITIF MINISTERIEL DE MANAGEMENT DES RISQUES ET D'AUDIT INTERNE ET CONFORTANT LES MECANISMES DE CONTROLE DES SERVICES PREFECTORAUX SUR CES ORGANISMES. ENCOURAGER LA FORMALISATION DU CONTROLE INTERNE AU SEIN DES OPERATEURS SOCIAUX. SERVICE RESPONSABLE : SG..... 59
- RECOMMANDATION N°19 : CONSOLIDER LA FONCTION DE PILOTAGE DE L'ACTION SOCIALE SOUS L'AUTORITE DU SECRETAIRE GENERAL, EPAULE PAR UN COMITE THEMATIQUE DES DIRECTIONS. POUR UNE DUREE LIMITEE, ORGANISER UNE EQUIPE-PROJET ASSOCIANT LES SERVICES DE LA DRH ET DE LA DRCPN ET COORDONNEE PAR UN DIRECTEUR DE PROJET AFIN DE FACILITER LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS CI-DESSUS. SERVICES RESPONSABLES : SG, DRH, DRCPN. 60

La mission estime prioritaire la mise en œuvre des recommandations 1, 3, 6, 8, 11, 12 et 19.

SOMMAIRE

SYNTHESE	5
Table des recommandations.....	9
INTRODUCTION.....	13
IERE PARTIE	LE RECENSEMENT DES ORGANISMES CONTRIBUANT A L’ACTION SOCIALE DU MINISTERE DE L’INTERIEUR REVELE DES MODES D’ACTION, DE GOUVERNANCE ET DE RELATIONS AVEC L’ADMINISTRATION TRES DIVERS
	15
1 -	L’action sociale est largement ancrée au ministère de l’intérieur
	15
2 -	Le recensement s’étend au-delà des opérateurs désignés par l’arrêté ministériel de 2009 ou mentionnés dans les documents budgétaires
	17
2.1.	Les opérateurs sociaux habituellement recensés par le ministère de l’intérieur.....
	17
2.2.	Les opérateurs locaux contribuant à l’action sociale.....
	20
2.3.	La difficulté d’un recensement exhaustif
	20
3 -	L’élaboration d’une typologie contribuerait à clarifier les modalités de suivi et de contrôle des opérateurs sociaux du ministère
	22
3.1.	Un recours à des opérateurs sociaux variable selon les secteurs d’action sociale.....
	22
3.1.1.	Des organismes généralistes et des organismes spécialisés
	22
3.1.2.	Les actions de solidarité et de secours
	23
3.1.3.	Les spécificités du secteur de la restauration.....
	23
3.1.4.	Les spécificités du secteur du logement.....
	25
3.1.5.	Les spécificités du secteur de la petite enfance
	26
3.1.6.	Les spécificités du secteur des centres de vacances
	27
3.1.7.	Les spécificités du secteur du sport.....
	27
3.1.8.	Les spécificités de l’arbre de Noël
	27
3.2.	Une définition des publics bénéficiaires parfois source de confusion
	28
3.2.1.	Le principe d’intervention pour l’ensemble des agents du ministère.....
	28
3.2.2.	Les actions subventionnées et les autres réservées aux adhérents.....
	29
3.2.3.	Le cas particulier des agents de l’Ile-de-France.....
	29
3.2.4.	Le cas particulier des personnels civils et militaires de la gendarmerie.....
	30
3.3.	Une dépendance plus ou moins forte à l’égard des soutiens du ministère
	31
3.3.1.	Des organismes directement dépendant du soutien humain, financier, matériel ou moral du ministère
	31
3.3.2.	Des organismes dotés de ressources propres tirées de leur activité, de dons ou de legs.....
	32
3.4.	Des modes de gestion et de gouvernance fortement marqués par l’histoire
	33
3.4.1.	Une gouvernance marquée par une représentation très variable de l’administration ...
	33
3.4.2.	La notion de gestion à titre exclusif.....
	33
IIEME PARTIE	LA RELATION PARTICULIERE AU MINISTERE JUSTIFIERAIT UN PILOTAGE DES OPERATEURS SOCIAUX AVEC DES OBJECTIFS DE BONNE GOUVERNANCE ET L’ASSURANCE D’UN CONTROLE EXTERNE
	35
1 -	Le rôle des organismes consultatifs doit être renforcé dans un souci de transparence et de plus grande cohérence de l’action sociale.....
	35
1.1.	Le rôle en demi-teinte de la commission nationale d’action sociale (CNAS)
	35
1.2.	Une meilleure reconnaissance des CLAS et un renforcement des services chargés d’action sociale.....
	37
2 -	Le dialogue de gestion entre le ministère de l’intérieur et les opérateurs sociaux est à densifier
	39
2.1.	Un dialogue de gestion à intensité variable
	39
2.1.1.	Dans certains cas le dialogue de gestion est inexistant
	39
2.1.2.	Dans d’autres cas, la notion de dialogue de gestion perd toute signification tant est forte l’intrication entre la tutelle et l’opérateur social
	40
2.1.3.	Dans certains cas, le dialogue de gestion est en progrès
	41
2.1.4.	Tout milite pour que le dialogue de gestion avec les organismes à vocation sociale du ministère de l’intérieur s’inspire de celui mené avec les opérateurs de l’État
	42

2.2.	Le principe de la mise à disposition d'agents du ministère mis en question	45
2.2.1.	Un recrutement et un suivi des agents mis à disposition globalement rigoureux mais parfois critiquables	45
2.2.2.	Un circuit budgétaire complexe	46
2.2.3.	Une évolution déjà engagée vers la réduction des MAD et qui est à poursuivre	47
3 -	Les opérateurs sociaux doivent être encouragés à développer leur contrôle interne et l'administration à mettre en œuvre des contrôles externes.....	48
3.1.	Une charte de déontologie des opérateurs sociaux et la coordination de l'évaluation de leurs actions	48
3.2.	L'organisation de contrôles externes plus fréquents	49
3.2.1.	Des contrôles nombreux de l'IGA mais sans périodicité	49
3.2.2.	Les contrôles effectués par les ISST.....	50
3.2.3.	Des contrôles locaux qui mériteraient d'être plus développés en partenariat notamment avec les DRFIP.....	50
3.2.4.	La question du contrôle externe sur les organismes d'action sociale spécifiques de la gendarmerie nationale	50
3.2.5.	Les autres contrôles externes.....	51
4 -	La création d'une fonction de synthèse et l'élaboration d'une doctrine ministérielle contribueraient à conforter l'action sociale	51
4.1.	Une nouvelle dynamique de pilotage des opérateurs sociaux du ministère de l'intérieur .	51
4.1.1.	Le recours au procédé associatif expose l'administration du ministère de l'intérieur à des risques de gestion proprement dit et au risque juridique et comptable.	52
4.1.2.	Des bonnes pratiques peuvent contribuer à renforcer l'appui au pilotage des opérateurs sociaux.....	54
4.2.	L'instauration d'une doctrine de la politique d'action sociale commune à l'ensemble du ministère	57
4.2.1.	Renforcer la dimension stratégique du pilotage et du contrôle	57
4.2.2.	Organiser un pilotage transversal de la politique d'action sociale du ministère de l'intérieur	59
Annexes	61	
LISTE DES ANNEXES.....		63
Annexe 1 : Lettre de mission.....		65
Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées		67
Annexe 3 : Recensement des associations et fondations bénéficiant d'un versement de la part d'un des programmes budgétaires du ministère de l'intérieur et susceptibles d'œuvrer à l'action sociale au bénéfice des agents du ministère.....		71
Annexe 4 : Montants des aides financières et effectifs mis à disposition des opérateurs sociaux en 2001		76
Annexe 5 : Recensement des conventions passées par le ministère de l'intérieur avec ses opérateurs sociaux – Source : FJM		78
Annexe 6 : Liste et chronologie des rapports de contrôles portant sur les organismes d'action sociale du ministère.....		82
Annexe 7 : Analyses financières des principaux opérateurs d'action sociale du ministère.....		86
Annexe 8 : Evolutions de l'article 9 de la Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et arrêté ministériel du 22 juin 2009.....		106
Annexe 9 : Textes applicables à l'action sociale en faveur des personnels de la gendarmerie nationale (source : DGGN).....		110
Annexe 10 : effectifs en charge de l'action sociale dans les préfectures (Source : ANAPREF 2014)		112
Annexe 11 : Eléments sur le statut, le régime juridique des fondations et associations d'utilité publique et leurs relations avec l'Etat		116
Annexe 12 : MODALITES DE CONTROLE DES ASSOCIATIONS RECONNUES D'UTILITE PUBLIQUE – source : DLPAJ		120
Annexe 13 : Les obligations des associations régies par la loi de 1901 bénéficiaires de subventions : Source : DILA		122

INTRODUCTION

Par lettre de mission en date du 29 janvier 2015, le ministre de l'intérieur a chargé l'inspection générale de l'administration d'une mission sur le suivi et le contrôle des organismes chargés de l'action sociale du ministère de l'intérieur¹.

Il était demandé à la mission de dresser un état des lieux des organismes qui concourent à la politique d'action sociale du ministère de l'intérieur ; du cadre et des relations juridiques du partenariat entre ces organismes et le ministère de l'intérieur ; de la nature des soutiens apportés à ces organismes ; des autorités en charge du contrôle desdits organismes.

Il revenait également à la mission de présenter des propositions visant à :

- assurer un contrôle approprié de ces organismes sous l'autorité du secrétaire général de ce ministère ;
- mettre en place des outils de suivi et de pilotage transparent de la politique d'action sociale incluant dans leur champ les organismes partenaires ;
- prendre en compte l'activité de ces organismes dans le cadre du plan d'audit et de contrôle de l'IGA.

La mission a précisé le déroulé de ses travaux par la note de cadrage du 6 mars 2015. La mission a intégré dans le périmètre de ses recherches les organismes chargés de l'action sociale au sens de sa définition légale² : « *L'action sociale, collective ou individuelle, vise à améliorer les conditions de vie des agents publics et de leurs familles, notamment dans les domaines de la restauration, du logement, de l'enfance et des loisirs, ainsi qu'à les aider à faire face à des situations difficiles* ». Ont été écartées du champ d'investigation de la mission les actions menées par les mutuelles relevant du code de la mutualité et celles des organismes chargés du soutien aux personnes handicapées, à l'exception des actions assimilables à celles des autres opérateurs sociaux (accueil en centre de loisirs par exemple) ainsi que ce qui concerne les actions dans le domaine de la santé, de la sécurité et des conditions de travail régies par des réglementations spécifiques.

Les membres de la mission se sont entretenus³ avec les responsables chargés de l'action sociale dans les directions d'administration centrale du ministère de l'intérieur, notamment la direction des ressources humaines (DRH), la direction des ressources et des compétences de la police nationale (DRCPN) ainsi que la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) et la préfecture de police. Deux déplacements ont été effectués dans les départements du Rhône et des Hauts-de-Seine, choisis pour le nombre important d'agents bénéficiaires, la nature et le volume des prestations d'action sociale. L'objet de la mission ne consistait pas en un audit des organismes, dont la programmation pourra être organisée le cas échéant ultérieurement. En conséquence, la Fondation Jean Moulin, en sa qualité de premier opérateur social du ministère, a été le seul organisme dont la mission a rencontré le responsable opérationnel. Les dirigeants des fondations Maison de la Gendarmerie, Œuvre des orphelins de la préfecture de police et Louis Lépine ont également été rencontrés au titre de leurs fonctions dans l'administration.

¹ Voir lettre de mission en annexe 1.

² Article 9 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, dans sa rédaction issue de l'article 26 de la loi du 2 février 2007 relative à la modernisation de la fonction publique.

³ Voir liste des personnes rencontrées en annexe 2.

Des données ont été en outre recueillies tant au plan national que local sur de nombreux organismes afin de cerner les conditions effectives ou souhaitables de suivi et de contrôle de ces organismes compte tenu de leurs activités, de leur gouvernance et de leurs financements. Les analyses juridiques du présent rapport ont, en outre, reçu l'appui de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ).

Compte tenu du rôle qui leur est dévolu par la loi du 13 juillet 1983, la mission a auditionné les représentants des organisations syndicales siégeant à la commission nationale d'action sociale (CNAS), dans sa formation antérieure à sa recomposition en cours à la date du présent rapport.

A titre de complément (s'agissant de la gendarmerie nationale) et de comparaison sur les modes de suivi des opérateurs d'action sociale, la mission s'est rendue au ministère de la défense et au ministère de la justice, ministères avec lesquels des accords de partenariats (avec l'IGESA et la Fondation d'Aguesseau) sont par ailleurs conclus avec certains opérateurs du ministère de l'intérieur.

L'état des lieux dressé par le présent rapport révèle une diversité d'organismes au regard tant de leur statut, de leur mode de gouvernance, que de leurs relations avec l'administration. Certains opérateurs chargés de l'action sociale du ministère de l'intérieur ont connu des évolutions fortes depuis 2003 mais le processus ne paraît ni général, ni achevé. De même, la relation avec l'administration s'est davantage structurée, avec la systématisation des conventions. La question du suivi et du contrôle de ces organismes est posée de façon paradoxale dans la mesure où la clarification des situations juridiques et financières passe par une autonomie accrue à l'égard de l'administration. La définition de ce cadre d'intervention est complexe et suscite des interrogations de la part des responsables chargés de le mettre en œuvre notamment au niveau local. Pour la bonne compréhension du lecteur, la mission a recours à l'expression « opérateur social » pour désigner les organismes chargés d'action sociale, quel que soit leur statut juridique ou leur action.

La mission souligne que la technicité des analyses qui suivent et la rigueur des impératifs de gestion n'ôtent rien au mérite des nombreux bénévoles actifs ou retraités qui contribuent par leur dévouement, leur compétence et leur disponibilité, à la vitalité du réseau de fondations et d'associations au service des agents du ministère de l'intérieur. Le respect de règles de saine gestion et la clarification de certains principes ne pourront qu'avoir pour effet de mieux faire fructifier les efforts de tous ceux qui œuvrent pour l'action sociale.

Le rapport présente, dans une première partie, l'état des lieux des opérateurs sociaux et sa problématique et dans une seconde partie, la question du pilotage de ces organismes.

IIÈRE PARTIE	LE RECENSEMENT DES ORGANISMES CONTRIBUANT A L'ACTION SOCIALE DU MINISTERE DE L'INTERIEUR REVELE DES MODES D'ACTION, DE GOUVERNANCE ET DE RELATIONS AVEC L'ADMINISTRATION TRES DIVERS
---------------------	---

Le recensement des organismes contribuant à l'action sociale du ministère de l'intérieur ne fait pas l'objet d'une centralisation au-delà des organismes mentionnés par acte réglementaire ou listés dans les documents budgétaires. La mission a donc entrepris de collecter les données susceptibles de permettre un recensement le plus exhaustif possible des organismes intervenant dans le champ de l'action sociale ministérielle dans sa définition législative rappelée en introduction, tant au niveau local que national. Pour cela, il a été demandé à toutes les directions et à la préfecture de police de fournir la liste des associations et autres organismes subventionnés au titre de l'action sociale en faveur des agents. Parallèlement, des extractions de Chorus ont été opérées sur tous les programmes budgétaires du ministère. Les résultats complets de ces travaux sont présentés en annexes. Les développements qui suivent en dressent la synthèse et proposent une typologie pouvant aider à définir des orientations en matière de suivi et de contrôle.

1 - L'ACTION SOCIALE EST LARGEMENT ANCREE AU MINISTERE DE L'INTERIEUR

L'action sociale est ancienne et répond à une orientation forte du ministère de l'intérieur

L'importance des effectifs et la spécificité des métiers du ministère de l'intérieur justifient l'attention portée à l'action sociale et les débats qu'elle peut parfois susciter⁴.

Les dépenses liées à l'action sociale s'établissent, en LFI 2015, à 59 M€ (dont 10,85 pour la restauration, 15,71 pour le logement, 13,73 pour les opérations « vacances - familles », 10,92 pour les mutuelles/associations et 7,08 pour la prévention/secours⁵).

⁴ Voir notamment le rapport IGA de 2004 de Mme Anne-Marie Escoffier, « *Vers une action sociale renouvelée au ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales* ».

⁵ Source : PAP 2015 action sociale ministérielles, intérieur, outre-mer, collectivités territoriales.

Récapitulatif des dépenses budgétaires d'action sociale

Types de dépenses	Effectif de bénéficiaires concernés	Titre 3 Réalisé 2013 (CP en M€)	Titre 3 PLF 2015 (CP, M€)	Titre 5 Réalisé 2013
Restauration (P216)	nd	10,7	10,8	0
Logement (réservations de logement et prêts bonifiés) (P176)	600	16,3	15,7	
Famille, vacances, petite enfance, Arbre de Noël Aide à l'insertion des personnes handicapées (actions des commissions locales d'action sociale) (P176)	880 places de crèches, 971 CESU	9,4	11,03	
Famille, vacances (actions des commissions locales d'action sociale) (P 216)	67 162 en 2013	2	2,4	0,28
Fonctionnement des opérateurs sociaux (P216)	-	10,5	10,9	0
Prévention, secours : professionnels de soutien : médecins de prévention ; réseaux santé et sécurité au travail (P216)	95 753 en 2012	6,8	7	
Autres (insertion des PH, prévention et information des personnels et retraités) (P216)	nd	0,2	0,4	
Total P 216		30,2	31,5	0,28
Total P 176		21,1	27	0
Total P 152	0,48 + voir programme 212 « soutien de la politique de défense » du ministère de la défense			

Sources : RAP 2013, PLF 2015

Le niveau de prestations est plus élevé que la moyenne des autres ministères. Ainsi, le ministère de l'intérieur allouait, en 2011, 358€ par agent contre 284€ que l'État allouait en moyenne par agent avec de très fortes disparités ministérielles par ailleurs⁶. Au total, l'action sociale des différents ministères représente 557M€⁷ auxquels s'ajoutent 125M€ d'action sociale interministérielle. En masse budgétaire, le ministère de l'intérieur représente 8% de l'action sociale de l'État, les finances 26%, la défense 31%, l'éducation nationale 2,9%.

L'action sociale ministérielle, coordonnée par le secrétaire général du ministère (en application du décret d'organisation du 12 août 2013), est mise en œuvre par :

- la DRH, qui assure le secrétariat de la CNAS, la coordination des commissions locales d'action sociale (CLAS) et est compétente en matière de restauration, de loisirs et de gestion des professionnels de soutien ;
- la DRCPN, qui est chargée des actions de logement et de la petite enfance et assure une partie du soutien aux associations intervenant dans le champ de la police nationale ;
- la préfecture de police, qui dispose d'une organisation propre avec la Fondation Louis Lépine, la Fondation Hôpital des gardiens de la paix et la Fondation Œuvre des orphelins de la préfecture de la police ;
- la DGGN et le ministère de la défense, pour les personnels militaires de la gendarmerie et une partie des civils qui bénéficient de l'action sociale des armées en application de la convention-cadre de délégation de gestion Intérieur-Défense du 28 juillet 2008⁸.

⁶Rapport CGEFI/IGAS sur l'action sociale dans la fonction publique de l'Etat, octobre 2011, Tome 1, p.22. FPE 2011.

⁷PAP 2015

⁸ Source : Note ministère de la défense/SGA/DRH du 20 mars 2014 sur l'action sociale de la défense au profit de la gendarmerie nationale : Les personnels civils de la gendarmerie dits « personnels du stock » relevant de l'article 19-1 de la loi du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale (ouvriers de l'Etat, techniciens supérieurs d'études et de fabrications et personnels civils affectés en gendarmerie avant le 1^{er} août 2009 et détachés au ministère de l'intérieur sans limitation de

L'organisation du ministère de l'intérieur privilégie l'échelon départemental, s'appuyant sur les services départementaux d'action sociale, avec un maillage territorial serré (au moins un assistant de service social par département⁹), permettant d'assurer des prestations de proximité à l'ensemble des agents du ministère policiers, personnels administratifs et techniques. La préfecture de police dispose de sa propre organisation de l'action sociale.

2 - LE RECENSEMENT S'ETEND AU-DELA DES OPERATEURS DESIGNES PAR L'ARRETE MINISTERIEL DE 2009 OU MENTIONNES DANS LES DOCUMENTS BUDGETAIRES

La contribution des fondations et associations à la politique d'action sociale du ministère est ancienne comme en témoignent notamment les dates de création de ces organismes (1906 pour l'Orphelinat de la préfecture de police, 1949 pour l'ANAS, 1950 pour la Fondation Louis Lépine et 1952 pour la Fondation Jean Moulin).

2.1. LES OPERATEURS SOCIAUX HABITUELLEMENT RECENSES PAR LE MINISTERE DE L'INTERIEUR

Par l'arrêté ministériel du 22 juin 2009¹⁰, le ministère de l'intérieur a désigné les trois organismes à qui il entendait confier la gestion à titre exclusif des prestations d'action sociale dont bénéficient les agents et leurs ayants-droits : la Fondation Jean Moulin (FJM), l'Association nationale d'action sociale des personnels de la police et du ministère de l'intérieur (ANAS), l'Association pour l'aide au handicap du ministère de l'intérieur (AHMI).

Les opérateurs cités par l'arrêté du 22 juin 2009

FJM

La FJM, créée en 1952, est une fondation reconnue d'utilité publique qui a pour but l'organisation d'actions sociales au profit des fonctionnaires et agents du ministère de l'intérieur, en activité, en retraite ou de leurs familles. Elle gère les restaurants administratifs de l'administration centrale, sauf celui de Lumière, et de la préfecture de région de l'Ile-de-France, 3 crèches, 2 salles de sport, 4 centres de vacances. Elle organise des séjours pour enfants et suit les prêts à taux zéro. Elle a en charge les actions sociales au profit des agents du ministère, hors du champ de la préfecture de police, et emploie 205 salariés de droit privé.

durée) et ceux dits « sous bulle défense » (personnels civils relevant de l'article 20-II de la même loi, ouvriers d'Etat et agents non titulaires) sont des ressortissants de l'action sociale du ministère de la défense.

Les personnels civils dits du « flux », c'est-à-dire affectés au ministère de l'intérieur dans le périmètre gendarmerie à compter du 1^{er} août 2009 relèvent de l'action sociale du ministère de l'intérieur.

⁹ source : bilan de l'action sociale du ministère de l'intérieur ; 505 dont 165 ETPT au 31-12-2013 assistants de service social affectés auprès des préfets de département, gérés par la DRH du ministère, compétente pour l'ensemble des personnels en service ; (700 ETP y compris santé et sécurité au travail et mobilité-reclassement professionnel). Voir annexe sur les effectifs en préfecture.

¹⁰ Cf. l'arrêté du 22 juin 2009 confiant à une fondation et à des associations la gestion des prestations d'actions sociales pour les agents du ministère de l'intérieur.

ANAS

Créée en 1949 et reconnue d'utilité publique en 1977, l'ANAS assure le soutien moral et matériel des adhérents et de leurs familles, sous forme de prêts et de dons. Sur le fondement de l'arrêté ministériel du 22 juin 2009, les missions confiées à l'ANAS¹¹ sont organisées dans le cadre d'un ensemble de conventions entre le ministère et l'association, portant sur la gestion de centres de vacances pour enfants et adolescents, de résidences, de campings et de gîtes, la gestion du restaurant administratif de Joinville-le-Pont, de réseaux d'écoute et d'accompagnement (alcoolisme toxicomanie, maladie, handicap). Elle dispose de l'établissement de soins de suites et de réadaptation du Courbat (Indre-et-Loire), accueillant des policiers atteints de syndromes dépressifs ou de pathologie d'addiction, agréé par l'ARS de la région Centre.

AHMI

L'AHMI, créée en 1981 regroupe près de 600 familles de fonctionnaires en 2010. Elle organise notamment des séjours de vacances pour les agents handicapés du ministère et les membres handicapés de la famille des personnels du ministère.

Les documents budgétaires¹² dénombrent quant à eux neuf organismes subventionnés au niveau national en ce domaine par le programme 216 (conduite et pilotage des politiques de l'intérieur). Sont ainsi mentionnées au titre du partenariat social : la Fondation Jean Moulin, la Fondation Louis Lépine et l'ANAS. En dépit de l'utilisation du terme « opérateur social », aucune des fondations et associations citées ne figure dans les documents budgétaires comme un « opérateur » au sens de la LOLF.

Autres opérateurs sociaux

Fondation Louis Lépine (FLL)

Reconnue d'utilité publique par le décret du 25 août 1950, la **Fondation Louis Lépine** a pour objet de venir en aide aux fonctionnaires et agents de la préfecture de police. Elle intervient au travers des prêts sociaux, au titre de la solidarité financière (secours), organise l'arbre de Noël de la préfecture, les séjours de vacances des jeunes et offre des séjours de loisirs à prix réduits et des vacances à prix subventionné.

Fondation Maison de la gendarmerie (FMG)

La Maison de la gendarmerie est une fondation qui a été reconnue d'utilité publique par le décret du 26 juillet 1944. En liaison avec l'IGESA, elle gère des centres de vacances de jeunes. Elle gère un fonds de solidarité (décès, invalidité, maladie).

Orphelinat mutualiste de la police nationale (OMPN)

L'OMPN est une mutuelle créée par l'arrêté ministériel du 20 juillet 1921 et reconnue d'utilité publique le 20 juin 1925. A la suite de la réforme du code de la mutualité (cf l'ordonnance du 19 avril 2001) deux mutuelles ont été instituées : l'OMPN-assistance, (OMPN-A) mutuelle en charge de l'action sociale et de la gestion des villages d'enfants et l'OMPN-prévoyance. Les deux mutuelles ont une marque commune, Orpheopolis.

¹¹ Source : note des directeurs de la DRCPN et de la DRH au directeur du cabinet du ministre de l'intérieur du 25 février 2015 relative au partenariat social du ministère de l'intérieur.

¹² Rapport annuel de performance 2013 et PAP 2015

Ces opérateurs sociaux cités habituellement par les services de la DRH et de la DRCPN, correspondent aux principaux bénéficiaires des subventions nationales, récapitulés ci-dessous. La présentation qui en est faite ne permet pas toujours d'apprécier globalement le soutien apporté au titre des deux programmes 216 et 176 et l'intégration des subventions versées en compensation de mises à disposition de personnels¹³.

**Organismes chargés d'action sociale pour le ministère de l'intérieur
et recevant plus de 100 000€ de subvention**

Organismes	Montant des subventions nationales 2014 (en millions€) ¹⁴	
	Programme 216	Programme 176
FJM	5,9	
ANAS	2,9	
FSPN		3,8
FLL	0,435	0,529 ¹⁵
Orphéopolis-OMPN-a	0,1	0,543
AHMI	0,5	
Fondation Jules Lebaudy		0,46
ADASP 78 ¹⁶	0,4	
Départ. action policier SO	0,4	
Association régionale d'action sociale des personnes du ministère	0,34	
Association Guy Hubert (AGH)	0,22	0,09
ADASP 77	0,16	
ADASP 91	0,37	
ADASP 95	0,16	
Association gestion restaurant interadministratif	0,13	
Restaurant interadministratif Meriadec	0,12	
Association restaurant interadministratif Mazenod	0,11	
Restaurant inter-administratif Metz	0,1	
Association restaurant interadministratif	Programme 303(immigration – asile) : 0,11	
	Programme 152	
Fondation Maison de la gendarmerie	0,958 : Valorisation des personnels, locaux, véhicules mis à disposition 0,488 : Reversement AGIRA	

Source : mission à partir de données DEPAFI-DRH-DRCPN-DGGN

¹³ Le montant versé à l'OMPN-A (sur le programme 216) est présenté le plus souvent, hors compensation financière des mises à disposition versée par le programme 176.

¹⁴ Les montants du programme 216 et 176 comportent, sauf pour la Fondation Louis Lépine, les sommes compensant les mises à disposition mais ne valorisent pas les autres formes de mises à disposition de locaux, véhicules...

¹⁵ Outre un versement de 0,529, la Fondation Louis Lépine reçoit un versement de 0,063 M€ au titre de « taxes foncières ». A noter que la Fondation Louis Lépine bénéficie en outre d'une subvention de 0,493 M€ de la part de la Ville de Paris.

¹⁶ Association départementale d'action sociale police.

2.2. LES OPERATEURS LOCAUX CONTRIBUANT A L’ACTION SOCIALE

Localement, les organismes opérant dans le champ de l’action sociale du ministère sont de plusieurs ordres. Certains reçoivent une subvention globale de fonctionnement pour un ensemble d’actions et des subventions affectées par l’administration centrale pour les crèches, le logement ou la restauration, ces subventions étant alors ministérielles pour une part et interministérielles pour une autre part. D’autres, parfois dénommées amicales, sont bénéficiaires de subventions attribuées sur des crédits déconcentrés au titre soit de l’organisation de l’arbre de Noël (crédits spécifiques), soit de diverses propositions de loisirs (budget déconcentré d’initiative locale (BDIL)).

A titre d’exemple¹⁷, dans les Hauts-de-Seine, une association est dédiée à la gestion du restaurant inter-administratif et quatre associations de personnels interviennent dans le domaine des activités de loisirs ou de convivialité. Concernant ces dernières, la part des subventions de la préfecture ne dépasse pas les 23% (montant total de 31 000€).

Dans le Rhône, outre l’association Guy Hubert subventionnée au niveau national pour ses restaurants administratifs ainsi que l’association de gestion du restaurant Mazenod, quatre associations proposent aux agents du ministère des activités sportives ou culturelles (montant total de 22 000€).

Par ailleurs, la mission a relevé que quelques rares subventions étaient accordées sur les programmes 176 et 152 au titre de la réserve parlementaire¹⁸. Sans qu’il appartienne à la mission de se prononcer sur l’opportunité de tels versements, il apparaît souhaitable que des associations de fonctionnaires du ministère de l’intérieur n’en soient pas bénéficiaires de façon à éviter toute ambiguïté.

2.3. LA DIFFICULTE D’UN RECENSEMENT EXHAUSTIF

La réalisation d’un recensement exhaustif des opérateurs sociaux du ministère se heurte à plusieurs difficultés. La DRH et la DRCPN ont une responsabilité partagée pour la mise en œuvre de l’action sociale du ministère selon les secteurs d’intervention. En dépit de leur bonne coordination, il en résulte des sources de données distinctes qui traduisent également des financements sur des programmes budgétaires différents. D’autres services du ministère interviennent également dans la gestion des ressources humaines et donc de l’action sociale : préfecture de police, direction de la modernisation de l’administration territoriale (DMAT) pour les hauts fonctionnaires et dans une moindre mesure, la direction générale des étrangers en France (DGEF).

De plus, certains financements relèvent d’actions mixtes qui ont trait à la fois à l’action sociale en faveur des agents du ministère et à des actions en faveur des populations afin par exemple de renforcer le lien entre la police et les citoyens, (à titre d’exemple, la Fédération sportive de la police nationale). En outre, l’action sociale est mise en œuvre aux niveaux national et local, certaines associations locales pouvant être subventionnées par l’administration centrale directement ou par les préfectures sur les crédits déconcentrés (budgets déconcentrés d’initiative locale), comme exposé ci-dessus. Enfin, l’action sociale en faveur des gendarmes militaires et des personnels civils de la gendarmerie ayant opté pour la

¹⁷ Voir en annexe tableau détaillé.

¹⁸ Voir liste en annexe.

conservation de leur régime antérieur à l'intégration au ministère de l'intérieur relève du ministère de la défense et de l'action menée par la Fondation Maison de la gendarmerie.

Aucun recensement exhaustif n'est donc disponible et suivi par l'administration centrale. La DRH est sans doute la direction qui, en coordination avec la DRCPN, dispose de la vision la plus générale. Au cours de la mission, une première liste dressée par la DRH de 11 organismes bénéficiant de 11,2 M€¹⁹ a été portée à 25 organismes (dont 9 organismes mutualistes) correspondant à ceux liés par une convention avec le ministère ou bénéficiant d'effectifs mis à disposition, pour un montant total de 18,4 M€. 41% de ce montant est versé au titre de la compensation des charges salariales des agents mis à disposition (hors organismes mutualistes sauf la partie assistance de l'OMPN). A ces montants, il faut rajouter ceux versés à des organismes au plan local et les sommes correspondant directement à la prise en charge d'actions comme la restauration ou la réservation de logement.

Pour répondre à la commande de la lettre de mission et procéder à un recensement aussi exhaustif que possible, il a été procédé par entretiens, questionnaires aux services visités et extractions de données comptables tirées de Chorus. De cette enquête, il résulte qu'à des degrés certes très variables, le ministère verse des subventions à 392 organismes au niveau central ou local susceptibles d'œuvrer au titre de l'action sociale en faveur des agents (hors syndicats). Certaines associations manifestement relevant d'une mission de service public et donc subventionnées à un autre titre ont été exclues de ce décompte²⁰.

Les montants de subvention sont très variables (de 3,8M€ à la Fédération sportive de la police nationale à moins de 100€). Trois programmes sont principalement concernés : 216 CPPI, 176 PN et 307 AT (voir annexe). La mission n'a pas requis de données budgétaires en dehors du périmètre ministériel (défense pour la gendarmerie nationale et la sécurité civile, affaires étrangères pour les personnels relevant de la DGEF (immigration-asile), écologie pour les personnels relevant de la DSCR (sécurité routière). 17 associations bénéficient de versements au titre de deux des 3 programmes.

**Récapitulatif des subventions versées à des associations et fondations
susceptibles d'intervenir au profit de l'action sociale pour les agents du ministère,
hors prestations de service**

Programme	Nombre d'associations et fondations	Montant ²¹ (en M€)
216	117	12,7
307	120	1
176	169	5,6
152	2 ²²	0,5
Total	408 dont 17 bénéficiant deux ou trois programmes	19,8

Source : mission à partir des données DEPAFI et DGGN

¹⁹ Cette liste correspond à la somme de 11M€ présentée en CNAS comme représentant le total des subventions annuelles versées au titre du partenariat social : il en résulte une forte minoration de l'effort financier réalisé par le ministère.

²⁰ Exemple : la Fédération française de football qui bénéficie de 0,3ETP.

²¹ Hors valorisation de certains soutiens en nature.

²² Maison de la gendarmerie et association nationale des réservistes.

3 - L'ELABORATION D'UNE TYPOLOGIE CONTRIBUERAIT A CLARIFIER LES MODALITES DE SUIVI ET DE CONTROLE DES OPERATEURS SOCIAUX DU MINISTERE

Les présentations disponibles du bilan de l'action sociale ne détaillent pas les opérateurs sociaux qui y contribuent et la difficulté de leur recensement confirme une vision parcellaire de cet ensemble qui nuit à la capacité de pilotage, de suivi et de contrôle du ministère. C'est dans ce but que la mission propose une classification selon différents paramètres : par secteurs d'intervention, par public couvert, par nature de soutien du ministère, par mode de gestion et de gouvernance.

3.1. UN RECOURS A DES OPERATEURS SOCIAUX VARIABLE SELON LES SECTEURS D'ACTION SOCIALE

3.1.1. Des organismes généralistes et des organismes spécialisés

Les principaux organismes (FJM, FLL, ANAS, FMG) proposent des actions sur l'ensemble du champ restauration, logement, loisirs, vacances. D'autres ont une vocation univoque comme les associations de restauration ou quasi-univoque comme les amicales de personnel.

Quelques organismes interviennent sur certains secteurs seulement au profit des agents mais sont également mobilisés pour des actions liées aux missions du ministère (FSPN, International police association, Union des anciens combattants de la police et des professionnels de la sécurité intérieure, association des anciens combattants et résistants du ministère de l'intérieur, caisse de solidarité des cadres administratifs et techniques de la police nationale²³, ou encore l'association des démineurs de France).

²³ CSATPN qui édite le « répertoire national administratif ».

Présentation sectorielle des quelques organismes chargés de l'action sociale du ministère

Organisme	Secours	Restauration	Logement et hébergements spécialisés	Centres de vacances	Culture et loisirs	Sport	Petite enfance	Arbre de Noël
Généralistes	FJM FLL ANAS MG AGH	FJM FLL ANAS FMG AGH ADASP	FJM FLL ANAS FMG AGH ADASP	FJM FLL ANAS FMG	FJM FLL ANAS FMG AGH	FJM FLL ANAS FMG	FJM FLL ANAS FMG	FJM FLL FMG
Dédiés à l'assistance	OMPN OOPP		OMPN OOPP	OMPN			OMPN OOPP	
Action mixte pour les agents et pour une autre mission confiée par le ministère						FSPN Démailleurs de France Anciens combattants CASTPN		
Associations de restauration								
Amicales et associations locales de personnels		Associations locales			Associations locales	Associations locales		Associations locales

Source : mission

3.1.2. Les actions de solidarité et de secours

Les interventions de solidarité et de secours comprennent notamment des avances ou prêts d'honneur, des bourses d'études, des secours d'urgence. Au niveau central et local, les fondations, l'ANAS et de nombreuses associations contribuent à cette action en complément des secours mis en œuvre par l'administration après instruction des demandes par les commissions locales d'action sociale. La Fondation Maison de la gendarmerie assure cette mission pour la gendarmerie.

