

FOYER DE LA JEUNESSE CHARLES FREY

EXAMEN DE LA GESTION
(à compter de l'exercice 2009)

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

Sommaire

SYNTHÈSE.....	2
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	3
1. LA FIABILITÉ DES COMPTES.....	4
1.1 L'affectation du résultat.....	5
1.2 L'état de l'actif.....	5
1.3 La mise en œuvre du principe d'indépendance des exercices.....	5
1.4 Les amortissements.....	6
1.5 Les provisions pour risques et charges.....	6
1.6 La tenue des annexes aux documents budgétaires.....	7
2. LA SITUATION FINANCIÈRE.....	7
2.1 L'analyse de la section d'exploitation du budget principal.....	8
2.2 L'analyse de la section d'exploitation du budget annexe relatif à la dotation non affectée....	9
2.3 Le résultat comptable.....	9
2.4 La capacité d'autofinancement.....	9
2.5 L'endettement.....	10
2.6 L'analyse de la section d'investissement du budget principal.....	10
2.7 L'évolution de la situation bilancielle 2009-2012.....	10
3. LA GESTION DU PERSONNEL ET DE L'OPÉRATION DE RESTRUCTURATION ET DE MISE AUX NORMES DU BÂTIMENT.....	11
3.1 La gestion du personnel.....	11
3.1.1 L'organisation des services.....	11
3.1.2 L'évolution des effectifs.....	11
3.1.3 Le temps de travail.....	13
3.2 L'opération de restructuration et de mise aux normes du bâtiment.....	13
3.2.1 Les travaux de restructuration et de mise aux normes.....	13
3.2.2 Les marchés liés à l'opération de restructuration et de mise aux normes.....	14
4. LA GOUVERNANCE, LES DROITS DES USAGERS ET LES RELATIONS DU FOYER AVEC SON ENVIRONNEMENT.....	15
4.1 Le conseil d'administration.....	15
4.2 Les droits des usagers.....	16
4.2.1 Le livret d'accueil.....	16
4.2.2 Le conseil de vie sociale ou son substitut.....	16
4.2.3 Le projet d'établissement.....	16
4.3 Les relations du foyer de l'enfance avec son environnement.....	17
4.3.1 Les relations avec l'Education nationale.....	17
4.3.2 Les relations avec le service d'aide sociale du Conseil général.....	17
4.3.3 Les relations avec le foyer de l'enfance.....	17
ANNEXE 1 : Ecart entre le plan des travaux et équipements, le BP et le CA (en milliers d'euros).....	19

FOYER DE LA JEUNESSE CHARLES FREY

EXAMEN DE LA GESTION
(à compter de l'exercice 2009)

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

SYNTHÈSE

Le foyer de la jeunesse Charles Frey est la plus importante maison d'enfants à caractère social du département. Au cours de la période couverte par cet examen de la gestion, l'établissement était administré par un conseil d'administration incomplet. En outre, l'absence récurrente d'un certain nombre de représentants des collectivités territoriales a nui à son bon fonctionnement. La chambre prend acte des évolutions intervenues en 2014 dans la composition du conseil d'administration.

L'essentiel de ses recettes d'exploitation provient de la dotation que lui alloue le Conseil général dans le cadre de sa compétence de tarification des établissements sociaux et médico-sociaux. Cette dotation, qui représente environ 97,5 % des recettes de son budget principal, lui permet de faire face à ses dépenses constituées, à hauteur d'environ 77 %, de charges de personnel. La chambre observe toutefois que les dépenses tendent à progresser plus rapidement que les recettes et conseille, en conséquence, à l'établissement de veiller à une maîtrise accrue de l'évolution de son budget d'exploitation.

La chambre prend par ailleurs acte de la décision du conseil d'administration de vendre la maison de vacances située dans le village de Dabo et, par la même, de mettre un terme au déficit structurel du budget annexe de l'établissement.

Enfin et plus particulièrement, elle constate que la fiabilité des comptes du budget principal comme celle du budget annexe est insatisfaisante. De multiples lacunes ont été observées dans la tenue des comptes, des carences dans les informations financières fournies et une sincérité insuffisante des prévisions budgétaires. Elle recommande au foyer de la jeunesse Charles Frey d'y remédier dans la mesure où ces manquements sont de nature à fausser la lecture de l'exacte situation financière de l'établissement et nuisent à la qualité de l'information financière délivrée.

L'important projet de restructuration et de mise aux normes de l'établissement a souffert d'un manque de pilotage depuis son origine. A cet égard la chambre s'étonne, tout particulièrement, que le plan de financement de l'opération n'ait été réalisé que mi-2013, soit trois ans après la reprise des travaux, alors que celui-ci aurait dû être préalablement approuvé par l'autorité de tarification en application de l'article R. 314-20 alinéa 1 du code de l'action sociale et des familles (CASF). Il est à cet égard surprenant de lancer une opération d'un montant de 7 M€ TTC sans effectuer préalablement cet exercice. La chambre souligne enfin, que les marchés engagés à ce titre auraient dû faire l'objet, compte-tenu de leur montant, d'un appel d'offres européen, ce qui n'a pas été le cas. Elle souligne qu'un tel manquement est de nature à remettre en cause la validité juridique de la procédure.

La chambre recommande, en outre, à l'établissement de mettre en cohérence le tableau des effectifs théoriques avec celui des effectifs pourvus. Elle observe notamment que le nombre d'agents présents à demeure dépasse l'effectif maximal autorisé. Il serait également nécessaire que le dossier du temps de travail soit ré-ouvert. En effet, il n'existe aucun document abouti qui fixe la durée de travail annuel dans l'établissement, générant ainsi un certain flou dans la gestion.

Le foyer s'est engagé dans un certain nombre de chantiers qui devraient lui permettre de compléter les informations en direction des usagers comme la création d'un règlement de

fonctionnement et d'un projet d'établissement ou la mise en œuvre d'un conseil de vie sociale ou de son équivalent, qui aujourd'hui font défaut. Compte-tenu du caractère obligatoire de ceux-ci, une mise en place rapide paraît effectivement nécessaire.

Enfin la chambre observe que l'établissement a su s'ouvrir sur son environnement et a tissé un ensemble de liens utiles à son fonctionnement avec les acteurs de la protection de l'enfance. Les réflexions engagées sur une coordination approfondie avec le foyer de l'enfance, service non personnalisé du Conseil général, pourraient à cet égard être prolongées en liaison étroite avec le Conseil général.

*
* *

En début de rapport, la chambre présente une synthèse de ses recommandations reprises dans l'ordre du rapport. Les recommandations visent à permettre une inflexion ou une amélioration de la gestion ; elles sont susceptibles d'être mises en œuvre sans délai particulier. Leur mise en service fera l'objet d'un suivi.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : La chambre recommande au foyer de la jeunesse Charles Frey d'effectuer un inventaire exhaustif de ses biens afin d'en avoir une image réelle et de le communiquer au comptable.

Recommandation n° 2 : La chambre recommande au foyer de la jeunesse Charles Frey de déterminer un seuil de rattachement des charges et des produits pour mettre en œuvre le principe d'indépendance des exercices.

Recommandation n° 3 : La chambre recommande au foyer de la jeunesse Charles Frey d'amortir les subventions versées par le Conseil général pour la réalisation des travaux de mise aux normes et de réhabilitation de son siège et d'imputer celles-ci, en conséquence, au compte 1312 « subventions d'investissements, collectivités territoriales et établissements publics ».

Recommandation n° 4 : La chambre recommande au foyer de la jeunesse Charles Frey de joindre à ses documents budgétaires les états annexes prévus par la réglementation en vigueur.

