

FAA, Fondation des Amis de l'Atelier

PARIS (75)



RAPPORT DE CONTRÔLE

N° 2017-069

RAPPORT DE CONTRÔLE

N° 2017-069

FAA, Fondation des Amis de l'Atelier

PARIS (75)

Document confidentiel

FICHE RÉCAPITULATIVE DU RAPPORT N° 2017-069

FAA, Fondation des Amis de l'Atelier (75)

N° SIREN : 530 342 740 00012

Raison sociale : Fondation des Amis de l'Atelier

Président : Jacques LAFFERRANDERIE

Directrice générale : Ghyslaine WANWANSKAPEL

Adresse : 59, boulevard de Strasbourg 75 010 PARIS

POINTS FORTS :

- ▶ Situation financière d'ensemble relativement saine

POINTS FAIBLES :

- ▶ Dispositif de gouvernance à renforcer et logiciels informatiques obsolètes
- ▶ Processus de maîtrise des risques insuffisant et faiblesse des procédures de gestion
- ▶ Maîtrise insuffisante des SCI et risque financier inhérent à l'importance des avances en compte-courant
- ▶ Absence de stratégie en matière immobilière et organisation peu lisible
- ▶ Conditions d'attribution des logements isolés insuffisamment formalisées
- ▶ Procédure de recouvrement des créances parents et locataires à améliorer
- ▶ Absence d'analyse prévisionnelle des équilibres financiers à moyen terme

IRRÉGULARITÉS :

- ▶ Changement d'usage d'un logement conventionné, dont la FAA est le bailleur, non conforme à l'article L. 353-5 du CCH
- ▶ Non-respect des procédures de passation des marchés prévues par l'ordonnance n° 2015-899 de juillet 2015 en dehors des achats réalisés par des centrales

Précédent rapport de contrôle MILOS « Association des Amis de l'Atelier » N° 2009-096 d'avril 2010

Contrôle effectué du 7 avril 2017 au 5 janvier 2018

RAPPORT DE CONTRÔLE : novembre 2018

RAPPORT DE CONTRÔLE N° 2017-069

FAA, Fondation des Amis de l'Atelier (75)

Synthèse	6
1. Préambule	9
2. Présentation générale de l'organisme	10
2.1 Historique et activités	10
2.1.1 Historique et projet institutionnel	10
2.1.2 Activités de la Fondation	11
2.2 Gouvernance et management	11
2.2.1 Conformité des statuts	11
2.2.2 Agréments	12
2.2.3 Fonctionnement des instances	12
2.2.4 Évaluation de l'organisation et du management	13
2.2.5 Relations intra-groupes	18
2.2.6 Gouvernance financière	19
2.3 Conclusion	20
3. Patrimoine	20
3.1 Caractéristiques du patrimoine	20
3.1.1 Description et localisation du parc	20
3.1.2 Description et localisation du parc immobilier	21
3.1.3 Données sur la vacance et la rotation	22
3.2 Stratégie patrimoniale	23
3.2.1 Politique patrimoniale	23
3.2.2 Maintenance du patrimoine	23
3.3 Exercice de la fonction de maîtrise d'ouvrage	23
3.4 Conclusion	24
4. Politique sociale et gestion locative	24
4.1 Caractéristiques des populations logées	24
4.2 Accès au logement	24
4.2.1 Connaissance de la demande	24
4.2.2 Politique d'occupation du parc de l'organisme	25
4.2.3 Gestion des attributions	26

4.2.4	Titres d'occupation	27
4.2.5	Redevances.....	27
4.3	Traitement des créances	28
4.4	Conclusion	29
5.	Tenue de la comptabilité et analyse financière.....	29
5.1	Contexte juridique et financier	29
5.2	Tenue de la comptabilité	30
5.3	Analyse financière	30
5.3.1	Analyse de l'exploitation	30
5.3.2	Résultats comptables.....	32
5.3.3	Fonds de roulement net global.....	33
5.3.4	Analyse du fonds de roulement d'investissement et du fonds de roulement d'exploitation	34
5.3.5	Analyse du besoin en fonds de roulement.....	34
5.3.6	Gestion de la dette	35
5.3.7	Trésorerie.....	36
5.3.8	Analyse prévisionnelle.....	36
5.3.9	Situation financière des SCI	37
5.4	Conclusion	37
6.	Annexe.....	38
6.1	Sigles utilisés.....	39

SYNTHÈSE

La Fondation des Amis de l'Atelier (FAA) est une institution de droit privé, à but non lucratif, dont la mission est d'apporter des réponses adaptées aux personnes en situation de handicap, de dépendance ou d'exclusion. Reconnue d'utilité publique par décret du 3 février 2011, ses origines remontent à la création, en 1961, de l'association les Amis de l'atelier.