En outre, deux orphelinats (OMPN-A et la Fondation œuvre des orphelins de la PP) et la FJM, à travers la gestion du legs Daumard, se consacrent plus particulièrement au confort matériel et moral des enfants orphelins des policiers victimes de leur devoir.

3.1.3. Les spécificités du secteur de la restauration

Le secteur de la restauration fait appel à de nombreux organismes sociaux pour la mise en œuvre de l'action sociale ministérielle ou interministérielle en ce domaine. Sept organismes chargés notamment de la restauration, reçoivent des subventions nationales : la Fondation Jean Moulin qui gère plusieurs restaurants ouverts aux agents de l'administration centrale, l'ANAS, quatre associations départementales (ADASP) et l'association Guy Hubert. Ce sont les associations de restauration qui bénéficient de la masse la plus importante des subventions du programme 216. 156 versements de subventions sur ce programme sont faits à des associations qui interviennent par ailleurs au titre de la restauration. Ces associations bénéficient de 2,92M€ de subventions et de 2,088M€ en rémunération de prestations de restauration.

L'organisation interministérielle et ministérielle de la restauration

Les associations de restauration perçoivent plusieurs types de subventions : le montant d'une aide interministérielle (1,21€ par repas) versée par la DGAFP et une aide complémentaire du ministère de l'intérieur (1,14€ par repas). Les dépenses pour la restauration des agents prévues en LFI 2015 s'établissent à 10,824 M€ et à 14,1 M€ en ajoutant les prestations interministérielles de restauration, et cela hors personnels militaires de gendarmerie qui relèvent de l'action sociale des armées. Le ministère de l'intérieur a privilégié la formule des restaurants inter-administratifs (RIA) et des restaurants administratifs (RA), alors que d'autres départements ministériels ont développé des formules alternatives, comme les restaurants conventionnés, les espaces de restauration sur les lieux de travail (Ecologie) ou les titres-restaurants (Bercy). Le ministère de l'intérieur est aussi partie prenante dans des restaurants inter-administratifs (66 en 2013, 75 en 2010).

Les restaurants administratifs sont installés dans les locaux du ministère, dans les préfectures ou dans certains hôtels de police. Ils sont gérés, en règle générale, par une association des personnels, par une fondation ou plus rarement en régie directe. Dans 40% des cas, l'exploitation est confiée à un prestataire professionnel relevant du secteur privé (45 établissements (hors école de police et cantonnement de CRS), dont 17 relèvent de l'administration centrale et de la préfecture de police). Le modèle de la DSP de restauration été retenu pour la préfecture de police et pour la préfecture et l'hôtel de police du Nord.

Dans les communes ne disposant pas de structure de restauration collective ministérielle ou interministérielle, sont conclues des conventions de restauration, donnant lieu à des bons de réduction que les agents retirent à la préfecture et présentent au restaurateur de leur choix sur la liste des établissements conventionnés. Cette aide intervient sous deux formes, soit une aide complémentaire au repas de 2,5 € (mise en place dans 20 départements contre 12 en 2010), soit une aide complémentaire aux repas, modulée en fonction du prix demandé aux usagers fréquentant des RA ou des restaurants interentreprises dans une vingtaine de départements.

La fréquentation des restaurants administratifs est variable mais, dans plusieurs endroits, en baisse. Les tensions financières sur ce secteur paraissent importantes et l'ajustement des tarifs aux coûts est difficile²⁵. La gestion du personnel est également tendue et les effectifs très sollicités²⁶. Parfois, c'est l'administration elle-même²⁷ qui appuie la structure associative support du restaurant administratif pour la gestion lourde que l'association ne pourrait assumer (marchés...). Certains restaurants paraissent avoir en outre des difficultés à respecter l'ensemble des prescriptions techniques de santé et de sécurité²⁸.

La doctrine du ministère en ce secteur n'apparaît pas arrêtée sur les orientations souhaitables de long terme. Ainsi, en dépit du rôle jusqu'alors assumé par la Fondation Jean Moulin, le choix a été fait de recourir à un appel d'offres ouvert pour la restauration du site de Garance. Outre le mode de gestion, la politique tarifaire ne fait pas l'objet d'un choix clair de politique sociale. A la différence d'autres ministères (Justice), les tarifs de cantine ne sont pas

²⁴ PAP 2015.

²⁵ Voir par exemple l'ADASP 78.

²⁶ Voir par exemple ADASP 77 ou Association Guy Hubert.

²⁷ Exemple : bureau des affaires sociales de la préfecture 92.

²⁸ Voir les contrôles effectués par les ISST à la demande de la SDASAP-RH en 2011 et 2012.

ajustés en fonction du niveau des traitements (hors la subvention interministérielle en deçà de l'indice 466 net majoré).

3.1.4. Les spécificités du secteur du logement

L'aide au logement est sans doute celle qui suscite le plus d'attente dans les zones les plus urbanisées. L'action sociale intervient par deux vecteurs : la gestion de logements qui sont la propriété du ministère et les réservations de logement. Ces dernières ne sont souvent pas gérées par le bureau d'aide sociale des préfectures mais par l'UT-DRIHL et intégrées dans une approche d'ensemble des questions d'habitat. La coordination des services est cependant assurée par l'intermédiaire des assistantes sociales qui aident au montage des dossiers et orientent les demandeurs. Au niveau de l'administration centrale, c'est la DRCPN qui est chargée d'élaborer la politique ministérielle en ce domaine.

Outre les opérateurs sociaux principaux déjà cités, on peut mentionner des ADASP²⁹ qui gèrent des logements ou foyers d'urgence destinés notamment aux jeunes policiers ainsi que la Fondation Jules Lebaudy (0,46M€ en contrepartie de réservations de logement en 2014).

L'organisation de l'aide au logement

Les actions en faveur du logement au ministère de l'intérieur représentent le premier poste de dépense de l'action sociale (15,71 M€ en LFI 2015 ; 21,5 M€ en 2010). Cette politique, conduite depuis 2004 par la sous-direction de l'action sociale de la DRCPN, tend à développer une offre diversifiée de logements proposés aux fonctionnaires, essentiellement en faveur des policiers. Elle est mise en œuvre dans les zones sous tension (Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Rhône, Haute-Savoie, Isère) du fait de la rareté et de la cherté de l'offre des logements et dans le souci de fidéliser les personnels. Cette politique s'ordonne autour de trois axes :

a) L'augmentation de l'offre de logements sociaux

L'action du ministère vise à proposer un parcours résidentiel adapté aux évolutions familiales et personnelles des policiers affectés³⁰. En 2013, près de 16 M€ ont été alloués à la fois pour le paiement des échéances des opérations de réservation de logement conclues au titre des années précédentes, mais aussi pour la réservation de 432 logements nouveaux (225 logements livrés en 2013).

b) La réservation de logements sociaux

En Ile-de-France, la mission est assurée par la préfecture de police et dans le Rhône elle est confiée à l'association Guy Hubert.

En Ile-de-France, pour la recherche de logements privés à des loyers inférieurs à ceux du marché pour compléter l'offre du parc social, le ministère a mis en place un dispositif d'aide au logement de ses agents affectés sous la forme d'un partenariat signé en 1994 avec l'Union nationale des propriétaires immobiliers (UNPI), la Fondation Louis Lépine et la Fondation Jean Moulin. Le dispositif, étendu en 2007 en province, propose aux propriétaires privés de mettre à la location leur logement pour lequel est prévue une décote de loyer d'environ 15 à 20% par rapport au prix moyen du marché, en échange d'une garantie de

²⁹ « Maison de la police » de l'ADASP 78.

³⁰ Rapport CEGEFI/IGAS, *L'action sociale dans la fonction publique de l'Etat*, 2011, op-cit, p.69.

paiement du loyer illimitée dans le temps et sur le montant. Cette garantie est assurée par les fondations du ministère. La préfecture de police pilote le dispositif avec pour la région un ensemble de baux avec garanties de loyer d'environ 1500 en 2010 et de 1800 en 2013.

c) Le développement de l'accèsion à la propriété privée en Ile-de-France³¹

Depuis 2005, le ministère met en œuvre un prêt immobilier à taux zéro (PTZMI) destiné à aider les agents, principalement les policiers, à acquérir leur résidence en Ile-de-France dans une logique de fidélisation. En 2010, 308 agents en ont bénéficié et 231 en 2013.

3.1.5. Les spécificités du secteur de la petite enfance

De la même manière que pour le logement, la plus grande partie de l'aide à la petite enfance relève de la réservation de berceaux au sein de crèches privées, de statut associatif ou commercial. Les appels d'offres font l'objet de marchés publics ministériels ou interministériels. En ces cas, il s'agit de relations ordinaires entre l'administration et son prestataire. La crèche de Beauvau est en revanche confiée en gestion à la FJM.

L'organisation de l'aide à la petite enfance

Les prestations destinées à la garde d'enfant relèvent d'abord d'une politique interministérielle et s'établissaient à 24 M€ en 2010, dont 2,43 pour le CESU, 11,39 pour le programme de réservation de berceaux et 10,44 pour le financement des crèches administratives.

A l'instar des ministères chargés de la Défense, des Affaires étrangères et de la Culture, l'Intérieur a mis en place une politique de CESU complémentaire, en 2008, pour la garde d'enfants de 0 à 12 ans ouverts aux agents en situation de famille monoparentale, sous forme de CESU préfinancé. Il permet aux parents de payer directement les prestations de garde enfant de leur choix : assistantes maternelles, crèche, *baby sitting*³².

D'un montant de 300 € par an et par enfant, le CESU garde-enfant de 0-12 ans est cumulable avec les autres aides. Cette action a été étendue aux trois départements de la petite couronne intégrés au sein de la police d'agglomération confiée au préfet de police puis, en 2014, a été mis en place un nouveau CESU de garde d'enfant 6-12 ans ouverts aux agents servant en Ile-de-France.

Le financement de la réservation de places en crèches collectives (plus de 6M€) maintient le socle de 886 berceaux, dont 70% pour les agents en service en Ile de France.

Les aides à la scolarité ne font pas l'objet d'une action interministérielle. En 2010, le ministère allouait une aide de 0,75 M€, montant largement inférieur à celui de la Défense (3,2M€).

³¹ *Bilan de l'action sociale, op-cit*, p.13.

³² *Ibid*, p.81.

3.1.6. Les spécificités du secteur des centres de vacances

Seuls quelques organismes disposent de centres de vacances. Les centres dont le ministère est propriétaire sont confiés en gestion à la FJM. Face à des difficultés de gestion, certains centres locaux ont pu être repris par les grands opérateurs nationaux³³. Certains opérateurs sociaux sont également des organisateurs de voyage agréés.

Les centres de vacances et l'organisation de séjours

La FJM gère trois sites en région parisienne, trois maisons de vacances (Saint-Denis d'Oléron, Font-Romeu et Aydat) et une colonie de vacances (Château d'Oléron) et des séjours jeunes en France et à l'étranger.

La FLL organise des vacances de jeunes.

L'ANAS dispose de plusieurs structures familiales de vacances et deux colonies de vacances et de loisirs.

3.1.7. Les spécificités du secteur du sport

Le secteur du sport est animé par de grandes fédérations (FSPN) ou associations à vocation nationale qui interviennent pour le développement de la pratique du sport en tant qu'impératif lié à l'exercice du métier de policier et pour promouvoir, via le sport de haut niveau, les intérêts propres du ministère. L'ampleur des moyens mis à sa disposition a justifié une évaluation en 2004 recensant quatre grandes associations intervenant dans ce secteur³⁴. De nombreuses associations locales ou amicales proposent par ailleurs des offres d'activité sportive aux agents adhérents.

3.1.8. Les spécificités de l'arbre de Noël

L'organisation de l'arbre de Noël pour les enfants des agents du ministère est un moment de la vie collective et sociale du ministère à forte portée symbolique. La charge en revient aux Fondations Jean Moulin pour l'administration centrale et Louis Lépine pour la préfecture de police et aux services des préfectures qui en délèguent souvent la mise en œuvre à des associations ou amicales de personnel locales. La circulaire du 25 février 2009 en fixe le cadre pour les enfants des agents du ministère de l'intérieur³⁵. L'organisation de l'arbre de Noël pour les enfants des fonctionnaires de la police nationale affectés dans les services déconcentrés de l'État fait en outre l'objet d'une circulaire annuelle.

Pour les personnels du périmètre de la DRH, le montant des crédits consacrés à l'arbre de Noël est délégué en début d'année dans le cadre du budget globalisé de la préfecture (programme 307). Pour les enfants des personnels de la police nationale, les préfectures reçoivent délégation de crédits en provenance du programme 176. Pour les enfants de la

³³ Centre de la Néouvielle repris par la FJM.

³⁴ Rapport IGA 2004 04-025-01 sur *le sport associatif dans la police nationale* (cf p. 26-27) : en 2004, 922 ETP étaient consacrés au fonctionnement des associations sportives de la police (Fédération sportive de la police française /FSPF/ et fédération des clubs motocyclistes de la police française /FCMPN/) et aux activités sportives et 1,8 M€ en termes de moyens financiers.

³⁵ La circulaire du 25-2-2009 a remplacé une précédente circulaire DAPN/SDAS de 2006.

gendarmerie nationale, l'action est prise en charge par la Fondation Maison de la gendarmerie. L'organisation conjointe ou non pour les différentes catégories de personnels est laissée à l'appréciation locale. Un compte rendu d'utilisation est demandé par l'administration centrale et des règles précises sont fixées pour le recensement des enfants. En revanche, rien n'est dit sur les modalités d'utilisation des crédits directement ou par des organismes subventionnés, sur la nécessité éventuelle d'un appel à la concurrence et l'utilité d'un bilan qualitatif qui évalue la pertinence de l'organisation au regard du nombre d'enfants touchés et du nombre des enfants concernés.

De montant en moyenne relativement faible et fonction des effectifs concernés, ces versements constituent le motif principal des subventions versées à des associations par les programmes 307 et 176, les plus gros montants sont attribués à la FJM, à la FLL et à l'association Guy Hubert (Rhône).

3.2. UNE DEFINITION DES PUBLICS BENEFICIAIRES PARFOIS SOURCE DE CONFUSION

3.2.1. Le principe d'intervention pour l'ensemble des agents du ministère

De nombreux interlocuteurs de la mission ont fait part de leurs interrogations sur le public visé par tel ou tel organisme, ne sachant pas toujours qui pouvait être bénéficiaire de quoi. Cette confusion peut être source de malentendu, voire de préjugés négatifs ou jaloux fondés sur l'idée que certains agents sont mieux accompagnés que d'autres eu égard à leur corps ou service d'appartenance et non à leur situation personnelle ou familiale.

Cette mauvaise compréhension par les agents ne tient pas à un manque d'informations ou de communication de la part des services d'action sociale qui publient de nombreuses lettres diffusées largement via les correspondants d'action sociale. En revanche, les organismes eux-mêmes ne portent pas toujours un message clair. De la documentation consultée, seule la FJM précise sur ses brochures « *opérateur social du ministère de l'intérieur sans condition d'adhésion* » ou à la rubrique des bénéficiaires : « *l'ensemble des agents du ministère de l'intérieur, policiers et agents de l'administration centrale, des préfectures, des personnels civils et militaires de la gendarmerie et des partenaires sans distinction géographique* ». Les livrets d'accueil des agents que la mission a pu consulter³⁶, notamment dans les services de police, ne mentionnent qu'un nombre limité d'organismes et jamais l'ensemble des organismes généralistes dont les prestations sont pourtant destinées à l'ensemble des agents (ainsi la Fondation Jean Moulin n'est pas systématiquement citée).

Le principe d'une action sociale généraliste pouvant bénéficier à tous les agents du ministère de l'intérieur mériterait d'être réaffirmé tout en précisant et en clarifiant la présentation des aides spécifiques liées aux métiers de police et de gendarmerie. La diffusion dans les livrets d'accueil d'une présentation-type, complétée localement, assurerait une homogénéité de l'information et pourrait contribuer à dissiper des malentendus tout en participant à la construction d'une culture ministérielle atténuant notamment les clivages entre administratifs et policiers.

³⁶ DTSP 92, préfecture 69 et DDSP 69.

Recommandation n°1 : Réaffirmer le principe d'une action sociale au profit de tous les agents. Le cas échéant, clarifier la présentation des aides et accompagnements spécifiques à certaines catégories d'agents (policiers, gendarmes) ; diffuser une information harmonisée dans les livrets d'accueil, complétée localement. Service responsable : DRH en liaison avec DRCPN et DGGN

3.2.2. Les actions subventionnées et les autres réservées aux adhérents

Certaines prestations, par ailleurs faisant l'objet de convention avec l'administration, comme la restauration, ne sont délivrées que sous réserve d'adhésion. La formalité est facile à accomplir puisqu'il suffit par exemple de s'acquitter de sa cotisation au moment de l'inscription à la cantine, nécessaire pour l'obtention de la carte d'accès au restaurant³⁷. Toutefois, cette pratique d'adhésion obligatoire interroge dans la mesure où elle lie le bénéfice d'une prestation ministérielle à l'adhésion à un organisme privé. Au-delà d'un doute juridique sur la validité du dispositif surtout pour les fondations et associations bénéficiant de la reconnaissance d'utilité publique, la pratique induit un fonctionnement qui peut être source d'ambiguïtés. Certes, cela peut être le moyen de sensibiliser les agents à la gestion en partie bénévole du restaurant et de les informer plus généralement sur les autres activités de l'association. Cependant, il est vraisemblable que le nombre d'adhérents reflète moins le nombre d'agents intéressés par cette démarche d'action collective que le nombre d'agents motivés par l'accès à une restauration à moindre coût sur leur lieu de travail.

Après vérification du cadre juridique, il serait opportun que l'administration fixe une règle générale pour les organismes qui lui sont liés en exigeant par exemple que l'adhésion ne soit que facultative pour l'accès aux prestations conventionnées ou à certaines d'entre elles.

Recommandation n°2 : Vérifier pour les prestations conventionnées le caractère facultatif de l'adhésion pour les fondations et associations reconnues d'utilité publique, d'une part et les associations régies par la loi de 1901, d'autre part. Engager un échange avec les opérateurs sociaux sur cette question. Services responsables : DLP AJ et DRH

3.2.3. Le cas particulier des agents de l'Ile-de-France

En Ile-de-France, la situation des personnels nouvellement intégrés aux services de la préfecture de police suscite des interrogations sur une éventuelle extension à leur profit du bénéfice de la Fondation Louis Lépine. Cette dernière opère en effet au profit exclusif des agents de la préfecture de police et bénéficie à ce titre d'une aide à la fois de l'État et de la Ville de Paris. Les policiers des départements de la petite couronne continuent de relever de l'action sociale départementale organisée par les préfectures des départements concernés. Toute évolution en ce domaine appellera une mesure de l'impact non seulement pour la Fondation Louis Lépine et les agents concernés mais également pour l'action locale en faveur des autres personnels des départements concernés ainsi que pour la Fondation Jean Moulin. En effet, compte tenu des effectifs importants concernés, il pourrait en résulter des déséquilibres pour certaines activités.

³⁷ Cas de l'association Guy Hubert comme en atteste le livret d'accueil remis aux agents affectés en DDSP 69 ou en préfecture du Rhône.

Leur vocation sociale commune et la réflexion sur leur périmètre d'action géographique devraient offrir l'occasion d'une meilleure connaissance mutuelle de la Fondation Jean Moulin et de la Fondation Louis Lépine afin d'éviter des incompréhensions et de favoriser tous les partenariats possibles.

Recommandation n°3 : Faire une étude d'impact avant toute extension éventuelle du champ des bénéficiaires de la Fondation Louis Lépine. Saisir l'occasion pour encourager les deux fondations (FJM et FLL) à développer leur partenariat. Services responsables : Préfecture de police, DRH et DRCPN

3.2.4. Le cas particulier des personnels civils et militaires de la gendarmerie

Les personnels civils de la gendarmerie nationale bénéficient soit de l'action sociale de la défense s'ils ont choisi de conserver ce régime au moment de leur intégration au ministère, soit de l'action sociale valant pour l'ensemble des agents du ministère.

Les personnels militaires relèvent de l'action sociale du ministère de la Défense en application de l'annexe 4 de la délégation de gestion-cadre conclue en 2008 entre le ministère de l'intérieur et le ministère de la défense.

L'action sociale des personnels militaires

Le statut général des militaires, sans définir précisément la teneur de l'action sociale, renvoie au décret la fixation des « *conditions dans lesquelles les familles des militaires, ainsi que les retraités militaires, les anciens militaires et leurs familles bénéficient des soins du service de santé des armées et de l'aide du service chargé de l'action sociale des armées* ». ³⁸

A l'égard des forces armées, les préoccupations relatives à « *l'amélioration des conditions de vie des agents* » sont aussi présentes. Ainsi, l'article D.4122-2 du code de la défense dispose que « *lorsqu'il exerce une autorité en tant que chef, le militaire (...) 7° porte attention aux préoccupations personnelles des subordonnés et à leurs conditions matérielles de vie ; il veille à leurs intérêts et, quand il est nécessaire, en saisit l'autorité compétente* ». Ce sentiment de responsabilité est parfois, sur le terrain, source de difficultés quant à la définition des limites et de la teneur de l'action sociale, mise en œuvre par des services particuliers du ministère de la défense, par rapport au commandement.

L'IGESA a été créée par une loi de 1966. Depuis la modification de l'article L. 3422-1 de ce code en 2005³⁹, cette institution est qualifiée d'établissement public à caractère industriel et commercial, placé sous la tutelle du ministre de la défense.

³⁸ Article L. 4123-2 du code de la défense et textes cités en annexe.

³⁹ Loi n° 2005-1550 du 12 décembre 2005.

Le décret d'application de ces dispositions nouvelles n'est intervenu que quelque cinq ans plus tard, le 5 janvier 2010⁴⁰, en raison de désaccords durables entre le ministère de la défense et le ministère chargé du budget sur les modalités de placement de la trésorerie de l'établissement.

L'institution, dépourvue d'agent comptable, est soumise aux règles du droit privé pour sa gestion financière et comptable. Ses actes de gestion sont donc soustraits aux règles de la comptabilité publique.

Depuis 2005, l'article L. 3422-3 du code de la défense prévoit que l'IGESA est dirigée par un directeur général nommé par arrêté du ministre de la défense et administrée par un conseil de gestion de 26 membres représentant les usagers, l'administration, les personnels ainsi que de personnalités qualifiées désignées par le ministre de la défense ; le président est nommé par décret.

Depuis une dizaine d'années, les missions de l'établissement sont exercées dans le cadre défini par une convention pluriannuelle d'objectifs et moyens.

Source : DGGN

En outre, les gendarmes bénéficient de l'action de la Fondation Maison de la gendarmerie dont les actions sont réservées aux seuls gendarmes et à leurs ayant-droits.

3.3. UNE DEPENDANCE PLUS OU MOINS FORTE A L'EGARD DES SOUTIENS DU MINISTERE

3.3.1. Des organismes directement dépendant du soutien humain, financier, matériel ou moral du ministère

Le soutien du ministère prend des formes variables : mises à disposition d'agent, autorisations d'absence pour les bénévoles, subvention, mise à disposition de matériels, de fournitures, de véhicules, de locaux.

Les organismes étudiés sont très diversement dépendants de ce soutien ministériel sur un plan financier. L'étude⁴¹ faite de 5 des principaux montre ainsi un ratio de dépendance plus ou moins important allant de 3,5% à 87% du budget de l'organisme. Une remise en cause du subventionnement de certains organismes pourrait, soit compromettre leur existence, soit obliger les entités réalisant des prestations facturées à revoir à la hausse leur politique tarifaire afin de couvrir les charges supplémentaires. Toutes les structures profitent d'une mise à disposition de moyens matériels et/ou humains par le ministère qui n'apparaît pas, semble-t-il, systématiquement dans les comptes.

⁴⁰ Décret n° 2010-7 du 5 janvier 2010 modifiant le code de la défense et relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'institution de gestion sociale des armées.

⁴¹ Voir annexe.

Situation financière et degré de dépendance des organismes

	Budget (M€)	Ratio de dépendance / subventions publiques	Equilibre financier et dépendance globale
FJM	16,2 M€	45%	Pas de difficultés financières, très forte dépendance, résultats hétérogènes des activités, vétusté de certains équipements
FMG	13,3 M€	3,5%	Pas de difficultés financières, gestion intégrée au sein de la DGGN et faible dépendance financière
FLL	11,1 M€	11%	Pas de difficultés financières, gestion intégrée au sein de la PP et dépendance très forte
ANAS	11 M€	23%	Situation déficitaire en 2013, dépendance très forte
FSPN	4,3 M€	87%	Equilibre financier juste, très forte dépendance
OOPP	1,1 M€	17,5%	Pas de difficultés financières

Source : analyse financière de la cellule d'audit comptable – voir détail en annexe et audit de la Fondation Louis Lépine (rapport IGA 2015)

Compte tenu de l'importance de l'activité de ces organismes pour les agents du ministère et de leur degré plus ou moins grand de dépendance, la réalisation d'une analyse financière succincte à chaque renouvellement de conventions d'objectifs paraît indispensable. Un outil simple d'utilisation pourrait également être diffusé aux services d'action sociale des préfectures.

Recommandation n°4 : Réaliser une analyse financière succincte des fondations et associations systématiquement avant toute nouvelle convention. Diffuser aux préfectures un outil simple d'utilisation dans ce but. Services responsables : DRH et DEPAFI

Quelles que soient l'ampleur et la nature du soutien, l'objet même de ces organismes les lie au ministère puisque leur vocation est d'intervenir au moins partiellement au bénéfice d'agents du ministère, voire pour son compte par délégation de l'action sociale. La question peut d'ailleurs se poser en sens inverse de la position à tenir à l'égard d'associations qui se prévalent de leur intervention au bénéfice d'agents du ministère sans avoir aucune relation avec ses services.

Recommandation n°5 : Vérifier le caractère légal des associations se déclarant agir au bénéfice des agents du ministère de l'intérieur. Services responsables : DGPN, DGGN

3.3.2. Des organismes dotés de ressources propres tirées de leur activité, de dons ou de legs

Les fondations et les associations bénéficient toutes de ressources propres d'activité tirées des ventes et des adhésions et de dons reçus de personnes morales ou privées ainsi que de legs parfois assortis de conditions d'emploi. L'action sociale ministérielle bénéficie par exemple de la contribution financière de l'AGIRA⁴² qui fait l'objet d'un reversement aux programmes 216 et 152.

⁴² Association pour la gestion des informations sur le risque en assurance (AGIRA). Voir protocole d'accord du 24 août 2010 entre le ministère de l'intérieur et la fédération française des sociétés d'assurance, avenant n°4.

3.4. DES MODES DE GESTION ET DE GOUVERNANCE FORTEMENT MARQUES PAR L'HISTOIRE

Les modes de gestion et de gouvernance des opérateurs sont encore fortement marqués par l'histoire. Leur statut d'association ou de fondation, leur reconnaissance d'utilité publique sont les expressions des évolutions de l'action sociale ministérielle.

3.4.1. Une gouvernance marquée par une représentation très variable de l'administration

Des opérateurs sociaux historiques ont même été parfois suscités par l'administration. Il en résulte des modes de gouvernance très variés associant souvent les partenaires sociaux syndicaux.

Dans certains organismes, la place de l'administration est prépondérante et ce sans lien direct avec la part des subventions publiques. Suite à un avis rendu par le Conseil d'Etat interrogé par le ministère en 2003⁴³, la Fondation Jean Moulin a fait l'objet d'une réorganisation tendant à rapprocher ses statuts de ceux du droit commun des fondations. De ce point de vue, la gouvernance de plusieurs opérateurs sociaux appelle des interrogations. La présidence du conseil d'administration est assumée par le préfet de police à la Fondation Louis Lépine et à la Fondation des orphelins de la préfecture de police. A la Fondation Maison de la gendarmerie, la présidence est exercée par le directeur général de la gendarmerie nationale. Ces situations ne paraissent pas conformes à la nécessaire distinction entre gestion publique et gestion privée. La modification des statuts et de la gouvernance de la Fondation Louis Lépine, engagée par le préfet de police, permettra de clarifier la situation actuelle.

A l'inverse, la dépendance à l'égard des subventions du ministère et le fait d'exercer une mission d'action sociale pour les agents doivent induire un droit de regard de l'administration allant au-delà du simple dialogue de gestion, *a fortiori* lorsque l'organisme est reconnu par ailleurs d'utilité publique. Ainsi, l'absence de tout représentant de l'administration au conseil d'administration des associations comme l'ANAS prive le ministère d'information et de capacité d'orientation.

Recommandation n°6 : Engager le réexamen des conditions de gouvernance des organismes de façon à assurer la séparation entre les opérateurs sociaux et l'administration, tout en assurant la représentation de cette dernière. Services responsables : DRH, DRCPN, PP, en liaison avec la DLPAJ

3.4.2. La notion de gestion à titre exclusif

Conformément à la loi, l'arrêté ministériel du 22 juin 2009 précité confie à titre exclusif à trois organismes, la FJM, l'ANAS et l'AHMI, la gestion des prestations sociales listées par l'arrêté. La mission a sollicité l'avis de la DLPAJ sur la légalité de cet arrêté précité. Il apparaît que l'acte n'était pas nécessaire sur un plan juridique, s'agissant de relations nécessairement finalisées par une convention. Toutefois, cela n'entache pas sa légalité. De même, la notion de gestion confiée à titre exclusif ne semble pas exclure le cas

⁴³ Avis publié du Conseil d'Etat sur la Fondation Jean Moulin du 23 octobre 2003.

échéant que l'administration choisisse de confier à plusieurs organismes la mise en œuvre de telle ou telle prestation. Pour éviter toute ambiguïté, il conviendrait soit d'abroger cet arrêté, soit de le compléter par d'autres opérateurs et le cas échéant d'assurer par d'autres modalités la publication de la liste des opérateurs sociaux du ministère. Cette liste permettrait de mettre en œuvre une typologie des organismes distinguant les opérateurs sociaux fortement dépendant du ministère, soit financièrement, soit fonctionnellement, et ceux dont le soutien marque une forme d'encouragement de l'administration sans représenter d'enjeu suffisamment fort pour justifier un niveau élevé de dialogue de gestion.

Recommandation n°7 : Abroger ou compléter l'arrêté ministériel de 2009 confiant à une fondation et des associations la gestion de prestations d'action sociale pour les agents du ministère. Publier régulièrement une liste des organismes d'action sociale soutenus par le ministère. Service responsable : DRH

IIÈME PARTIE LA RELATION PARTICULIERE AU MINISTERE JUSTIFIERAIT UN PILOTAGE DES OPERATEURS SOCIAUX AVEC DES OBJECTIFS DE BONNE GOUVERNANCE ET L'ASSURANCE D'UN CONTROLE EXTERNE

1 - LE ROLE DES ORGANISMES CONSULTATIFS DOIT ETRE RENFORCE DANS UN SOUCI DE TRANSPARENCE ET DE PLUS GRANDE COHERENCE DE L'ACTION SOCIALE

1.1. LE ROLE EN DEMI-TEINTE DE LA COMMISSION NATIONALE D'ACTION SOCIALE (CNAS)

Dans le paysage fragmenté de l'action sociale au sein du ministère de l'intérieur, la CNAS est censée jouer un rôle particulier compte tenu du caractère transversal de sa composition, qui associe la sphère police à celle de l'administration territoriale, et de ses attributions consultatives sur toutes les questions relatives aux orientations de la politique ministérielle d'action sociale⁴⁴. Ce ministère a fait le choix de se doter, depuis 1992, sans y être obligé, d'une instance consultative unique, mettant en œuvre dans sa plénitude le principe de participation des fonctionnaires « *à la définition et à la gestion de l'action sociale (...) dont ils bénéficient ou qu'ils organisent* », posé par le statut de la fonction publique⁴⁵.

Ainsi piloter l'action sociale, c'est avant tout définir une stratégie avec la participation des organisations syndicales représentatives, réunies dans une instance nationale de concertation, qui devrait être, en principe, indépendante des organismes à vocation sociale subventionnés par le ministère.

La recomposition de la CNAS est en phase d'arbitrage, rendue nécessaire pour tenir compte des résultats des dernières élections professionnelles qui se sont tenues en décembre 2014. Cette recomposition doit être menée à bonne date, sous peine de ralentir le rythme de travail de cette instance, notamment celui des groupes de réflexion qu'elle a mis en place et aussi de paralyser, par ricochet, l'activité des CLAS.

Dans l'ancienne composition de la CNAS, son vice-président assumait des fonctions exécutives au sein de l'ANAS. Déjà dénoncée par l'IGA en 2004⁴⁶, cette confusion des genres devrait cesser où l'on voit un dirigeant d'un organisme attributaire de subventions du ministère être placé en position de juge et partie, en étant vice-président d'une commission où sont examinés les orientations de la politique d'action sociale et ses moyens. Certes, il s'avérerait difficile de prévoir une disposition qui empêcherait ce type de cumul et qui irait à l'encontre de la liberté de désignation par les organisations syndicales de leurs représentants dans les organismes consultatifs. Pour autant, la mission ne peut que recommander à l'administration de tutelle de faire prévaloir dans sa concertation avec les organisations syndicales l'exigence, de nature déontologique, d'une séparation stricte entre les fonctions. Les dirigeants des opérateurs sociaux doivent rester dans leur rôle de prestataires.

⁴⁴ Article 7 de l'arrêté du 30 mars 2011 relatif à la CNAS.

⁴⁵ Alinéa 2 de l'article 9 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

⁴⁶ Rapport IGA, *Vers une action sociale renouvelée au ministère de l'intérieur*, op-cit, 2004, p.31.

C'est à cette condition que la clarification des rôles et des modes de représentation permettra à la CNAS d'exercer l'ensemble de ses attributions.

L'impression d'ensemble qui se dégage des entretiens que la mission a menés avec les représentants des personnels au sein de la CNAS est celle d'une critique du manque d'information sur les opérateurs sociaux, tout en reconnaissant la démarche dynamique des groupes de réflexion mis en place depuis 2012 (en 2013, 15 réunions se sont tenues⁴⁷). Il ressort de l'examen des procès-verbaux de l'assemblée plénière et des réunions du bureau tenues depuis 2011⁴⁸ qu'à aucun moment, la CNAS n'a été consultée sur les conventions (CPOM, convention financière, convention de mise à disposition) qui lient le ministère aux opérateurs sociaux (fondations et associations reconnues d'utilité publiques, associations) ni aux subventions dont ils bénéficient.

La mission estime donc indispensable de rendre à la CNAS sa vocation originelle qui doit être, légalement, saisie pour avis des dispositifs conventionnels entre le ministère de l'intérieur et les opérateurs sociaux. Elle insiste pour que la DRH, en charge du secrétariat de la CNAS⁴⁹, restitue à la CNAS l'intégralité de ses compétences.

Recommandation n°8 : Sous réserve du non-cumul de mandat de représentant à la CNAS avec une fonction exécutive d'un opérateur, présenter à la CNAS les projets de conventions pluri-annuelles d'objectifs et de moyens avec les opérateurs sociaux nationaux. Service responsable : DRH.

En contrepoint de ce constat, la mission juge positive la dynamique de travail de la CNAS qui a mis en place depuis 2012 des groupes de réflexion sur différents sujets⁵⁰, tels celui sur la restauration (adaptation de la restauration des personnels à horaires décalés), sur le logement social (aménagement du dispositif d'accession à la propriété, redynamisation du PTZMI par la réévaluation du plafond tenant compte de la situation familiale), la rénovation des mécanismes d'octroi des prestations sociales (basés sur une refonte des grilles de barème prenant en compte le revenu et la composition de la famille), les aides à la petite enfance (CESU pour la garde des enfants de 5-12 ans).

Pour autant, le travail de réflexion de fond de la CNAS semble souffrir de l'éparpillement qui caractérise l'organisation de l'action sociale au sein de ce ministère. Les travaux de la CNAS et des directions des ressources humaines devraient pouvoir s'appuyer sur des données et des statistiques plus complètes. Actuellement, la DRH qui assure l'animation de la CNAS s'appuie sur les remontées d'information tirées de l'outil de gestion financière et statistique (OFGS) et du contrôle annuel de l'emploi des crédits délégués aux CLAS⁵¹ ainsi que sur les données collectées pour l'élaboration du bilan social annuel. La politique sociale menée par l'administration à l'égard de ses agents mériterait des mesures opérationnelles, structurées et pérennes pour collecter l'information, la comparer, la partager et l'évaluer. Le ministère de l'intérieur pourrait s'inspirer de l'organisation du Centre de

⁴⁷ *Bilan de l'action sociale du ministère de l'intérieur*, 2013, *op-cit.*, p.11, consultable sur le site internet de ce ministère.