Recommandation n° 5 : La chambre recommande au foyer de la jeunesse Charles Frey d'améliorer sa prévision budgétaire en évitant de sous-estimer le montant des dépenses d'exploitation inscrites au budget primitif.

Recommandation n° 6 : La chambre recommande au foyer de la jeunesse Charles Frey de mettre en cohérence le tableau des effectifs théoriques avec celui des postes pourvus.

Recommandation n° 7 : La chambre recommande au foyer de la jeunesse Charles Frey de rouvrir le dossier relatif à l'organisation du temps de travail, de fixer le temps annuel de travail dans l'établissement et de décliner l'organisation qui en découle.

Recommandation n° 8 : La chambre recommande au foyer de la jeunesse Charles Frey de réaliser dans les meilleurs délais son règlement de fonctionnement et son projet d'établissement ainsi que de créer un conseil de vie sociale ou son équivalent.

Le foyer de la jeunesse Charles Frey est l'une des plus anciennes institutions charitables de Strasbourg. Son origine remonterait au XIV^{ème} siècle où il fut décidé de séparer les orphelins des malades tant pour des raisons sanitaires qu'éducatives. Sous la Révolution, il fut rattaché aux hospices civils sous le nom d'Hospice des Orphelins. Après bien des déménagements, il s'installa dans ses locaux actuels, en 1909, et pris le nom de Charles Frey en 1957. Suite à la loi de 1975, il devient un établissement communal puis, en 2007, départemental. Il s'agit désormais d'une maison d'enfants à caractère social (MECS), spécialisée dans la prise en charge des mineurs, financée par le Conseil général du Bas-Rhin dans le cadre de sa compétence en matière d'aide sociale à l'enfance.

Le foyer accueille des enfants mineurs et quelques jeunes majeurs, garçons ou filles, dont les familles se trouvent en difficultés et ne peuvent pas assumer la charge et l'éducation de leur enfant. La grande majorité des jeunes est accueillie à la demande du service d'aide sociale à l'enfance (ASE) du Conseil général du Bas-Rhin suite à une décision de placement d'un juge des enfants.

Le foyer dispose d'une habilitation globale de 184 places, ce qui fait de lui la plus importante MECS du Bas-Rhin. En pratique, elle se répartit ainsi :

- 30 places d'accueil de jour ;
- 40 places en familles d'accueil ;
- 94 places d'internat complet, dont 74 places au siège du foyer et 20 places en appartements situés hors les murs ;
- 20 places de suivi éducatif en milieu familial.

Le foyer souhaiterait accroître sa capacité d'accueil de 10 places en familles d'accueil et de 20 places dans le service éducatif en milieu ouvert, qui sont aujourd'hui saturés et ainsi porter son habilitation à 214 places. Les échanges avec le Conseil général, compétent en la matière, n'ont toutefois pas aboutis, à ce jour.

Cette organisation par secteurs ne figure pas dans les documents budgétaires où aucune comptabilité analytique n'est développée. Le foyer essaye cependant, grâce à un nouveau logiciel comptable (CERIG), fonctionnant depuis 2013, de développer une telle approche. Il a pu fournir quelques éléments attestant de l'effort entrepris comme l'ébauche d'analyse des coûts par types d'activités sur la base d'un coût par enfant. La chambre souligne tout l'intérêt qu'il y a poursuivre en ce sens afin notamment d'affiner le pilotage de la structure.

1. LA FIABILITÉ DES COMPTES

La fiabilité et la sincérité des comptes sont d'ordre constitutionnel depuis que la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a inséré un article 47-2 à la constitution qui dispose que « *les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière* ». Cette exigence, qui concerne plus largement l'ensemble de la gestion publique, était auparavant de nature réglementaire. Elle prend depuis lors une importance plus forte du fait de sa nouvelle place dans la hiérarchie des normes.

Le foyer de la jeunesse Charles Frey est un établissement public administratif soumis à la comptabilité publique. Dans ce cadre, les comptes ont été examinés au regard du principe d'indépendance des exercices, de prudence, de fidélité et de sincérité de l'image donnée par l'information financière produite, afin de s'assurer que les pratiques comptables sont conformes à la réglementation et que le résultat et la situation du bilan sont fidèles.

Le plan comptable applicable aux établissements sociaux et médico-sociaux, issu de l'arrêté du 10 décembre 2007, est la M 22. Elle s'applique aussi bien au budget principal qu'au budget annexe.

1.1 L'affectation du résultat

Les modalités d'affectation du résultat sont fixées par les articles R. 314-51 à 314-55 et R. 314-74 du CASF, ainsi que dans l'instruction comptable M 22.

La chambre a observé des discordances entre le compte administratif et le compte de gestion alors que, pendant toute la période sous revue, les décisions d'affectation du résultat prises par l'ordonnateur font état de l'inverse.

Ainsi, et par exemple, une opération d'un montant de 68 k€ a été comptabilisée sur le compte 10682 comme étant une opération non budgétaire alors qu'il s'agit d'une opération budgétaire. Elle a fait l'objet d'une régularisation chez le comptable dès 2010 mais ne l'a été chez l'ordonnateur qu'en 2012, ce qui a généré une divergence entre le compte administratif et le compte de gestion. En outre, si la régularisation a bien été constatée en 2012 au compte administratif, aucune écriture retraçant l'opération n'a pu être retrouvée.

De la même manière, en 2001, le résultat d'exploitation du budget général présentait un déficit de 29 k€. Ce n'est qu'en 2010 que la situation a été régularisée par une reprise sur la réserve de compensation. Cette même année un déficit de 31 k€, datant de 2009, a également été compensé à hauteur de 25 k€ par la réserve de compensation. Le solde de 6 k€ a été repris sur le budget de l'année 2011.

La chambre n'observe plus désormais de décalage entre les deux documents. Elle note toutefois avec intérêt la décision de recruter un agent de catégorie A pour renforcer l'équipe administrative et financière compte tenu des problèmes constatés en matière de fiabilité des comptes.

1.2 L'état de l'actif

L'état de l'actif recense l'ensemble du patrimoine de l'établissement. Le rapprochement entre l'état de l'actif fourni par l'établissement et le montant des actifs indiqué au compte de gestion fait apparaître une différence, en 2012, de 3,8 M€. En fait, le foyer dispose d'un état incomplet qui ne mentionne pas l'ensemble de ses biens. Il ne suit pas avec suffisamment de vigilance, non plus, ceux qui y rentrent et ceux qui en sortent. Ainsi et par exemple, l'établissement a opéré une cession d'éléments d'actifs en 2011 pour 3 192,95 € sans effectuer les écritures nécessaires de sortie d'actif. Le suivi de l'état de l'actif s'en trouve ainsi affecté, aussi bien pour l'ordonnateur que pour le comptable. Ceci est d'autant plus prégnant que le foyer n'est pas en mesure d'extraire un fichier issu de son application informatique que le comptable pourrait intégrer dans l'application HELIOS. En conséquence, la chambre recommande à l'établissement d'effectuer un inventaire complet de ses biens, de servir l'état de l'actif, et de le communiquer au comptable.

Recommandation n° 1 : La chambre recommande au foyer de la jeunesse Charles Frey d'effectuer un inventaire exhaustif de ses biens afin d'en avoir une image réelle et de le communiquer au comptable.

1.3 La mise en œuvre du principe d'indépendance des exercices

Les opérations de régularisation des charges et des produits en fin d'exercice sont destinées à intégrer dans le résultat de fonctionnement d'un exercice les charges et les produits le concernant, à extraire de ce résultat ceux qui ne le concernent pas et à neutraliser l'incidence de certaines charges comptabilisées dans l'exercice dont la nature et le montant permet de les répartir sur plusieurs exercices.