⁴⁸ Procès-verbaux des réunions de l'assemblée plénière de la CNAS du 11 janvier 2012 et des 4 février et 19 décembre 2013, du bureau de la CNAS du 25 novembre 2011, des 11 janvier, des 29 mars et 1^{er} octobre 2012, des 14 janvier et 12 avril 2013, du 13 février 2014.

⁴⁹ Article 12 de l'arrêté du 30 mars 2011 précité.

⁵⁰ Cf., le procès-verbal de l'assemblée plénière de la CNAS des 4 février et 1^{er} décembre 2014, *op-cit.*

⁵¹ Source : DRH.

gestion des œuvres sociales des établissements hospitaliers⁵² (CGOS), qui fait régulièrement le point sur les prestations sociales allouées aux personnels de la FPH et qui évalue, à intervalle régulier, la politique sociale menée dans les hôpitaux, et cela sur la base d'une typologie des bénéficiaires des prestations. Position qui lui a permis de développer des prestations inédites, comme, par exemple, l'allocation « études, éducation, formation », qui prend en charge le coût des études et des activités périscolaires de 450 000 enfants.

Une telle fonction d'observation permettrait, dans un univers budgétaire contraint, de s'interroger sur le bien-fondé des aides accordées, de leurs adaptations aux évolutions de l'environnement économique et social, de systématiser des études d'impact de toute décision relative à la mise en œuvre d'une nouvelle prestation.

Recommandation n°9 : Développer la fonction d'observation de l'action sociale du ministère de l'intérieur. Services responsables : DRH et DRCPN.

1.2. UNE MEILLEURE RECONNAISSANCE DES CLAS ET UN RENFORCEMENT DES SERVICES CHARGES D'ACTION SOCIALE

Les interlocuteurs de la mission, administratifs et syndicaux, ont souligné le rôle positif joué par les commissions locales d'action sociale (CLAS) du fait de leur proximité avec les agents. Il est vrai que le ministère de l'intérieur a fait, de longue date, le choix d'un fort maillage local, avec des services sociaux affectés au plus près des agents et en privilégiant l'échelon départemental. Chaque correspondant d'action sociale dans les départements est investi d'une lettre de mission, ayant des tâches d'information, de communication, de service de proximité⁵³.

Les CLAS, présidées par les préfets de département, ont vocation à connaître de l'animation et de l'exécution des missions d'action sociale, de l'utilisation des budgets déconcentrés d'initiative locale (BDIL)⁵⁴. Elles disposent d'un règlement intérieur. Les BDIL sont composés d'une part fixe de 3500€ et d'une part variable calculée en fonction des effectifs concernés. L'enveloppe des BDIL s'établissait en 2014 à 2,17 M€ pour un effectif de 176 562 agents⁵⁵. Les actions éligibles sont déterminées par une circulaire ministérielle⁵⁶ et portent sur le social, l'accompagnement des personnels, l'éducation et la petite enfance, les actes de la vie quotidienne, les loisirs socio-culturels⁵⁷. Sont exclues du champ des BDIL les

⁵² Rapport CGEFI/IGAS sur l'action sociale dans la fonction publique de l'Etat, op-cit, p.49 : Association loi 1901 au service de plus de 934 000 agents de la fonction publique hospitalière, le CEGOS est une association 1901 agréée par le ministère chargé du travail. L'article 59 de la loi n°99-641 du 27 juillet 1999 portant création d'une couverture maladie universelle et de diverses mesures d'ordre social précise que les personnels des établissements mentionnés à l'article 2 de la loi n°86-33 du 9 janvier 1986, en activité ou retraités et, dans certaines conditions, les membres de leur famille bénéficient de l'action sociale, culturelle, sportive ou de loisirs mentionnée à l'article 9 du titre 1er du statut général des fonctionnaires. La prise en charge de cette action sociale est assurée par une contribution annuelle de ces établissements, gérée par le CGOS, dont le taux et l'assiette sont fixés par le ministère des Affaires sociales et de la Santé (1,5 % de la masse salariale, hors corps médical au 01/01/2013). Cette contribution est versée à l'un des organismes, agréés par l'Etat, chargés de sa gestion et de sa mutualisation et dont la gestion est assurée de manière associative par des représentants du personnel et des représentants de l'administration hospitalière. Au 1er janvier 2013, 2 427 établissements étaient adhérents au C.G.O.S et le nombre total de leurs personnels non médicaux était de 934 249.

⁵³ Circulaire ministérielle du 3 juin 2013 : Nouvelle lettre de mission des correspondants de l'action sociale.

⁵⁴ Cf. l'article 11 de l'arrêté ministériel du 28 septembre 2011 relatif aux commissions locales d'action sociale et au réseau d'action sociale du ministère de l'intérieur.

⁵⁵ Source : DRH.

⁵⁶ Circulaire ministérielle du 13 novembre 2009 relative aux BDIL, pp.3 et 4..

⁵⁷ En 2013, sur une enveloppe globale de 1 954 38 €, 247 792€ étaient alloués à l'aide à la personne (CESU, tickets services, 48 919 € aux aides à la scolarité, 21 257€ pour l'accueil des nouveaux arrivants).

actions qui se traduiraient par l'attribution d'une prestation sociale prenant le caractère d'une allocation financière, telles les actions assimilables aux aides nationales (réservation de berceaux, réservation de logements, restauration), les dépenses d'investissement et de fonctionnement ainsi que les actions en matière d'hygiène, de sécurité et de prévention médicale. Par ailleurs, la mission a noté la bonne pratique, depuis 2009, des journées nationales des vice-présidents des CLAS.

Il reste que l'organisation locale de la formation connaît encore des difficultés :

- le constat du rapport Blanchard⁵⁸, effectué en 1995, reste en partie d'actualité : la gestion des personnels reste avant tout une gestion des carrières, centrée sur l'application des statuts plus que sur la gestion concrète de femmes et d'hommes ;
- la formation spécifique des personnels à l'action sociale reste toujours un objectif⁵⁹, qui devrait concerner non seulement les agents en charge de l'action sociale mais aussi les personnels des services des ressources humaines. Or, il s'avère que la DRH n'offre pas de formation métiers⁶⁰ dans ce domaine, si ce n'est une formation pour la prise de poste des chefs de SDAS. Un projet serait en cours pour intégrer un module spécifique « action sociale » dans le cadre du parcours des chefs de bureau des ressources humaines.

La mission préconise une action de formation structurée dans le domaine de l'action sociale, à l'instar de la gendarmerie qui a su développer des parcours professionnels spécifiques et valorisants⁶¹. Il importe, en effet, s'agissant des personnels exerçant dans le domaine des RH, de prendre en compte notamment le besoin de sécurité juridique (risque de gestion de fait⁶², mise en concurrence en conformité avec le droit européen⁶³ ou le droit interne).

Pour ces motifs, il est proposé l'introduction d'une « formation-métiers » à l'action sociale abordant notamment ces notions dans le cadre du parcours des personnels chargés des ressources humaines dans les services préfectoraux.

⁵⁸ 1995, Commissariat général du Plan, *L'action sociale de l'Etat en faveur de ses agents*, A.Blanchard, 1995, La Documentation française, p.111.

⁵⁹ Cf. le rapport IGA de 2004, *Vers une action sociale renouvelée au ministère de l'intérieur*, op-cit, p.16 qui relevait que l'action sociale n'était incluse dans aucun programme de formation et que la fonction de gestion des ressources humaines s'ouvrait difficilement à l'action sociale, omettant de mesurer l'interaction entre vie professionnelle et vie personnelle et familiale et d'utiliser l'outil de l'entretien d'évaluation pour faire le lien avec l'action sociale.

⁶⁰ Cf. le programme de formation des agents de l'administration territoriale de février 2015 de la sous-direction du recrutement et de la formation (consultable sur le site internet du ministère de l'intérieur) qui est dépourvu d'offres en matière d'action sociale.

⁶¹ Rapport IGA/IGF, *Organisation et fonctions-supports du ministère de l'intérieur*, 2015, p.28.

⁶² Cf. le rapport de l'IGAS de 2002 sur *l'action sociale de l'Etat en faveur de ses agents*, p.15, qui cite le cas de la participation fréquente des autorités administratives ayant pouvoir de décision aux conseils d'administration des organismes d'action sociale (cf. l'arrêt provisoire de la Cour des comptes du 20 juin 2001 prononcée à l'encontre des directeurs et sous-directeurs du ministère de la justice).

⁶³ Directive n° 92/50. La mission a pris connaissance de la note de la direction des affaires juridiques du ministère chargé de l'économie du 17 mai 2011 à la DGAFP sur le régime des contrats de réservation de places de crèches avec les opérateurs de gestion de garde collective qui conclut à la soumission de ces contrats, assimilés à des marchés de service, au code des marchés publics, ainsi qu'au caractère exceptionnellement limité des possibilités de recours à la procédure de marché négocié sans publicité (cas où le prestataire de services serait le seul capable de réaliser la prestation faisant l'objet du marché, cf. CE 19 sept.2007, *CA de Saint-Etienne* et CJCE, 2 juin 2005, *Commission c/République hellénique*, Aff. C-394/02).

Recommandation n°10 : Instaurer une offre de formation en matière d'action sociale au profit des personnels exerçant dans les services des ressources humaines des préfectures intégrant le suivi des opérateurs sociaux. Service responsable : DRH.

2 - LE DIALOGUE DE GESTION ENTRE LE MINISTERE DE L'INTERIEUR ET LES OPERATEURS SOCIAUX EST A DENSIFIER

La mission a noté plusieurs cas de figure dans l'exercice du dialogue de gestion, parfois inexistant ou inopérant compte tenu de l'intrication entre la tutelle et l'opérateur, à renforcer eu égard à l'ampleur des financements ou quelques fois en progrès. Une activation du dialogue de gestion s'impose donc.

2.1. UN DIALOGUE DE GESTION A INTENSITE VARIABLE

Le dialogue de gestion entre l'administration et ses opérateurs s'organise autour d'une convention pluri-annuelle d'objectifs et de moyens, d'une convention financière annuelle et de conventions spécifiques notamment pour les mises à disposition de personnels ou de locaux (voir en annexe à titre d'exemple la liste des conventions conclues avec la FJM). Les associations intervenant dans les périmètres départementaux ou régionaux contractent avec le préfet concerné.

2.1.1. Dans certains cas le dialogue de gestion est inexistant

La mission a constaté l'absence avérée de dialogue de gestion avec l'ANAS. La première convention avec l'ANAS date du 1^{er} août 2003 et a été suivie de trois conventions triennales. Le partenariat contractuel avec l'ANAS s'organise autour d'un ensemble de conventions : une convention d'objectifs 2012-2014, financée sur le programme 216, posant le principe de la mise à disposition de fonctionnaires contre remboursement par l'association et d'autorisations d'absence (ASA), une convention de mise à disposition (MAD) avec un nombre d'agents passant de 40 ETPT à 32, une convention spécifique pour la mise à disposition de personnels pour le fonctionnement de centres de vacances (1945 jours fonctionnaires) et une convention financière annuelle destinée à compenser à l'identique le coût des personnels mis à disposition en année n-1, son montant s'établissant en 2014 à 2 915 949 €⁶⁴. Ces conventions sont en cours de renouvellement et seraient subordonnées à l'établissement d'un dialogue de gestion⁶⁵.

En effet, il est constant, s'agissant de l'ANAS, que si les procédures formelles sont respectées, avec un cadre conventionnel légal, des arrêtés de mise à disposition d'agents en bonne et due forme, le dialogue de gestion est inexistant⁶⁶. Une note du directeur de la

⁶⁴ Cette subvention se décompose ainsi: 2 819 290 € au titre de la participation au remboursement des personnels en MAD, 50 000 € de remboursement des séjours enfants, 31000 d'aide à l'équipement et 21 000 € pour le fonctionnement du centre de vacances de Rivesaltes.

⁶⁵ Source : note des directeurs de la DRCPN et de la DRH au directeur du cabinet du ministre de l'intérieur du 25 février 2015 relative au partenariat social du ministère de l'intérieur.

⁶⁶ Dans la note précitée des directrices de la DRPCN et de la DRH, *op-cit*, p.4, il est indiqué qu'« Un dialogue de gestion n'a pu jusqu'à présent être mené à bien (..) il sera engagé à l'occasion du renouvellement de la CPOM et permettra de mesurer finement l'utilisation de la subvention de fonctionnement à l'ANAS ».

DRCPN de novembre 2014 conclut ainsi que, malgré la volonté du ministère d'engager la définition d'une politique globale de mise à disposition au moment du renouvellement du partenariat 2012-2014, cette intention avait été réduite à néant par l'intervention au coup par coup de négociations d'avenants favorables à l'association⁶⁷. Ainsi, les subventions allouées à l'association font apparaître une augmentation constante des moyens accordés par le ministère, notamment pour les charges de personnel (globalement +41% entre 2012 et 2014 ; +37,63 % d'augmentation pour les MAD hors centres et 63 % pour les MAD au profit des centres de vacances, soit 27 agents en MAD en 2012 et 41 en 2014). Il apparaît clairement, aux dires des interlocuteurs rencontrés par la mission et au vu des documents consultés, qu'à aucun moment les responsables des ressources humaines du ministère n'ont pu engager des discussions avec les dirigeants de l'ANAS, ni participer aux réunions de ses instances statutaires, à la différence ce qui se pratique avec d'autres organismes. L'attribution de subventions se faisait, sans échange de fond et sans suivi d'indicateurs d'activité ou de performance.

Dans la sphère de l'administration territoriale, l'affaire du **Centre de vacances de la Néouvielle** est révélatrice des difficultés posées par le défaut de dialogue de gestion. Ce centre de vacances, propriété de l'Etat à Saint-Lary (Hautes-Pyrénées), était géré par une association de personnels du département de la Gironde. Un rapport de l'IGA, diligenté en 2008, a mis en lumière une série de dysfonctionnements⁶⁸ :

- désengagement de la préfecture, se limitant à réceptionner les rapports de l'association sans les contrôler ;
- contrôle distant de la DRH du ministère, conventionnée avec l'association ;
- absence de contrepartie à une occupation d'un immeuble du domaine privé de l'Etat et absence de convention d'occupation temporaire ;
- défaut de dialogue de gestion sur les capacités d'accueil, les différenciations tarifaires possibles en fonction des situations sociales, le lien avec le réseau des assistantes sociales, la connaissance précise de la clientèle.

2.1.2. Dans d'autres cas, la notion de dialogue de gestion perd toute signification tant est forte l'intrication entre la tutelle et l'opérateur social

Présidée par le préfet de police, la Fondation Louis Lépine est gérée par les agents du service des institutions sociales paritaires (SISP) de la DRH de la préfecture de police : le chef de ce service dirige la fondation, les agents de la préfecture l'administrent directement. Les personnels de la FLL sont, jusqu'à présent, rémunérés sur les crédits du budget spécial pour un coût de 1,1M€ en 2014 pour 67 agents. L'Etat rembourse au budget spécial une partie de la masse salariale. En fait, **prévaut une confusion des moyens et des structures entre la préfecture de police et la FLL**⁶⁹. Ce mode de gouvernance, où les personnels de la FLL sont en réalité ceux de la préfecture, ne permet pas de véritables débats sur les choix de politique sociale, sur la politique des subventions, sur la réflexion à avoir sur la réalité des besoins à satisfaire.

Le préfet de police a engagé une réforme en profondeur de cette organisation⁷⁰, en réduisant progressivement le nombre d'agents de la préfecture mis à disposition gratuitement

⁶⁷ Note du directeur de la DRCPN au directeur de la DGPN du 4 novembre 2014, p.4.

⁶⁸ Rapport de l'IGA sur le Centre de vacances de La Néouvielle, 2008. La mission avait proposé notamment de rattacher la gestion du centre à la Fondation Jean Moulin, recommandation suivie d'effet.

⁶⁹ Cf. le projet de rapport de l'IGA sur *l'avenir de la FLL*, mars 2015, p.16.

⁷⁰ Fiche de la direction chargée des finances de la préfecture de police du 24 février 2015 sur le poids financier de la FLL.

à la FLL (de 67 au 1^{er} janvier 2014 à 33 au 1^{er} janvier 2015) pour arriver à un remplacement complet par des contractuels de droit privé rémunérés par la FLL elle-même, à compter de la fin de l'année 2015. Les agents précédemment à la FLL seront réintégrés dans les cadres de la préfecture. Une réforme statutaire est également en cours visant à séparer la gestion de la FLL de sa tutelle (nomination d'un directeur, mise en place d'un comité consultatif où serait débattue la politique d'action sociale, cessation des fonctions de président du conseil d'administration par le préfet de police, recours à des prestataires privés pour les activités de loisirs et de vacances adultes et pour les prêts immobiliers⁷¹). Il importe que ce projet de réorganisation de la FLL, sur laquelle la mission a relevé le fort engagement personnel du préfet de police, soit mené à son terme.

Le même raisonnement peut être tenu à propos de la Fondation Hôpital des gardiens de la paix de la préfecture de police⁷² relevant du statut de fondation reconnue d'utilité publique. Cette fondation remplit une fonction d'établissement de soins de suites et de réadaptation prenant en charge le service de médecine de prévention de la préfecture en contrepartie du versement d'une subvention. Comme à la FLL, la vie administrative de cette fondation est aussi intimement liée à celle de la préfecture : avec un conseil d'administration présidé par le préfet de police, une fonction de secrétaire général assurée par le sous-directeur des affaires sociales, celle de la direction par un cadre de la préfecture, coordonnateur de santé. La question est posée de la qualification des relations entre l'établissement et la préfecture. La médecine de prévention ne semble pas devoir être assimilée à une action sociale mais relève des obligations du domaine de la santé⁷³.

2.1.3. Dans certains cas, le dialogue de gestion est en progrès

La Fondation Jean Moulin (FJM) est liée à l'administration par une convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens (CPOM) qui détermine les objectifs qui sont les siens et le niveau de ressources dont elle peut bénéficier, assortis d'indicateurs d'activité, de performance, de maîtrise des dépenses. Elle a bénéficié d'une subvention de 5,96 M€ en 2014⁷⁴.

La mission a examiné le projet de CPOM 2015-2017 qui comporte une série d'indicateurs afférents à la notoriété de la FJM, à sa communication, à l'adéquation entre la demande des agents et l'offre de prestations, au maintien du niveau de la fréquentation, qui devraient assurer un degré satisfaisant de dialogue de gestion.

La Fédération sportive de la police nationale (FSPN) bénéficie d'une importante subvention, 3,79 M€ en 2015⁷⁵. Cette subvention est destinée à permettre le remboursement de la masse salariale du personnel (41 ETPT⁷⁶). La diminution de 41 à 36 MAD, prévue dans la convention, n'est pas encore observée. Le dispositif contractuel est appliqué, avec une CPOM et une convention de mise à disposition de personnels. Le dialogue de gestion est effectif qui fait l'objet d'un compte rendu écrit⁷⁷. Il reste que la DGPN, compte tenu du

⁷¹ Lettre du préfet de police de mars 2015 en réponse au projet de rapport précité de l'IGA sur l'avenir de la FLL.

⁷² Décret de reconnaissance d'utilité publique du 20 février 1928.

⁷³ Cf. l'article 10 du décret du n°82-53 modifié du 28 mai 1982 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la prévention médicale dans la fonction publique.

⁷⁴ Source : note des directeurs de la DRCPN et de la DRH au directeur du cabinet du ministre de l'intérieur du 25 février 2015, *op-cit*, p.2.

⁷⁵ Compte rendu de la réunion de dialogue de gestion du 15 décembre 2014 entre la DGPN et la FSPN.

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ *Ibid.*

niveau de la subvention et au-delà du formalisme et des procédures, doit pouvoir influencer davantage sur les orientations et actions effectuées par la FSPN, en vérifiant le contenu des MAD.

De son côté, l'association pour l'aide au handicap du ministère de l'intérieur (AHMI) semble entretenir un dialogue de gestion de qualité avec sa tutelle⁷⁸. Elle bénéficiait d'une subvention de 512 663 € en 2014 (dont 200 000 € provenant du FIPH) et de 3 agents en MAD. Il apparaît qu'un dialogue de gestion effectif a été bien instauré, portant sur la réalisation des actions passées, les actions à venir, l'organisation de l'encadrement des séjours de loisirs, la réalisation d'enquête de satisfaction, la garantie d'accès aux droits des agents, assortis d'indicateurs de suivi et de performance.

2.1.4. Tout milite pour que le dialogue de gestion avec les organismes à vocation sociale du ministère de l'intérieur s'inspire de celui mené avec les opérateurs de l'État

Le renforcement de la qualité de la tutelle stratégique du ministère sur ces organismes s'impose. Par pilotage stratégique, on entend la capacité du département ministériel à déterminer et à suivre les dispositifs de politique publique mis en œuvre par l'opérateur. Le ministère de l'intérieur a arrêté les modalités de l'exercice de la tutelle sur ses opérateurs⁷⁹, entendus *stricto sensu* (l'INPS, l'OFPPA, l'OFII, l'ANTAI, l'ANTS et le CNAPS).

Ni la taille, ni les sommes en jeu ne paraissent justifier de conférer aux opérateurs sociaux un statut d'opérateur au sens de la LOLF. La mission a d'ailleurs noté que l'IGESA du ministère de la défense n'avait pas non plus ce statut. Cependant, une articulation plus forte avec la DEPAFI pour fixer les montants des subventions serait un atout dans le dialogue de gestion.

En premier lieu, il conviendrait d'associer la DEPAFI dans l'exercice du dialogue de gestion, compte tenu de son rôle de responsable de la fonction financière ministérielle (RFFM), en charge de la « *mise en œuvre du contrôle financier* », y compris à l'égard des opérateurs du ministère de l'intérieur⁸⁰. Elle est pilote de l'élaboration de la carte des risques, de l'exécution du plan d'actions ministériel (PAM). Dans cette optique, la DRH devrait communiquer à la DEPAFI les plans d'actions des opérateurs sociaux.

La DRH effectue un suivi financier très fin du budget d'action sociale dont l'objectif premier est d'assurer un bon taux de consommation des crédits afin leur donner pleine efficacité. Ce suivi donne lieu à l'établissement d'un rapport de performance très complet et précis. Cette analyse ne comporte pas de volet dédié aux opérateurs eux-mêmes. Or, c'est l'examen de la situation financière des organismes au regard des objectifs qui leur ont été fixés qui peut limiter des risques de demandes reconventionnelles en cours d'année. En outre, à l'instar de l'orientation prise depuis 2004 par la FJM, la fixation du montant de la subvention doit être pour ces organismes l'expression d'un besoin et non un préalable qui permet d'ajuster ensuite l'activité.

⁷⁸ Source : compte rendu de la réunion de dialogue de gestion entre l'AHMI et la DRH et la DRCPN en date du 12 décembre 2014.

⁷⁹ Cf. la circulaire du ministère de l'intérieur SG, n° 14-320 du 9 mai 2014 relative à la mise en œuvre au sein des opérateurs du plan d'action ministériel du contrôle interne, 2014-2015. Cette circulaire a été prise sur le fondement de la circulaire du Premier ministre du 26 mars 2009 relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'Etat.

⁸⁰ Cf. la circulaire du 9 mai 2014, *op-cit.*

En deuxième lieu, plusieurs outils sont à envisager. Il peut s'agir d'une lettre de cadrage du ministre au président du conseil d'administration de l'organisme, sans être exclusif de la lettre de mission établie lors de la nomination du directeur de la structure ni des objectifs fixés annuellement, lorsque ces dirigeants sont désignés par l'autorité administrative. La formule du contrat pluriannuel est à retenir. Il ne doit pas être conçu comme une contrainte procédurale mais comme un outil traduisant la vision stratégique du ministère sur l'activité de son opérateur, de sorte à éviter le risque de bureaucratisation de l'exercice de la tutelle.

En troisième lieu, il conviendrait de déterminer le mode d'organisation. On peut à cet égard se référer aux suggestions du rapport inter-inspections sur les fonctions support au sein de ce ministère⁸¹. Ce rapport suggère la constitution de deux comités :

- le premier serait un comité stratégique des fonctions support, présidé par le directeur du cabinet du ministre associant les grands subordonnés (secrétaire général, DGPN, DGGN, DGEF, IGA) qui validerait tous les projets stratégiques et traiterait les arbitrages sur les fonctions support les plus importantes (GRH, SIC, achats, immobilier) ;
- Le second serait un comité thématique réunissant tous les opérateurs en charge d'une fonction-support qui se tiendrait au niveau des directeurs. Le domaine de l'action sociale pourrait être traité dans ce cadre. La présidence de ce comité thématique devrait échoir au secrétaire général du ministère, compte tenu de ses responsabilités en matière de ressources humaines et de gouvernance des fonctions-supports⁸². Ce comité serait en charge d'optimiser les procédures, d'identifier les bonnes pratiques et de définir des plans d'action, assortis d'indicateurs de performance (efficacité, qualité de service, délai, niveau des prestations, calendrier et contrôle de la mise en œuvre effective).

En quatrième lieu, il conviendrait de réviser le mode de gouvernance des fondations et associations reconnues d'utilité publique (Jean Moulin, Louis Lépine, la Fondation Hôpital des gardiens de la paix et l'ANAS). La mission suggère, à cet égard, de retenir la préconisation formulée par le rapport de l'IGA sur la tutelle de ces structures⁸³. Trois propositions mériteraient d'être retenues :

- il s'agirait, d'abord, de privilégier la formule du commissaire du gouvernement, en substitution à la formule des membres de droit pris parmi les représentants de l'administration. Actuellement, le statut-type prévoit soit la participation d'un représentant du ministère, formule généralement retenue, soit celle du commissaire du gouvernement. Dans un souci de clarification des responsabilités, cette deuxième formule permet aux titulaires de se sentir plus libres de leur expression et d'intervenir en amont, en prenant l'avis des directions expertes ;
- deuxièmement, il conviendrait de renforcer les liens entre le niveau central et les services préfectoraux. La DLPJ pourrait diffuser un guide de bonnes pratiques, comme elle l'avait fait en direction des représentants de l'État dans les fondations. Cette direction et les directions-pilotes (les deux directions de ressources humaines) auraient un pouvoir d'évocation sur les organismes pour lesquels des difficultés semblent exister ;
- enfin, pourrait être instauré un mécanisme de sanction gradué. Cette mesure avait été rejetée par le Conseil d'État dans son étude de 2000 sur les ARUP, estimant qu'une

⁸¹ Rapport IGA/IGF relatif à l'organisation et à la performance des fonctions support du ministère de l'intérieur.

⁸² Cf. le décret du 24 juillet 2014 sur les missions des secrétaires généraux des ministères.

⁸³ Rapport de l'IGA sur la tutelle administrative sur les fondations et associations reconnues d'utilité publique, 2010.

sanction par trop légère ne soit amplifiée. Mais la situation actuelle où ne prévaut que le retrait de la reconnaissance d'utilité publique, jamais utilisée, ne s'avère pas satisfaisante. Une sanction intermédiaire plus coercitive consisterait, s'agissant d'organismes qui ne respecteraient pas leurs engagements, à suspendre la reconnaissance d'utilité publique et les avantages fiscaux y afférents.

En dernier lieu, il conviendrait de prendre appui sur l'expérience du ministère de la défense qui a élaboré une organisation minutieuse de sa tutelle de ses opérateurs. Deux types de directions seraient à distinguer :

- les directions-pilotes, en l'occurrence la DRCPN et la DRH ;
- les directions-expertes, la DEPAFI et la DLPAJ qui apporteraient leur appui aux directions-pilotes sociale.

Recommandation n°11 : Renforcer la qualité du dialogue de gestion avec les opérateurs sociaux. Systématiser le recours au contrat pluriannuel avec les dirigeants de ces organismes et à la lettre de cadrage et lettre de mission dans le cas où les dirigeants sont choisis par l'administration. Privilégier la formule des commissaires du gouvernement au sein des conseils d'administration des fondations reconnues d'utilité publique. Instituer un comité thématique entre directions, dédié à l'action sociale. Moderniser le contrôle des fondations et associations reconnues d'utilité publique. Service responsable : SG.

Le tableau ci-après présente le dispositif construit par la Défense.

L'exemple de la Défense : l'exercice de la tutelle des établissements au ministère de la défense

- a) Objectif :** une multiplicité des opérateurs rendait nécessaire la clarification des responsabilités de chaque entité participant à la tutelle
- b) Une distinction a été opérée entre :**
- les **directions-pilotes**, désignées pour leur connaissance des métiers de l'opérateur ;
 - les **directions-expertes**, en appui des directions-pilotes : la direction des affaires financières, échelon de synthèse unique en matière financière, participe à la tutelle pour ses aspects budgétaires, la direction des affaires juridiques, experte sur les questions juridiques touchant à l'organisation et le fonctionnement des opérateurs.
- c) La conduite du pilotage stratégique** consiste à déterminer et à suivre les dispositifs de politique publique mis en œuvre par l'opérateur ; la direction-pilote :
- concourt à la conduite stratégique ;
 - négocie les objectifs stratégiques ;
 - concourt à l'établissement des indicateurs de mesure de l'activité et de la performance ;
 - participe à l'élaboration de la convention pluri-annuelle (COP) ou de la lettre de mission des dirigeants de l'opérateur ;
 - s'assure de l'adéquation entre les attentes de la tutelle, les ambitions de l'opérateur et les moyens nécessaires.

d) Recours à la lettre de mission :

- rappel des orientations stratégiques et des priorités ;
- fixation des objectifs principaux, déclinés en sous-objectifs associés à des résultats à atteindre et des indicateurs de suivi ;
- peut être déclinée en objectifs annuels.

e) La COP définit une stratégie pluriannuelle tenant compte des moyens alloués :

- objectifs arrêtés après concertation avec la direction-pilote ;
- processus itératif de la COP qui doit être validé par la chaîne budgétaire et le RPROG.

f) Processus :

- le dialogue s'établit entre la conférence de budgétisation et la conférence de répartition : pilotage réalisé par la production du budget et des documents prévisionnels des emplois et des crédits (DPGEP) ;
- avant chaque été, réunion d'orientation budgétaire avec les opérateurs, organisée par la direction des affaires financières, précédée d'une réunion avec le RPROG, portant sur le budget, les DPGEP, le référentiel des effectifs en organisation (REO) et des tableaux de bord.

Source : *L'exercice de la tutelle stratégique des établissements au ministère de la défense* (SGA 2013)

2.2. LE PRINCIPE DE LA MISE A DISPOSITION D'AGENTS DU MINISTERE MIS EN QUESTION

Dans le périmètre DRH-DRCPN, l'administration dénombre 110 mises à disposition de personnels actifs de la police nationale et 3 mises à disposition d'agents administratifs, soit un total de 113 dont 4 gratuites. L'ANAS et la FSPN, avec 40 ETP chacune, sont les principales bénéficiaires de ces moyens humains. La Fondation Louis Lépine bénéficiait jusqu'à récemment d'un soutien humain encore plus important. A ces effectifs, s'ajoutent les mises à disposition saisonnières pour l'animation des centres de vacances de l'ANAS. La Fondation Maison de la gendarmerie bénéficie quant à elle de 9 personnels militaires, un civil mis à disposition pour la gestion de l'organisme et 4 ETP pour l'animation des centres de vacances.

Ces données ne comprennent pas les effectifs assurant par ailleurs une fonction au sein de l'administration comme pour la gestion de la Fondation Louis Lépine et de la Fondation Maison de la gendarmerie ou encore l'assistance directe de certains agents de préfecture pour la gestion de restaurants administratifs par exemple. De même, ne sont pas décomptées les autorisations spéciales d'absence qui peuvent représenter un quota important⁸⁴.

2.2.1. Un recrutement et un suivi des agents mis à disposition globalement rigoureux mais parfois critiquables

La mission a pu consulter les arrêtés de 77 des agents mis à disposition par l'administration centrale (DRH et DRCPN) et vérifier à cette occasion qu'ils font tous référence à la convention d'objectifs et de moyens qui lie l'administration et l'organisme et comportent l'existence de fiches de poste correspondantes. La mission a pu constater que ces

⁸⁴ 800 heures annuelles dans le cas de l'ANAS.

actes ne comportent pas tous⁸⁵ de limitation de la durée de la mise à disposition ou d'indication sur la première date de mise à disposition (certains agents sont mis à disposition depuis 11 ans⁸⁶). Des conventions très précises⁸⁷ régissent les mises à disposition et le régime d'emploi des agents concernés. Cependant, aucune convention ne régit les mises à disposition effectuées par la DGGN au bénéfice de la Fondation Maison de la Gendarmerie et aucune fiche de poste ne présente les fonctions concernées.

Par ailleurs, les modalités de sélection des candidatures ne paraissent pas toujours répondre aux nécessités de l'administration et aux critères de transparence et de bonne gestion.

La mission a également eu connaissance d'une association où des personnels policiers sont mis à disposition directement en sortie de concours, les postes paraissant même ouverts dans le but premier de pourvoir aux besoins de l'association, soumise par ailleurs à un turn-over important de ses personnels chargés de la tenue d'un restaurant administratif⁸⁸. L'intérêt de l'administration est ainsi manifestement soumis aux intérêts de cette association, contrairement aux principes de bonne gestion, même si l'association exerce par ailleurs une mission très utile au service des agents. Il semble que dans de nombreux cas, les postes pourvus ne nécessitent pas d'être par ailleurs agent du ministère, a fortiori quand il s'agit d'agents encore stagiaires, même si des besoins opérationnels peuvent justifier des commandes importantes en urgence⁸⁹.

Les dérives précitées, la difficulté d'exercer un réel suivi de leur activité ne peuvent qu'inciter à limiter très strictement et le plus rapidement possible les mises à disposition de personnels en vérifiant qu'elles sont justifiées par la nécessité d'une connaissance du milieu professionnel et des métiers du ministère.

Recommandation n°12 : Pour les mises à disposition encore pratiquées, fixer une durée dans les arrêtés de mise à disposition, le cas échéant renouvelable une fois et veiller ainsi à la rotation régulière des personnels concernés. Assurer une large diffusion des appels à candidatures et la transparence dans le choix des agents, en liaison avec l'organisme d'accueil. Prohiber la mise à disposition d'agents encore stagiaires. Conditionner les mises à disposition à la conclusion d'une convention dédiée. Services responsables : SG, DRCPN, DGGN.

2.2.2. Un circuit budgétaire complexe

Les mises à disposition d'agents posent également difficulté sur le plan budgétaire. En effet, l'application de la règle du remboursement⁹⁰ conduit à un circuit budgétaire complexe et lourd en gestion. Les agents concernés continuent d'être payés sur leur programme budgétaire de rattachement. La dépense est donc faite en titre 2 et pèse sur la masse salariale tandis que les effectifs comptent dans les ETP ministériels. Mais les remboursements effectués par les organismes constituent une recette du titre 3, par ailleurs compensée par le versement d'une

⁸⁵ Les arrêtés de la FSPN ainsi que ceux de l'AGH comportent une durée mais pas ceux de l'ANAS.

⁸⁶ Plusieurs agents de l'ANAS.

⁸⁷ Avec la FSPN, l'association Guy Hubert, les ADASP, en projet avec l'ANAS.

⁸⁸ Association Guy Hubert.

⁸⁹ Voir mél de l'Association Guy Hubert récapitulant les livraisons de sachets-repas à des forces de l'ordre mobilisées en opération à l'occasion d'un échange avec la DRCPN sur le renouvellement de la convention triennale en janvier 2015.

⁹⁰ La règle du remboursement a été fixée par l'article 6 de la loi du 3 août 2009 modifiant l'article 42 de la loi du 11 janvier 1984.

subvention d'un montant équivalent. Ces différents mouvements supposent en outre un ajustement éventuel aux variations des charges de traitement des agents.

Le contrôle des mises à disposition par la DRCPN

1-Un contrôle sur pièces

Dans le cadre de la mise à disposition des personnels, la SDASAP-PN procède à des contrôles sur pièces. Quand un organisme demande une mise à disposition de personnel du périmètre PN, la section coordination du BPS demande une fiche de poste à l'organisme et vérifie :

- que la demande s'inscrit dans le plafond d'ETPT prévu à cet effet ;
- que la fiche de poste correspond bien à la mission de service public confiée à l'organisme.

Une fois ce contrôle a priori effectué, la SDASAP-DRCPN :

- transmet la demande au service de gestion du fonctionnaire afin qu'un arrêté de MAD soit pris, avec visa préalable du contrôleur budgétaire et comptable ministériel ;
- adresse l'arrêté de MAD à l'organisme une fois que celui-ci a été pris par le bureau de gestion.

2- Une vérification des sommes à rembourser au titre de la masse salariale

La SDASAP-PN transmet à la sous-direction des finances et de la performance ses tableaux de gestion listant les personnels mis à disposition par organisme afin que la SDFP :

- calcule le coût de la masse salariale ;
- émette le titre de perception en année N qui permettra d'obtenir le remboursement prévu contractuellement par ledit organisme de la masse salariale correspondante de l'année N-1.