L'établissement ne procède pas au rattachement des charges et des produits à l'exercice concerné bien que ce manque ne soit pas, en règle générale, de nature à impacter significativement le résultat. La chambre observe toutefois que cela n'a pas été le cas en 2012.

La dotation versée par le Conseil général avait alors été minorée de 106 k€ suite à une erreur, ce qui a entraîné un résultat déficitaire de la section d'exploitation. La passation d'une écriture de rattachement aurait permis de l'éviter et d'afficher un résultat inexact.

Recommandation n° 2 : La chambre recommande au foyer de la jeunesse Charles Frey de déterminer un seuil de rattachement des charges et des produits pour mettre en œuvre le principe d'indépendance des exercices.

1.4 Les amortissements

Le foyer ne dispose pas d'un plan d'amortissement formalisé. Cependant, il fixe la durée d'amortissement sur la durée de vie probable du bien de façon linéaire. Les immeubles d'habitation, par exemple, sont amortis sur 50 ans, le mobilier de bureau sur 10 ans et les ordinateurs sur trois ans.

La chambre constate que l'établissement s'est engagé dans un important chantier de restructuration et de mise aux normes de son bâtiment principal situé place Henri Will à Strasbourg. Les ailes de celui-ci font l'objet, les unes après les autres, de travaux. Ainsi l'aile ouest a été terminée en 2012, pour un montant estimé à 1,8 M€. Aucune livraison formelle de l'aile réhabilitée n'a été effectuée bien que des enfants s'y soient installés. Cette absence empêche que les sommes correspondantes soient transférées du compte 23 « immobilisations en cours » vers le compte 21 « immobilisations corporelles » et soient amorties. L'établissement aura, en conséquence, à amortir l'ensemble, une fois le bâtiment livré, sans possibilité d'un étalement dans le temps. L'absence de réception partielle des travaux, compte tenu de la façon dont ils ont été programmés, pose, d'une part, un problème en termes de qualité de l'information financière (du fait de l'absence d'amortissement) et, d'autre part, interpelle sur une mise en service et à disposition des enfants sans prononcé d'une réception des travaux avec les entreprises.

Par ailleurs, les sommes versées par le Conseil général, pour ces travaux, sont des subventions d'équipement et non des compléments de dotations. En effet, la nomenclature comptable M 22 précise¹ que pour être qualifié de compléments de dotation, il aurait fallu que la convention de financement, en date du 7 décembre 2009, le précise expressément, que l'opération génère des ressources nouvelles à l'établissement du fait de son impact sur l'activité et enfin, que le financement soit accordé à une opération globale sans affectation à une destination déterminée. Aucune de ces conditions n'est remplie.

Il en résulte que les subventions accordées à ce titre doivent être imputées au compte 1312 « subventions d'investissements, collectivités territoriales et établissements publics » et non, comme c'est le cas actuellement, au compte 1023 « compléments de dotation, organismes autres que l'Etat ». En conséquence, la chambre recommande à l'établissement d'effectuer cette régularisation et d'amortir les subventions versées.

Recommandation n° 3 : La chambre recommande au foyer de la jeunesse Charles Frey d'amortir les subventions versées par le Conseil général pour la réalisation des travaux de mise aux normes et de réhabilitation de son siège et d'imputer celles-ci, en conséquence, au compte 1312 « subventions d'investissements, collectivités territoriales et établissements publics ».

1.5 Les provisions pour risques et charges

Une assistante maternelle a saisi le tribunal administratif le 10 octobre 2010 afin qu'il annule son licenciement par le foyer de la jeunesse Charles Frey suite au retrait de son agrément par le Conseil général. Elle demande, en outre, que le foyer soit condamné à lui verser 10 000 € au titre du préjudice subi.

¹ Fiche n°7 de la DGFip relative aux comptes 102 et 13 et à l'imputation comptable des subventions et dotations.

Par ailleurs, la justice pénale a été saisie de ce dossier et un juge d'instruction a été nommé. Le foyer a souhaité se constituer partie civile afin de pouvoir avoir accès au dossier mais sa demande a été jugée irrecevable par le tribunal de grande instance de Strasbourg le 26 juin 2012. Il a interjeté appel de l'ordonnance du tribunal.

L'instruction comptable M 22 précise qu'une provision doit être constituée pour faire face au paiement de dommages et intérêts, d'indemnités ou de frais de procès « *dès la naissance d'un risque et avant tout jugement et être maintenue tant que le jugement n'est pas définitif* ». Il appartient donc à l'établissement d'évaluer le risque financier que représente cette affaire et de fixer en conséquence le montant des provisions à inscrire.

1.6 La tenue des annexes aux documents budgétaires

Les articles R. 314-49 et 50 du CASF précisent les documents qu'il convient de joindre en annexe des documents budgétaires. Plus précisément, l'article R. 314-49, 3° du CASF dispose qu'à la clôture de l'exercice, il est établi un compte administratif qui contient « *une annexe comprenant un état synthétique des mouvements d'immobilisations de l'exercice, un état synthétique des amortissements de l'exercice, un état des emprunts et des frais financiers, un état synthétique des provisions de l'exercice et un état des échéances des dettes et des créances* ».

En application de l'article R. 314-50 du même code, un rapport d'activité doit également être joint au compte administratif et décrire l'activité et le fonctionnement de l'établissement. Il doit y être plus particulièrement exposé les raisons qui expliquent le résultat d'exploitation et, en cas de déficit, les mesures mises en œuvre pour parvenir à l'équilibre et les raisons pour lesquelles celui-ci n'a pas été atteint. Le foyer ne joint pas en annexes aux documents budgétaires les éléments prévus par le CASF.

Recommandation n° 4 : La chambre recommande au foyer de la jeunesse Charles Frey de joindre à ses documents budgétaires les états annexes prévus par la réglementation en vigueur.

2. LA SITUATION FINANCIÈRE

Le foyer compte un budget principal et un budget annexe relatif à la dotation non affectée. Le premier représente plus de 98 % des recettes et des dépenses de l'établissement.

Le président du Conseil général adresse, au début de la campagne de tarification, une circulaire qui fixe notamment les moyens qu'il souhaite allouer à chaque type d'établissements par groupes fonctionnels. Sur cette base indicative, l'établissement transmet à l'autorité de tarification ses prévisions de recettes et de dépenses sous la forme de propositions budgétaires validées par son organe délibérant. En réponse à celles-ci, le président du Conseil général, à l'issue de la procédure dite contradictoire, fixe le prix de journée et arrête le montant de la dotation allouée. Il accompagne, en outre, son arrêté d'un rapport qui détaille, par groupes fonctionnels, les dépenses et les recettes retenues.

En fait, les dépenses d'exploitation inscrites au budget primitif apparaissent minorées en 2012 afin de les faire correspondre à la recette attendue (9125 k€ inscrits et 9 240 k€ réalisés). Cette pratique se heurte au principe de sincérité de la prévision budgétaire et n'est pas conforme au processus de tarification. En effet, la logique voudrait que le foyer évalue sincèrement ses dépenses et ses recettes, que le Conseil général s'en assure et, le cas échéant, réforme la proposition sur la base d'éléments opposables.

Cette pratique, qui s'apparente à une sorte de fuite en avant, ne peut pas perdurer. La chambre recommande au foyer de changer sa manière de faire et de se conformer au principe général de sincérité de la prévision budgétaire. Au demeurant, une baisse fictive de la demande pourrait entraîner un tassement de la dotation versée par le Conseil général et mettre

l'établissement en difficulté. Par ailleurs, une telle pratique n'est pas sans risque juridique. Le juge administratif rappelle d'une manière constante qu'une évaluation non sincère des recettes ou des dépenses entache d'illégalité l'adoption du budget (Conseil d'Etat, 23 décembre 1998, département du Tarn contre Barbut ou tribunal administratif de Montpellier, 13 mai 1994, Lacan contre commune de Rennes-les-Bains).

Recommandation n° 5 : La chambre recommande au foyer de la jeunesse Charles Frey d'améliorer sa prévision budgétaire en évitant de sous-estimer le montant des dépenses d'exploitation inscrites au budget primitif.

2.1 L'analyse de la section d'exploitation du budget principal

Les dépenses d'exploitation ont progressé de 7 % entre 2009 et 2013. Elles sont composées à plus de 77 % en moyenne, de charges de personnel dont l'augmentation, depuis 2011, tend à se stabiliser à une hauteur légèrement inférieure à 1,5 % par an. Elles pèsent néanmoins fortement, en raison de leur masse, sur la progression de la dépense et nécessitent, à cet égard, une attention toute particulière.

Les dépenses d'exploitation générale représentent en moyenne environ 15 % des dépenses totales. La progression constatée depuis 2010 ne se confirme pas et la courbe s'inverse, en 2013, en raison d'économies réalisées sur les comptes de fournitures, de transports et de déplacements ainsi que sur les prestations de nettoyage.

Enfin, les dépenses de structures représentent un peu plus de 8 % des dépenses d'exploitation et restent contenues jusqu'en 2012, avant de repartir à la hausse en 2013. Cette évolution est due à une forte progression des dépenses exceptionnelles liée à la réfection de l'étanchéité de l'atelier qui est toutefois compensée par un remboursement de l'assurance. L'impact des travaux de mise aux normes et de restructuration du foyer aurait également dû apparaître en 2013. Le coût de l'opération (deuxième tranche) estimé à 7 M€ TTC, devait impacter le budget d'exploitation, sur la période 2013 à 2015, à hauteur de 188 k€ selon le plan de financement prévu par l'établissement. Le report de l'emprunt prévu en 2013 à 2014 décale d'autant la mise en œuvre du plan. Il semblerait en conséquence de bonne gestion que le foyer se rapproche du Conseil général pour l'en informer officiellement. Selon le foyer, cela sera fait lors de la discussion relative au compte administratif.

Les recettes d'exploitation ont progressé également de 7 % entre 2009 et 2013. Elles proviennent, à hauteur de 97,5 % en moyenne, de la dotation allouée par le Conseil général au titre de sa compétence en matière de tarification des établissements et services sociaux et médico-sociaux. En application des articles R. 314-115 à 117 du CASF, le Conseil général a décidé, par convention avec l'établissement en date du 24 décembre 2004, de lui verser une dotation globalisée qui est égale au prix de journée multiplié par le nombre de journées d'activités. La chambre constate toutefois une discordance entre l'arrêté du Président du Conseil général en date du 24 janvier 2012, fixant la dotation globale à 8 986 k€ et le chiffre de 8 880 k€ constaté au compte administratif de l'année 2012. Le Conseil général a versé les 106 k€ manquants en 2013. L'origine du problème demeure assez obscure. La dotation étant versée par douzième, il aurait été facile à l'un comme à l'autre de s'en rendre compte rapidement et de corriger l'erreur.

Par ailleurs, le Conseil général, par courrier en date du 14 octobre 2013, a donné son accord pour abonder la dotation qu'il verse à l'établissement de 178 k€, entre 2013 et 2015, afin de partiellement compenser le coût des travaux de restructuration et de mise aux normes du bâtiment pesant sur le budget d'exploitation. La dotation ne devrait cependant, selon le foyer, n'être versée qu'à compter de 2014 en raison de la date tardive du courrier précité. Il conviendra, bien évidemment, d'acter là-aussi ce décalage dans le plan de financement lors des échanges envisagés avec le Conseil général comme évoqué précédemment.

Enfin, l'article 4 de la convention précitée précise qu'en « *en vue de tenir compte des variations des dépenses de fonctionnement liées à l'activité, le montant de la dotation globalisée*

pourra être révisé en cours d'année (...) notamment lorsque les perspectives d'activité enregistrent un écart de 5 % en plus ou en moins, par rapport à l'activité prévisionnelle ». Pendant la période sous revue, l'écart entre la prévision et la réalisation est resté en dessous de la fourchette précitée.

2.2 L'analyse de la section d'exploitation du budget annexe relatif à la dotation non affectée

Ce budget concerne la gestion de la maison de vacances située à Dabo, celle des forêts de Kesseldorf et de Neuviller-les-Saverne ainsi que la location de terres agricoles.

La location de terres agricoles permet au foyer de récupérer un loyer annuel de l'ordre de 62 k€ en moyenne pour une dépense identique. Les forêts génèrent une recette annuelle de l'ordre de 25 k€ avec de fortes variations d'une année sur l'autre, pour une dépense de l'ordre de 2 k€. Les recettes de location et de prestations accordées aux utilisateurs de la maison située à Dabo ont rapporté 50 k€ en 2011 et 42 k€ en 2012, alors que les dépenses annuelles sont d'environ 82 k€. Ces dépenses ne sont d'ailleurs pas exhaustives puisqu'elles n'intègrent pas les frais d'assurance et d'amortissements.

Le budget annexe est structurellement déficitaire. Il n'a présenté un résultat comptable positif que lorsqu'il a pu bénéficier de recettes exceptionnelles comme ce fut le cas en 2009 avec le versement d'une subvention de 58 k€ en provenance du budget principal, ce qui est d'ailleurs critiquable dans la mesure où, d'une part, ce budget a vocation à être équilibré et, d'autre part, que les recettes du budget principal et singulièrement celles de tarification ont une destination précise. En 2012 et 2013, l'excédent s'explique par la vente d'un terrain pour 101 k€ ou une recette exceptionnelle de 55 k€ correspondant au reversement par les hôpitaux universitaires de Strasbourg des excédents dégagés par l'exploitation des forêts gérées en indivision.

Le conseil d'administration a décidé, lors de sa réunion du 16 décembre 2013, de vendre la maison située à DABO et de réaffecter les deux agents qui y travaillent sur des postes vacants, réglant ainsi, dans son principe, le problème.

2.3 Le résultat comptable

Le résultat comptable déficitaire constaté en 2012 (- 65 k€) est essentiellement dû à l'erreur constatée dans le montant de la dotation versée par le Conseil général. Sans cela, il serait resté positif (+ 41 k€). A l'inverse, le résultat prévisionnel de l'année 2013 présente un résultat négatif de - 15 k€ alors qu'il devrait être, en raison du décalage dans la perception du solde de la dotation de l'année 2012, plus proche de 120 k€.

La chambre observe ainsi, une fois ces corrections effectuées, une tendance à la baisse du résultat comptable depuis 2010 qui reflète, en réalité, une dynamique plus forte des dépenses (+ 7,25 % pendant la période sous revue) que des recettes (+ 5,9 % pendant la période sous revue).

2.4 La capacité d'autofinancement

La capacité d'autofinancement (CAF) se dégrade rapidement comme le montre le tableau ci-après. Toutefois, il est à noter, là aussi, que l'absence de versement de la totalité de la dotation allouée par le Conseil général, en 2012, en fausse la lecture. La CAF, comme le montant des produits d'exploitation, auraient ainsi dû être d'un montant supérieur. Selon l'estimation de la chambre, elle serait en réalité de 240 k€ et les produits de fonctionnement (budget principal et budget annexe) de 9 532 k€. La diminution réelle de la CAF est donc plus faible que celle affichée pour l'année 2012. En revanche, en 2013, le montant de la CAF serait moins important en raison du décalage dans le versement du complément de dotation, il s'élèverait à 143 k€ alors que les produits de fonctionnement ne seraient que 9 448 k€.