Source : DRCPN

2.2.3. Une évolution déjà engagée vers la réduction des MAD et qui est à poursuivre

La réduction, voire la fin des mises à disposition comme elle a été réalisée pour la Fondation Jean Moulin, serait un facteur de clarification et de simplification qui améliorerait en outre la situation budgétaire du ministère, sans rien changer de la situation financière des fondations et associations concernées. Cette évolution a été engagée en 2014 pour la Fondation Louis Lépine, la Fédération sportive de la police nationale (objectif fixé par la CPOM) et la Fondation Maison de la gendarmerie (17 militaires mis à disposition en 2002 contre 9 en 2014). En sens contraire, l'ANAS a bénéficié d'une augmentation de ses effectifs mis à disposition. A l'instar de la Fondation Jean Moulin et lorsque le poste tenu requiert une expérience professionnelle acquise au sein du ministère, la voie du détachement pourrait être préconisée.

Recommandation n°13 : S'agissant des opérateurs sociaux, acter le principe général d'une extinction progressive des mises à disposition à temps complet d'agents de l'Etat et intégrer cette évolution dans le cadre des conventions d'objectifs et de moyens. Pour les fonctions le nécessitant, prévoir la possibilité de détachement de personnel sur contrat d'une durée limitée renouvelable une fois. Mettre fin aux dernières mises à disposition à titre gratuit. Services responsables : DRH, DRCPN, DGGN.

3 - LES OPERATEURS SOCIAUX DOIVENT ETRE ENCOURAGES A DEVELOPPER LEUR CONTROLE INTERNE ET L'ADMINISTRATION A METTRE EN ŒUVRE DES CONTROLES EXTERNES

3.1. UNE CHARTE DE DEONTOLOGIE DES OPERATEURS SOCIAUX ET LA COORDINATION DE L'EVALUATION DE LEURS ACTIONS

Le secteur de l'action sociale devrait encore moins que d'autres échapper aux exigences de transparence et de déontologie en raison même de sa finalité. Pourtant, force est de constater des dérives, en marge des meilleures volontés et des plus grands dévouements de centaines de bénévoles et de fonctionnaires. L'élaboration en concertation avec les opérateurs sociaux d'une charte de déontologie pourrait permettre de clarifier les modalités d'action et de représentation des fondations et associations qui sont les maîtres d'ouvrage de l'action sociale du ministère. La visibilité donnée à cette démarche contribuerait à renforcer la confiance des agents et leur bonne compréhension des rôles respectifs de l'administration et des opérateurs. En outre, ce travail commun des opérateurs et de l'administration pourrait, en complément des réflexions stratégiques de la CNAS, contribuer à une meilleure coordination et évaluation des actions bénéficiant aux agents dont les résultats seraient présentés en CNAS.

Plusieurs principes mériteraient par exemple d'être affirmés⁹¹ :

- la finalité sociale des actions ;
- l'adaptation constante aux besoins des agents qui suppose le cas échéant la remise en cause de certaines actions, voire la reconversion des structures elles-mêmes si besoin ;
- le respect de la vocation ministérielle des actions sans exclusive et en conformité avec la politique d'action sociale ministérielle ;
- le traitement équitable de tous les agents bénéficiaires des prestations et l'organisation de procédures le garantissant ;
- le principe de l'évaluation régulière et rendue publique des prestations et actions menées, y compris par des enquêtes auprès des usagers et des analyses extérieures aux services de l'opérateur ;
- la publication (mise en ligne sur internet) des rapports d'activité et budgets des organismes ;
- l'établissement de relations de confiance entre l'administration et l'opérateur à tous les niveaux hiérarchiques de son organisation ;
- la limitation de la durée et/ou nombre de mandat des administrateurs et la distinction des fonctions : de même que la réforme de la composition de la CNAS a conduit à ne plus y faire siéger en qualité de membres les organismes mutualistes, il devrait être convenu avec les organisations syndicales que leurs représentants ne peuvent être choisis parmi ceux exerçant par ailleurs des fonctions dirigeantes des opérateurs sociaux du ministère comme le proposait déjà le rapport de 2004 précité⁹² ;
- la garantie de la compétence des salariés ou bénévoles des organismes selon les besoins de leurs fonctions ;
- la coordination en tant que de besoin avec les autres opérateurs sociaux du ministère.

⁹¹ Des initiatives privées existent en ce sens de la part des associations qui recourent aux appels aux dons et ont défini un ensemble de règles communes de principes démocratiques et de transparence financière : voir le comité de la charte www.comitecharte.org

⁹² Cf rapport de 2004 p. 32.

Recommandation n°14 : Elaborer en concertation avec les opérateurs sociaux une charte de déontologie qui pourrait être annexée aux conventions d'objectifs et de moyens. Service responsable : DRH.

3.2. L'ORGANISATION DE CONTROLES EXTERNES PLUS FREQUENTS

L'activité des opérateurs sociaux fait l'objet de contrôles externes que la mission s'est efforcée de recenser et qui, sans pouvoir pallier les éventuelles insuffisances de la tutelle, ont un double effet de correction de dysfonctionnement et de prévention. Cet impact pourrait cependant être renforcé par l'organisation d'une périodicité et d'un suivi des contrôles.

3.2.1. Des contrôles nombreux de l'IGA mais sans périodicité

La mission a recensé les rapports réalisés par l'IGA depuis 1987⁹³. Huit rapports ont porté sur l'action sociale en général ou les relations avec les opérateurs sociaux sur un domaine (action des préfetures⁹⁴, centres de vacances, sport associatif dans la police nationale, système de prêts sociaux). Neuf rapports ont porté sur un organisme en particulier (FJM, FLL, OMPN, CDAS 33, AFANOM), certains à partir d'une situation particulière consécutive à un problème disciplinaire d'un agent mis à disposition ou à la sécurité d'un centre de vacances par exemple. Depuis 2004, seule la Fondation Louis Lépine a fait l'objet d'un audit général.

Ces rapports ont contribué à réorienter certains pans de l'action sociale, résoudre certaines situations ou à faire évoluer des structures, voir par exemple le cas du centre de vacances de La Néouvielle désormais géré par la Fondation Jean Moulin. Cependant, ce dernier cas, qui a nécessité deux missions de l'IGA, montre le caractère indispensable d'une tutelle exercée de façon régulière et d'un suivi des contrôles effectués.

Tous les rapports consultés par la mission comportent des recommandations d'ordre général tant sur l'organisation que sur la définition même d'un ou plusieurs volets de la politique d'action sociale. L'adoption d'une périodicité plus grande des contrôles offrirait ainsi l'occasion de nourrir les réflexions stratégiques d'ensemble sur l'évolution de l'action sociale à partir d'exemples concrets. La question de la finalité et du devenir des centres de vacances a ainsi été posée par le rapport précité. Une synthèse pourrait être portée à la connaissance de la CNAS.

Recommandation n°15 : Adopter le principe d'un audit de l'IGA sur une période de 5 ans sur chacun des principaux opérateurs sociaux nationaux du ministère FJM, FLL, ANAS, FMG (en liaison avec le contrôle général des armées). D'autres audits pourront être décidés, le cas échéant, sur les autres opérateurs sociaux. Transmettre à la CNAS une synthèse des conclusions générales de ces audits portant sur la définition de la politique d'action sociale. Service responsable : SG.

⁹³ Voir liste complète en annexe.

⁹⁴ Notamment le rapport 1589 de juillet 1998 sur *le recours aux associations dans la gestion de l'action sociale des préfetures*.

3.2.2. Les contrôles effectués par les ISST

En application de leurs prérogatives et selon le programme de leurs audits, les inspecteurs santé et sécurité au travail (ISST) du ministère pratiquent des contrôles qui peuvent le cas échéant porter sur des services délégués à des associations ou fondations du ministère. Ainsi, les ISST ont mené à la demande de la DRH une trentaine d'audits de restaurants administratifs en 2011 et 2012. Leurs conclusions comportent des aspects très techniques mais peuvent à l'occasion donner de très utiles indications d'ordre général⁹⁵ pouvant contribuer utilement au dialogue de gestion.

3.2.3. Des contrôles locaux qui mériteraient d'être plus développés en partenariat notamment avec les DRFIP

Concernant les opérateurs sociaux locaux, la mission a pris connaissance avec intérêt de l'audit rendu en février 2014⁹⁶ par la DRFIP sur la saisine du préfet délégué pour la défense et la sécurité « pour permettre d'ajuster en 2014 le montant de l'aide versée à partir du budget zonal » et demander un avis externe sur une révision des statuts et la création d'un fonds de dotation. Cet audit a eu pour but de s'assurer de la sincérité de la comptabilité, d'établir une analyse patrimoniale, de déterminer l'état financier de l'association par un contrôle sur pièces et sur place sur trois ans.

Recommandation n°16 : Rappeler aux préfets qu'ils peuvent recourir en tant que de besoin au DRFIP pour réaliser un audit financier sur les principaux opérateurs sociaux locaux. Demander la transmission des rapports d'audits à la DRH. Préconiser la réalisation d'un tel audit avant le renouvellement de la convention d'objectif et de moyen pour les bénéficiaires d'une subvention nationale. Le cas échéant, organiser un contrôle conjoint avec la préfecture ou le SGAMI. En cas de doute sur une modification statutaire, rappeler aux préfets qu'ils peuvent recourir à une analyse juridique complémentaire soit de la DLPJ, soit de la mission d'expertise juridique et financière (DRFIP). Services responsables : DRH, DMAT.

3.2.4. La question du contrôle externe sur les organismes d'action sociale spécifiques de la gendarmerie nationale

Le contrôle général des armées est compétent sur l'action sociale des armées dont la gendarmerie nationale, comme l'illustre le rapport élaboré sur ce sujet en 2013. Cependant, le contrôle externe d'organismes spécifiques à la gendarmerie nationale relève aussi bien du ministère de l'intérieur que du ministère de la défense dans la mesure où les personnels sont rattachés au ministère de l'intérieur. Il en résulte que les organismes chargés de l'action

⁹⁵ Extraits des compte-rendus de visites-conseils : Nice : « Cette entité fonctionne de manière très correcte en dépit des faibles moyens qui sont à leur disposition. Le rôle social et l'utilité du service rendu sont indéniables. L'implication de l'ensemble du personnel et de la direction de l'Association est patente. Cette association mériterait d'être aidée, eu égard à ce qu'il nous a été donné de constater. »

Perpignan : « Au regard des résultats de notre grille d'audit, des observations formulées dans le présent rapport, et, après en avoir pris connaissance, considérant que les points relevés lors de l'inspection des services vétérinaires sont toujours d'actualité, il est impératif que le fonctionnement de cette unité de restauration soit mis rapidement en conformité avec la réglementation. Dans le cas contraire, il conviendrait de s'interroger sur la pérennité de cette activité, sous sa forme actuelle. »

⁹⁶ DRFIP de Rhône-Alpes et du département du Rhône – mission départementale d'audit du Rhône - rapport d'audit n°2014-69-15 en application de l'art 31 de l'ordonnance n° 58-896 du 23 septembre 1958 et de l'article 43 de la loi n°96-314 du 12 avril 1996 portant DDOEF.

sociale en faveur des gendarmes sont soumis au contrôle conjoint de l'inspection générale de l'administration et du contrôle général des armées (voir recommandation ci-dessus).

Par ailleurs, la mission a pu constater l'existence d'un dispositif de contrôle sur les centres de vacances et établissements sociaux sous l'égide des services du ministère de la défense.

Exercice de la tutelle sur les centres de vacances et établissements sociaux bénéficiant aux personnels militaires

Selon les directives de la direction des ressources humaines (sous-direction des actions sociales), les directeurs régionaux de l'action sociale s'assurent de la mise en œuvre par les services compétents :

- de la réglementation générale applicable aux établissements sociaux et de vacances ;
- des procédures de contrôle applicables au sein des armées en matière de surveillance administratifs et technique.

Ils vérifient que les observations formulées par les services compétents, militaires ou civils, lors de contrôles, sont bien prises en compte par les directeurs et gestionnaires des établissements.

L'exercice du pouvoir de tutelle ne donne lieu à responsabilité que lorsque les fautes commises dans cet exercice (notamment l'insuffisance du contrôle) sont des fautes lourdes, qu'il s'agisse des dommages causés aux administrés ou à des collectivités sous tutelle.

Source : DGGN

3.2.5. Les autres contrôles externes

D'autres instances exercent un contrôle externe sur les opérateurs sociaux : la Cour des comptes, qui avait examiné l'action sociale du ministère de l'intérieur en 1999, a lancé un nouvel examen en février 2015 sur l'ensemble du périmètre ministériel. Le contrôle général des armées est intervenu sur le périmètre des armées en 2013 puis 2014.

A noter que la publication régulière des principales données d'activités et des comptes pratiquée par la majorité des opérateurs sociaux (cf. ci-dessus) rend possible un contrôle externe indépendant.

4 - LA CREATION D'UNE FONCTION DE SYNTHESE ET L'ELABORATION D'UNE DOCTRINE MINISTERIELLE CONTRIBUERAIENT A CONFORTER L'ACTION SOCIALE

4.1. UNE NOUVELLE DYNAMIQUE DE PILOTAGE DES OPERATEURS SOCIAUX DU MINISTERE DE L'INTERIEUR

La mission mesure les avantages et le bénéfice du recours à des associations et fondations qui mobilisent bénévoles et fonds privés pour une action qui contribue au bien-être des agents et de leurs familles. Cependant, ce mode d'action comporte des risques inhérents,

déjà détaillés dans un rapport de l'IGA de 1998⁹⁷, qui imposent de renforcer le dispositif d'appui aux services centraux et préfectoraux dans l'exercice du pilotage des organismes à vocation sociale.

4.1.1. Le recours au procédé associatif expose l'administration du ministère de l'intérieur à des risques de gestion proprement dit et au risque juridique et comptable.

Les risques de gestion sont de nature diverse

Ce risque concerne directement la conduite des activités confiées à l'association.

Il peut porter sur le **risque de doublons** soit entre plusieurs associations subventionnées soit entre une ou plusieurs associations et les services eux-mêmes. La forme associative peut également favoriser le maintien de situations que, faute de crédits, l'administration aurait sans doute été conduite à faire évoluer plus rapidement. Ainsi, les subventions aux associations peuvent faire apparaître des inégalités difficilement compréhensibles.

Un autre risque avéré est celui de **l'opacité des structures**⁹⁸, qui se concentre surtout dans la situation des restaurants administratifs et des centres de loisirs et de vacances qui repose, souvent sur des montages juridiques, administratifs et financiers complexes, tenant à ce que, sous couvert de la délégation de gestion, une réalité nettement plus complexe apparaisse, faute qu'aient été clairement précisées, d'entrée de jeu, les attributions et les charges de chacun des partenaires intéressés. Il en est ainsi du régime de propriété des biens et équipements qui peut amener l'administration à intervenir, au coup par coup, par la voie de subvention, des problèmes de personnel, avec la mise à disposition d'agents qui peut brouiller l'appréciation qui peut être portée sur la gestion (*cf. supra* 2.2), du financement de l'exploitation où, nonobstant la logique qui voudrait que la dévolution de gestion se traduise par une exploitation financière autonome, l'administration est parfois appelée à compléter les ressources de l'organisme pour parvenir à une gestion équilibrée. Cette opacité peut aussi porter sur les coûts qui, parfois, ne tiennent pas compte de l'ensemble des charges supportées par l'administration (entretien des locaux, installation et renouvellement des équipements, fluides, mise à disposition de personnels).

A titre de contre-exemple et de bonne pratique, la convention d'objectifs *Préférence* (92) présente très clairement le compte rendu annuel de ses activités en distinguant les actions subventionnées (chèques cadeaux pères-mères, billetterie cinéma, chèques lire-disque-culture, sport, cadeaux de Noël, vidéothèque) et les non subventionnées⁹⁹.

Un autre risque recensé est celui de **l'insuffisance de gestion**, lié au manque de capacité gestionnaire, avec des responsables souvent plus animés par l'esprit du volontariat que par le professionnalisme. Ce défaut de professionnalisme se manifeste par exemple dans des procédures faiblement formalisées des choix de fournisseurs, source d'allégation de favoritisme, dans la tendance à la simple poursuite des activités, sans préoccupation de l'évaluation des actions entreprises et de leurs résultats.

⁹⁷ Rapport de l'IGA, *Le recours aux associations dans la gestion de l'action sociale des préfectures*, mars 1998.

⁹⁸ *Ibid.*, p.18.

⁹⁹ Source : préfecture des Hauts- de- Seine.

Il faut prendre en compte aussi le **risque de captation de ces organismes par des personnalités** qui y restent très longtemps, animées de bonnes intentions mais sans compétences affirmées de gestion et qui peuvent se laisser griser par les contacts établis au plus haut niveau. Ce risque était avéré dans la situation de la Fondation Louis Lépine dont le statut offre la possibilité à des représentants du personnel de siéger « indéfiniment ».

Les risques d'ordre juridique et comptable sont également à prendre en considération

La mission a relevé que les exigences de clarification des relations entre l'administration et les organismes à vocation sociale, telles qu'elles ont été posées par des instructions interministérielles sont généralement respectées, avec la production de comptes rendus d'activité, les avis des commissaires aux comptes, la conclusion des conventions d'objectifs. La seule exception relevée par la mission est celle de l'ANAS qui n'apparaît pas avoir procédé aux déclarations obligatoires ainsi qu'au dépôt de ses comptes sur le site internet de la DILA¹⁰⁰. Cette formalité obligatoire semble en revanche satisfaite par les autres opérateurs sociaux du ministère (les fondations Jean Moulin, Louis Lépine et Maison de la Gendarmerie, les associations telles que l'association Guy Hubert, l'orphelinat mutualiste de la police nationale-assistance) qui ont toutes ainsi publié leurs comptes 2013.

Reste aussi le **risque** pour l'association créée par l'administration **d'être transparente**, notion forgée par le Conseil d'État pour désigner l'association qui ne peut être distinguée de la collectivité publique qui l'a créée et qui, n'ayant aucune existence réelle, est traitée comme un abus de droit¹⁰¹. Demeure enfin le **risque de gestion de fait** qui trouve dans le développement des associations subventionnées l'un de ses terrains d'élection. Dès lors que l'organisme s'avère dépourvu d'autonomie véritable et ne constitue en réalité, pour tout ou partie de ses activités, qu'une simple façade derrière laquelle s'abrite l'administration pour réaliser plus aisément les dépenses qui lui incombent, il peut faire l'objet d'une déclaration de gestion de fait par le juge des comptes, qui conduit à étendre à l'organisme lui-même et/ou ses dirigeants les obligations qui s'appliquent aux comptables publics, les responsabilités qui en découlent¹⁰². Même en présence d'un titre légal, la gestion de fait est reconnue lorsque l'association est dépourvue de toute autonomie, voire de toute vie associative¹⁰³.

La mission a relevé ainsi des cas de forte imbrication administrative et financière entre la tutelle et les responsables des organismes, comme dans la Fondation Louis Lépine, situation qui est en voie de résolution. La Fondation Maison de la Gendarmerie relève du statut de fondation reconnue d'utilité publique et la présidence du conseil d'administration

¹⁰⁰-Site internet de la Délégation à l'information légale et administrative (DILA) <http://www.journal-officiel.gouv.fr/association>.

¹⁰¹ CE, 21 mars 2007, *Commune de Boulogne-Billancourt*, req. n°281-76.

¹⁰² Source : site de la DGCL : La gestion de fait est le maniement de deniers publics par une personne n'ayant pas la qualité de comptable public. Violant le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables, la constitution d'une gestion de fait assimile le gestionnaire de fait à un comptable public. Selon la Cour des comptes, il y a gestion de fait :

-lorsque l'objet du versement d'une subvention diffère de celui annoncé, et vise à payer des dépenses irrégulières (indemnités de personnel par exemple) ;

-lorsque l'association exerce en réalité la gestion déléguée d'un service public sans en avoir la qualité ; dans ce cas une convention doit être signée entre les parties. En l'absence de convention, la Cour des comptes recherche la qualification de service public de l'activité exercée par l'organisme. Elle cherche également à déterminer le degré de dépendance de l'organisme par rapport à l'administration par l'application de la méthode du faisceau d'indices.

Références : loi n°63-156 du 23 février 1963 (art.60-XI), loi n°92-136 du 16 décembre 1992(art.301) ; la décision de principe de la Cour des comptes sur la gestion de fait est la décision du 4 août 1944, *Lamirand et autres*.

¹⁰³ CE, 20 avril 2005, *Fondation d'Aguesseau*, req. n°261-706 : « Considérant que la conclusion d'une convention par laquelle une personne publique confie à une autre personne le soin d'exécuter des prestations au profit de tiers au moyen des subventions qu'elle lui alloue n'exclut pas que ces subventions conservent le caractère de deniers publics ; que le maniement de ces derniers constitue une gestion de fait lorsque le cocontractant de l'administration ne dispose d'aucune autonomie réelle pour l'exécution des tâches qui lui sont confiées et agit comme un simple prolongement de celle-ci ».

échoit au directeur général de la gendarmerie nationale (DGGN), la gestion exécutive étant dévolue aux services de la DRH de la DGGN.

4.1.2. Des bonnes pratiques peuvent contribuer à renforcer l'appui au pilotage des opérateurs sociaux

La mission a relevé quelques bonnes pratiques qui peuvent être systématisées.

En 2009, le secrétaire général du ministère de l'intérieur a diffusé aux préfets une circulaire précisant les règles de gestion applicables à la gestion des budgets déconcentrés d'initiative locale (BDIL)¹⁰⁴. A cette circulaire est joint un *vade-mecum* détaillé exposant des prescriptions de suivi de la politique d'actions sociale au niveau déconcentré, qui peuvent être résumées ainsi :

- le suivi des règles budgétaires et administratives ;
- la proscription des allocations financières à caractère individuel et généralisable à l'ensemble des agents (pour prévenir une requalification en avantages en nature) ;
- les règles de suivi de la commande publique avec l'indication des règles de seuil avec mise en concurrence ;
- des recommandations évitant les risques de démembrements administratifs et de gestion de fait ;
- l'interdiction du recours aux billetteries par les SDAS.

Ce *vade-mecum* pourrait être généralisé et étendu au suivi de tous les organismes bénéficiaires de fonds publics au sein de ce ministère.

L'esprit de la nouvelle **charte régissant les relations entre l'État, les collectivités territoriales et le mouvement associatif** doit être pris en compte. Cette charte signée en février 2014, instrument emblématique du droit souple¹⁰⁵, comporte les axes suivants :

- instaurer des relations fondées sur des conventions d'objectifs, des projets dans la durée, la transparence des engagements et l'évaluation des contributions à l'intérêt général au regard des moyens mobilisés ;
- conforter la place des citoyens au sein des instances de concertation (au cas d'espèce, les agents) ;
- engager une politique globale des subventions¹⁰⁶, avec des critères d'attribution plus lisibles et plus transparents ;

¹⁰⁴ Circulaire du secrétaire général aux préfets du 13 novembre 2009 relative aux BDIL.

¹⁰⁵ Cf. l'étude du Conseil d'Etat, *Le droit souple*, La Documentation Française, 2013, notamment la fiche exposant les trois conditions cumulatives constitutives des fondements du droit souple :

- ils ont pour objet de modifier ou d'orienter les comportements de leurs destinataires en suscitant, dans la mesure du possible, leur adhésion ;
- ils ne créent pas par eux-mêmes de droits ou d'obligations pour leurs destinataires ;
- ils présentent, par leur contenu et leur mode d'élaboration, un degré de formalisation et de structuration qui les apparente aux règles de droit.

¹⁰⁶ Il est à noter que l'article 59 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire donne une définition précise de la notion de subvention entendue comme « les contributions facultatives de toute nature, valorisées dans l'acte d'attribution, décidées par les autorités administratives et les organismes chargés de la gestion d'un service public industriel et commercial, justifiées par un intérêt général et destinées à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire. Ces actions, projets ou activités sont initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires. Ces contributions ne peuvent constituer la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins des autorités ou organismes qui les accordent. ».

- distinguer clairement dans les rapports entre les collectivités publiques, ce qui relève des actions partenariales de celles qui ressortissent au contrôle de l'application des lois et règlements ;
- favoriser la création de lieux d'accueil, d'information et de conseil aux associations ;
- améliorer la gouvernance démocratique des associations par le non cumul des mandats, la promotion de la parité et la lutte contre les discriminations.

L'appui de la DLPAJ dans l'expertise du cadre juridique et les contrôles de la tutelle est nécessaire.

Dans son avis du 13 mars 2012¹⁰⁷, le Conseil d'État a approuvé les statuts-types des fondations reconnues d'utilité publique (FRUP) présentés par le ministère de l'intérieur (DLPAJ). Ces statuts-types doivent être regardés comme une directive par laquelle le ministre de l'intérieur entend fixer les orientations générales en vue de l'exercice de son pouvoir dans le cadre de la procédure de reconnaissance d'utilité publique¹⁰⁸. A la suite de cet avis, la DLPAJ a édité un « *guide du représentant du ministre de l'intérieur au sein des fondations* »¹⁰⁹.

Ce guide expose successivement le régime juridique des fondations, les procédures, les statuts-types, les responsabilités des administrateurs, le régime fiscal. Cette direction dispose d'un savoir-faire reconnu sur ces fondations, compte tenu de son rôle dans l'instruction des dossiers de reconnaissance d'utilité publique et des relations de travail qu'elle entretient avec le Conseil d'État sur ce sujet et de sa présence dans une centaine de conseils d'administration de fondations. Depuis 2012, ses directeurs ont pris l'initiative de réunir les représentants du ministère au sein des conseils d'administration des FRUP, une fois par an, sur les conditions d'exercice de la tutelle sur les fondations. La mission estime nécessaire que les développements de ce guide puissent servir aux représentants de l'Etat dans les organes des opérateurs sociaux, tant au niveau national que local.

A cette occasion, **les principes généraux développés dans l'avis de principe du Conseil d'Etat de 2003 sur la Fondation Jean Moulin pourraient être explicités**¹¹⁰, en particulier :

- la qualification d'action sociale ne peut être reconnue à des prestations que si leur contenu ressortit à leur vocation sociale et se distingue des prestations à caractère purement marchand ;
- les centres d'achat doivent être constitués sous forme de société coopérative de consommation ;
- l'Etat peut confier à titre exclusif la gestion, en tout ou partie, des prestations d'action sociale à des organismes à but non lucratif ouverte par l'article 9 de la loi du 13 juillet 1983¹¹¹ ;
- une véritable autonomie doit être laissée aux fondations.

¹⁰⁷ CE, Avis, Ass, 13 mars 2012.

¹⁰⁸ CE , 16 avril 2010, *Mme Postel-Vinay*, n°305-649 : « Les statuts types de fondation constituent une directive par laquelle le ministre de l'intérieur, sans renoncer à exercer son pouvoir d'appréciation ni édicter aucune condition nouvelle, entend fixer les orientations générales en vue de l'exercice de son pouvoir dans le cadre du processus de reconnaissance de l'utilité publique d'une fondation ; qu'il lui est loisible de s'affranchir de cette directive pour des considérations d'intérêt général tenant aux particularités d'un dossier, dès lors que son appréciation ne méconnaît pas les principes généraux applicables à la reconnaissance d'utilité publique d'une fondation ».

¹⁰⁹ DLPAJ, bureau des associations et fondations, « *Fondations : guide du représentant du ministre de l'intérieur* » août 2012.

¹¹⁰ Avis CE, n°369-315 du 23 octobre 2003.

¹¹¹ Cf. aussi la décision du Conseil d'Etat, n°235.176, *Mutuelle générale des services publics*, du 23 janvier 2003.

Au total, la mission préconise que soient consolidées toutes les recommandations qui précèdent dans une circulaire ministérielle. Il s'agirait d'actualiser la circulaire ministérielle du 11 décembre 1998 relative aux rapports entre le ministère de l'intérieur et les organismes à vocation sociale bénéficiaires de financements publics, encore en vigueur¹¹². Ce texte exposait les règles de base en matière de contrôle administratif, financier et comptable, celles régissant les modalités de versement et de contrôle des subventions. Nombre de dispositions sont intervenues depuis lors, telles, par exemple, la loi DCRA du 12 avril 2000 qui impose aux collectivités publiques une convention d'objectifs avec tout organisme bénéficiaire d'une subvention supérieure à 23 000 €, l'ordonnance du 28 juillet 2005 qui prescrit aux associations ayant reçu des autorités administratives des subventions dont le montant dépasse 153 000 € ou bénéficiant de dons ouvrant droit à des avantages fiscaux excédant 153 000 € de disposer d'un commissaire aux comptes, d'établir des comptes annuels un bilan, un compte de résultat et assurant la publicité de leurs comptes¹¹³, la loi de finances rectificative pour 2012¹¹⁴, la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire. En outre, il conviendrait de tenir compte de l'évolution récente du droit européen. Par ailleurs, il y aurait un intérêt manifeste à étendre cette circulaire à toute la sphère du ministère de l'intérieur, à l'administration territoriale comme à la police nationale.

Recommandation n°17 : Actualiser la circulaire ministérielle du 11 décembre 1998 relative aux rapports entre le ministère de l'intérieur et les organismes à vocation sociale bénéficiaires de financements publics pour tenir compte des évolutions législatives et jurisprudentielles et des exigences du pilotage et du suivi de ces organismes. Elaborer un vade-mecum pour les services centraux et préfectoraux. Faire diffuser par la DLPAJ une version adaptée de son guide du représentant du ministre de l'intérieur au sein des fondations aux représentants de l'Etat. Service responsable : SG.

¹¹²Direction générale de la comptabilité publique, *Guide méthodologique d'analyse et de regroupement des risques liés aux engagements périphériques des collectivités locales*, 2004, consultable sur le site de la DGCL.

¹¹³ Ordonnance du 28 juillet 2005 portant simplification du régime des libéralités consenties aux associations et fondations, congrégation et modification des obligations de déclaration des obligations des associations et fondations relatives à leurs comptes annuels.

¹¹⁴ Article 3 de la LFR 2012, codifié à l'article 238 du CGI : régime des avantages fiscaux des associations et fondations.

4.2. L'INSTAURATION D'UNE DOCTRINE DE LA POLITIQUE D'ACTION SOCIALE COMMUNE A L'ENSEMBLE DU MINISTERE

4.2.1. Renforcer la dimension stratégique du pilotage et du contrôle

Une fois analysée la situation des organismes œuvrant dans le domaine de l'action sociale, il importe de l'inscrire dans un cadre administratif et financier de contrôle bien précis de manière en assurer le suivi. Plusieurs préconisations peuvent être formulées sur ce point.

Il serait, d'abord, souhaitable que le ministère se dote d'un **corpus de doctrine sous la forme d'un document d'orientation sur la politique d'action sociale, tous secteurs confondus qui intégrerait l'exercice de la tutelle sur les opérateurs sociaux, à l'instar du « guide sur l'exercice de la tutelle des établissements publics de l'État au ministère de la défense »**, (cf. supra).

Ensuite, le champ de l'action sociale doit être pris en compte dans le dispositif ministériel de management des risques et d'audit interne.

Il est rappelé que le dispositif ministériel d'audit interne a été institué par l'arrêté du 12 janvier 2012 portant création et fonctionnement du comité ministériel d'audit interne (CMAI) et de la mission ministérielle d'audit interne (MMAI), puis complété par la charte ministérielle d'audit interne qui précise les responsabilités des différents acteurs du ministère. Le comité ministériel du 14 mars 2014 a décidé de refonder le dispositif ministériel de management des risques et d'audit interne, en ouvrant un chantier des cartographies des risques. Chaque direction a été invitée à confectionner une cartographie des risques, avec l'appui de la MMAI. La tutelle des opérateurs apparaît très rarement dans la cartographie des risques des directions, alors même que le risque a été jugé suffisamment important pour décider de la réalisation d'un audit. Ce sujet mériterait d'être abordé dans le cadre des travaux engagés par le CMAI sur la maîtrise des risques.

La mission a constaté que les propositions de cartographie des risques de la DRH et de la DRCPN ne comportaient pas l'identification des risques liés aux organismes œuvrant dans le domaine de l'action sociale¹¹⁵. La DRH a identifié seulement la question de l'optimisation des crédits d'action sociale. De plus, la MMAI a écarté, pour l'heure, les travaux de cartographie des risques « opérateurs » mais envisage de les intégrer. Le poids financier des opérateurs et les risques inhérents à la délégation dans le domaine de l'action sociale justifieraient l'intégration des opérateurs les plus importants dans le périmètre de l'exercice de cartographie des risques.

Une attention particulière doit être aussi apportée au suivi de l'action sociale conduite par les représentants de l'État.

Alors même qu'il repose principalement, en pratique, sur la préfecture, le contrôle que celle-ci exerce sur les associations d'action sociale s'avère limité. Il n'est pas établi que les services d'action sociale soient tous bien outillés pour procéder à un suivi qui nécessite une disponibilité minimale des personnes intéressées, la maîtrise de la gestion privée (comptabilité, gestion des personnels de droit privé, contrats d'approvisionnement, etc.).

¹¹⁵ Source : mission ministérielle d'audit interne.

Il importe à cet égard d'actualiser, comme il a été dit, la circulaire du 11 décembre 1998 relative aux rapports entre le ministère de l'intérieur et les organismes à vocation sociale et subséquemment de lancer un recensement des organismes à vocation sociale bénéficiant de crédits, sociaux (voir recommandation supra). Cette nouvelle circulaire devrait également prescrire la tenue régulière des réunions de la **commission de contrôle financier**, composée du responsable de l'association, des représentants de l'administration et du commissaire aux comptes, sur le modèle des commissions de surveillance prévues pour les restaurants inter-administratifs¹¹⁶. A titre d'exemple, de bonne pratique, la mission a pris connaissance avec intérêt du procès-verbal de la commission de contrôle financier de l'ADASP de l'Essonne en 2013¹¹⁷ qui retrace l'examen des postes du bilan et du compte de résultats.

Comme il a été dit, le préfet peut faire appel, de son côté, au concours des services financiers. La formule doit être recommandée chaque fois que la préfecture entend procéder à la remise à plat de ses rapports avec les associations auxquelles elle confie la gestion d'une action ou d'un équipement moyennant d'importants concours, de manière à prévenir les risques de dérapage et, plus particulièrement, le risque de gestion de fait. Dans cette optique, il conviendrait qu'un contact préalable se noue entre la DRH du ministère de l'intérieur et la DGFIP pour caler le dispositif de mobilisation des DRFIP. De même, le projet de circulaire précitée devrait inviter les préfets à rendre compte à l'administration centrale, notamment lors des renouvellements des conventions, des contrôles externes auxquelles ont été soumises les associations intervenant dans le champ social (contrôle des directions de la protection des populations sur le plan sanitaire, de l'inspection du travail, des ARS, de l'URSSAF, etc..).

Il serait également bienvenu que la dynamique d'extension du contrôle interne s'étende aussi au champ de l'action sociale.

Par contrôle interne, on entend l'ensemble des dispositifs formalisés et permanents, mis en œuvre par les responsables de tous niveaux qui visent à maîtriser les risques liés à la réalisation des objectifs. Il fait partie intégrante du contrôle hiérarchique.

Il relève de chaque direction générale, du secrétariat général, de la DGGN et de la préfecture de police, dans leur champ de compétence propre. Il se distingue de l'audit interne qui vise, par des vérifications périodiques, à garantir l'effectivité, l'efficacité et l'efficience de ces dispositifs. Aussi bien les directions-pilotes que les opérateurs, et pour les cas d'espèce, les fondations et les associations doivent se doter d'une organisation de contrôle interne. Le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable rend en effet obligatoire pour les opérateurs de l'État le dispositif de contrôle interne¹¹⁸. La mission propose que le comité ministériel des risques prescrive aux directions concernées et aux principaux opérateurs sociaux la création de ce dispositif.

¹¹⁶ La circulaire Fonction publique/Budget FP/4 n°1859 du 12 juin 1995 relative à l'organisation et au fonctionnement des restaurants inter-administratifs prescrit l'intervention d'un conseil de surveillance composé du président de l'association gestionnaire, des représentants de l'administration et de deux membres élus par les usagers ; cette commission a pour mission de s'assurer un contrôle permanent de l'exactitude et de la sincérité de la comptabilité et de la bonne utilisation du matériel.

¹¹⁷ Procès-verbal de la commission de contrôle financier de l'ADASP Essonne du 9 juillet 2013.

¹¹⁸ Cf. l'article 215 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable : « Dans chaque organisme est mis en place un dispositif de contrôle interne budgétaire et de contrôle interne comptable. Le contrôle interne budgétaire a pour objet de maîtriser les risques afférents à la poursuite des objectifs de qualité de la comptabilité budgétaire et de soutenabilité de la programmation et de son exécution. Le contrôle interne comptable a pour objet la maîtrise des risques afférents à la poursuite des objectifs de qualité des comptes, depuis le fait générateur d'une opération jusqu'à son dénouement comptable ».

A cet égard, la mission a constaté des pratiques différentes, selon les cas. Le contrôle de gestion n'apparaît pas dans l'organisation du champ de l'action sociale des directions des ressources humaines du ministère.

Par ailleurs, il conviendrait que les opérateurs donnent des assurances sur le contrôle interne au sein de leur organisation. La Fondation Jean Moulin s'est dotée d'un contrôleur de gestion. La préfecture de police dispose d'une mission de contrôle de gestion au sein de la direction des finances, de la commande publique et de la performance (DFCPP). Un contrôleur de gestion est mis à la disposition de chaque directeur de la préfecture de police¹¹⁹. Toutefois, cette mission du contrôle de gestion n'est jamais intervenue sur le champ de l'action sociale. Il est suggéré que cette mission, à la faveur de la réorganisation de la Fondation Louis Lépine, établisse un programme de contrôle des prestations de cette fondation.

Recommandation n°18 : Élaborer un document d'orientation sur la politique d'action sociale du ministère de l'intérieur intégrant les opérateurs sociaux dans le dispositif ministériel de management des risques et d'audit interne et confortant les mécanismes de contrôle des services préfectoraux sur ces organismes. Encourager la formalisation du contrôle interne au sein des opérateurs sociaux. Service responsable : SG.

4.2.2. Organiser un pilotage transversal de la politique d'action sociale du ministère de l'intérieur

L'enjeu de performance que représente la politique d'action sociale nécessite en priorité la mise en place d'un pilotage transversal de cette politique à l'échelle du ministère. Ce pilotage doit être renforcé pour mieux contrôler le niveau de qualité des opérateurs de l'action sociale. Ceci est rendu d'autant plus nécessaire du fait de l'organisation fragmentée qui caractérise l'action sociale au sein de ce département ministériel.

Ainsi qu'il a été proposé, **ce pilotage serait assuré par un comité thématique** qui serait chargé de l'identification des bonnes pratiques et d'un plan d'actions, assorti de calendriers (voir supra 2.1.4).

Pour la mission, **la responsabilité supérieure de cette action doit incomber au secrétaire général**. Le décret relatif aux secrétaires généraux des ministères investit ces derniers de la responsabilité entière de la gestion des ressources humaines et leur confie une mission de conseil pour l'exercice de la tutelle sur les établissements rattachés aux ministères¹²⁰. De plus, aux termes du texte régissant l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur¹²¹, le secrétaire général est responsable de la fonction financière au sens du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique¹²². Il élabore et propose les principes généraux des ressources humaines et assure la fonction de conception, de conseil, d'expertise, d'assistance juridique de l'ensemble du ministère.

¹¹⁹ Cf. la lettre-circulaire du préfet de police du 29 mai 2013 relative à la formalisation du dispositif de contrôle de gestion.

¹²⁰ Cf. le décret n° 2014-834 du 24 juillet 2014 relatif aux secrétaires généraux des ministères notamment son article 3-5 « *Le secrétaire général exerce une mission de conseil et d'évaluation concernant le recours par le ministère à des agences et des opérateurs ainsi que pour l'exercice de la tutelle sur les établissements publics rattachés au ministère* » et son article 3-7 ; *Le secrétaire général promeut la modernisation de la politique de gestion des ressources humaines* ».

¹²¹ Cf. le décret n°2013-728 du 12 août 2013 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur.

¹²² Cf. l'article 69 de ce décret.

Par ailleurs, une nouvelle gouvernance des opérateurs sociaux doit s'imposer. Chaque direction-pilote devrait veiller à préparer avec le concours des directions-expertes (DLPAJ, DEPAFI), les réunions des conseils d'administration des associations et fondations délégataires de l'action sociale.

Pour assister le secrétaire général dans cette mission, un appui important s'avère nécessaire que les deux directions des ressources humaines (DRH et DRCPN) ne pourraient fournir séparément. Il est donc proposé l'organisation ci-dessous.

La DRH et la DRCPN mutualiseraient leurs moyens pour constituer une équipe projet, dédiée aux tâches suivantes :

- l'actualisation de la circulaire de 1998 précitée régissant les relations du ministère avec les organismes bénéficiaires de fonds publics ;
- la rédaction d'une charte de la déontologie (supra, 3-1) ;
- l'établissement d'un document d'orientation de la politique d'action sociale du ministère ;
- l'élaboration d'une cartographie des risques.

Pour coordonner l'action de cette équipe-projet et animer le réseau territorial dans ce domaine, le temps nécessaire à l'adoption des mesures préconisées, il pourrait être envisagé de désigner un directeur de projet, selon les conditions prévues par les textes qui régissent ces derniers¹²³ ou un préfet hors-cadre qui serait rattaché aux directrices de la DRH et de la DRCPN et installé dans leurs locaux.

Recommandation n°19 : Consolider la fonction de pilotage de l'action sociale sous l'autorité du secrétaire général, épaulé par un comité thématique des directions. Pour une durée limitée, organiser une équipe-projet associant les services de la DRH et de la DRCPN et coordonnée par un directeur de projet afin de faciliter la mise en œuvre des recommandations ci-dessus. Services responsables : SG, DRH, DRCPN.

Marc-René BAYLE
Inspecteur général de l'administration
en service extraordinaire

Sylvie ESCANDE-VILBOIS
Inspectrice générale de l'administration

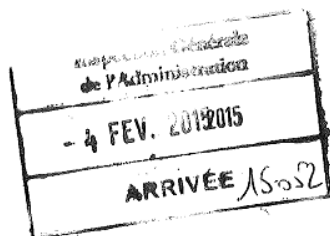
¹²³ Cf. le décret n° 2008-382 du 21 avril 2008 relatif aux emplois d'expert de haut niveau et de directeur de projet des administrations de l'Etat et de ses établissements publics, notamment son article 3 aux termes duquel « Les directeurs de projet sont chargés d'animer la conduite de projets et de coordonner à cette fin l'action des services intéressés ».

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

- ANNEXE 1 :** LETTRE DE MISSION
- ANNEXE 2 :** LISTE DES PERSONNES RENCONTREES OU CONTACTEES
- ANNEXE 3 :** RECENSEMENT DES ASSOCIATIONS ET FONDATIONS BENEFICIANT D'UN VERSEMENT DE LA PART D'UN DES PROGRAMMES BUDGETAIRES DU MINISTERE DE L'INTERIEUR ET SUSCEPTIBLE D'ŒUVRER A L'ACTION SOCIALE AU BENEFICE DES AGENTS DU MINISTERE
- ANNEXE 4 :** MONTANTS DES AIDES FINANCIERES ET EFFECTIFS MIS A DISPOSITION DES OPERATEURS SOCIAUX EN 2001
- ANNEXE 5 :** RECENSEMENT DES CONVENTIONS PASSEES PAR LE MINISTERE DE L'INTERIEUR AVEC SES OPERATEURS SOCIAUX
- ANNEXE 6 :** LISTE ET CHRONOLOGIE DES RAPPORTS DE CONTROLES PORTANT SUR LES ORGANISMES D'ACTION SOCIALE DU MINISTERE
- ANNEXE 7 :** ANALYSE FINANCIERE SUCCINCTE DES PARTENAIRES PRINCIPAUX DE L'ACTION SOCIALE : FONDATION JEAN MOULIN, FONDATION LOUIS LEPINE, ASSOCIATION NATIONALE D'ACTION SOCIALE, MAISON DE LA GENDARMERIE, FEDERATION SPORTIVE DE LA POLICE NATIONALE
- ANNEXE 8 :** EVOLUTION DE L'ARTICLE 9 DE LA LOI DE 1983 ET ARRETE DU 22 JUIN 2009
- ANNEXE 9 :** TEXTES DE REFERENCE SUR L'ACTION SOCIALE DANS LA GENDARMERIE NATIONALE
- ANNEXE 10 :** EFFECTIFS EN CHARGE DE L'ACTION SOCIALE DANS LES PREFECTURES
- ANNEXE 11 :** ELEMENTS SUR LE STATUT, LE REGIME JURIDIQUE DES FONDATIONS ET ASSOCIATIONS D'UTILITE PUBLIQUE ET LEURS RELATIONS AVEC L'ÉTAT
- ANNEXE 12 :** MODALITES DE CONTROLE DES ASSOCIATIONS RECONNUES D'UTILITE PUBLIQUE – SOURCE : DLPAJ
- ANNEXE 13 :** LES OBLIGATIONS DES ASSOCIATIONS REGIES PAR LA LOI DE 1901 BENEFICIAIRES DE SUBVENTIONS : SOURCE : DILA

ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Le Ministre

Paris, le 29 janvier 2015

Note

A

**Monsieur le Chef de service
de l'inspection générale de l'administration
15 rue Cambacérès
75800 PARIS**

Objet : suivi et contrôle de l'activité des organismes chargés de l'action sociale du ministère de l'intérieur.

Alors que vous prenez vos fonctions comme chef du service de l'inspection générale de l'administration, je souhaite, sans plus attendre, appeler votre attention sur la question du contrôle des organismes chargés de l'action sociale du ministère de l'intérieur.

Les politiques d'action sociale du ministère sont mises en œuvre soit directement, soit par l'intermédiaire d'organismes partenaires, en matière notamment de restauration, d'aides aux séjours, de secours, de logement, de petite enfance et d'insertion des personnes handicapées.

Les organismes partenaires du ministère présentent une diversité tant dans leurs modalités d'action et dans les prestations qu'ils fournissent, en contrepartie des moyens alloués par le ministère de l'intérieur, que dans leurs formes juridiques (association, établissement à but non lucratif reconnu d'utilité publique, fondation).

Il vous est donc demandé de dresser un état des lieux précis pour établir :

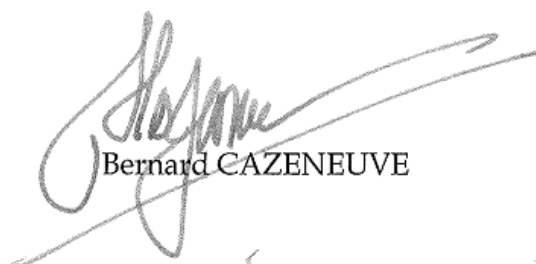
- la liste et la typologie des organismes qui concourent, tant au plan national qu'au plan local, à la politique d'action sociale du ministère de l'intérieur ;
- le cadre et les relations juridiques du partenariat entre ces organismes et le ministère de l'intérieur ;
- la nature des soutiens apportés à ces organismes par le ministère de l'intérieur ;
- les autorités en charge du contrôle sur ces organismes et les modalités de mise en œuvre.

ADRESSE POSTALE : PLACE BEAUVAU 75800 PARIS CEDEX 08 – STANDARD 01.49.27.49.27 - 01.40.07.60.60
ADRESSE INTERNET : www.interieur.gouv.fr

Sur la base de cet état des lieux, vous formulerez des propositions utiles visant à :

- assurer un contrôle approprié, tant au niveau central que territorial, des organismes chargés de l'action sociale du ministère de l'intérieur, sous l'égide du secrétaire général de ce même ministère ;
- mettre en place des outils de suivi et de pilotage transparent de la politique d'action sociale du ministère de l'intérieur incluant dans leur champ les organismes partenaires ;
- prendre en compte, dans le cadre du plan d'audit et de contrôle de l'inspection générale de l'administration, l'activité de ces organismes.

Votre rapport devra m'être remis avant le 31 mars 2015.



Bernard CAZENEUVE

ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES¹²⁴

Ministère de l'intérieur

SECRETARIAT GENERAL

Direction des ressources humaines

Mme Nathalie COLIN, directrice des ressources humaines

Mme Isabelle MERIGNANT, sous-directrice de l'action sociale et de l'accompagnement du personnel

M. Philippe NUCHO, adjoint à la sous-directrice de l'action sociale et de l'accompagnement du personnel et chef du bureau des politiques sociales et du handicap

M. Francis MEMBRARD, chargé de mission auprès de la sous-directrice

M. Benoît VESIN, chef du secteur pilotage des politiques sociales

Mme Géraldine HAMEREL, restauration, loisirs, partenariat social

Mme Geneviève BOURDIEU, restauration, loisirs, partenariat social

Direction de l'évaluation de la performance et des affaires financières et immobilières

M. Thibaut SARTRE, directeur de l'évaluation de la performance et des affaires financières et immobilières

M. Yves BENTOLILA, sous-directeur des programmes et de l'achat

M. Pierre MAITROT, sous-directeur de la synthèse et du pilotage budgétaires

M. Julien PICARD, adjoint au chef du bureau du fonctionnement et de l'investissement des programmes à la sous-direction de la synthèse et du pilotage budgétaires

Direction des libertés publiques et des affaires juridiques

M. Thomas ANDRIEU, directeur des libertés publiques et des affaires juridiques

M. Patrick AUDEBERT, chef du bureau des associations et fondations

Mme Alexandra CLAUDIOS, adjointe au chef du bureau des associations et des fondations

DIRECTION GENERALE DE LA POLICE NATIONALE

M. Jean-Marc FALCONE, directeur général de la police nationale

Direction des ressources et des compétences de la police nationale

Mme Michèle KIRRY, directrice des ressources et des compétences de la police nationale

Mme Camille CHAIZE, adjointe au chef du pôle ressources humaines, cabinet du DGNP

M. Xavier DELARUE, sous-directeur de l'administration des ressources humaines

M. Alexandre ROCHATTE, sous-directeur des finances et du pilotage

M. Philippe LERAITRE, sous-directeur de l'action sociale et de l'accompagnement du personnel

Mme Betty JARMOSZKO, chef du bureau de l'accompagnement social

Mme Anne HOUIX, chef du bureau des politiques sociales

Mme Annie RAKOTOMALALA, rédaction et suivi des télégrammes d'autorisations spéciales absences des partenaires mutualistes et associatifs

Mme Stéphanie BOURDEAU, coordination et concertation avec les instances consultatives

¹²⁴ Un très petit nombre des personnes citées ont été contactées par téléphone pour des raisons de calendrier

DIRECTION GENERALE DE LA SECURITE CIVILE ET DE LA GESTION DES CRISES

M. Arnaud LAUGA, adjoint au sous directeur des moyens nationaux

DIRECTION GENERALE DE LA GENDARMERIE NATIONALE

Direction des personnels militaires de la gendarmerie nationale

Général de corps d'armée Philippe MAZY, directeur des personnels militaires

Général Thierry SASSARD, sous-directeur de l'accompagnement du personnel

Colonel Jean-Marc TEISSIER, chef du bureau de l'action sociale

Lieutenant-colonel Laurent LECOMTE, adjoint au chef de bureau de l'action sociale

Commandante Emmanuelle PARIETTI, adjointe au chef de la section sociale et juridique

Direction des soutiens et des finances

Capitaine Louis ROSE, adjoint au chef de la section synthèse prospective à la sous-direction administrative et financière

PREFECTURE DE POLICE

M. Bernard BOUCAULT, préfet de police

M. Pascal SANJUAN, préfet, secrétaire général pour l'administration de la préfecture de police

Direction des ressources humaines

M. Rémy-Charles MARION, sous-directeur de l'action sociale

M. Jean-Yves HAZOUME, adjoint au sous-directeur de l'action sociale, chef du service des institutions sociales paritaires

Direction des finances, de la commande publique et de la performance

M. Gérard CLERISSI, directeur des finances, de la commande publique et de la performance

Mme Fabienne DECOTTIGNIES, chef du bureau du budget spécial

Mme Pascale PIN, chef du bureau du budget de l'État

Ministère de la décentralisation et de la fonction publique

DIRECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

M. Laurent CRUSSON, sous-directeur des rémunérations, de la protection sociale et des conditions de travail

M. Sébastien CLAUSENER, chef du bureau des politiques sociales, de la santé et de la sécurité au travail

Cour des comptes

M. Christian MARTIN, président de section de la 4^{ème} chambre

Mme Betty GERBIER, assistante de vérification

M. Yves BERTUCCI, conseiller-maître

Mme Marie-Aimée GASPARI, conseillère référendaire, 4^{ème} chambre

M. Jean-Baptiste CARPENTIER, conseiller-maître en service extraordinaire

Ministère de la défense

Contrôleur général Jacques FEYTIS, directeur des ressources humaines

Ministère de la justice

Mme Florence DUBO, sous-directrice de la synthèse des ressources humaines

Syndicats – Membres de la CNAS 2011-2014

M. Pierre DARTIGUES, SCSi (UNSA)

M. Farid ORSO-MANZONETTA, CFDT Interco (Confédération CFDT Interco)

M. Bernard LAYES, Unité SGP Police-FO (Confédération Unité SGP Police-FO)

M. Bernard ELBAZ, Unité SGP Police-FO (Confédération Unité SGP Police-FO)

M. Romuald DELIENCOURT, FO Préfectures (Confédération FO)

M. Jean-Pierre COLIN, SNIPAT-FO Préfectures (Confédération FO)

Mme Hélène BROSSARD, SNIPAT-FO (Confédération FO)

Mme Véronique DAUMERIE, Alliance police nationale (Confédération CFE-CGC)

M. Philippe OURDOUILLIE, Alliance police nationale (Confédération CFE-CGC)

M. Richard DADOUCHE, SNAPATSI (Confédération CFE-CGC)

Mme Bernadette DELASSALLE, Synergie Officiers (Confédération CFE-CGC)

Fondation Jean Moulin

M. Laurent AUDINET, directeur

Département des Hauts-de-Seine

PREFECTURE

M. Yann JOUNOT, préfet

M. Christian POUGET, secrétaire général

Mme Annie MEURICE, adjointe au directeur des ressources humaines

Mme Delphine POLIN, chef du bureau de la formation et de l'action sociale

Mme Brigitte PIERRE, adjointe au chef du bureau de la formation et de l'action sociale

DIRECTION DE LA SECURITE DE PROXIMITE DE L'AGGLOMERATION PARISIENNE DIRECTION TERRITORIALE DE LA SECURITE DE PROXIMITE DES HAUTS-DE-SEINE

Commandante Noémie MIRA, adjointe au chef d'état-major, unité de soutien aux effectifs

Commandant Olivier VINCENT, responsable de l'unité de déontologie et de soutien aux effectifs

Mme Peggy ROGERS, adjointe au chef du bureau de gestion opérationnelle

Département du Rhône

PREFECTURE

M. Jean-François CARENCO, préfet du département, préfet de région
M. Xavier INGLEBERT, préfet, secrétaire général, préfet délégué pour l'égalité des chances
M. Denis BRUEL, secrétaire général adjoint
Mme Frédérique WOLFF, directrice des ressources humaines
M. Olivier VERCASSON, chef du service d'action sociale
Mme Anne-Claire ROYER, chef adjointe du service d'action sociale

DIRECTION DEPARTEMENTALE DE LA SECURITE PUBLIQUE

M. Jacques-Antoine SOURICE, directeur départemental adjoint de la sécurité publique
Mme Mireille MALATIER, chef du service de gestion opérationnelle

**ANNEXE 3 : RECENSEMENT DES ASSOCIATIONS ET FONDATIONS BENEFICIAIRE D'UN
VERSEMENT DE LA PART D'UN DES PROGRAMMES BUDGETAIRES DU MINISTRE DE
L'INTERIEUR ET SUSCEPTIBLES D'ŒUVRER A L'ACTION SOCIALE AU BENEFICE DES AGENTS
DU MINISTRE**

A la demande de la mission, la DEPAFI a pratiqué une extraction correspondant à la liste des versements faits aux associations en 2014 par les 10 programmes du budget général du ministère de l'intérieur issue de Chorus (restitution inf bud 53). Les programmes analysés sont les P206, 176, 152, 161 (programme unique de la Sécurité civile), 307, 216 CPPI, 232 VPCA, 303 Immigration. Ont été exclus le programme 104 de la DGEF qui porte les nombreuses subventions aux associations chargées de la politique d'accueil et d'intégration, ainsi que le 122 de la DGCL.

A partir des tableaux excel extraits de Chorus, la mission a recensé les données générales sur l'ensemble des versements effectués. Les versements à des associations correspondent à la rémunération de prestations (restauration, crèches...) et à des subventions. Certaines associations ont un objet explicite se rattachant à un pan de l'action sociale (restauration, crèche, arbre de Noël, sports, loisirs). Une analyse détaillée a été faite sur les seules catégories « TD association » ; « Suv associations autres » et « subventions aux associations culturelles » permettant la détermination de la liste des associations bénéficiaires et susceptibles d'intervenir au titre de l'action sociale pour les personnels du ministère de l'intérieur et la vérification pour les montants correspondant aux opérateurs connus (FLL, ANAS, AHMI, ADASP).

Sous réserve d'approfondissements, ont été dénombrées 392¹²⁵ associations, susceptibles de participer directement à l'action sociale du ministère (hors syndicats). Les montants de subvention sont très variables (de 3,8M€ à la fédération sportive de la police nationale à 13€ pour l'association de gestion d'un restaurant). Trois programmes sont principalement concernés : 216 CPPI, 176 PN et 307 AT. La mission n'a pas requis de données budgétaires en dehors du périmètre ministériel (défense pour la gendarmerie nationale et la sécurité civile, affaires étrangères pour les personnels relevant de la DGEF (immigration-asile), écologie pour les personnels relevant de la DSCR (sécurité routière)).

17 associations bénéficient de versements au titre de deux des 3 programmes.

429 associations bénéficient de versements du programme 216 pour un montant total de 12,8 millions€. Ces versements sont effectués à divers titres et principalement comptabilisés en subventions ou prestations de services. Pour l'analyse comprise dans le rapport, les versements correspondant aux prestations de services ont été exclus. Plus spécifiquement, les trois catégories identifiées de subventions bénéficient à 117 associations. Le plus gros montant du P216 est versé à l'ANAS (2 915 949€ qui bénéficie aussi d'un versement pour prestation de service de faible montant (5700€)). Sont également comptabilisés dans le programme une subvention pour l'AHMI (512 663€), une pour la Fondation Louis Lépine (435 000€), une pour l'association Guy Hubert (218 389€) et une pour l'ACPHFMI (26 850€).

La Fondation Jean Moulin n'apparaît pas dans l'extraction opérée.

¹²⁵ 388 des P 216, 176, 307 + amicale des démineurs+ association nationale des réservistes (GN) + œuvres sociales du MAE + Fondation Maison de la Gendarmerie.

Ce sont les associations de restauration qui bénéficient de la masse la plus importante des subventions du P216. 156 versements de subventions sont faits à des associations qui interviennent par ailleurs au titre de la restauration. Ces associations bénéficient de 2,92M€ de subventions et de 2,088M€ en rémunération de prestations de restauration.

Le programme 176 de la police nationale verse 7,32 M€ à 213 associations. 15 catégories de versement différentes sont identifiées. Au titre des catégories susceptibles de relayer l'action sociale du ministère, sont versés 6,5M€ au profit de 172 associations. Ces versements bénéficient à des syndicats, amicales, crèches, associations d'intervention sociale comités des œuvres sociales, comités des fêtes... Le premier bénéficiaire du P176 est la Fédération sportive de la police nationale avec 3,8M€. La Fondation Louis Lépine reçoit 529 482€ (outre un versement « taxes foncières » de 63 485€), l'association Guy Hubert perçoit 99 275€ ; à noter que ces deux organismes bénéficient par ailleurs du programme 216 précité. 5 organismes bénéficient de 698 180€ au titre des réservations de logement. 181 284€ sont versés à 14 crèches (catégories de versement : TI MEN ALLOCATION et TD MEN ALLOCATION).

Sur le programme 152 de la gendarmerie nationale, sont opérés 66 versements à 65 associations pour un montant total de 156 808€. Une seule association, l'association nationale des réservistes bénéficie d'un versement de subvention ; les autres versements apparaissent comme la contrepartie de prestations de restauration (pour 58 392€), de location de terrain, de nettoyage... (16 catégories différentes). Le reversement du montant reçu de l'AGIRA n'apparaît pas dans cette extraction.

171 associations bénéficient de versements au titre du programme 307 administration territoriale de l'Etat pour un montant total de 1,768M€. Les motifs de versement sont très divers (22 catégories). 167 819€ sont versés pour des prestations de restauration (dont environ 80 000€ au COSPDY (Yvelines)). 119 associations bénéficient de l'une des trois catégories de subventions étudiées : près de 80 000€ sont versées à l'amicale de la préfecture du Nord, puis 50 000 € à Préf'Ass). 22 autres associations reçoivent entre 10 et 36000€, amicales, comités des œuvres sociales, associations sportives... de préfectures et sous-préfectures. La plupart de ces subventions financent l'organisation des arbres de Noël des enfants.

Le programme sécurité civile subventionne 76 associations pour un montant total de 539 929 € au titre de 7 catégories de versements hors champs de l'action sociale après vérification auprès de la DGSCCG. (exemple : Haut comité pour la défense civile, centre de recherche en expertise sur les pollutions acides, association française de normalisation...), à l'exception éventuelle de l'œuvre des pupilles orphelins (90 000€), de l'amicale des démineurs (19 000€), de l'association nationale des directeurs des services d'incendie et de secours et de nombreuses amicales locales de sapeurs pompiers. Ces amicales a priori ne concernent que des fonctionnaires territoriaux ou des bénévoles, non concernés par ailleurs par l'action sociale du ministère.

Le programme 303 immigration et asile comporte de très importants versements à des associations mais directement liés à la mise en œuvre de la politique d'immigration et d'asile. L'œuvre sociale du MAE est la seule association qui pourrait relever de l'action sociale bénéficiant au personnel. Par ailleurs, 156 000 € sont versés en rémunération de prestations de restauration.

Liste de subventions accordées en 2013 au titre de la réserve parlementaire¹²⁶

Sur le programme 176

Amicale Police 1 000 € Fonctionnement député MEUNIER 69 – Rhône

CRS 45 1 000 € Fonctionnement député MEUNIER 69 – Rhône

Association Arbre de Noël de la Police de Tourcoing 1 000 € Fonctionnement député DARMANIN 59 – Nord

Association Professionnelle de la Police aux frontières des Alpes-Maritimes 1 000 € Fonctionnement député GUIBAL 06 - Alpes-Maritimes

Programme 152

Amicale de la Compagnie de Gendarmerie de Draguignan 1 000 € Fonctionnement député AUDIBERT TROIN 83 – Var

Amicale des diables bleus Sumene Artense 1 000 € Fonctionnement député MARLEIX 15 – Cantal

Liste de subventions accordées en 2013 au titre de la réserve parlementaire en 2014¹²⁷

Sur le programme 176

Association sportive Police Béziers 1 000 € député ABOUD

Association de la Police Municipale de Nice 6 000€ député ESTROSI

Amicale de la Police Toulonnaise 5 000€ député VITEL

Commissariat de Agde et Sète 11 365 € député DENAJA

DDSP de Roubaix 30 000 € député BAERT

Amicale de la Police Sarreguemines 1500€ député LETT

¹²⁶ Source : annexe au PLFR 2013 réserve parlementaire Assemblée Nationale (il n'a pas été retrouvé d'information de tels versement dans la liste publiée pour le Sénat) ; aucun versement sur les programmes 216 et 307.

¹²⁷ Source : DRCPN

Organismes d'action sociale des départements des Hauts-de-Seine et du Rhône

Organismes locaux ¹²⁸	Activités liées à l'action sociale	Budget (dépenses totales)	Ressources	Subventions préfecture
Département des Hauts-de-Seine				
AGRIP	Restaurant inter-administratif	1,6 M€ (déficit 5156€)	58% usagers ; autres aides et subventions : DGAFP, autres ministères	Subvention de fonctionnement : 112 016€ +
Association Préférence		115945€ (déficit de 3895€)	Dons (26%), adhésions (13%)	26155€ (23%)
Amicale du personnel de la sous-préfecture de Boulogne-Billancourt	chèques cadeaux (fêtes mères/pères ; fin d'année, repas de fin d'année, arbre de Noël, cadeaux de Noël pour les enfants, événements (décès, départs...), avance, prêts	7096€ 629€ d'excédent de recettes	Servidis (24%), Conseil général (23%), adhésions (13%)	1333€ (17%)
ASCAD	Cours de danse	6839€ (excédent de 8921€)	Cotisations (36%), don prestataire de service (6%)	860€ (5%)
Amicale de la SP d'Antony				1548€
Département du Rhône				
Association Guy Hubert	Restauration, arbre de Noël, réservation de logements, prêts sociaux, divers	912 322€ ¹²⁹	941 157€	Compensation des personnels MAD = 280427€ Arbre de Noël = Restauration (participation ministérielle) = 154 070€ Achat en 2010 de petits équipement de cuisine = 32 973€ + 62370€ annuel en nature (valorisation des

¹²⁸ Organismes locaux, nonobstant l'intervention locale de la FJM, de l'ANAS, de la FLL notamment.

¹²⁹

Organismes locaux¹²⁸	Activités liées à l'action sociale	Budget (dépenses totales)	Ressources	Subventions préfecture
				dépenses de fluides et entretien locaux de l'hôtel de police)
Association Le Tigre blanc	Sorties et activités centre de loisirs			13 983€
Association des personnels de la préfecture du Rhône				2600€
Association Entente Sportive Département				3000€
Association Préf ^o création				2600€
Association restaurant interadministratif Mazenod				

Source : Mission à partir des données des préfectures 69 et 92

ANNEXE 4 : MONTANTS DES AIDES FINANCIERES ET EFFECTIFS MIS A DISPOSITION DES OPERATEURS SOCIAUX EN 2001

MINISTRE DE L'INTERIEUR
DGA / DPFAS / SDAS
BMEP / contrôle de gestion

Associations, fondations et mutuelles du Ministère de l'Intérieur
bénéficiaires de subventions sur le chapitre 33.92
(2001)

Ministère de l'Intérieur		associations		fondations		mutuelles		TOTAL	
P A R M I N C I S P T A E T I E O N	Personnels	Agents mis à disposition	58	98	189			345	
		E.T.P.	58,00	97,00	157,88			312,88	
		Rémunérations (A)	2 101 311,31 €	2 717 347,40 €	5 390 177,59 €			10 208 836,30 €	
		Personnels de droit privé subventionnés		11				11	
		Rémunération pers. droit privé (B)	0,00 €	351 732,05 €	0,00 €			351 732,05 €	
		Surface totale en m²	401,00	22 176,00	1 902,00			24 479,00	
	Locaux	Coût (C)	131 127,00 €	5 490 704,00 €	621 954,00 €			6 243 785,00 €	
		Véhicules		24 440,64 €	12 220,32 €			36 660,96 €	
	Matériels et véhicules	Informatique			36 000,00 €			36 000,00 €	
		Coût (D)		24 440,64 €	48 220,32 €			72 660,96 €	
V A L R L T I C D I E P A P T I R O I N S	Total (A+B+C+D)		2 232 436,31 €	8 584 224,09 €	6 060 351,91 €			16 877 012,31 €	
		Fonctionnement	6 106,33 €	2 752 982,83 €	4 254 616,97 €			7 013 706,13 €	
		Investissement et équipement							
	Subventions	Participation aux prestations	161 380,92 €	860 530,47 €				1 021 921,39 €	
		Exceptionnelle		578 947,65 €				578 947,65 €	
				1 401 768,72 €				1 401 768,72 €	
		TOTAL	167 497,25 €	5 584 229,67 €	4 254 616,97 €			10 016 343,89 €	
	TOTAL COUT MINISTERE		2 399 935,56 €	14 176 453,76 €	10 314 968,88 €			26 893 358,20 €	
		Agents		61				61	
		E.T.P.							
		Rémunérations		1 328 710,00 €				1 328 710,00 €	
	Locaux	Surface totale en m²		4 171,00				4 171,00	
		Coût		1 363 917,00 €				1 363 917,00 €	
		Véhicules							
		Informatique		2 036,72 €				2 036,72 €	
	Matériels et véhicules			33 798,00 €				33 798,00 €	
		Mobilier		1 036,00 €				1 036,00 €	
		Coût		36 870,72 €				36 870,72 €	
		Fonctionnement		88 419,00 €				88 419,00 €	
		Equipement							
	Subventions	Participation aux prestations							
		Total		88 419,00 €				88 419,00 €	
TOTAL COUT VILLE				2 817 916,72				2 817 916,72 €	
TOTAL MINISTERE + VILLE			2 399 935,56 €	16 996 370,48 €	10 314 968,88 €			29 711 274,92 €	

remarques

- La plupart des bureaux sont à usage partagé
- Seules les surfaces de 3 bureaux ont été fournies pour l'OMPIN
- Chiffrage des véhicules sur la base de 254,59 €/mois pour un véhicule Peugeot 206 (le moins cher)
- Les loyers sont estimés sur la base de la valeur locative de l'immeuble Nétat : 327 €/m²/an (normis les centres de vacances : 160 €/m²/an)
- Pour ce qui concerne les associations, seules les trois plus importantes ont été prises en compte (AHMI, ASTCMI, ANAS)

participation Etat total

**ANNEXE 5 : RECENSEMENT DES CONVENTIONS PASSEES PAR LE MINISTERE DE L'INTERIEUR
AVEC SES OPERATEURS SOCIAUX – SOURCE : FJM**

CONVENTIONS PASSEES PAR LA FJM AVEC LE MINISTERE DE L'INTERIEUR

CONVENTIONS FJM/MI EN COURS (source : FJM)

CPOM 2

CPOM 3 projet

Convention cadre du 6.10.1994 (toujours citée par le MI dans la CPOM 3)

Convention FJM/ DEPAFI maintenance des installations immobilières et techniques des locaux de l'administration centrale du ministère (27 décembre 2013)

Convention financière 2014, « convention de moyens » FJM/DRH/DRCPN du 19 août 2014 et avenant N°1 du 24 octobre 2014 (75 000 € maintenance immobilière)

Convention d'occupation du site Lumière FJM/DEPAFI (30 novembre 2012)

Convention de prestation de services FJM/ SDLP du 25 octobre 2013 (facturation entretien véhicules FJM)

Fonds de garantie (FG)

Convention 11 octobre 1994 / FG impayés de loyers

Convention du 13 août 1999 / FG prêts aide à la scolarité

Convention du 5 juin 2014 /FG prêts aide au logement locatif

Restauration

CONVENTION PRIF (Le Ponant) FJM, effet 1^{er} janvier 2014, terme 31.12.2016

Convention 2009/04 relative aux modalités de facturation des prestations de restauration FJM/DCCRS

Convention relative aux modalités de facturation des prestations de restauration FJM/ Préfecture de Seine et Marne (2010)

Convention 2012/01 relative aux modalités de facturation des prestations de restauration FJM/DICOM

Convention 2012/15 relative aux modalités de facturation des prestations de restauration FJM/ ACPHFMI

Convention 2013/02 relative aux modalités de facturation des prestations de restauration FJM/ Détachement des militaires de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris au MI

Convention 2014/01 relative aux modalités de facturation des prestations de restauration FJM/DRCPN-SDEL

Convention relative aux modalités de facturation des prestations de restauration FJM/ SDRF(2014)

Convention relative aux modalités de facturation des prestations de restauration FJM/ SDFDC pour les fonctionnaires de police en stage à Lognes (2015)

Convention 2015/04 relative aux modalités de facturation des prestations de restauration FJM/EM FORMISC

Convention 2015/11 relative aux modalités de facturation des prestations de restauration FJM/SDFDC pour les fonctionnaires de police en stage à Levallois (en cours de signature)

Loisirs

Arbre de Noël (spectacle et bons cadeaux)

Convention FJM/PRIF du 28 juin 2012, 3 ans

Sport

Convention FJM/ SPHP, du 19 juillet 2011, tacite reconduction, créneaux horaires salle de gym de Beauvau

Séjours

Convention SG/DRH/SDASAP n° 2/2014 en date du 30 avril 2014 concernant séjour enfants au Moulin de la Côte
Convention SG/DRH/SDASAP n° 4/2014 en date du 18 septembre 2014 concernant séjour famille à Font Romeu

Résidences vacances

Convention FJM/ Préfecture des Pyrénées Atlantiques relative à la participation de la FJM aux dépenses de fonctionnement de la préfecture 64 du 28 septembre 2011 ; avenant du 18. 02. 2015
Convention d'Occupation Précaire/Moulin de la Côte, effet 1. 01. 2013, 3 ans, terme le 31. 12. 2015, redevance annuelle 1099 €
Convention d'Occupation Précaire/Le Neptune, effet 1. 01. 2013, 3 ans, terme 31. 12. 2015, redevance annuelle 1099 €
Convention d'Occupation Précaire/Le Néouvielle, du 26 janvier 2015, terme juillet 2016, redevance annuelle 1100 €
Convention d'Occupation Précaire/Les Ecureuils, effet 1 01 2013, 3 ans, terme 31. 12. 2015, redevance annuelle 1000 €

CONVENTIONS FJM/ autres partenaires EN COURS (liste)

Avec les **Etablissements Publics** / MI (ANTS, CNAPS, OFII, INHESJ, ANTAI -reconduction à confirmer-), des Conventions d'accès aux prestations sociales FJM et des Conventions de gestion de fonds de garantie
SIEGE FJM

Ressources Humaines

Prévoyance et Mutuelle avec le groupe Humanis, décembre 2005
Retraite avec le groupe CLESIA (ex Mornay), avant 2000
Adhésion à UNIFORMATION pour la formation du personnel sous convention TSF, janvier 2003
Adhésion au FAFIH pour la formation des personnels des restaurants et des crèches, avant 2000

Affaires Générales

Convention UGAP pour bénéficier des offres de la centrale d'achats (2014)
Convention (en cours de signature) FJM/INTERIALE pour des actions de prévention auprès des usagers, terme fin 2015
Convention de coopération en matière de communication et d'échanges d'information entre la FJM et l'ANAS (2014)
Convention de coopération en matière de communication entre la FJM et l'UNRP (2014)
Convention de coopération en matière de communication entre la FJM et l'ANRP (2012) + convention tombola 2015 (2014)

Résidences de vacances

Conventions de réciprocité d'accès aux centres de vacances gérés par la FJM et par :
L'IGESA (2014)
La Fondation d'Aguesseau (2014)
L'ADOSOM (2013)
Conventions de partenariats (accès aux résidences FJM) avec les SRIAS Pays Loire (2014), Franche Comté (en cours de signature), Lorraine (en cours de signature) , Haute Normandie (2015)
Aydat

Convention de partenariat FJM/ Igesa relative au camping (novembre 2011), fin du contrat prévue au 31 décembre de la 11^{ème} année suivant celle de la livraison des résidences mobiles.