La chambre observe ainsi que, pendant la période sous revue, le montant de la CAF a été divisé par deux.

Tableau 1 : Evolution de la CAF

En milliers d'euros	2009	2010	2011	2012	2013
CAF brute	305	489	283	134	249
Produits de fonctionnement	8 924	9 123	9 191	9 426	9 554
Taux de CAF	3,4%	5,4%	3,1%	1,4%	2,6%

Source : CRC

2.5 L'endettement

L'endettement de l'établissement tend à diminuer jusqu'en 2013 et repartira à la hausse en 2014 avec la conclusion d'un nouvel emprunt de 2,5 M€ pour financer les travaux de restructuration engagés. La chambre constate que les emprunts souscrits sont garantis en totalité par le Conseil général parfois, à parité, avec la ville de Strasbourg, ce qui est de nature à diminuer les risques pour l'emprunteur et les prêteurs.

Le ratio de désendettement varie fortement au cours des exercices 2010 à 2012, essentiellement en raison de la variation de la CAF. Son analyse mérite toutefois une lecture nuancée dans la mesure où ce type d'établissement relève d'un financement quasi-exclusif du Conseil général. Ainsi, ce dernier autorise préalablement les emprunts et, en pratique, accorde les financements nécessaires pour les rembourser. Au surplus, l'établissement n'aura probablement plus besoin d'emprunter une fois les travaux réalisés.

2.6 L'analyse de la section d'investissement du budget principal

Le foyer joint annuellement, en annexe aux documents budgétaires, un plan des travaux et des équipements. On constate cependant, comme le montre le tableau joint en annexe, un décalage important entre le plan, qui ne semble pas être actualisé, la prévision budgétaire inscrite au budget primitif et la réalisation constatée au compte administratif traduisant ainsi un manque de qualité de la prévision budgétaire et, par là-même, de sincérité dans l'évaluation des dépenses. La chambre invite, en conséquence, l'établissement à améliorer la qualité de ses prévisions budgétaires.

2.7 L'évolution de la situation bilancielle 2009-2012

Le fonds de roulement net global est égal à la différence entre les ressources durables et les emplois stables. La forte diminution pendant la période sous revue (1,8 M€ en 2009 et 0,07 M€ en 2012) s'explique par le fait que le foyer a dû financer les travaux de restructuration et de mise aux normes de son siège en puisant dans son fonds de roulement.

Le besoin de fonds de roulement résulte quant à lui, des décalages dans le temps entre les encaissements et les décaissements. Il indique le besoin de financement à court terme que génère l'activité de l'établissement. En l'espèce, l'établissement présente un besoin de fonds de roulement négatif, ce qui est d'ailleurs assez régulièrement le cas dans les établissements médico-sociaux financés par le biais d'une dotation globale versée par douzième assurant ainsi la perception de la quasi-totalité des recettes attendues à dates régulières.

Enfin, la trésorerie résulte de l'équilibre financier à court terme entre le fonds de roulement et le besoin de fonds de roulement. Quoiqu'en diminution (1 947 k€ en 2009 et 389 k€ en 2012) elle reste positive pendant la période sous revue.

La structure du bilan tend ainsi à se dégrader. Le paiement des travaux de restructuration a fortement impacté le fonds de roulement et la trésorerie. L'ouverture d'une ligne de trésorerie

en 2013 a permis à l'établissement de se donner de nouvelles marges de manœuvre dans l'attente de la signature d'un nouvel emprunt en 2014.

3. LA GESTION DU PERSONNEL ET DE L'OPÉRATION DE RESTRUCTURATION ET DE MISE AUX NORMES DU BÂTIMENT

3.1 La gestion du personnel

3.1.1 L'organisation des services

Un nouvel organigramme des services a été mis en place début 2012 qui permet notamment de scinder le service éducatif qui était trop lourd et d'ajouter à ces deux nouvelles unités le suivi d'un secteur en charge de la petite enfance. Par ailleurs, la chambre observe positivement que seules la directrice et l'attachée responsable du service administratif et financier disposent d'une délégation pour signer les documents relatifs aux dépenses et aux recettes : cette organisation permet une meilleure sécurité en limitant la signature des actes à caractère financier.

3.1.2 L'évolution des effectifs

Le foyer compte deux catégories distinctes de personnel. Une majorité d'entre eux relève du statut de la fonction publique hospitalière alors qu'une minorité, les assistants familiaux, sont des agents non titulaires de l'établissement.

Le personnel relevant de la fonction publique hospitalière

Le tableau des emplois, présenté de manière synthétique ci-après, recense les postes autorisés par le conseil d'administration. On peut y observer une stabilité des postes autorisés pendant la période sous revue.

Tableau 2 : Evolution du tableau des effectifs

	2009	2010	2011	2012	2013
Directeur	1	1	1	1	1
Socio-éducatif	73	73	74	74	74
Administratif	9	9	9	11	11
Soignant	5	5	5	5	5,5
Technique	30	30	30	28	28
Postes de remplacements	5	5	5	5	5
Total	123	123	124	124	124,5
Médecin vacataire	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5

Source : Annexes aux documents budgétaires

Le nombre de postes pourvus s'éloigne sensiblement du tableau des emplois autorisés selon l'analyse effectuée sur les années 2012 et 2013. Le tableau ci-après détaille, pour les mois de janvier de chaque année considérée, le nombre d'emplois pourvus. Même si les chiffres peuvent varier d'un mois à l'autre, il permet de dégager de grandes tendances qui changent peu sur la période considérée.

La chambre observe, en premier lieu, que le nombre de postes pourvus est supérieur au nombre de postes autorisés. En fait, certains postes présentés comme à temps complet sont pourvus par deux agents à mi-temps (c'est notamment le cas des psychologues) mais globalement aucune explication n'est apportée pour justifier cet écart.

Tableau 3 : Evolution de l'effectif théorique et de l'effectif pourvu

Grade	2012					2013				
	Effectif théorique	Titulaires	CDD	CDI	Total	Effectif théorique	Titulaires	CDD	CDI	Total
Directeur	1	1			1	1	1			1
CSE	8	9			9	8	9			9
ASE	42	32	12		44	41	27	11	2	40
Moniteur Ed	13	11	4		15	13	12	5		17
EJE	11	7	4		11	12	8	7		15
Total éducatif	74	59	20		79	74	56	23	2	81
Attaché HT	1	1			1	1	1			1
Adj des cadres	3	1	1		2	3	1	1		2
Adj Admi	7	7	1		8	7	7		1	8
Total Administratif	11	9	2		11	11	9	1	1	11
Psychologue	4	1		6	7	4,5	1		6	7
Infirmière	1	1			1	1	1			1
Total soignant	5	2		6	8	5,5	2	1	6	9
Tech sup hosp	1	1			1	1	1			1
Cadre Tech	1				0	1	1			1
Tech hosp	1				0	1	1			1
Maitre ouv ppal	2	2		1	3	2	1		1	2
Maitre ouv	1	1			1	1	1			1
OP qualifié	13	13			13	13	14			14
Agent entretien	9	3	5	1	9	9	3	3	2	8
Total technique	28	20	5	2	27	28	20	3	2	25
Remplaçants	5		1		1	5		2		2
AEG faisant fct éduc (absent effectif théorique)	0		9		9	0		8	2	10
Total général	124	91	37	8	136	124,5	88	38	13	139

Source : Foyer de la jeunesse Charles Frey

Le nombre de postes occupés par des agents non fonctionnaires tend à augmenter (27,5 % de l'effectif en 2012, 35,7 % en 2013). Il s'avère que ces agents occupent, pour la plupart, des emplois pérennes. Le recours massif à des agents contractuels contrevient aux dispositions des articles 9 et 9-1 de la loi du 9 janvier 1986 portant dispositions particulières relatives à la fonction publique hospitalière qui limite leur utilisation à des situations précises (lorsque la nature des fonctions ou les besoins du service le justifient, pour occuper un emploi non complet correspondant à un emploi permanent, pour assurer le remplacement momentané d'un fonctionnaire, pour faire face temporairement à une vacance de postes ou à un accroissement temporaire d'activité). Le recrutement d'agents contractuels ne s'inscrit pas, dans la majorité des cas, dans ce cadre. Le foyer précise toutefois qu'il recrute des agents sous contrats faute de candidats fonctionnaires et pour assurer la continuité de son activité. Il ajoute qu'il organise des concours pour leur permettre d'intégrer la fonction publique, comme ce fut le cas en 2008, 2009 et 2011, ce qui a effectivement permis à des agents d'être titularisés.

La chambre constate également qu'une dizaine d'agents « faisant fonctions d'éducateurs », qui sont en fait des agents qui n'ont pas encore obtenu leur diplôme, n'apparaissent pas dans le tableau des effectifs. Il s'agit pourtant d'agents qui, au quotidien, sont en charge des enfants, rentrent dans les tableaux de service et ne sont pas considérés comme étant surnuméraires. En conséquence, la chambre recommande à l'établissement de mettre à plat ces deux documents afin de rétablir une cohérence entre eux en fonction des besoins et des moyens de l'établissement.

Recommandation n° 6 : La chambre recommande au foyer de la jeunesse Charles Frey de mettre en cohérence le tableau des effectifs théoriques avec celui des postes pourvus.

Les assistants familiaux

Le tableau des effectifs fait état d'un nombre d'assistants familiaux et d'enfants pris en charge par ceux-ci. Il s'agit, selon l'établissement, d'une simple information car le nombre de postes varie en fonction des besoins.

La chambre constate que le nombre de postes dépasse la capacité du service qui compte 40 places alors que l'on recense une cinquantaine d'assistants familiaux. Par ailleurs, des divergences existent entre le rapport d'activité et le tableau des effectifs. Il serait probablement utile que l'établissement fasse correspondre ses documents à la réalité. Il serait, à cet égard, judicieux qu'il fixe un nombre de postes théoriques d'assistants familiaux. Cela paraît d'autant plus approprié que le nombre d'assistants familiaux et d'enfants accueillis influent directement sur les dépenses de l'établissement. Pour mémoire, la rémunération moyenne mensuelle globale d'un assistant familial est de 2 847 € en 2013 à laquelle s'ajoute 215 € en moyenne de frais de déplacements.

3.1.3 Le temps de travail

Le décret du 4 février 2002 relatif au temps et à l'organisation du travail dans les établissements mentionnés à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986, dont relève le foyer de la jeunesse Charles Frey, portant dispositions relative à la fonction publique hospitalière, fixe le temps de travail à 35 heures par semaine. Il précise que le décompte du temps de travail est réalisé sur la base d'une durée annuelle de travail de 1 607 heures (1 593 heures en Alsace-Moselle en raison de deux jours fériés supplémentaires).

L'établissement ne dispose pas d'un texte relatif à la mise en œuvre de la réduction du temps de travail. Un protocole d'accord local a été travaillé en 2002 mais il n'a pas été approuvé par le comité technique d'établissement et le conseil d'administration. En conséquence, ce protocole n'a pas pris une forme officielle et opposable. Des réflexions ont été engagées afin d'en élaborer un nouveau mais, à ce jour, les travaux semblent arrêtés. Ainsi, aucun document ne donne le temps de travail annuel. Au demeurant, les indications données dans le protocole de 2002 sont partiellement obsolètes en raison de l'évolution de l'organisation des services. Il est enfin à noter que l'établissement ne dispose d'aucun logiciel de gestion du temps de travail.

Recommandation n° 7 : La chambre recommande au foyer de la jeunesse Charles Frey de rouvrir le dossier relatif à l'organisation du temps de travail, de fixer le temps annuel de travail dans l'établissement et de décliner l'organisation qui en découle.

3.2 L'opération de restructuration et de mise aux normes du bâtiment

3.2.1 Les travaux de restructuration et de mise aux normes

Le dossier phare en matière d'investissement est celui de la restructuration et de la mise aux normes de l'établissement dont la conception et l'ancienneté n'étaient plus compatibles avec l'accueil enfants. Le projet a toutefois rencontré dès l'origine un certain nombre de difficultés dans sa conception et son pilotage.

Le projet initial prévoyait de déplacer la cuisine, de construire un atelier, de transformer le sous-sol en rez-de-jardin pour y installer des bureaux et de réhabiliter le rez-de-chaussée, le premier et le second étage. Le coût de l'opération a alors été évalué à 5,1 M€ TTC. Les travaux ont débuté en 2002 pour s'arrêter en 2004 en raison de désaccords sur le projet et plus particulièrement le fait qu'il ne prenne pas en compte le troisième étage. En outre, des problèmes techniques liés essentiellement à des infiltrations d'eau au rez-de-chaussée sont apparus. Le maître d'ouvrage a alors souhaité modifier le projet initial. Il a demandé au maître d'œuvre du moment, sans que la chambre ne trouve aucune formalisation de la demande comme cela aurait dû être le cas, une estimation du coût du projet modifié, intégrant notamment la réfection du troisième étage. Le surcoût est alors estimé à 3,4 M€ HT. L'établissement décide

de lancer, en 2007, une nouvelle consultation de maîtrise d'œuvre sur cette base. Le cabinet d'architecte sélectionné réévalue le montant des travaux à 5,5 M€ HT. Le chantier reprend en 2010 et devrait se terminer en 2014.

Cette deuxième phase a été engagée sans plan de financement préalable alors que l'article R. 314-20 alinéa 1 du CASF dispose que «les programmes d'investissement et leurs plans de financement, ainsi que les emprunts dont la durée est supérieure à un an, doivent être approuvés par l'autorité de tarification ». Ce n'est pourtant que le 1er juillet 2013 que le conseil d'administration du foyer s'est prononcé sur le plan de financement de l'opération, soit trois ans après le début de ceux-ci. Le Conseil général l'a approuvé le 14 octobre suivant. La chambre s'étonne qu'une opération d'une telle ampleur soit ainsi engagée sans un plan de financement approuvé préalablement par le conseil d'administration de l'établissement.

La plan de financement évalue le montant de l'opération à 5,5 M€ HT, soit 7 M€ TTC et prévoit une subvention de 3 M€ du Conseil général et un emprunt de 2,5 M€. Le Conseil général a cependant décidé d'accorder dès 2009 une subvention de 3 M€ qui sera reprise dans le plan de financement ultérieur. Il paraît ainsi assez imprudent, selon la chambre, d'accorder une subvention sans vision précise du coût de l'opération validée par le conseil d'administration de l'établissement et alors que le financeur devra en supporter les conséquences. Une convention de financement est signée entre les deux parties le 7 décembre de la même année. Elle prévoit de verser ladite subvention au fur et à mesure de l'avancement des travaux à raison de 0,5 M€ en 2010, 1,5 M€ en 2011 et 1 M€ en 2012. En fait, 1,2 M€ ont été versés pendant ces trois années et le versement s'est poursuivi, en 2013, à hauteur de 0,9 M€ et devrait logiquement continuer en 2014. Ce décalage aurait dû s'accompagner de la signature d'un avenant à la convention.