Convention de mise à disposition du hangar au profit du club des sports de Clermont, (1^{er} juillet 2011)

Moulin de la Côte

Convention FJM / PEP 16, location portant sur le centre au Château d'Oléron, signée le 13 11 2012, avenant du 2 mai 2012, avenant du 6 janvier 2015.

Loisirs

Séjours jeunes

Conventions annuelles en cours avec les organismes suivants :

AREMC, BLANC MARINE, CEI, CESL, CHIC PLANET, ESPERANCE, OVAL, PONEY 4 SAISONS, VISAS
ANGLOPHILES ACADEMIC, LANGUES ET CULTURES
UFCV

Conventions en cours de finalisation :

Séjours jeunes

AREMC, BLANC MARINE, CEI, CESL, CHIC PLANET, ESPERANCE, OVAL, PONEY 4 SAISONS, VISAS, AVENTURE VACANCES ENERGIE,CJH,FAR WEST,SANS FRONTIERES, LES CEDRES, ANAS,ANAE, EPAL,
ANGLOPHILES ACADEMIC, LANGUES ET CULTURES, SILC, DREAM TIME, INTERNATIONAL DIALOG, PRO LINGUA

Voyagistes

ADS,AIR CARAIBES, AZUREVA, BELAMBRA, CAMPINGS N°1, CAP France, CAP VACANCES, CLUB MED, CROISILAND, FRAM, GOELIA, PIERRE ET VACANCES GO VOYAGES ,INTERHOME, JET TOURS, LAGRANGE, LOOK VOYAGES MARMARA, NOUVELLES FRONTIERES, MMV ,MONA LISA, NEMEA ,NEXT ODALYS/VITALYS, PROMOVACANCES, RENOUVEAU VACANCES, VILLAGES CLUB DU SOLEIL, SKI REPUBLIK, THERMES DE ST MALO, UCPA, VACANCES BLEUES, VACANCES TRANSAT, VISITEURS, VTF, VVF

Restaurants (Conventions de restauration)

Administrations extérieures :

Intérieur/ Le Ponant, avec les ministères économique et financier, 17 avril 2014

Commission de régulation de l'énergie (2014), MEF (2012), la Poste (2013), Ministère de la Défense (2014), SMA (2012)

Entreprises extérieures :

Société d'encouragement à l'élevage du cheval français (2001), La Mondiale (2001), Hapag Lloyd(2001), BEL(2002), Hay group (2004), Mutuelle des Transports Assurances (2007), Groupama (2013), Médiateur National de l'énergie (en cours de signature), SATEC (2015), Pichet (2015), Aviva (en cours de signature).

Crèches

Convention d'occupation précaire, FJM/Préfecture 92 et DDFP 92 du 31. 12. 2012, locaux crèche 61 bd Emile Zola, à **Nanterre**, terme 31.12 .2019.

Convention de mise à disposition, Conseil général 92, Préfet 92, Direction services fiscaux, avril 1995, locaux en vue exploitation crèche, terme 2019.

Conseil général 92, règlement d'attribution de financement pour la crèche de Nanterre, délibération du C. Général du 27. 06. 2014

Préfecture de la région d'Ile de France, reconduction du marché 2013-011 de réservation de berceaux, 2 places dans crèche de Nanterre, courrier du 4 août 2014.

Convention 2013-4 portant sur la réservation de berceaux (20) par le ministère de l'économie et des finances, dans la crèche de Nanterre, 13 novembre 2012, terme 31.12.2015, 11 000 € la place.

Convention 2013-3 portant sur la réservation de berceaux (22) par la préfecture 92, dans la crèche de Nanterre, 19 octobre 2012, terme 31.12.2015, 11 000 € la place.

Convention d'objectifs et de financement EAJE, crèche de Nanterre, CAF 92, signée 1.10.2012, terme 31.12.2016.

Convention CAF PRO/ FJM, CAF 92 du 26 juin 2012.

Avenants N° 2012-01 AUX CONVENTIONS n° 140-10 et 141-10, CAF 75, crèches Lumière et Beauvau, modalités versements CAF 75, 20 décembre 2012.

Convention N° 9 - 2013 de financement de la CAF 75 signée le 18/03/2013 concernant la **crèche Lumière**, terme 31.12.2015.

Convention N°141 -10 de financement CAF 75 **crèche Beauvau**, terme 31.12.2014, délibération du CA de décembre 2014 approuvant la future convention CAF 75 (à recevoir).

Convention N°2013-5 (10.12.2012) portant sur la réservation de berceaux à destination des enfants d'agents des services des ministères économiques et financiers dans la crèche Lumière, terme 31.12.2015, 3 berceaux, 11 000 € la place ; Avenant N°1 du 6 mai 2013, + 2 berceaux à compter du 2 septembre 2013.

Convention de prise en charge des repas des agents de la FJM, FJM/ CAPVAL, du 25 janvier 2013, terme 31.10.2023.

ANNEXE 6 : LISTE ET CHRONOLOGIE DES RAPPORTS DE CONTROLES PORTANT SUR LES ORGANISMES D’ACTION SOCIALE DU MINISTERE

1- RAPPORTS IGA

<i>mai 1987</i>	: La gestion des mess et foyers de la Fondation Jean Moulin (FJM) ;
<i>1989</i>	: Aspects juridiques de la gestion des œuvres sociales du ministère de l’intérieur (minint) et de la FJM ;
<i>janvier 1990</i>	: L’action sociale du ministère de l’intérieur à l’égard de ses agents, M. Cabane ;
<i>décembre 1992</i>	: Le patrimoine immobilier et social ; les centres de vacances du ministère de l’intérieur et de la sécurité publique, R. Poux, A-M. Escoffier ;
<i>avril 1993</i>	: Etude sur la mise en place d'un système de prêts sociaux et de prêts immobiliers au ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, M-L. Simoni ;
<i>mars 1994</i>	: Rapport relatif à l'orphelinat mutualiste de la police nationale ; réponse de l'orphelinat mutualiste de la police ; observations en retour de l'IGA et de l'IGAS ; 3 tomes, G. Gozard, A. Teyssier, S. Taillanter, C. Dutreil, C. d’Autume (IGA - IGAS) ;
<i>octobre 1994</i>	: Rapport sur l'AFANOM (Association des Fonctionnaires d'Afrique du Nord et d'Outre-Mer), P. Fourneret, A. Gohier del Re ;
<i>décembre 1995</i>	: Rapport sur le fonctionnement de la Communauté départementale d'action sociale de la Gironde et de la région Aquitaine et sur la gestion du centre de vacances de Saint-Lary (Hautes-Pyrénées), D. Limodin, P. Cannard ;
<i>décembre 1995</i>	: Rapport sur le patrimoine des centres de vacances, les problèmes de sécurité dans ces établissements, leur rôle dans l'aménagement du territoire et dans l'activité économique, G. Gozard, J. Brugnon (IGA - IGJS) ;
<i>1996</i>	: Audit sur la fondation Louis Lépine, J-F. Nouaille-Degorce, A. Fontana ;
<i>février 1997</i>	: Rapport sur le centre de vacances de La Roquille, P. de Mazières, B. Fitoussi ;
<i>juillet 1997</i>	: Rapport sur le fonctionnement du Centre Educatif et d'Animation (CEA) d'Osmoy (Orphelinat Mutualiste de la Police Nationale), J-P. Lemoine, W. Gagneron, O. Diederichs ;
<i>mai 1998</i>	: Le recours aux associations dans la gestion de l'action sociale des préfectures, X. Pretot, A. Fontana ;
<i>juin 2001</i>	: Rapport sur la gestion du centre de vacances de la Fondation Jean Moulin à Aydat, L. Le Gouriérec ;
<i>2004</i>	: Vers une action sociale rénovée au minint, A-M. Escoffier ;
<i>mai 2004</i>	: Rapport sur le sport associatif dans la police nationale, P. Sauzey ;
<i>2008</i>	: Centre de vacances de la Néouvielle, J-M. Fromion, F. Pichon ;
<i>2015</i>	: Audit sur la fondation Louis Lépine, A. Fontana (en cours).

AUTRES RAPPORTS D’INTERET POUR LE SUJET

<i>2010</i>	: La tutelle administrative exercée sur les FRUP et les ARUP, R. Duchêne, X. Giguet ;
-------------	---

- 2014 : Guide méthodologique sur le contrôle des associations de sécurité civile, P. Sauzey, S. Planté ;
- 2015 : Organisation et fonctions-supports du ministère, A. Larange, C. Naudan-Carastro, J-F. Verdier, G. Deriano, M. Grégoir (IGA - IGF).

2- RAPPORTS REALISES AU SEIN DU MINISTERE DE L'INTERIEUR OU A SA DEMANDE

- 2014 : Audit sur l'association Guy Hubert, DRFIP Rhône-Alpes à la demande du préfet du Rhône ;

3- CONTROLES DES INSPECTEURS SANTE ET SECURITE AU TRAVAIL (HORS CONTROLE SUR DES PRESTATIONS ASSUREES PAR DES SOCIETES PRESTATAIRES)

Audits restauration

- 2011 : Fondation Jean Moulin, restaurants de Beauvau, du Ponant, d'Asnières, de Nanterre
- 2011 : Association de Gestion du Restaurant Administratif de l'Hôtel de Police à Strasbourg (AGRAHPS)
- 2011 : Association RESO-COM, Orléans
- 2011 : DDSF 34 Montpellier
- 2011 : DDSF 59, préfecture 59
- 2012 : de l'Hôtel de Police de Nice
- 2012 : Amicale des services de police des Pyrénées Orientales, Perpignan

4- RAPPORTS DE LA COUR DES COMPTES SUR L'ACTION SOCIALE DU MINISTERE DE L'INTERIEUR

- 1984 : Les centres de vacances de la FJM ;
- 2001 : Examen des dépenses d'action sociale du ministère de l'intérieur pour les exercices 1995 à 1999 ;
- 2015 : Examen des dépenses d'action sociale du ministère de l'intérieur (*en cours*).

5- RAPPORTS SUR L'ACTION SOCIALE DES ARMEES ET INTERESSANT NOTAMMENT LA GENDARMERIE

- 2011 : Comptes et gestion de l'IGESA (2002-2007), Cour des comptes ;
- 2013 : L'action sociale dans les armées, Cour des comptes ;
- 2013 : L'action sociale des armées, Contrôle général des armées ;
- 2014 : La protection médico-sociale des personnels militaires, Contrôle général des armées.

6- RAPPORTS GENERAUX OU SUR UN CHAMP INTERMINISTERIEL

- 1995* : L'action sociale de l'État en faveur de ses agents, Commissariat général du Plan, Blanchard, La Documentation française ;
- 2002* : L'action sociale de l'État en faveur de ses agents, C. Bonnet -Galzy ;
- 2011* : RGPP : Guide méthodologique pour les audits d'opérateurs ;
- 2011* : L'action sociale dans la FPE, CEGEFI - IGAS.

7- COUR DES COMPTES

- 2013* : La DGAC : une action sociale généreuse et coûteuse, rapport public annuel.

Contrôles sur la FJM (source : FJM)

AUDITS ET CONTROLES 2012/2013/2014 et en cours

Direction financière

Rapports du Commissaire aux comptes 2012, 2013.

DRH

2013, audit CRAMIF, à la crèche de Beauvau.

Juin 2014, audit du cabinet CTR, en paie, sur les cotisations sociales FJM.

Contrôle de l'Inspection du travail, janvier 2012, portant sur la formation professionnelle FJM.

Contrôle de l'Inspection du travail, janvier 2012, à Font Romeu, résidence les Ecureuils, suite au départ de son directeur.

Contrôle de l'Inspection du travail, février 2015, à Saint Lary, Le Néouvielle, contrôle d'hygiène.

Immobilier

Audit des locaux et installations, matériels et équipements mis à disposition et sous la responsabilité de la FJM (2014) / BUREAU VERITAS.

Restaurants

Audits FJM sur la qualité de la prestation sur le site restauration de Beauvau février 2014 (ID Restauration) et juin 2014 (Esprit Restauration).

Contrôles DDPP (direction départementale de la Protection des Populations) :

Le 12 janvier 2012, self et kiosque de Beauvau

Le 15 octobre 2014, self du Ponant

Crèches

Contrôle CAF 75, les 11 et 12 mars 2015, des structures crèches Beauvau et Lumière, année 2013 (en attente du rapport).

Audit qualité de l'air / BUREAU VERITAS (1ère phase réalisée en période de chauffe ; 2^{ème} phase sera réalisée à l'été), dans les 3 crèches.

Crèche Lumière :

DDPP, rapport (du 6.12.2013) de visite d'inspection (du 25.11.2013)

Crèche Beauvau

Mairie de Paris, direction des espaces verts, 14 septembre 2012, copie d'un envoi à DEPAFI/ relevé d'état phytosanitaire des arbres du jardin, auquel accèdent les enfants de la crèche Beauvau.

Département de Paris, DFPE, SPMI, rapport de contrôle 14- 87, suite visite de contrôle et de surveillance du 2 décembre 2013.

DDPP, rapport (du 11.12.2013) de visite d'inspection (du 4.12.2013).

Centres de vacances

Audit FJM de l'ensemble du site d'Aydat, en cours de finalisation, étude réalisée par Protourisme.

Visite des accueils collectifs de mineurs, 14 août 2012, direction départementale de la cohésion sociale de Charente Maritime, centre de vacances Moulin de la cote (17).

ANNEXE 7 : ANALYSES FINANCIERES DES PRINCIPAUX OPERATEURS D'ACTION SOCIALE DU MINISTERE



MISSION MINISTÉRIELLE
D'AUDIT INTERNE

Cellule ministérielle d'audit comptable et budgétaire (CMACB)

Analyse financière des comptes 2013 de la fondation Jean Moulin

Contexte de l'étude

L'analyse financière des comptes de la fondation Jean Moulin est réalisée en appui de la mission d'évaluation relative au suivi et au contrôle de l'activité des organismes chargés de l'action sociale du ministère de l'intérieur, confiée à l'IGA.

Périmètre de l'étude

L'analyse financière est proposée sur la base des documents comptables de synthèse (bilan et compte de résultat) arrêtés à la date du 31 décembre 2013, ainsi que d'un rapport du commissaire aux comptes et de l'expert-comptable. Les travaux ont été conduits sur pièces, sans prise de contact avec l'organisme étudié. D'autre part, cette synthèse n'intègre pas de revue analytique des différents postes comptables et ratios financiers par comparaison avec l'exercice précédent (2012), du fait de l'absence de documents probants y afférant.

Rappel de l'objet social de la « Fondation Jean Moulin »

« La fondation Jean Moulin, établissement fondé en 1952, a pour but l'organisation d'actions sociales au profit des fonctionnaires et agents du ministère de l'intérieur, en activité ou en retraite, et de leurs familles. »

La fondation met notamment en œuvre des actions telles que l'aide financière sous forme de prêts, l'aide au logement, l'exploitation d'équipements sociaux lui appartenant ou dont la gestion lui est confiée, l'organisation de séjours divers, la restauration sociale, la garde d'enfants et l'organisation de l'arbre de Noël.

Synthèse globale de l'organisme

La situation de la fondation est particulièrement saine sur le plan financier, sa pérennité n'étant sur cet aspect pas remise en cause. En effet, la structure de son bilan, développée infra, est favorablement équilibrée grâce à une capitalisation cumulée satisfaisante (réserves cumulées).

En ce qui concerne le fonctionnement des activités de la fondation, les dépenses globales sont couvertes par les subventions ministérielles et les prestations facturées à quasi parité. Si l'organisme présente un bénéfice¹³⁰ pour l'exercice 2013, celui-ci reste anecdotique. Les indicateurs clefs sont portés sur un tableau de bord annexé à la présente fiche.

Analyse de l'activité de l'organisme

La fondation a recensé des charges comptables pour un montant de 16,2M€ en 2013. Les charges de fonctionnement, qui représentent 95% de ce montant, sont détaillées dans la représentation graphique suivante :

¹³⁰ Résultat net comptable de 19, 7K€.

Nature de dépenses de fonctionnement	Montants en €
Achats	2 896 642
Services extérieurs (contrats, sous-traitance...)	3 518 239
Impôts et taxes	362 076
Salaires et charges sociales	8 294 214
Charges non décaissées	870 487
TOTAL	15 941 658



L'excédent comptable d'un montant de 19,7k€ n'appelle pas de commentaire particulier.

Les subventions

Tout en assurant son objet social, l'activité de l'organisme est équilibrée, sous couvert d'une dépendance non négligeable aux différentes natures de subventions (45% de la couverture des charges).

Ses différentes composantes, produits et charges, sont graphiquement représentées en annexe.

Des résultats d'activité hétérogènes (montants en €)

Activités	2013
Crèches	243 763
NEPTUNE (St Denis d'Oleron)	192 477
LES MOULINS DE LA COTE (château)	91 996
Séjours enfants	111 843
Prestations sociales	16 408
Activités sociales	-12 614
Restaurants administratifs	-60 658
AYDAT	-69 773
NEOUVELLE (St Lary)	-168 112
LES ECUREUILS (Font-Romeu)	-158 351
Direction d'exploitation	-167 267
TOTAL	19 712

Les activités de la fondation Jean Moulin, classées ici par résultat comptable décroissant, laissent apparaître les activités durablement bénéficiaires (couleur verte) vers les activités durablement déficitaires (couleur rouge). Les résultats par activité ont été déterminés par différence entre les produits (y compris les subventions) et les charges ayant pu être directement affectés aux activités. Dès lors, sans subvention attribuée par l'Etat, la fondation ne pourrait équilibrer son budget général.

Point particulier : la fondation bénéficie de contributions en nature correspondant à des bâtiments et des matériels qui ne sont pas enregistrés en comptabilité.

Structure du bilan de l'organisme

La structure du bilan porte notamment sur le calcul du fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie.

Le fonds de roulement (FDR)

Le fonds de roulement mesure les ressources disponibles pour l'organisme dans le but de financer son cycle d'exploitation¹³¹, après prise en compte des investissements à long terme. Il est ici de 7,6M€ pour 2013.

Le besoin en fonds de roulement (BFR)

Le besoin en fonds de roulement est la mesure des ressources financières que l'organisme doit mettre en œuvre pour couvrir le besoin financier résultant des décalages des flux de trésorerie correspondant aux décaissements¹³² et aux encaissements¹³³ liés à son activité. Il s'agit d'un besoin de financement structurel à court terme que génère le cycle d'exploitation.

Le BFR de la fondation présente un solde négatif, qui se traduit donc par une **ressource de fonds de roulement**¹³⁴ de 2,7M€.

¹³¹ Le cycle d'exploitation : correspond globalement à l'ensemble des opérations et traitements depuis l'achat de biens et services en passant par le stockage puis la vente.

¹³² Dépenses d'exploitation.

¹³³ Ventes de biens et services.

¹³⁴ Ressource en fonds de roulement = besoin en fonds de roulement négatif.

¹³⁵**La trésorerie**

Avec un FDR positif et un BFR négatif, le solde de trésorerie nette¹³⁶ de l'organisme correspond donc à un excédent, qui s'élève à 10,3M€.

Par ailleurs, le niveau d'endettement de la fondation reste modeste et n'appelle pas de remarque particulière. Sa trésorerie couvre intégralement les dettes à court terme. Dès lors, le financement d'un renouvellement éventuel des immobilisations intégralement amorties est envisageable tant par des sources internes qu'externes.

Capacité d'autofinancement

La **capacité d'autofinancement** (CAF) de la fondation s'établit à 355k€ pour 2013. Cet indicateur désigne la trésorerie potentielle¹³⁷ que l'organisme a réussi à dégager grâce à son exploitation.

Rapports du commissaire aux comptes et de l'expert-comptable

Le rapport du commissaire aux comptes a précisé que la mise à disposition de moyens mobiliers et immobiliers à l'organisme par le ministère n'est pas valorisée. Il rappelle les diligences mises en œuvre dans le cadre de sa mission, l'observation aux normes d'exercice professionnel et le respect de la réglementation comptable.

L'expert-comptable précise que la fondation est exonérée d'impôts commerciaux, à l'exception de la TVA pour laquelle elle s'acquitte partiellement selon la nature de certaines de ses activités. Ainsi, elle ne déduit que 61% de la TVA facturée par les fournisseurs.

Documentation

Les comptes annuels font état d'informations comptables par nature et permettent le calcul de différents ratios de¹³⁸ structure et de gestion.

De plus, l'annexe des comptes annuels présente en pages 14 et 15 une ventilation des prestations servies par activité ainsi que leur résultat net respectif. Ces éléments proviennent de la comptabilité tenue par chaque centre comptable, sur la base de produits et de charges qui leur sont directement imputables.

Conclusions

La dépendance marquée de l'organisme aux différentes natures de subventions lui permettant de couvrir 45% de ses charges de fonctionnement laisse apparaître une fragilité pouvant remettre en cause sa pérennité financière.

¹³⁵

¹³⁶ Trésorerie = fonds de roulement (FDR) – besoin en fonds de roulement (BFR) = FDR + ressource en fonds de roulement.

¹³⁷ Trésorerie potentielle = les produits encaissables et les charges décaissables peuvent connaître un différé dans leur exécution.

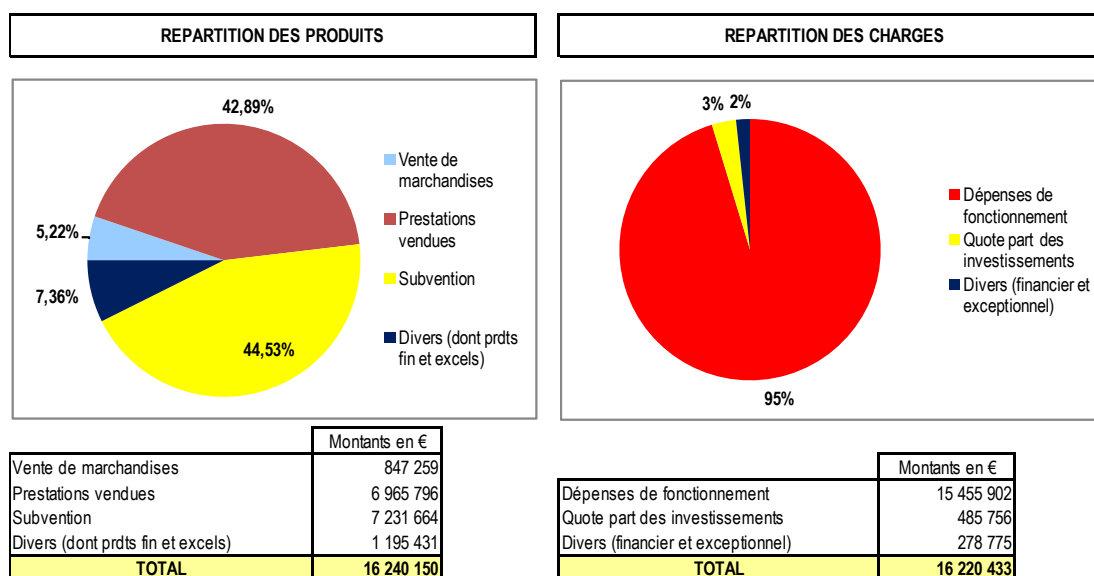
¹³⁸

TABLEAU DE BORD COMPTABLE ET FINANCIER FONDATION JEAN MOULIN

FONDS DE ROULEMENT	7 595 669 €	RESULTAT SUR ACTIVITES MARGINALES	347 299 €
BESOIN EN FONDS DE ROULEMENT	-2 720 949 €	PRODUCTION DE L'EXERCICE	6 965 796 €
TRESORERIE	10 296 618 €	VALEUR AJOUTEE	1 628 680 €
CAPACITE D'AUTOFINANCEMENT	354 754 €	EXCEDENT BRUT D'EXPLOITATION	204 054 €
		RESULTAT DE L'EXERCICE	19 717 €

RATIOS DE STRUCTURE		Norme	INDICATEURS D'EXPLOITATION	
Financement des immobilisations	0,47	<1	Financement public	44,53%
Actif immobilisé			Subvention	
Ressources stables			Ensemble des produits	
Taux de vétusté immo corporelles	66,48%	proche 0	Poids des salaires sur le budget	51,13%
Amortissements			Salaires et charges sociales	
Actif immobilisé			Ensemble des charges	
Endettement	0,02	<1	Poids des frais généraux	20,27%
Dettes financières			Autres achats et charges externes	
Fonds associatifs			Ensemble des charges	
Liquidité générale	2,98	>1	Profitabilité d'exploitation	0,12%
Actif circulant			Résultat de l'exercice	
Dettes à court terme			Ensemble des Produits	
Liquidité immédiate	2,71	> 1	Part des revenus des activités	48,11%
Disponibilités			Ventes	
Dettes à court terme			Ensemble des produits	
			Dirigeants	
			Rémunération	0

REPRESENTATIONS GRAPHIQUES



NB : le poste "Divers" comprend les produits financiers et exceptionnels, ainsi que les produits non encaissés

OBSERVATIONS

Les "normes" citées au regard des ratios de structure ne sont pas spécifiques aux associations et fondations. Elles représentent un indicateur d'acceptabilité selon les usages de place.

Les ratios ne sont pas disponibles depuis la documentation diffusée.

Ils ont été calculés par la CMACB selon les techniques d'analyse financière (*Mémento Comptable des éditions Francis Lefebvre*).

Le "Résultat sur activités marginales" correspond à la "Marge commerciale" (premier solde intermédiaire de gestion).

Les indicateurs de gestion indiqués sur la partie septentrionale droite du document sont les soldes intermédiaires de gestion définis par le Règlement n°2014-03 relatif au Plan général comptable.



MISSION MINISTÉRIELLE
D'AUDIT INTERNE

Cellule ministérielle d'audit comptable et budgétaire (CMACB)

Analyse financière des comptes 2013 de l'association nationale de l'action sociale (ANAS)

Contexte de l'étude.

L'analyse financière des comptes de l'association nationale de l'action sociale est réalisée en appui de la mission d'évaluation relative au suivi et au contrôle de l'activité des organismes chargés de l'action sociale du ministère de l'intérieur, confiée à l'IGA.

Périmètre de l'étude

L'analyse financière est proposée sur la base des documents comptables de synthèse (bilan et compte de résultat) arrêtés à la date du 31 décembre 2013, ainsi que du rapport du commissaire aux comptes. Les travaux ont été conduits sur pièces, sans prise de contact avec l'organisme étudié. D'autre part, cette synthèse n'intègre pas de revue analytique des différents postes comptables et ratios financiers par comparaison avec l'exercice précédent (2012), du fait de l'absence de documents probants y afférant.

Rappel de l'objet social de l'association nationale de l'action sociale

L'« Association nationale d'action sociale des personnels de la police nationale et du ministère de l'intérieur » fondée en 1949, a pour buts dans le respect des droits de l'Homme, de la Femme et de l'Enfant :

- de travailler au règlement des cas sociaux graves ;
- de lutter contre l'exclusion et l'indifférence sous toutes ses formes ;
- de mener une action de prévoyance, de solidarité et d'entraide dans l'intérêt de ses membres et de leurs familles ;
- de développer l'effort social déjà entrepris ;
- de travailler à l'unité du personnel ;
- de créer toute œuvre sociale utile ;
- d'engager des actions de partenariat avec des organismes et des associations à vocation sociale complétant son champ d'activité.

Les moyens d'action de l'association sont les suivants :

- la prise en charge totale de l'adhérent, de son conjoint et de ses enfants à charge, sans limitation dans le temps, lorsqu'il se trouve dans l'impossibilité de faire vivre sa famille ;
- l'aide matérielle et morale immédiates ;
- les secours : prêts et dons ;
- l'établissement de santé ANAS Le Courbat (soins de suite et de réadaptation) ;
- le réseau ANAS APEL (prévention et traitement de la maladie alcoolique) ;
- le réseau ANAS ECOUTE Toxicomanie (prévention, écoute et aide aux familles) ;
- le réseau ANAS ALPHA Espoir (amitié, étude, réflexion et actions sur les problèmes liés au handicap physique ainsi que les actions de soutien, d'information et de réflexion sur le problème du sida au sein de notre institution) ;
- le réseau ANAS JEUNES (informations écoles et services, actions spécifiques) ;

- les maisons familiales, les campings et les structures de vacances pour adolescents et préadolescents ;
- l'hébergement et la restauration.

Synthèse globale de l'organisme

La situation financière de l'association est déficitaire (-218k€) sur l'exercice 2013, du fait notamment du montant significatif des charges comptables calculées (674k€) qui impactent négativement le résultat de l'organisme. Il semblerait que l'association n'ait pas vocation à ce jour à réaliser des bénéfices significatifs, ses investissements étant régulièrement subventionnés¹³⁹.

Pour autant, indépendamment des créances non encore encaissées et attendues, la trésorerie est suffisante pour faire face aux dettes à moins d'un an.

Les indicateurs clefs sont portés sur un tableau de bord annexé à la présente fiche.

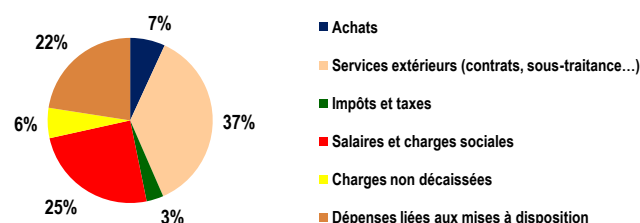
Analyse de l'activité de l'organisme

L'association propose une offre de loisirs sur 12 centres de vacances, et deux centres de colonie pour les enfants. Le produit de ces activités est recensé dans le compte « production vendue » pour 6,7M€. Le rapport du commissaire aux comptes précise la prise en charge par l'association des salaires et charges sociales des personnels mis à disposition par le ministère (2,6M€). **Ces charges ont intégralement été subventionnées par le ministère à l'euro près.**

Les charges de fonctionnement¹⁴⁰, qui s'élèvent en 2013 à 11,4M€, sont couvertes par trois ressources : les prestations des activités, les cotisations des adhérents et la subvention liée à la mise à disposition de moyens du ministère.

Le détail de ces charges de fonctionnement est ventilé ci-après :

Nature de dépenses de fonctionnement	Montants en €
Achats	776 835
Services extérieurs (contrats, sous-traitance...)	4 157 269
Impôts et taxes	378 029
Salaires et charges sociales	2 807 565
Charges non décaissées	674 068
Dépenses liées aux mises à disposition	2 557 029
TOTAL	11 350 795



Les différentes composantes des produits et des charges sont graphiquement représentées en annexe.

Structure du bilan de l'organisme

La structure du bilan porte notamment sur le calcul du fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie.

Le fonds de roulement (FDR)

Le fonds de roulement mesure les ressources disponibles pour l'organisme dans le but de financer son cycle d'exploitation¹⁴¹, après prise en compte des investissements à long terme. Il est ici de 908k€ pour 2013.

Le besoin en fonds de roulement (BFR)

¹³⁹ L'utilisation du compte 1026 et non du compte 131 lors de l'enregistrement de la subvention signifie que la subvention ne sera pas renouvelée automatiquement, et qu'il appartient à l'association de comptabiliser des amortissements.

¹⁴⁰ La répartition des dépenses de fonctionnement par secteur d'activité n'est pas possible au regard de la documentation fournie.

¹⁴¹ Le cycle d'exploitation : correspond globalement à l'ensemble des opérations et traitements depuis l'achat de biens et services en passant par le stockage puis la vente.

Le besoin en fonds de roulement est la mesure des ressources financières que l'organisme doit mettre en œuvre pour couvrir le besoin financier résultant des décalages des flux de trésorerie correspondant aux décaissements¹⁴² et aux encaissements¹⁴³ liés à son activité. Il s'agit d'un besoin de financement structurel à court terme que génère le cycle d'exploitation. Le fonds de roulement de l'association s'élève à 14,5k€ pour 2013.

La trésorerie

Le solde de trésorerie nette de l'organisme est de 894k€.

La trésorerie nette représente la différence entre le FDR et le BFR. En effet, la trésorerie correspond à un solde une fois le cycle d'exploitation financé. Elle peut également s'observer en pied d'actif du bilan par addition des valeurs mobilières et des disponibilités sous déduction des découverts bancaires éventuels indiqués au passif du bilan.

Capacité d'autofinancement

La **capacité d'autofinancement** (CAF) désigne l'ensemble des ressources internes de l'entreprise dégagées par son activité permettant d'assurer son financement. Elle représente donc un excédent de ressources internes et correspond à la différence entre les produits encaissables et les charges décaissables, c'est-à-dire à un flux potentiel de trésorerie.

Le montant de la CAF présenté par le commissaire aux comptes (+219k€) n'a pu être re-déterminé par la CMACB¹⁴⁴ au regard du peu d'éléments dont elle dispose sur ce point, en particulier sur la justification de la méthode comptable employée par l'expert dans le calcul de ce résultat. En effet, à titre d'exemple, les produits non encaissés tels que les reprises sur amortissements et provisions, qui selon la réglementation¹⁴⁵ devraient être retraitées du résultat comptable, ne l'ont pas été. Il convient toutefois de considérer que le commissaire aux comptes dispose, contrairement à la CMACB, d'une connaissance approfondie du dossier. Dès lors, il s'agit du montant de la CAF calculé par le commissaire aux comptes qui a été repris dans le tableau de bord annexé.

Documentation

Le rapport du commissaire aux comptes est particulièrement abondant en informations comptables diverses. En outre, il rappelle les diligences mises en œuvre dans le cadre de sa mission, l'observation aux normes d'exercice professionnel et le respect de la réglementation comptable.

Les comptes annuels font état d'informations comptables par nature et permettent le calcul de différents ratios de structure et de gestion.

Conclusions

L'association est financièrement stable du fait du soutien non négligeable du ministère. Le désengagement de ce dernier obligerait notamment l'organisme à actualiser la politique tarifaire de son offre de séjours.

¹⁴² Dépenses d'exploitation.

¹⁴³ Cotisations restant à encaisser.

¹⁴⁴ La CMACB évalue la CAF à 117k€.

¹⁴⁵ Comptable et fiscale.