Le conseil d'administration de l'établissement a décidé de contracter un nouvel emprunt de 2,5 M€ le 1er juillet 2013 qui n'est, à ce jour, pas signé. La chambre en souligne l'urgence dans la mesure où le résultat de la section d'investissement, devenu négatif en 2012 (- 0,5 M€), se creuse en 2013 (- 1,7 M€ au compte administratif anticipé). Dans l'attente, le conseil d'administration a décidé, le 15 avril 2013, de contracter une ligne de trésorerie de 1,5 M€.

L'opération d'un montant global de 12,1 M€ souffre ainsi d'un important défaut de pilotage et de savoir-faire technique de la part du foyer. Elle touche cependant à sa fin et ne présente pas, à ce jour, selon les résultats des appels d'offres et les indications fournies par le foyer, de décalages financiers par rapport à la prévision.

3.2.2 Les marchés liés à l'opération de restructuration et de mise aux normes

Le foyer ne dispose pas de service des marchés ni de protocole d'application du code des marchés publics. Les marchés sont suivis par le service administratif et financier en lien avec le service technique et logistique. Pour cette opération, le foyer s'est appuyé, dans un premier temps, sur la direction départementale de l'équipement du Bas-Rhin comme conducteur d'opération, puis sur un cabinet privé.

Le marché de maîtrise d'œuvre

Le foyer, maître d'ouvrage de l'opération, a désigné un cabinet d'architecte, en avril 2007, comme maître d'œuvre, en application de l'article 74-II du code des marchés publics. Il aurait été alors préférable d'utiliser l'article 74-III-b, dans la mesure où la forme utilisée est celle d'un appel d'offres restreint et non celle d'un concours sur esquisse.

La procédure retenue pour le choix du maître d'œuvre est liée au montant des travaux estimé, en 2006, à 3,4 M€ HT. La rémunération forfaitaire de la maîtrise d'œuvre, correspondait à 5,9 % du montant des travaux, soit 203 k€ HT. Toutefois, elle a été, par avenants successifs, augmentée en raison de la progression du coût des travaux pour atteindre 260 k€ en 2012. Une progression de plus de 28 % de la rémunération du maître d'œuvre aurait nécessité de relancer

toute la procédure et ce d'autant plus que le nouveau montant dépasse le seuil fixé à 210 k€, nécessitant une mise en concurrence européenne.

Les marchés de travaux

Le marché de travaux, d'un montant estimé à 5,5 M€ HT, a été publié en décembre 2009 au BOAMP, ainsi que dans les Dernières Nouvelles d'Alsace. Il aurait dû faire l'objet d'une mise en concurrence européenne dans la mesure où le seuil à ne pas dépasser pour s'en dispenser était alors de 5,1 M€. Cette absence de mise en concurrence européenne fragilise l'ensemble de la procédure.

Le marché, divisé en 15 lots, a fait l'objet d'une procédure d'appel d'offres ouvert. Par ailleurs, un 16ème lot « rideaux » a été rajouté en septembre 2013. Le choix du prestataire s'est effectué sur la base de l'article 27 du code des marchés publics pour un montant complémentaire de 0,5 M€ HT. Ce point n'appelle pas de remarques particulières.

L'avis d'attribution des marchés a été publié au BOAMP du 2 juin 2010. 14 lots ont été attribués. Le lot n° 9 « reprise parement extérieur en pierre naturelle » a été déclaré infructueux. Une procédure adaptée a alors été utilisée. Le montant total des travaux, suite à l'appel d'offre, est de 4,9 M€ HT auquel s'ajoute le lot complémentaire « rideaux » de 0,5 M€ HT. Une série d'avenants successifs a été signée portant le montant global des travaux, hors lot complémentaire, à 5,3 M€ HT. La conclusion de ces avenants n'appelle pas d'observations.

4. LA GOUVERNANCE, LES DROITS DES USAGERS ET LES RELATIONS DU FOYER AVEC SON ENVIRONNEMENT

4.1 Le conseil d'administration

La composition des conseils d'administration des établissements publics sociaux et médico-représociaux est définie à l'article L. 315-10 du code de l'action sociale et des familles (CASF). L'article R. 316-6 du même code précise que « *le conseil d'administration des établissements sociaux et médico-sociaux qui relèvent d'une seule commune ou d'un seul département comprend douze membres. Ce nombre est porté à treize dans le cas où l'établissement public a son siège sur le territoire d'une commune dont il ne relève pas (...). Ce conseil d'administration est composé de :*

- *trois représentants de la collectivité territoriale de rattachement, dont le maire ou le président du conseil général ou leur représentant respectif (...) qui assure la présidence du conseil d'administration ;*
- *un représentant de la commune d'implantation si elle n'est pas représentée au titre de l'alinéa précédent ;*
- *trois représentants des départements qui supportent, en tout ou partie, les frais de prise en charge des personnes accueillies ;*
- *deux membres des conseils de vie sociale ou des instances de participation (...) représentant des personnes bénéficiaires des prestations ou, à défaut, leurs familles ou leurs représentants légaux ;*
- *deux représentants du personnel de l'établissement (...);*
- *deux personnes désignées en fonction de leurs compétences dans le champ d'intervention de l'établissement ou en matière d'action médico-sociale.*

La composition du conseil d'administration n'est pas conforme aux textes. Il ne compte que onze membres alors qu'il devrait en avoir treize. Il n'y a qu'une personne qualifiée et qu'un représentant des usagers, alors qu'ils devraient être deux. En outre la ville de Strasbourg qui comptait, jusqu'en 2011, deux représentants alors qu'elle ne pouvait n'en avoir qu'un seul, a régularisé la situation. Le conseil municipal du 28 avril 2014 a désigné un seul représentant pour y siéger.

La chambre observe que les délibérations du conseil d'administration pourraient être juridiquement contestées. La chambre, qui ne méconnaît pas les difficultés de l'exercice, invite cependant l'établissement à mettre à jour la composition de son conseil d'administration et d'y veiller à l'avenir.

La chambre constate également un fort absentéisme de certains membres du conseil d'administration représentant les collectivités territoriales. Le représentant de la ville de Strasbourg n'a jamais siégé pendant la période sous revue, trois représentants du Conseil général du Bas-Rhin n'ont été présents que très épisodiquement (sur dix réunions, deux d'entre eux ont été présents une fois, un autre deux fois). Des problèmes de quorum ont ainsi conduit à repousser près d'une réunion du conseil d'administration sur deux. La gouvernance de l'établissement se trouve ainsi singulièrement compliquée et fragilisée par l'absence d'implication de certains de ses membres. Le conseil d'administration est, de ce fait, affaibli dans sa mission. Ceci étant, son fonctionnement n'appelle par ailleurs pas d'observations particulières.

4.2 Les droits des usagers

Le législateur a progressivement cherché à développer les droits des personnes accueillies dans les établissements et de leurs familles. L'objectif est de leur garantir un certain nombre de droits en prenant toutefois en compte leur fragilité. Ainsi, les structures d'accueil doivent se conformer à un certain nombre d'obligations.

4.2.1 Le livret d'accueil

L'établissement a proposé, en mai 2012, un nouveau livret d'accueil très proche de celui qui existait auparavant mais qui n'avait pas été approuvé par le conseil d'administration. Il comprend, d'une part, une présentation de l'établissement et, d'autre part, des pièces annexées parmi lesquelles une charte des droits et libertés et un contrat de séjour. En revanche, alors que le livret le mentionne et que les articles L. 311-7 et R. 311-33 à 37 du CASF le prévoient, il n'existe pas de règlement de fonctionnement.

Enfin, la chambre a pu constater que le livret d'accueil est diversement approprié par les services, qui pour certains en font usage et pour d'autres non. Le foyer semble avoir pris conscience de ces lacunes dans la mesure où le rapport de juin 2013 relatif à la mise en œuvre d'une évaluation interne prévoit de compléter le livret d'accueil et de généraliser son utilisation. La chambre ne peut qu'encourager cette initiative au regard des obligations légales existantes.

4.2.2 Le conseil de vie sociale ou son substitut

L'article D. 311-3 du CASF précise qu'en l'absence de conseil de vie sociale, comme c'est le cas en l'espèce, il doit être institué un groupe d'expression ou toute autre forme de participation. L'objectif fixé par l'article L. 311-6 du CASF est d'associer les personnes bénéficiaires des prestations au fonctionnement de l'établissement.

L'établissement n'a pas mis en place un conseil de vie sociale ou son équivalent. Le rapport pour la mise en œuvre d'une procédure d'évaluation interne précité prévoit de le faire. Là aussi, la chambre insiste pour qu'il en soit ainsi en application des dispositions précitées du CASF.

4.2.3 Le projet d'établissement

L'article L. 311-8 du CASF dispose que « pour chaque établissement (...), il est élaboré un projet d'établissement (...) qui définit ses objectifs, notamment en matière de coordination, de coopération et d'évaluation des activités et de qualités des prestations, ainsi que les modalités d'organisation et de fonctionnement (...). Ce projet est établi pour une durée maximale de cinq ans après consultation du conseil de vie sociale ».

L'établissement dispose uniquement d'un projet intitulé « document de travail interne » réalisé en juillet 2005. Le travail en est resté là et la direction du foyer envisage, dès la fin des travaux de restructuration, de le réaliser. Le rapport pour la mise en œuvre d'une procédure d'évaluation interne prévoit effectivement l'actualisation du projet d'établissement. La chambre rappelle qu'il s'agit d'un document structurant pour l'établissement et considère, en conséquence, qu'il sera en effet nécessaire de le réaliser dès la fin des travaux.

En conclusion, la chambre observe que la mise en œuvre des droits des usagers est imparfaitement réalisée alors qu'il s'agit d'une obligation déjà ancienne. La chambre note néanmoins que la nouvelle direction souhaite y remédier.

Recommandation n° 8 : La chambre recommande au foyer de la jeunesse Charles Frey de réaliser dans les meilleurs délais son règlement de fonctionnement et son projet d'établissement ainsi que de créer un conseil de vie sociale ou son équivalent.

4.3 Les relations du foyer de l'enfance avec son environnement

Le foyer de la jeunesse Charles Frey a tissé un ensemble de liens avec, d'une part, les acteurs participant à la protection de l'enfance et singulièrement le service d'aide sociale à l'enfance du Conseil général et, d'autre part, avec ceux qui participent au suivi des enfants tels que l'Education nationale, les services médicaux ou le milieu sportif et culturel. La chambre s'est plus particulièrement intéressée aux relations existantes avec l'Education Nationale, le service d'aide sociale à l'enfance et le foyer de l'enfance.

4.3.1 Les relations avec l'Education nationale

Un protocole a été signé en 1990 avec l'Education nationale. Les dispositions prévues alors sont cependant toujours en application pour l'essentiel. L'Education nationale s'était engagée à créer deux postes de classes spécialisées dans deux écoles du quartier pour l'accueil des enfants placés au foyer de la jeunesse Charles Frey qui présentent des troubles psychiques ou du comportement, des difficultés d'adaptation aux grands groupes ou dont le niveau scolaire est incertain. Un éducateur d'astreinte devait être en mesure d'intervenir pendant le temps scolaire en cas de besoin.

A ce jour, il existe toujours deux enseignants spécialisés qui prennent en charge, en plus des cours traditionnels, des enfants en difficultés dont ceux du foyer de la jeunesse Charles Frey qui le nécessitent, l'établissement restant disponible en cas de nécessité.

4.3.2 Les relations avec le service d'aide sociale du Conseil général

La relation avec le service de l'aide sociale à l'enfance (ASE) présente une importance particulière dans la mesure où ce dernier lui adresse les enfants à accueillir. Il représente d'ailleurs, à ce titre, un élément essentiel du respect de ses objectifs d'activités.

Il n'existe pas de conventions organisant leurs relations mais celles-ci semblent, selon le foyer, satisfaisantes. Le Conseil général a désigné un interlocuteur unique qui est le correspondant de l'établissement. Ce dernier lui transmet d'ailleurs chaque quinzaine les places disponibles.

4.3.3 Les relations avec le foyer de l'enfance

Le foyer de l'enfance est un service non personnalisé du Conseil général duquel il dépend directement. Il a vocation à compléter le dispositif d'accueil et de prise en charges des enfants confiées à l'ASE en s'inscrivant plus particulièrement dans l'accueil d'urgence et l'orientation de ceux-ci.

Sur la forme, le foyer de la jeunesse Charles Frey, qui est un établissement public autonome doté d'une personnalité juridique, apparaît à côté et au même titre que le foyer de l'enfance dans l'organigramme des services départementaux.

Sur le fond, est posée et non résolue à ce jour, la question de l'articulation entre les deux foyers. La chambre note que le projet d'établissement précité, pour lequel le Conseil général aurait été associé à la réflexion, mentionne que « *le foyer Charles Frey et le foyer de l'enfance ont vocation à développer les complémentarités et les offres de services respectives, accroître les partenariats et le travail en commun, mutualiser certains de leurs moyens pour une meilleure utilisation de leurs ressources. Une direction unique est souhaitée pour les deux établissements (...). A moyen terme, le foyer de l'enfance et le foyer Charles Frey pourront proposer ensemble une plate-forme multi-services offrant une diversité de possibilités de prises en charge et un pôle innovation indispensable à l'évolution des besoins des enfants et familles en difficulté, mais cela est impensable de le réaliser seul. Ils pourront ainsi mieux anticiper l'évolution des besoins de la population et s'y adapter en offrant des prises en charges spécifiques* ».

Les deux structures n'ont pas vocation à fusionner et s'inscrivent logiquement dans une complémentarité. La chambre incite toutefois le foyer à se rapprocher du Conseil général et à poursuivre les réflexions engagées dans la mesure où elles paraissent être de nature à améliorer le service rendu et à réaliser des économies d'échelles.

Délibéré à la chambre le 22 mai 2014

Le président



Christophe Rosenau

ANNEXE 1 : Ecart entre le plan des travaux et équipements, le BP et le CA
(en milliers d'euros)

		2009			2010			2011			2012			2013		
		plan	BP	CA	plan	BP	CA	plan	BP	CA	plan	BP	CA	plan	BP	CA
212	Équipement DABO	12	12	0	12	12	2	12	12	0	12	6	5	12	12	0
2135	Travaux divers	20	20	3	20	20	3	20	20	16	20	15	14	20	20	49
2154	Matériel/outillage	30	50	25	30	30	78	30	30	41	30	52	48	30	30	34
2182	Remplacement Véhicules	25	25	2	25	25	0	25	50	28	25	38	0	25	25	37
2183	Matériel bureau et info	10	13	4	10	10	3	10	10	17	10	7	6	10	10	19
2184	Mobilier	30	20	12	30	30	0	30	30	20	50	47	46	50	50	70
2313	Mise aux normes et restructuration	459	1 875	154	564	1 812	448	2 064	2 893	994	2 544	2 739	1 652	2 029	2 029	1 952
	Total	586	2015	200	691	1939	534	2191	3045	1116	2691	2904	1771	2176	2176	2 161

Source : Plan de financement, budgets primitifs et comptes administratifs