Annexe : présentation du tableau de bord financier de l'association nationale de l'action sociale (ANAS)

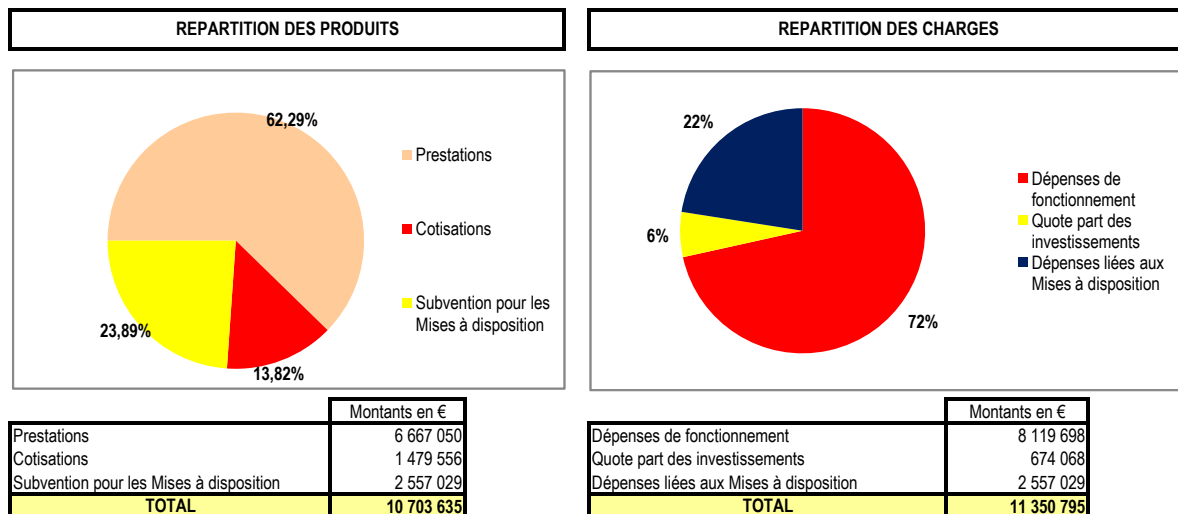
TABLEAU DE BORD COMPTABLE ET FINANCIER ASSOCIATION NATIONALE D'ACTION SOCIALE

FONDS DE ROULEMENT	908 347 €	RESULTAT SUR ACTIVITES MARGINALES	0 €
BESOIN EN FONDS DE ROULEMENT	14 544 €	PRODUCTION DE L'EXERCICE	6 667 050 €
TRESORERIE	893 806 €	VALEUR AJOUTEE (gains réels sur production)	1 733 016 €
CAPACITE D'AUTOFINANCEMENT	117 363 €	INSUFFISANCE BRUTE D'EXPLOITATION	-1 365 348 €
CAPACITE D'AUTOFINANCEMENT (1)	218 601 €	RESULTAT DE L'EXERCICE (Perte)	-287 381 €

(1) CAF calculée par le commissaire aux comptes

RATIOS DE STRUCTURE		Norme	INDICATEURS D'EXPLOITATION	
Financement des immobilisations	0,97	<1	Financement public	22,92%
Actif immobilisé			Subventions liées aux mises à disposition	
Ressources stables			Ensemble des produits	
Taux de vétusté immo corporelles	26,70%	proche 0	Poids des salaires sur le budget	24,53%
Amortissements			Salaires et charges sociales	
Actif immobilisé			Ensemble des charges	
Endettement	0,04	<1	Poids des frais généraux	58,66%
Dettes financières			Autres achats et charges externes (dont mises à dispo)	
Fonds associatifs			Ensemble des charges	
Liquidité générale	2,03	>1	Profitabilité d'exploitation	NC
Actif circulant			Résultat de l'exercice	
Dettes à court terme			Ensemble des Produits	
Liquidité immédiate	1,02	> 1	Part des revenus des activités	59,75%
Disponibilités			Prestations	
Dettes à court terme			Ensemble des produits	
Taux de vétusté hors construction	91,50%	proche 0	Dirigeants	
Amortissements hors constructions			Rémunération	0
Actif immobilisé hors constructions				

REPRESENTATIONS GRAPHIQUES



OBSERVATIONS

Les "normes" citées au regard des ratios de structure ne sont pas spécifiques aux associations et fondations. Elles représentent un indicateur d'acceptabilité selon les usages de place.

Les ratios ne sont pas disponibles depuis la documentation diffusée.

Ils ont été calculés par la CMACB selon les techniques d'analyse financière (*Mémento Comptable des éditions Francis Lefebvre*).

Le "Résultat sur activités marginales" correspond à la "Marge commerciale" (premier solde intermédiaire de gestion).

Les indicateurs de gestion indiqués sur la partie septentrionale droite du document sont les soldes intermédiaires de gestion définis par le Règlement n°2014-03 relatif au Plan général comptable.



MISSION MINISTÉRIELLE
D'AUDIT INTERNE

Cellule ministérielle d'audit comptable et budgétaire (CMACB)

Analyse financière des comptes 2013 de la fédération sportive de la police nationale

Contexte de l'étude.

L'analyse financière des comptes de la fédération sportive de la police nationale est réalisée en appui de la mission d'évaluation relative au suivi et au contrôle de l'activité des organismes chargés de l'action sociale du ministère de l'intérieur, confiée à l'IGA.

Périmètre de l'étude

L'analyse financière est proposée sur la base des documents comptables de synthèse (bilan et compte de résultat) arrêtés à la date du 31 décembre 2013, ainsi que du rapport du commissaire aux comptes. Les travaux ont été conduits sur pièces, sans prise de contact avec l'organisme étudié. D'autre part, cette synthèse n'intègre pas de revue analytique des différents postes comptables et ratios financiers par comparaison avec l'exercice précédent (2012), du fait de l'absence de documents probants y afférant.

Rappel de l'objet social de la « Fédération sportive de la police nationale »

Bénéficiant des soutiens conjugués du ministère de l'intérieur et du ministère en charge des sports, la fédération est présente sur l'ensemble du territoire national. Elle propose tout au long de l'année à environ 25000 licenciés, l'organisation de manifestations nationales, régionales et locales dans près d'une quarantaine de disciplines.

Synthèse globale de l'organisme

La situation financière de la fédération est à l'équilibre mais ne garantit aucune stabilité à moyen et long terme. Il est vrai que la vocation de la fédération sportive est de mettre en valeur les hauts potentiels sportifs des fonctionnaires de la police nationale. De son côté, le ministère affiche l'image d'un dynamisme et d'un accompagnement paternaliste particulièrement apprécié par les sociétaires. De fait, sans subvention de la part de la tutelle, la fédération n'a aucune ressource lui permettant de développer son action.

Les indicateurs clefs sont portés sur un tableau de bord annexé à la présente fiche.

Analyse de l'activité de l'organisme

La fédération est articulée en une instance nationale et 14 ligues. Pour fonctionner, elle dispose de moyens matériels et humains mis à disposition par le ministère de l'intérieur :

- personnels : 7 personnels au siège et 34 dans les ligues ;
- matériels et dépenses de fonctionnement : entretien de 29 véhicules, occupation de locaux sur Pantin et divers dépenses de fonctionnement. Ces dépenses, comptabilisées dans les comptes annuels, sont intégralement subventionnées.

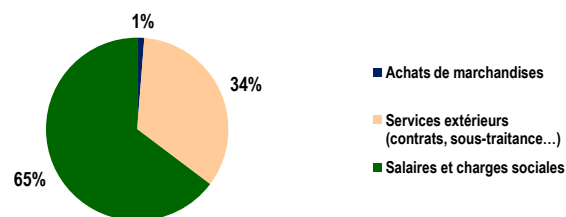
Les charges de fonctionnement¹⁴⁶ s'élèvent en 2013 à 4,4M€, et sont couvertes par trois ressources : la subvention du ministère, les cotisations des athlètes et le partenariat privé.

Le détail de ces charges de fonctionnement est ventilé ci-après.

¹⁴⁶ La répartition des dépenses de fonctionnement par secteur d'activité n'est pas possible au regard de la documentation fournie.

Nature de dépenses de fonctionnement	Montants en €
Achats de marchandises	54 758
Services extérieurs (contrats, sous-traitance...)	1 495 266
Salaires et charges sociales	2 845 975
Charges non décaissées	3 413
TOTAL	4 399 412

NB : au regard du faible montant des dépenses non décaissées, le graphique en secteur n'en tient pas compte.



Le résultat bénéficiaire (34 k€) de la fédération n'appelle pas de commentaire particulier.

Les différentes composantes des produits et des charges sont graphiquement représentées en annexe.

Structure du bilan de l'organisme

La structure du bilan porte notamment sur le calcul du fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie.

Point particulier : le bilan affiche un montant de 3,1M€ sur la rubrique « emprunts et dettes financières divers », mais l'annexe développe ce montant comme une « dette fournisseurs ». La CMACB, faute d'information complémentaire, a considéré le montant comme une « dette fournisseurs ». Ce choix emporte des conséquences structurelles sur le montant du fonds de roulement et du besoin en fonds de roulement.

Le fonds de roulement (FDR)

Le fonds de roulement mesure les ressources disponibles pour l'organisme dans le but de financer son cycle d'exploitation¹⁴⁷, après prise en compte des investissements à long terme. Il est ici de 320k€ pour 2013 dont 215k€ sont déjà hypothéqués dans le cadre des fonds dédiés¹⁴⁸.

Le besoin en fonds de roulement (BFR)

Le besoin en fonds de roulement est la mesure des ressources financières que l'organisme doit mettre en œuvre pour couvrir le besoin financier résultant des décalages des flux de trésorerie correspondant aux décaissements¹⁴⁹ et aux encaissements¹⁵⁰ liés à son activité. Il s'agit d'un besoin de financement structurel à court terme que génère le cycle d'exploitation.

Compte tenu du choix du positionnement en dette fournisseurs exposée supra, le BFR de la fédération présente un solde négatif de - 3M€, qui se traduit donc par une **ressource en fonds de roulement**¹⁵¹.

La trésorerie

Avec un FDR positif et un BFR négatif, le solde de trésorerie nette¹⁵² de l'organisme correspond donc à un excédent, qui s'élève à 3,3M€.

On constate par ailleurs que la trésorerie disponible couvre le solde des sorties de trésorerie à moins d'un an.

Capacité d'autofinancement

La **capacité d'autofinancement** (CAF) de la fédération s'établit pour 2013 à 34k€. Cet indicateur désigne l'ensemble des ressources internes de l'entreprise dégagées par son activité permettant d'assurer son financement. Elle représente donc un excédent de ressources internes et correspond à la différence entre les produits encaissables et les charges décaissables, c'est-à-dire à un flux potentiel de trésorerie.

¹⁴⁷ Le cycle d'exploitation : correspond globalement à l'ensemble des opérations et traitements depuis l'achat de biens et services en passant par le stockage puis la vente.

¹⁴⁸ Dans le cas présent, il s'agit d'une partie des subventions dont l'emploi est décidé, mais la dépense reste à être réalisée.

¹⁴⁹ Dépenses d'exploitation.

¹⁵⁰ Cotisations restant à encaisser.

¹⁵¹ Ressources en fonds de roulement = besoin en fonds de roulement négatif.

¹⁵² Trésorerie = fonds de roulement (FDR) – besoin en fonds de roulement (BFR) = FDR + ressources en fonds de roulement.

Cette CAF permettrait la réalisation d'un renouvellement de bien immobilisé de montant modeste (matériel informatique). A noter que les besoins en véhicules ne sont pas intégrés dans la comptabilité car ils sont mis à disposition (seul leur entretien est assuré).

Documentation

Le rapport du commissaire aux comptes ne présente pas de remarque particulière. Il rappelle les diligences mises en œuvre dans le cadre de sa mission, l'observation aux normes d'exercice professionnel et le respect de la réglementation comptable.

Les comptes annuels font état d'informations comptables par nature et permettent le calcul de différents ratios de structure et de gestion. La CMACB a arrêté supra son choix du montant de 3,1M€ tantôt indiqué comme emprunt divers, tantôt comme dette fournisseurs.

Conclusions

La situation financière de la fédération est tout juste équilibrée. Il ne semble pas relever de la stratégie du ministère de structurer financièrement à long terme cet organisme, mais de le subventionner au rythme de ses besoins.

**TABLEAU DE BORD COMPTABLE ET FINANCIER
FEDERATION SPORTIVE DE LA POLICE NATIONALE**

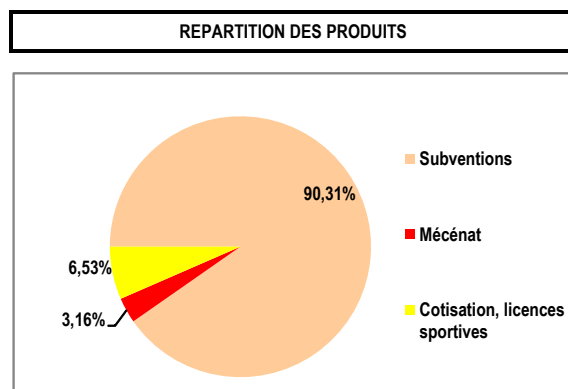
FONDS DE ROULEMENT	319 932 €
BESOIN EN FONDS DE ROULEMENT	-2 995 223 €
TRESORERIE	3 315 155 €
CAPACITE D'AUTOFINANCEMENT	34 892 €

RESULTAT SUR ACTIVITES MARGINALES	-54 758 €
PRODUCTION DE L'EXERCICE	136 939 €
VALEUR AJOUTEE	-1 412 954 €
EXCEDENT BRUT D'EXPLOITATION	-58 424 €
RESULTAT DE L'EXERCICE	34 069 €

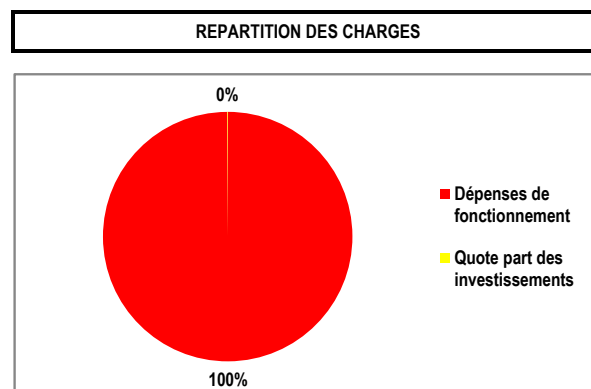
RATIOS DE STRUCTURE		Norme
Financement des immobilisations	0,01	<1
<div>Actif immobilisé</div> <div>Ressources stables</div>		
Taux de vétusté immo corporelles	91,42%	proche 0
<div>Amortissements</div> <div>Actif immobilisé</div>		
Endettement	0,00	<1
<div>Dettes financières</div> <div>Fonds associatifs</div>		
Liquidité générale	1,10	>1
<div>Actif circulant</div> <div>Dettes à court terme</div>		
Liquidité immédiate	1,06	>1
<div>Disponibilités</div> <div>Dettes à court terme</div>		

INDICATEURS D'EXPLOITATION	
Financement public	87,40%
<div>Subvention</div> <div>Ensemble des produits</div>	
Poids des salaires sur le budget	63,99%
<div>Salaires et charges sociales</div> <div>Ensemble des charges</div>	
Poids des frais généraux	33,62%
<div>Autres achats et charges externes</div> <div>Ensemble des charges</div>	
Profitabilité d'exploitation	0,76%
<div>Résultat de l'exercice</div> <div>Ensemble des Produits</div>	
Part des revenus des activités	3,06%
<div>Ventes</div> <div>Ensemble des produits</div>	
Dirigeants	
Rémunération	0

REPRESENTATIONS GRAPHIQUES



	Montants en €
Subventions	3 917 079
Mécénat	136 939
Cotation, licences sportives	283 426
Produits financiers	8 987
TOTAL	4 346 431



	Montants en €
Dépenses de fonctionnement	4 395 999
Quote part des investissements	3 413
TOTAL	4 399 412

OBSERVATIONS

Les "normes" citées au regard des ratios de structure ne sont pas spécifiques aux associations et fondations. Elles représentent un indicateur d'acceptabilité selon les usages de place.

Les ratios ne sont pas disponibles depuis la documentation diffusée.
Ils ont été calculés par la CMACB selon les techniques d'analyse financière (*Mémento Comptable des éditions Francis Lefebvre*).

Le "Résultat sur activités marginales" correspond à la "Marge commerciale" (premier solde intermédiaire de gestion).

Les indicateurs de gestion indiqués sur la partie septentrionale droite du document sont les soldes intermédiaires de gestion définis par le Règlement n°2014-03 relatif au Plan général comptable.



MISSION MINISTERIELLE
D'AUDIT INTERNE

Cellule ministérielle d'audit comptable et budgétaire (CMACB)

Analyse financière des comptes 2013 de la fondation « Maison de la Gendarmerie »

Contexte de l'étude.

L'analyse financière des comptes de la fondation « Maison de la Gendarmerie » (FMG) est réalisée en appui de la mission d'évaluation relative au suivi et au contrôle de l'activité des organismes chargés de l'action sociale du ministère de l'intérieur, confiée à l'IGA.

Périmètre de l'étude

L'analyse financière est proposée sur la base des documents comptables de synthèse (bilan et compte de résultat) arrêtés à la date du 31 décembre 2013, ainsi que du rapport du commissaire aux comptes. Les travaux ont été conduits sur pièces, sans prise de contact avec l'organisme étudié. D'autre part, cette synthèse n'intègre pas de revue analytique des différents postes comptables et ratios financiers par comparaison avec l'exercice précédent (2012), du fait de l'absence de documents probants y afférant.

Rappel de l'objet social de la Fondation « Maison de la Gendarmerie »

« L'organisme fondé en 1944, a pour but de recueillir, aider, assister, ou secourir les différentes catégories de ressortissants de la gendarmerie. Cette fondation peut comporter des Etablissements à destination de centres de convalescence, de retraite, de repos, de loisir. »

La fondation possède notamment huit établissements répondant à ses statuts, sur Paris et en province. Fondation reconnue d'utilité publique, l'organisme n'est pas soumis aux impôts commerciaux.

Synthèse globale de l'organisme

La situation de la fondation est particulièrement saine sur le plan financier, sa pérennité n'étant sur cet aspect pas remise en cause. En effet, la structure de son bilan, développée infra, est favorablement équilibrée grâce à une capitalisation cumulée satisfaisante (réserves cumulées). De plus, **le résultat excédentaire lié à son activité ne trouve que partiellement son origine dans certaines ressources extérieures subventionnées**¹⁵³. Les indicateurs clefs sont portés sur un tableau de bord annexé à la présente fiche.

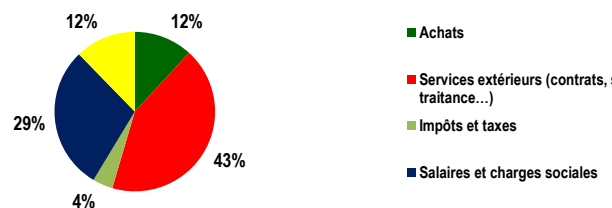
Analyse de l'activité de l'organisme

La fondation a recensé pour 2013 des charges comptables pour un montant de 13,3M€, dont 12,6M€ de dépenses de fonctionnement¹⁵⁴ détaillées ci-après.

¹⁵³ Les subventions publiques évoquées par la FMG proviennent de l'Association pour la Gestion des Informations sur le Risque en Assurance (AGIRA) et de l'institution de gestion sociale des armées (IGeSA) pour des montants respectifs de 464,7 k€ et 76,9 k€.

¹⁵⁴ La répartition des dépenses de fonctionnement par secteur d'activité n'est pas possible au regard de la documentation fournie.

Nature de dépenses de fonctionnement	Montants en €
Achats	1 492 685
Services extérieurs (contrats, sous-traitance...)	5 393 689
Impôts et taxes	515 676
Salaires et charges sociales	3 683 189
Charges non décaissées	1 545 682
TOTAL	12 630 922

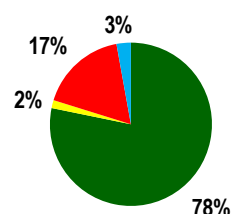


Le bénéfice comptable de la Fondation est de 2,35M€, incluant des reprises sur provisions financières pour 1,036M€ et des « dons et libéralités »¹⁵⁵ exceptionnels pour 0,8M€.

Dès lors, tout en assurant son objet social, l'activité de l'organisme est équilibrée. Ses différentes composantes, produits et charges, sont graphiquement représentées en annexe.

Point particulier : la fondation bénéficie de contributions en nature correspondant à des matériels pour 247k€ et 13 personnels mis à disposition pour 888k€. Ces contributions, qui n'ont pas fait l'objet de décaissement, n'impactent en rien le compte de résultat et ne sont indiquées que pour information¹⁵⁶.

Contributions volontaires en nature	Montants en €
Salaires et charges sociales	887 831
Véhicules	17 949
Immeubles (loyer)	196 800
Chevaux	32 292
TOTAL	1 134 872



Structure du bilan de l'organisme

La structure du bilan porte notamment sur le calcul du fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie.

Le fonds de roulement (FDR)

Le fonds de roulement mesure les ressources disponibles pour l'organisme dans le but de financer son cycle d'exploitation¹⁵⁷, après prise en compte des investissements à long terme. Il est ici de 22,4M€ pour 2013 et représente une couverture de près de deux exercices de dépenses de fonctionnement.

Le besoin en fonds de roulement (BFR)

Le besoin en fonds de roulement est la mesure des ressources financières que l'organisme doit mettre en œuvre pour couvrir le besoin financier résultant des décalages des flux de trésorerie correspondant aux décaissements¹⁵⁸ et aux encaissements¹⁵⁹ liés à son activité. Il s'agit d'un besoin de financement structurel à court terme que génère le cycle d'exploitation.

Le BFR de la fondation présente un solde négatif, qui se traduit donc par une **ressource en fonds de roulement**¹⁶⁰ de 0,5M€.

¹⁵⁵ Il existe deux types de libéralités : la donation (ou don) et le legs.

Une libéralité est un acte notarié fait entre vifs (donation) ou dans une disposition testamentaire (legs) par laquelle une personne transfère au profit d'une autre un droit ou un bien dépendant de son patrimoine. La libéralité peut être consentie en pleine propriété, en nue-propriété ou en jouissance.

Une libéralité est faite avec ou sans charges. Une charge est une obligation d'exécuter une ou plusieurs prestations. Le bénéficiaire s'engage à accomplir la prestation en acceptant la libéralité.

¹⁵⁶ L'enregistrement comptable préconisé par le règlement 99-01 du 16 février 1999 met en jeu des écritures mouvementant des comptes dits « spéciaux » : le compte 86 au débit et le compte 87 au crédit.

¹⁵⁷ Le cycle d'exploitation : correspond globalement à l'ensemble des opérations et traitements depuis l'achat de biens et services en passant par le stockage puis la vente.

¹⁵⁸ Dépenses et recettes d'exploitation.

¹⁵⁹ Ventes de biens et services.

¹⁶⁰ Ressource en fonds de roulement = besoin en fonds de roulement négatif.

La trésorerie

Avec un FDR positif et un BFR négatif, le solde de trésorerie nette de l'organisme correspond donc à un excédent, qui s'élève à 22,9M€¹⁶¹.

Par ailleurs, le niveau d'endettement de la fondation est nul. Sa trésorerie couvre intégralement les dettes à court terme. Dès lors, le financement d'un renouvellement éventuel des investissements intégralement amortis est envisageable tant par des sources internes qu'externes.

Capacité d'autofinancement

La **capacité d'autofinancement** (CAF) de la fondation s'établit pour 2013 à 3,31M€. Cet indicateur désigne l'ensemble des ressources internes générées par la structure dans le cadre de son activité qui permettent d'assurer son financement.

Documentation

Le rapport du commissaire aux comptes ne présente pas de remarque particulière. Il rappelle les diligences mises en œuvre dans le cadre de sa mission, l'observation aux normes d'exercice professionnel et le respect de la réglementation comptable.

Les comptes annuels font état d'informations comptables par nature et permettent le calcul de différents ratios de structure et de gestion. Pour autant, la performance des activités n'est pas mesurable, faute d'informations suffisantes.

Conclusions

La situation particulièrement saine de la fondation n'appelle pas de remarque particulière.

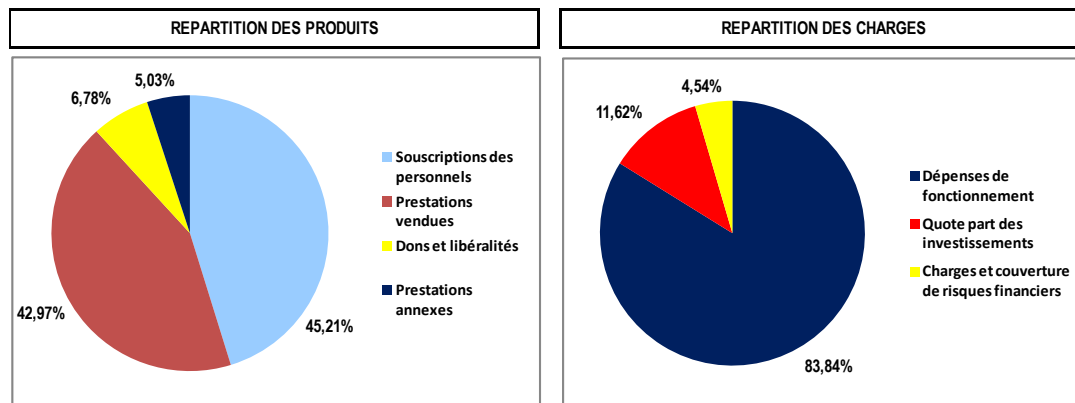
¹⁶¹ Trésorerie = fonds de roulement (FDR) – besoin en fonds de roulement (BFR) = FDR + ressource en fonds de roulement.

**TABLEAU DE BORD COMPTABLE ET FINANCIER
FONDATION "MAISON DE LA GENDARMERIE"**

FONDS DE ROULEMENT	22 389 180 €	RESULTAT SUR ACTIVITES MARGINALES	-242 721 €
BESOIN EN FONDS DE ROULEMENT	-493 497 €	PRODUCTION DE L'EXERCICE	12 556 275 €
TRESORERIE	22 882 677 €	VALEUR AJOUTEE	6 067 373 €
CAPACITE D'AUTOFINANCEMENT	3 310 324 €	EXCEDENT BRUT D'EXPLOITATION	1 952 113 €
		RESULTAT EXCEPTIONNEL	794 461 €
		RESULTAT DE L'EXERCICE	2 354 431 €

RATIOS DE STRUCTURE		Norme	INDICATEURS D'ACTIVITE	
Financement des immobilisations	0,47	<1	Financement public (AGIRA + IGESA)	3,51%
Actif immobilisé			Subvention	
Ressources stables			Ensemble des produits	
Taux de vétusté immo corporelles	60,78%	proche 0	Poids des salaires sur le budget	27,80%
Amortissements			Salaires et charges sociales	
Actif immobilisé			Ensemble des charges	
Endettement	0,00	<1	Poids des frais généraux	47,15%
Dettes financières			Autres achats et charges externes	
Fonds associatifs			Ensemble des charges	
Liquidité générale	20,59	>1	Profitabilité d'exploitation	15,09%
Actif circulant			Résultat de l'exercice	
Dettes à court terme			Ensemble des Produits	
Liquidité immédiate	20,02	≥ 1	Part des revenus des activités	82,98%
Disponibilités			Ventes	
Dettes à court terme			Ensemble des produits	
			Dirigeants	
			Rémunération	0

REPRESENTATIONS GRAPHIQUES



	Montants en €
Souscriptions des personnels	6 032 784
Prestations vendues	5 733 950
Dons et libéralités	905 277
Prestations annexes	671 080
TOTAL	13 343 091

	Montants en €
Dépenses de fonctionnement	11 149 375
Quote part des investissements	1 545 682
Charges et couverture de risques financiers	603 130
TOTAL	13 298 187

NB : les reprises sur provisions financières pour 1,036M€ ne sont pas prises en compte

OBSERVATIONS

Les "normes" citées au regard des ratios de structure ne sont pas spécifiques aux associations et fondations. Elles représentent un indicateur d'acceptabilité selon les usages de place.

Les ratios ne sont pas disponibles depuis la documentation diffusée.

Ils ont été calculés par la CMACB selon les techniques d'analyse financière (*Mémento Comptable des éditions Francis Lefebvre*).

Le "Résultat sur activités marginales" correspond à la "Marge commerciale" (premier solde intermédiaire de gestion).

Les indicateurs de gestion indiqués sur la partie septentrionale droite du document sont les soldes intermédiaires de gestion définis par le Règlement n°2014-03 relatif au Plan général comptable.



MISSION MINISTÉRIELLE
D'AUDIT INTERNE

Cellule ministérielle d'audit comptable et budgétaire (CMACB)

Analyse financière des comptes 2013 de la fondation « Œuvre des Orphelins de la Préfecture de police »

Contexte de l'étude.

L'analyse financière des comptes de la fondation « Œuvre des Orphelins de la Préfecture de police » est réalisée en appui de la mission d'évaluation relative au suivi et au contrôle de l'activité des organismes chargés de l'action sociale du ministère de l'intérieur, confiée à l'IGA.

Périmètre de l'étude

L'analyse financière est proposée sur la base des documents comptables de synthèse (bilan et compte de résultat) arrêtés à la date du 31 décembre 2013, ainsi que du rapport du commissaire aux comptes. Les travaux ont été conduits sur pièces, sans prise de contact avec l'organisme étudié. D'autre part, cette synthèse n'intègre pas de revue analytique des différents postes comptables et ratios financiers par comparaison avec l'exercice précédent (2012).

Rappel de l'objet social de la Fondation « Œuvre des Orphelins de la Préfecture de police »

« L'organisme fondé en 1901, a pour but de venir en aide dans la mesure de ses ressources et sous toutes les formes précisées infra, aux enfants de fonctionnaires, employés et agents de la Préfecture de police et du Secrétariat général pour l'administration de Paris, décédés en activité ou en retraite.

(...) les moyens de la fondation sont l'attribution de pension annuelle aux orphelins secourus (...), la distribution de secours...et l'appui aux orphelins... ».

Synthèse globale de l'organisme

La situation de la fondation est particulièrement saine sur le plan financier, sa pérennité n'étant sur cet aspect pas remise en cause. En effet, la structure de son bilan, développée infra, est favorablement équilibrée grâce à une capitalisation cumulée satisfaisante (réserves cumulées). En revanche, le résultat net excédentaire lié à son activité dépend principalement de ressources extérieures telles que les legs¹⁶² (75% des produits d'exploitation). Les indicateurs clefs sont portés sur un tableau de bord annexé à la présente fiche.

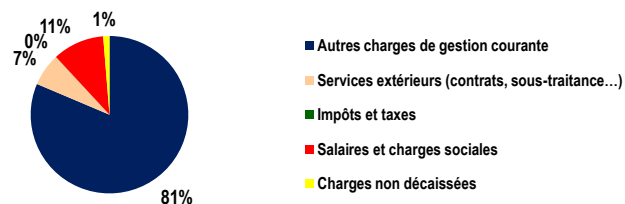
Analyse de l'activité de l'organisme

La fondation a recensé pour 2013 des charges de fonctionnement¹⁶³ pour un montant de 424k€, dont 345k€ de dépenses d'allocations et de primes s'inscrivant dans l'objet social de l'organisme. Le détail de ces charges de fonctionnement est ventilé ci-après.

¹⁶² Le legs est la transmission à titre gratuit d'un ou plusieurs biens du défunt, faite de son vivant par [testament](#), mais qui ne prendra effet qu'à son décès. Le legs se distingue de la [donation](#) qui prend effet du vivant du donateur et est irrévocable.

¹⁶³ La répartition des dépenses de fonctionnement par secteur d'activité n'est pas possible au regard de la documentation fournie.

Nature de dépenses de fonctionnement	Montants en €
Autres charges de gestion courante	344 834
Services extérieurs (contrats, sous-traitance...)	28 398
Impôts et taxes	240
Salaires et charges sociales	44 807
Charges non décaissées	5 440
TOTAL	423 719



Le résultat net comptable de la fondation s'élève à 708k€ pour 2013, grâce notamment aux legs dont la pérennité n'est pas garantie. Pour autant, les versements d'allocations seraient, conformément aux statuts de la fondation, cadencés à due concurrence.

Les différentes composantes des produits et des charges sont graphiquement représentées en annexe.

Point particulier : la fondation occupe gracieusement des locaux publics pour son administration qui ne sont pas recensés en comptabilité. Un fonctionnaire de la Préfecture de police est mis à disposition de la fondation. Seule, la rémunération complémentaire de ce fonctionnaire est prise en charge en comptabilité.

Structure du bilan de l'organisme

La structure du bilan porte notamment sur le calcul du fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie.

Le fonds de roulement (FDR)

Le fonds de roulement mesure les ressources disponibles pour l'organisme dans le but de financer son cycle d'exploitation¹⁶⁴, après prise en compte des investissements à long terme. Il est ici de 5,9M€ pour 2013 et représente sensiblement une couverture d'une vingtaine d'exercices en dépenses de fonctionnement.

Le besoin en fonds de roulement (BFR)

Le besoin en fonds de roulement est la mesure des ressources financières que l'organisme doit mettre en œuvre pour couvrir le besoin financier résultant des décalages des flux de trésorerie correspondant aux décaissements¹⁶⁵ et aux encaissements¹⁶⁶ liés à son activité. Il s'agit d'un besoin de financement structurel à court terme que génère le cycle d'exploitation.

Le BFR de la fondation présente un solde négatif, qui se traduit donc par une **ressource en fonds de roulement**¹⁶⁷ de 18k€.

La trésorerie

Avec un FDR positif et un BFR négatif, le solde de trésorerie nette de l'organisme correspond donc à un excédent, qui s'élève à 5,9M€¹⁶⁸.

Par ailleurs, le niveau d'endettement de la fondation est nul. Sa trésorerie couvre intégralement les dettes à court terme. Dès lors, le financement d'un renouvellement éventuel des investissements intégralement amortis (le taux de vétusté actuel est de 72%) est envisageable tant par des sources internes qu'externes.

Capacité d'autofinancement

La **capacité d'autofinancement** (CAF) de la fondation s'établit pour 2013 à 714k€. Cet indicateur désigne l'ensemble des ressources internes de l'entreprise dégagées par son activité permettant d'assurer son financement. Elle représente donc un excédent de ressources internes et correspond à la différence entre les produits encaissables et les charges décaissables, c'est-à-dire à un flux potentiel de trésorerie.

¹⁶⁴ Le cycle d'exploitation : correspond globalement à l'ensemble des opérations et traitements depuis l'achat de biens et services en passant par le stockage puis la vente.

¹⁶⁵ Dépenses et recettes d'exploitation.

¹⁶⁶ Ventes de biens et services.

¹⁶⁷ Ressource en fonds de roulement = besoin en fonds de roulement négatif.

¹⁶⁸ Trésorerie = fonds de roulement (FDR) – besoin en fonds de roulement (BFR) = FDR + ressources en fonds de roulement.

Documentation

Le rapport du commissaire aux comptes ne présente pas de remarque particulière. Il rappelle les diligences mises en œuvre dans le cadre de sa mission, l'observation aux normes d'exercice professionnel et le respect de la réglementation comptable.

Les comptes annuels font état d'informations comptables par nature et permettent le calcul de différents ratios de structure et de gestion.

Conclusions

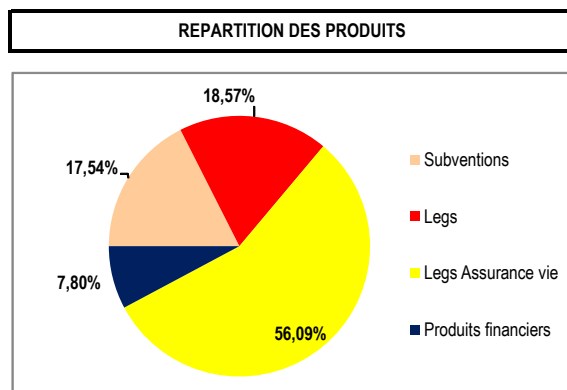
La situation particulièrement saine de la fondation n'appelle pas de remarque particulière, d'autant que l'organisme ne perçoit qu'une faible subvention en numéraire (5.000€) de la part de la Préfecture de police.

TABEAU DE BORD COMPTABLE ET FINANCIER
FONDATION ŒUVRE DES ORPHELINS DE LA PREFECTURE DE POLICE

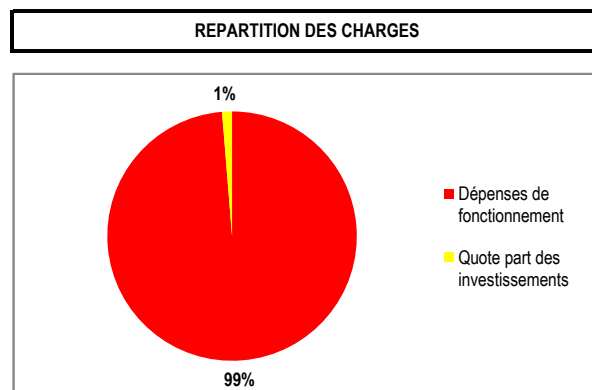
FONDS DE ROULEMENT	5 922 948 €	RESULTAT SUR ACTIVITES MARGINALES	0 €
BESOIN EN FONDS DE ROULEMENT	-17 825 €	PRODUCTION DE L'EXERCICE	0 €
TRESORERIE	5 940 774 €	VALEUR AJOUTÉE	-28 398 €
CAPACITE D'AUTOFINANCEMENT	713 917 €	EXCEDENT BRUT D'EXPLOITATION	125 160 €
		RESULTAT DE L'EXERCICE	708 477 €

RATIOS DE STRUCTURE		Norme	INDICATEURS D'EXPLOITATION	
Financement des immobilisations	0,03	<1	Financement public	17,54%
Actif immobilisé			Subvention	
Ressources stables			Ensemble des produits	
Taux de vétusté immo corporelles	71,86%	proche 0	Poids des salaires sur le budget	10,57%
Amortissements			Salaires et charges sociales	
Actif immobilisé			Ensemble des charges	
Endettement	0,00	<1	Poids des frais généraux	6,70%
Dettes financières			Autres achats et charges externes	
Fonds associatifs			Ensemble des charges	
Liquidité générale	315,38	>1	Profitabilité d'exploitation	62,58%
Actif circulant			Résultat de l'exercice	
Dettes à court terme			Ensemble des Produits	
Liquidité immédiate	315,33	>1	Part des revenus des activités	0,00%
Disponibilités			Ventes	
Dettes à court terme			Ensemble des produits	
			Dirigeants	
			Rémunération	0

REPRESENTATIONS GRAPHIQUES



	Montants en €
Subventions	198 605
Legs	210 231
Legs Assurance vie	635 027
Produits financiers	88 333
TOTAL	1 132 196



	Montants en €
Dépenses de fonctionnement	418 279
Quote part des investissements	5 440
TOTAL	423 719

OBSERVATIONS

Les "normes" citées au regard des ratios de structure ne sont pas spécifiques aux associations et fondations. Elles représentent un indicateur d'acceptabilité selon les usages de place.

Les ratios ne sont pas disponibles depuis la documentation diffusée.

Ils ont été calculés par la CMA CB selon les techniques d'analyse financière (*Mémento Comptable des éditions Francis Lefebvre*).

Le "Résultat sur activités marginales" correspond à la "Marge commerciale" (premier solde intermédiaire de gestion).

Les indicateurs de gestion indiqués sur la partie septentrionale droite du document sont les soldes intermédiaires de gestion définis par le Règlement n°2014-03 relatif au Plan général comptable.

**ANNEXE 8 : EVOLUTIONS DE L'ARTICLE 9 DE LA LOI N° 83-634 DU 13 JUILLET 1983
PORTANT DROITS ET OBLIGATIONS DES FONCTIONNAIRES ET ARRETE MINISTERIEL DU 22
JUN 2009**

Version initiale	<u>Version en vigueur du 4 janvier 2001 au 6 février 2007</u> (Loi n°2001-2 du 3 janvier 2001 - art. 25)	Version en vigueur depuis la Loi n°2007-148 du 2 février 2007 - art. 26
Principe général de la participation des agents à la définition et à la gestion de l'action sociale, culturelle, sportive et de loisirs.	Distinction des prestations d'action sociale et de la rémunération. Possibilité de la gestion exclusive et de la participation de l'Etat et des collectivités locales aux organes d'administration et de surveillance.	Définition de l'action sociale. Principe de la participation financière des agents selon le revenu et la situation familiale.
Les fonctionnaires participent par l'intermédiaire de leurs délégués siégeant dans des organismes consultatifs à l'organisation et au fonctionnement des services publics, à l'élaboration des règles statutaires et à l'examen des décisions individuelles relatives à leur carrière. Ils participent à la définition et à la gestion de l'action sociale, culturelle, sportive et de loisirs dont ils bénéficient ou qu'ils organisent.	Idem 1983 Les prestations d'action sociale, individuelles ou collectives, sont distinctes de la rémunération visée à l'article 20 de la présente loi et sont attribuées indépendamment du grade, de l'emploi ou de la manière de servir. L'État, les collectivités locales et leurs établissements publics peuvent confier à titre exclusif la gestion de tout ou partie des prestations dont bénéficient les agents à des organismes à but non lucratif ou à des associations nationales ou locales régies par la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association. Ils peuvent participer aux organes d'administration et de surveillance de ces organismes.	Idem 1983 L'action sociale, collective ou individuelle, vise à améliorer les conditions de vie des agents publics et de leurs familles, notamment dans les domaines de la restauration, du logement, de l'enfance et des loisirs, ainsi qu'à les aider à faire face à des situations difficiles. Sous réserve des dispositions propres à chaque prestation, le bénéfice de l'action sociale implique une participation du bénéficiaire à la dépense engagée. Cette participation tient compte, sauf exception, de son revenu et, le cas échéant, de sa situation familiale. Idem 2001

ARRETE

Arrêté du 22 juin 2009 confiant à une fondation et à des associations la gestion de prestations d'action sociale pour les agents du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales

NOR:

IOCA0913474A

Version consolidée au 03 avril 2015

La ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales,

Vu la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association ;

Vu la [loi n° 83-634 du 13 juillet 1983](#) modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires, et notamment son article 9, ensemble la [loi n° 84-16 du 11 janvier 1984](#) modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État et le [décret n° 85-986 du 16 septembre 1985](#) modifié relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires de l'État et à certaines modalités de cessation définitive de fonctions ;

Vu la [loi n° 87-571 du 23 juillet 1987](#) modifiée sur le développement du mécénat ;

Vu la [loi n° 2000-321 du 12 avril 2000](#) modifiée relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, et notamment son article 10 ;

Vu le [décret n° 85-1057 du 2 octobre 1985](#) modifié relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur, ensemble le [décret n° 87-389 du 15 juin 1987](#) modifié relatif à l'organisation des services d'administration centrale ;

Vu le [décret n° 2001-495 du 6 juin 2001](#) modifié pris pour l'application de l'[article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000](#) modifiée et relatif à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques ;

Vu l'arrêté du 30 mars 1995 modifié relatif à l'organisation de la direction de l'administration de la police nationale en sous-directions ;

Vu l'arrêté du 26 janvier 2004 modifié fixant les attributions et portant organisation du secrétariat général ;

Sur proposition du secrétaire général,

Arrête :

Article 1

La gestion à titre exclusif des prestations d'action sociale citées dans le présent arrêté et financées par le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, dont bénéficient ses agents et leurs ayants droit, tels que définis dans les conventions évoquées à l'article 3, est confiée à :

— la fondation Jean Moulin, régie par la [loi n° 87-571 du 23 juillet 1987](#) modifiée sur le développement du mécénat ; et aux deux associations régies par la [loi du 1er juillet 1901](#) désignées ci-après :

— Association nationale d'action sociale des personnels de la police nationale et du ministère de l'intérieur (ANAS) ;

— Association pour l'aide au handicap du ministère de l'intérieur (AHMI).

Article 2

Chacun de ces organismes a pour mission de gérer les prestations conformément à son objet social, dans le cadre des dispositions législatives et réglementaires en vigueur et des orientations de la politique ministérielle d'action sociale.

Article 3

Des conventions passées entre l'Etat et ces organismes déterminent les modalités, notamment sur le plan financier, de la gestion des prestations d'action sociale concernées.

Article 4

Sont confiées à la fondation Jean Moulin :

1° Au plan national :

- la gestion des centres et résidences de vacances ouverts aux personnes précitées ;
- l'organisation des prestations de vacances ou de séjours, des activités de loisirs de détente, de tourisme au profit de ces mêmes bénéficiaires ;

2° Au plan de l'administration centrale :

- la gestion de la restauration sociale ;
- la gestion de crèches ;
- l'organisation de l'arbre de Noël.

Article 5

Sont confiées à l'ANAS les missions, au bénéfice des personnels du ministère de l'intérieur et de leurs familles, de :

- gérer des centres de vacances pour enfants et adolescents, des résidences de vacances, gîtes et campings pour les familles ;
- organiser l'acheminement des enfants et des adolescents vers les centres de vacances ;
- organiser les activités d'information, culturelles ou ludiques dans les centres de vacances et résidences de vacances familiales ;
- gérer le restaurant administratif de Joinville-le-Pont ;
- gérer :
- le réseau APPEL (lutte contre l'alcoolisme) ;
- le réseau ALPHA-ESPOIR (assistance en cas de maladie ou d'un handicap) ;
- le réseau TOXICOMANIE (assistance et prévention de l'addiction aux drogues).

Article 6

Est confiée à l'AHMI la mission d'organiser des séjours d'hiver et d'été au bénéfice des agents handicapés du ministère et des membres handicapés de la famille des personnels du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

Article 7

Le secrétaire général du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales est chargé de l'exécution du présent arrêté, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait à Paris, le 22 juin 2009.

Pour la ministre et par délégation :
Le directeur du cabinet,
M. Cadot

**ANNEXE 9 : TEXTES APPLICABLES A L’ACTION SOCIALE EN FAVEUR DES PERSONNELS DE LA
GENDARMERIE NATIONALE (SOURCE : DGGN).**

1. Article L. 4123-2 Code de la défense
2. Article L.3422-1 Code de la défense
3. Article R. 3422-1 Code de la défense
4. Article D.4123-2 à D.4123-13 Code de la défense
5. Décret n°2010-7 du 05 janvier 2010 relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'IGeSA
6. Décret n° 2007-51 du 11 janvier 2007 relatif à l'action sociale des armées
7. Arrêté 10 février 2011 relatif à l'organisation de l'action sociale au ministère de la défense
8. Circ. n°177 du 14 février 2008 relatif à la qualité de ressortissant de l'ASA
9. Instr. conjointe n°1013 DEF/SGA et n°19950 DEF/GEND/RH/P/ASG du 20 juillet 2005 relative à l'organisation de l'action sociale dans la gendarmerie nationale
10. Circ. n°420341 DEF/SGA/DRH-MD du 26 mars 2007 relative au soutien social
11. Délégation de gestion cadre MININT/MINDEF du 28 juillet 2008 relative au soutien de la gendarmerie nationale – Annexe 4 : dispositions relatives à l'action sociale
12. Demande du 23 septembre 2013 demandant la prolongation de deux ans de la DGC
13. Avenant n°3 du 30 décembre 2013 portant prolongation de deux ans de la DGC
14. Arrêté 12 août 2013 portant organisation de la direction générale de la gendarmerie nationale
15. Circ. n°300 GEND/CAB du 16 avril 2012 portant organisation de la direction générale de la gendarmerie nationale
16. Arrêté du 12 décembre 2013 relatif aux comités sociaux de la gendarmerie nationale
17. Instr. n°99000 GEND/DPMGN/SDAP/BAS du 12 décembre 2013 relative au fonctionnement des comités sociaux dans la gendarmerie nationale
18. Instr. n°99100 GEND/DPMGN/SDAP/BAS du 12 décembre 2013 relative à l'implantation géographique et au champ de compétence des comités sociaux dans la gendarmerie nationale
19. Instr. n°99200 GEND/DPMGN/SDAP/BAS du 12 décembre 2013 relative à la composition et au renouvellement des comités sociaux dans la gendarmerie nationale
20. Instr. N°19237 GEND/DPMGN/SDAP/BAS du 12 mars 2014 relative à l'élection des représentants des personnels militaires de la gendarmerie et à la désignation des

représentants du personnel civil au conseil central de l'action sociale

21. Décision n°421230 DEF/SGA/DRH-MD du 4 juin 2014 portant désignation des représentants du personnel civil et militaire au conseil central de l'action sociale
22. Note n°420095 DEF/SGA/DRH-MD du 20 mars 2014 relative à l'action sociale de la défense au profit des personnels de la gendarmerie nationale
23. Note technique n°421476 DEF/SGA/DRH-MD/SA2P/ITAS du 8 juillet 2014 relative à la prise en charge des personnels civils de la gendarmerie nationale
24. Protocole d'accord MININT/GN du 24 août 2010 relatif à l'AGIRA et avenant n°4
25. Note expresse n°16273 GEND/DPMGN/SDAP/BAS du 2 mars 2015 relative aux prestations sociales versées par la FMG pour l'année 2015

ANNEXE 10 : EFFECTIFS EN CHARGE DE L’ACTION SOCIALE DANS LES PREFECTURES
(SOURCE : ANAPREF 2014)

ETPT PREVISIONNEL 2014 PAR BOP et UO <i>(membres du corps préfectoral inclus dans les 2 UO du BOP "corps préfectoral")</i>	UO	ETPT totaux prévisionnel 2014 <i>(avec corps préfectoral)</i>	AF320 Action sociale
Alsace	67D	426,37	6,90
	68D	287,72	3,71
Total Alsace		714,08	10,61
Aquitaine	24D	183,26	1,90
	33D	530,11	11,63
	33M	2,33	0,00
	40D	143,65	0,48
	47D	160,80	2,01
	64D	219,00	3,30
Total Aquitaine		1 239,16	19,31
Auvergne	03D	162,72	0,50
	15D	115,98	1,87
	43D	124,87	1,50
	63D	293,82	4,85
	63M	1,99	0,00
Total Auvergne		699,39	8,72
Basse-Normandie	14D	301,60	2,66
	50D	190,66	2,05
	61D	154,00	1,00
Total Basse-Normandie		646,26	5,70
BOP Corps préfectoral	UOCPOM	24,05	0,00
	UOCPU	541,03	0,00
Total BOP Corps préfectoral		565,08	0,00
Bourgogne	21D	252,16	4,00
	21M	8,77	0,00
	58D	134,99	1,10
	71D	220,28	2,98
	89D	158,66	2,07
Total Bourgogne		774,86	10,15
Bretagne	22D	193,97	2,30

	29D	259,96	2,70
	35D	371,14	5,65
	35M	15,72	0,00
	56D	219,45	3,08
Total Bretagne		1 060,24	13,73
Centre	18D	157,20	1,50
	28D	188,90	1,19
	36D	134,81	1,80
	37D	219,37	2,38
	41D	157,20	1,92
	45D	310,60	1,83
Total Centre		1 168,08	10,63
Champagne-Ardenne	08D	147,13	0,59
	10D	154,44	0,56
	51D	268,57	2,29
	51M	13,19	0,00
	52D	124,71	1,90
Total Champagne-Ardenne		708,04	5,34
Corse	2AD	170,01	2,58
	2BD	144,42	2,10
Total Corse		314,43	4,68
Franche-Comté	25D	243,08	5,50
	25M	35,10	0,00
	39D	145,15	1,98
	70D	129,39	2,25
	90D	104,00	2,17
Total Franche-Comté		656,72	11,91
Guadeloupe	971D	288,23	3,00
Total Guadeloupe		288,23	3,00
Guyane	973D	225,24	5,20
Total Guyane		225,24	5,20
Haute-Normandie	27D	199,17	1,88
	76D	448,96	8,68
Total Haute-Normandie		648,13	10,56
Ile-de-France	77D	445,86	7,50
	78D	497,12	7,35
	91D	430,96	5,73
	92D	585,37	9,37
	93D	685,04	12,30
	94D	503,20	9,43
	95D	454,10	5,40
	UORIDF	437,50	5,15
Total Ile-de-France		4 039,15	62,24
Languedoc-Roussillon	11D	159,23	3,16
	30D	255,06	5,10

	34D	395,65	5,50
	48D	99,74	2,20
	66D	186,38	2,10
Total Languedoc-Roussillon		1 096,06	18,06
Limousin	19D	139,49	1,19
	23D	103,43	1,00
	87D	216,63	3,04
	87M	3,00	0,00
Total Limousin		462,55	5,23
Lorraine	54D	275,04	5,40
	55D	134,07	1,05
	57D	457,63	5,89
	88D	167,00	2,00
Total Lorraine		1 033,75	14,34
Martinique	972D	268,94	3,95
Total Martinique		268,94	3,95
Mayotte	976U	219,21	2,08
Total Mayotte		219,21	2,08
Midi-Pyrénées	09D	113,89	1,80
	12D	131,39	1,34
	31D	478,59	8,56
	32D	124,94	1,48
	46D	127,33	1,13
	65D	145,45	1,15
	81D	163,70	2,43
	82D	128,46	1,50
Total Midi-Pyrénées		1 413,76	19,39
Nord-Pas-de-Calais	59D	794,45	14,62
	62D	439,63	6,48
Total Nord-Pas-de-Calais		1 234,09	21,10
Nouvelle-Calédonie	988U	174,74	2,98
Total Nouvelle-Calédonie		174,74	2,98
Pays-de-Loire	44D	442,31	4,30
	44M	3,40	0,00
	49D	247,39	2,80
	53D	148,75	2,10
	72D	194,49	2,95
	85D	196,20	1,95
Total Pays-de-Loire		1 232,54	14,10
Picardie	02D	216,40	3,23
	60D	285,49	2,30
	80D	262,32	1,70
Total Picardie		764,21	7,23
Poitou-Charentes	16D	157,68	3,64
	17D	221,00	3,72

	79D	157,15	1,30
	86D	238,88	2,47
Total Poitou-Charentes		774,70	11,12
Polynésie française	987U	281,15	1,10
Total Polynésie française		281,15	1,10
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	04D	123,31	2,00
	05D	107,50	2,44
	06D	386,68	4,75
	13D	733,99	21,95
	13M	29,93	0,00
	83D	331,17	3,85
	84D	205,97	3,40
Total Provence-Alpes-Côte-d'Azur		1 918,54	38,39
Réunion	974U	332,81	6,40
Total Réunion		332,81	6,40
Rhône-Alpes	01D	210,08	3,42
	07D	148,97	2,20
	26D	191,86	2,49
	38D	340,93	7,60
	42D	264,18	5,70
	69D	620,20	13,50
	73D	176,44	3,53
	74D	237,06	1,90
Total Rhône-Alpes		2 189,72	40,34
Saint-Pierre-et-Miquelon	975U	51,53	0,70
Total Saint-Pierre-et-Miquelon		51,53	0,70
TAAF	984U	17,58	0,12
Total TAAF		17,58	0,12
Wallis et Futuna	986U	41,07	0,50
Total Wallis et Futuna		41,07	0,50
Total général		27 254,06	388,92

**ANNEXE 11 : ELEMENTS SUR LE STATUT, LE REGIME JURIDIQUE DES FONDATIONS ET
ASSOCIATIONS D'UTILITE PUBLIQUE ET LEURS RELATIONS AVEC L'ETAT**
La reconnaissance d'utilité publique

1-La notion de reconnaissance d'utilité publique (RUP)¹

L'article 18 de la **loi n°87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat définit une fondation comme** « *l'acte par lequel une ou plusieurs personnes physiques ou morales décident l'affectation irrévocable de biens, droits ou ressources à la réalisation d'une œuvre d'intérêt général et à but non lucratif* ». Toute création de fondation est ainsi subordonnée à une libéralité représentée le plus souvent par une donation entre vifs ou un legs testamentaire.

L'article 18 de la même loi dispose également que « *lorsque l'acte de fondation a pour but la création d'une personne morale, la fondation ne jouit de la capacité juridique qu'à compter de la date d'entrée en vigueur du décret en Conseil d'Etat accordant la reconnaissance d'utilité publique* ». Lorsque l'acte de fondation a pour but la création d'une personne morale, la fondation ne jouit de la capacité juridique qu'à compter de la date d'entrée en vigueur du décret en Conseil d'Etat accordant la reconnaissance d'utilité publique. Elle acquiert alors le statut de fondation reconnue d'utilité publique (FRUP), jouissant de la « grande capacité », c'est-à-dire de la possibilité de recevoir des dons et legs et de posséder les immeubles nécessaires à son activité.

De son côté, l'association reconnue d'utilité publique (ARUP) bénéficie également d'un statut légal privilégié qui lui confère une capacité juridique étendue. C'est le cas de l'ANAS. Elle peut ainsi recevoir des dons et legs². Cette RUP est accordée par décret en Conseil d'Etat, après une longue procédure d'instruction. Il faut notamment, pour prétendre à la reconnaissance, poursuivre un but d'intérêt général, disposer de recettes prévisibles sur trois ans qui garantissent un équilibre financier, avoir un nombre significatifs d'adhérents et être dotée de statuts approuvés par le Conseil d'Etat.

2-La reconnaissance d'utilité publique (RUP) obéit à certaines conditions de fond

Le contenu et les critères de l'utilité publique ne sont définis par aucun texte. Ils sont déterminés par la pratique administrative sur le fondement des avis rendus par le Conseil d'Etat permettant de dégager un « faisceau d'indices ». Cinq conditions sont requises.

1ère condition : Un objet statutaire présentant un caractère d'utilité publique ou, au moins, un intérêt moral collectif éminent

- principe de spécialité : l'objet statutaire doit être précis et clairement énoncé dans les statuts ;
- un caractère de droit privé ;
- L'utilité doit être générale, distincte de l'intérêt particulier des membres, de l'association ou des fondateurs et dépourvue de caractère commercial, ceci ne faisant pas obstacle à ce que la fondation exerce, à titre accessoire, des activités commerciales lui permettant de majorer ses ressources. Les groupements ayant pour objet de défendre des intérêts professionnels ne sauraient bénéficier de la RUP ;
- Interdiction du partage des bénéfices par les fondateurs ;

¹ Source : Patrick Audebert, « La reconnaissance d'utilité publique : un privilège régalién », *Administration*, 2014, pp.14-16.

² Loi du 1^{er} juillet 1901, art. 10 et s. et C.civ. art.910 ; décret n° 2007-807 du 11 mai 2007 relatif aux associations, fondations, congrégations et établissements publics du culte et portant application de l'article 910 du code civil, décret N° 2010-395 du 20 avril 2010 relatif au régime de libéralités consenties aux associations, fondations, congrégations et établissements publics du culte.

- Interdiction aux fondateurs et aux membres du conseil d'administration (CA) de s'octroyer des avantages en nature (par exemple, les représentants de l'État doivent veiller à ce que les défraiements ne soient pas dévoyés sur leur nature, leur importance ou leur fréquence) ;
- En cas de dissolution, l'actif net ne sera pas repris par les fondateurs mais sera attribué à un ou plusieurs établissements poursuivant un but analogue.

2ème condition, une notoriété et des moyens d'action suffisants³

- 200 adhérents au moins ce qui permet de mesurer la capacité à mobiliser ;
- Montant minimal exigé par le Conseil d'Etat : 1,5 M€ ;
- Des ressources propres (recettes, produits financiers, en adéquation avec l'œuvre entreprise (46 000 € minimum annuel requis) ; le montant des subventions publiques ne devant pas, en principe, excéder la moitié du total ;
- trois années au minimum pour être admis à présenter une demande de RUP.

3ème condition, un fonctionnement démocratique

- pouvoir donné à l'assemblée générale (AG) ;
- au sein de l'AG tous les membres sont égaux : l'AG désigne un CA ;

4ème condition, une gestion transparente

- surveillance de l'autorité administrative ;
- obligation pour celle-ci d'examiner les comptes ;
- obligation d'informer l'administration des actes d'administration et de gestion ;
- contrôle de la Cour des comptes et des services d'inspection⁴ ;
- adoption par le Conseil d'État de statut-type (le 1er modèle fut adopté en juillet 1919, les derniers statuts-types datent de 2012).

5ème condition : l'exigence de conformité aux statuts-types validés par l'avis du Conseil d'État du 13 mars 2012

Principes de gouvernance :

- Nécessité de 3 collèges pour préserver l'indépendance de la fondation vis-à-vis de ses fondateurs et assurer la collégialité ;
- L'effectif du collège des fondateurs ne doit pas dépasser le tiers de l'effectif total du CA ;
- l'imperméabilité des collèges : incompatibilité entre les fonctions de membres du CA d'une association ou d'une association des amis et du CA de la fondation ainsi que de membre d'une association fondatrice ou d'une association des amis de la fondation et de personnalité qualifiée ;

Novations apportées par les statuts-types de 2012 :

- Légalisation de la présence au CA par visioconférence ou audioconférence ;
- Obligation de discrétion pour certaines informations délivrées en CA ;
- Incompatibilité des fonctions de direction et de celles d'administrateur de la fondation ;
- Augmentation du montant de capital de la fondation au moment de sa création (1,5 M€) ;

³ Source : *Guide du représentant de l'État dans les fondations* (ministère de l'intérieur / DLP AJ, août 2012). Le Conseil d'État apprécie le montant des fonds affectés à la dotation initiale et la réalité des produits financiers que pourra retirer la fondation ; il peut donner un avis défavorable au projet d'une fondation dont la dotation initiale serait trop faible et les produits financiers trop limités pour permettre à l'établissement de remplir son objet.

⁴ Fondement des missions d'inspection sur les FRUP et les ARUP : l'article 43 de la loi n° 96-314 du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

- Limite d'âge ou du nombre de renouvellement des membres du CA pouvant être incluses dans les statuts ;
- Ces statuts-type doivent être regardés comme des directives s'imposant à l'instruction des dossiers de reconnaissance d'utilité publique⁵ ;
- deux modèles d'organisation possibles, l'un avec conseil d'administration, l'autre avec directoire et conseil de surveillance avec des représentants de l'État ou des commissaires du gouvernement (cette dernière formule étant à privilégier) et assistant aux CA, avec voix consultative ;
- Obligation, une fois que la RUP est accordée, d'établir un règlement intérieur, approuvé par la DLPAJ.

3-La tutelle du ministère de l'intérieur (MI)

La tutelle sur les FRUP s'exerce soit par la présence des membres de droit au sein du CA soit par la présence des commissaires du gouvernement dotés de voix consultative, mais avec le pouvoir de demander une seconde délibération. L'Intérieur partage cette tutelle avec les autres ministères techniques correspondant à l'objet de l'association. Il incombe au représentant du MI de prendre en compte la tutelle juridique : respect des statuts, de l'objet de la fondation, du caractère collégial de la gouvernance, du calendrier de renouvellement des membres, de la transparence financière et, plus généralement, du respect des dispositions législatives et réglementaires qui régissent ce secteur.

Dans cette optique, la DLPAJ doit être regardée comme une tête de réseau, compte tenu de son rôle dans l'instruction des dossiers de RUP, de ses relations de travail avec le Conseil d'Etat.

La question de la tutelle n'est pas anodine compte tenu des missions exercées par les fondations, mais aussi par les ARUP, par le nombre de leurs salariés et la masse financière des dons collectés qui bénéficient d'avantages fiscaux mais aussi de l'appui aux politiques publiques menées par les pouvoirs publics (recherche médicale, médico-social, protection de la jeunesse, environnement, personnes âgées dépendantes, fondations d'entreprise, fondations mémorielles, etc...).

4-Le Conseil d'État a clarifié les conditions dans lesquelles s'exerce l'activité des fondations et associations reconnues d'utilité publique

Dans son avis du 23 octobre 2003⁶, *Fondation Jean Moulin*, le Conseil d'État a estimé que les prestations d'œuvre sociale du ministère pouvaient être confiées par voie de convention à cette fondation, sans que le ministère ne soit astreint à la passation d'un marché public, parce qu'elles ne présentaient pas le caractère d'une activité économique.

Dans le même avis, le Conseil d'État estime que l'administration doit veiller à préserver l'autonomie de l'organisme privé.

⁵ CE, le 16 avril 2010, Mme Postel-Vinay, n° 305649 : « Les statuts types de fondation constituent une directive par laquelle le ministre de l'intérieur, sans renoncer à exercer son pouvoir d'appréciation ni édicter aucune condition nouvelle, entend fixer les orientations générales en vue de l'exercice de son pouvoir dans le cadre du processus de reconnaissance de l'utilité publique d'une fondation ; qu'il lui est loisible de s'affranchir de cette directive pour des considérations d'intérêt général tenant aux particularités d'un dossier, dès lors que son appréciation ne méconnaît pas les principes généraux applicables à la reconnaissance d'utilité publique d'une fondation ».

⁶ CE, Ass, 23 oct. 2003, avis n° 369315, EDCE 2003 n° 55, p. 209.

5-La question du caractère non lucratif d'une fondation ou d'une association

Le caractère non lucratif d'une fondation ou d'une association conditionne l'exonération de la TVA, de l'impôt sur les sociétés (IS) et de la contribution économique territoriale. Il repose sur deux critères⁷ : la gestion désintéressée et sa situation vis-à-vis du secteur concurrentiel.

5.1 La gestion désintéressée s'apprécie elle-même à la lumière de plusieurs critères :

a. La gestion et l'administration bénévole, ce qui signifie que les dirigeants ne doivent pas être rémunérés (ce qui n'exclut pas une rémunération parallèle en tant que salariés, pour un travail distinct de celui de dirigeant). **Cette interdiction fait l'objet d'exceptions** en faveur des structures qui se livrent à une démarche de transparence financière, élisent régulièrement leurs dirigeants et prévoient une rémunération en rapport avec le travail fourni. Elles peuvent alors rémunérer :

- un dirigeant si ses ressources financières propres (hors financement public) sont supérieures à 200 000 € ;

- Deux dirigeants pour les ressources propres supérieures à 500 000€ ;

- Trois dirigeants au-delà d'1M d'€.

Si cette exception est utilisée, la rémunération ne doit pas excéder les $\frac{3}{4}$ du SMIC⁸ ; par ailleurs, la rémunération des salariés ne doit pas présenter un caractère excessif.

b. Absence de redistribution des bénéfices à ses membres, salariés, dirigeants ou leurs ayants-droit.

c. Absence d'attribution de l'actif aux dirigeants ou à leurs ayants-droit. En cas de dissolution, dévolution à une autre personne morale (association œuvrant dans le même domaine, fondation, GIE, syndicat..).

5.2 La situation de l'activité non-concurrentielle : l'organisme doit soit agir dans le secteur non concurrentiel (le public ne doit pas pouvoir s'adresser indifféremment, pour obtenir une prestation donnée, à l'ARUP/FRUP ou à une entreprise privée), soit agir dans le secteur concurrentiel mais avec une gestion différente de celle d'une entreprise privée ; les critères généraux utilisés pour l'appréciation du caractère non lucratif dans son ensemble (produit, public, prix, publicité) seront ici d'une importance particulière.

⁷ Source : *BOFIP-impôts* n° BOI-IS-CHAMP-10-50-10-20.

⁸ Art. 261-7-1°-d du CGI.

ANNEXE 12 : MODALITES DE CONTROLE DES ASSOCIATIONS RECONNUES D'UTILITE PUBLIQUE – SOURCE : DLPAJ

Les modalités de contrôle des associations reconnues d'utilité publique s'exercent par des autorités différentes et à des moments différents de la vie de l'association enfin, elles résultent de dispositions législatives, réglementaires ou statutaires.

Au stade de la reconnaissance d'utilité publique :

Le ministère de l'intérieur vérifie que l'association a effectivement une vie associative (nombre d'adhérents) qui peut être qualifiée de démocratique (gouvernance – statuts types), est indépendante des financements publics et dispose de finances pérennes. En outre, est vérifié l'intérêt public que présente l'objet statutaire. La satisfaction de ces critères se matérialise par la publication d'un décret en Conseil d'Etat.

Au cours de la vie de l'association :

Contrôles résultant des statuts

- Les statuts –types obligent l'ARUP à transmettre au ministre de l'intérieur, au préfet et aux ministres de tutelle ses comptes annuels et son rapport d'activité. Cette transmission permet de vérifier que l'objet statutaire, auquel est attachée la reconnaissance d'utilité publique, se réalise.
- Les statuts autorisent les autorités de tutelle à exercer à tout moment un contrôle des pièces et des locaux.
- Le ministre de l'intérieur doit approuver toutes modifications statutaires des ARUP par arrêté après avis du Conseil d'Etat (statuts – types et article 13-1 du décret de 1901).
- Le ministre de l'intérieur approuve le règlement intérieur de ces associations
- Les actes de dispositions (aliénation de la dotation, emprunt) sont soumis à autorisation du préfet.

Contrôle résultant de dispositions législatives et réglementaires

- En application des statuts-types et de l'article 5 de la loi de 1901 les changements dans l'administration de l'association doivent être déclarés dans les trois mois au préfet. A défaut, ces modifications ne sont pas opposables aux tiers et les personnes chargées de l'administration s'exposent à une amende de 5^{ème} classe (doublée en cas de récidive – article 8 loi 1901).
- Si les ARUP acceptent librement les libéralités qui leur sont consenties, elles ne peuvent effectivement recevoir celles-ci que si le préfet ne s'oppose pas (article 910 du code civil et décret n° 2007-807 du 11 mai 2007)
- Si l'ARUP reçoit plus de 153 000 € de dons ou subventions elle est tenue (article L.612-4 du code de commerce) d'établir un bilan, un compte de résultat et une annexe qui seront publiés sur le site de la DILA. L'absence d'établissement des documents comptables, qui doivent être certifiés par un commissaire aux comptes, est sanctionnée par une amende de 9 000 euros (sanction introduite par la loi ESS du 31 juillet 2014).
- Si l'ARUP fait appel à la générosité du public :
 - Elle est tenue d'en faire déclaration à la préfecture

- elle est tenue d'établir un compte emploi ressources.
- Par ailleurs, en faisant AGP, l'ARUP est susceptible d'être contrôlée par la Cour des Comptes qui si, elle constate que l'utilisation des fonds n'est pas conforme à l'appel, elle établit une déclaration en ce sens. Celle-ci est transmise au ministre chargé du budget qui peut, en application de l'article 1378 octies modifié du code général des impôts, suspendre l'organisme visé de tout avantage fiscal concernant les dons, legs et versements effectués à son profit.
- L'IGAS exerce, en application de la loi n° 96-452 du 28 mai 1996, un contrôle du compte d'emploi des ressources collectées auprès du public dans le cadre de campagnes menées à l'échelon national par les organismes visés à l'article 3 de la loi n° 91-772 du 7 août 1991 afin de vérifier la conformité des dépenses engagées par ces organismes aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique.
- L'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (I.G.A.E.N.R.) est compétente dans les domaines de l'éducation, de l'enseignement supérieur et de la technologie.
- L'inspection générale des finances et l'inspection générale de l'administration des ministères dont l'ARUP relèverait peuvent effectuer des contrôles en application de l'article 43 de la loi n° 96-314 du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier
- Si l'ARUP reçoit plus de 23 000 euros de financement public elle est tenue de signer une convention d'objectifs.
- L'ARUP est, en outre, susceptible d'être contrôlée par toutes administrations au titre des agréments et autorisations dont elle dispose et en sa qualité d'employeur.

Au stade du retrait ou de la dissolution de l'ARUP :

Lorsque l'association reconnue d'utilité publique demande le retrait de la reconnaissance d'utilité publique ou décide de sa dissolution, en application des statuts types, elle ne peut faire dévolution de son actif qu'au profit d'un établissement public, reconnu d'utilité publique ou qui dispose de la grande capacité et ayant un objet analogue. Le ministère de l'intérieur et le Conseil d'État contrôle la conformité de la dévolution au regard de ses exigences.

ANNEXE 13 : LES OBLIGATIONS DES ASSOCIATIONS REGIES PAR LA LOI DE 1901
BENEFICIAIRES DE SUBVENTIONS : *SOURCE : DILA*

Conventionnement

Une association ou l'administration concernée peut aussi demander à ce que soit signée avec l'autre partie une convention d'objectif. Celle-ci précise l'objet, le montant, les conditions d'utilisation de la subvention et les engagements de chacun autour d'un projet défini.

Si l'association emploie du personnel, la convention peut convenir de l'application d'une [convention collective](#), même si celle-ci n'est pas obligatoire pour les activités en jeu.

Elle est obligatoire pour toute subvention supérieure à 23 000 € et lorsque l'association organise des spectacles vivants.

Utilisation de la subvention

Un compte rendu financier d'emploi de la subvention doit être adressé spontanément à l'autorité l'ayant accordée, dans les 6 mois qui suivent la fin de l'action concernée par la subvention.

La Cour régionale des comptes et l'administration peuvent en contrôler l'utilisation.

Ce contrôle peut être :

- financier (examen des justificatifs comptables de l'association),
- administratif (suivi de l'emploi de la subvention),
- juridictionnel (contrôle de la légalité de la subvention).

Transparence, contrôle et publicité des comptes

Les associations dont le montant total des subventions atteint 153 000 € au cours d'une même année doivent publier leurs comptes annuels dans les 3 mois qui suivent leur approbation.

L'intervention préalable d'un [commissaire aux comptes](#) est obligatoire.

La publication se fait par téléservice. Prix forfaitaire (dépôt initial ou rectificatif) : 50 €.

Références

- [Code de commerce : articles L612-1 à L612-5](#) - Article L612-4 : établissement des comptes annuels
- [Loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association](#) - Article 6 : subventions de collectivités publiques
- [Loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat](#) - Article 2
- [Ordonnance n° 58-896 du 23 septembre 1958 relative à des dispositions générales d'ordre financier](#)
- Article 31 : contrôle des organismes subventionnés
- [Loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations](#) - Article 10
- [Code de commerce : articles R612-1 à R612-7](#) - Article D612-5 : montant total des subventions
- [Décret n°2001-495 du 6 juin 2001 relatif à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques](#) - Article 1er
- [Décret n°2009-540 du 14 mai 2009 portant sur les obligations de publicité des comptes annuels des associations et fondations](#)
- [Arrêté du 11 octobre 2006 portant fixation des modalités de présentation de compte rendu financier d'utilisation de subvention](#)
- [Arrêté du 17 décembre 2013 fixant le montant des rémunérations dues en contrepartie de diverses prestations fournies par la direction de l'information légale et administrative](#)
- [Circulaire du 22 décembre 1999 relative aux relations de l'Etat avec les associations dans les départements](#)
- [Circulaire du 18 janvier 2010 portant sur les relations entre pouvoirs publics et associations : conventions d'objectifs et agréments](#)