La FAA est administrée par un conseil d'administration au sein duquel siège un représentant de l'État désigné par le ministère de l'intérieur.

Sur le plan du formalisme, les procès-verbaux du conseil d'administration sont souvent lacunaires et ne retracent pas véritablement les débats entre les membres. L'implication de ces derniers est insuffisamment retranscrite, et leur volonté d'avoir le recul nécessaire avant de délibérer n'a pas pu être vérifiée. Le conseil d'administration joue insuffisamment son rôle de supervision du fait notamment d'instruments de pilotage et de contrôle interne faibles. L'institution n'a pas mis en place de processus de gestion et de maîtrise des risques. Il n'existe pas de procédure formalisée, si ce n'est quelques notes administratives ou financières ponctuelles. En revanche, pour l'admission, la prise en charge et l'accompagnement des personnes accueillies, les établissements disposent de « protocoles », qui s'inscrivent dans le cadre de la démarche qualité.

Par ailleurs, la Fondation ne respecte pas les ordonnances n°2005-649 du 6 juin 2005 et 2015-899 du 23 juillet 2015 relatives aux marchés passés par des personnes publiques ou privées soumises au code des marchés publics. Cette situation la place en situation de risque juridique, son fonctionnement actuel ne la mettant pas en mesure de choisir les prestataires mieux-disant.

La FAA détient, directement ou indirectement, plus de 90 % des titres dans quatre SCI dont l'objet est la propriété, la gestion et l'exploitation d'immeubles. La Fondation met à disposition de celles-ci des moyens financiers et humains, mais les relations avec chacune d'entre elles sont opaques et peu documentées. D'une manière générale, les documents juridiques de ces SCI ne sont pas tenus à jour depuis plusieurs années. Le conseil d'administration de la Fondation n'a pas de visibilité sur les activités et la situation financière de ces SCI et, par manque d'information, ne délibère en aucune manière formellement sur les décisions à prendre (arbitrages patrimoniaux, financiers...). La Fondation n'a pas démontré que les créances sur ces entités n'étaient pas des non-valeurs à déprécier, constat de nature à impacter, le cas échéant, son équilibre financier.

La principale activité de gestionnaire d'établissements sociaux et médico-sociaux de la FAA est en progression constante depuis plusieurs années, celle-ci ayant répondu aux appels à projets lancés par les financeurs et notamment, ceux des agences régionales de santé (ARS). Fin 2016, la Fondation emploie près de 1 900 salariés mais recourt peu au bénévolat, pour accompagner plus de 2 700 personnes au sein de 66 établissements et services. Sans remettre en cause le modèle économique actuel de la Fondation et le volume de sa masse salariale, celle-ci pourrait utilement favoriser l'intervention de bénévoles, non seulement au sein des fonctions support, mais aussi au sein des établissements en définissant une charte du bénévolat. Son aire d'intervention couvre essentiellement la région Île-de-France et, dans une moindre mesure, le département de la Haute-Vienne.

La Fondation développe des activités nouvelles telles que l'accueil des personnes autistes et des personnes handicapées vieillissantes. Les structures nouvellement créées doivent répondre, de facto, à la même nécessité de combiner les prestations d'accueil et de logement adaptées aux personnes handicapées s'inscrivant dans une démarche d'autonomie et d'insertion sociale. Compte tenu de la nature des activités exercées, l'institution est soumise aux dispositions réglementaires du Code de l'action sociale et des familles (CASF), du Code de la santé publique (CSP) et enfin, du Code de la construction et de l'habitation (CCH). Le contrôle de l'ANCOLS est intervenu dans le cadre de ses compétences définies par le CCH et a ainsi porté sur l'activité de vingt-quatre établissements d'hébergement (709 places) et sur vingt-quatre logements isolés faisant l'objet d'un conventionnement APL.

Les personnes logées dans les établissements de la FAA sont essentiellement orientées par les services de l'État [Maisons Départementales des Personnes Handicapées, Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL), Conseils départementaux, Services Intégrés d'Accueil et d'Orientation (SIAO), centres médico-psychologique (CMP), Mairies] mais la décision finale incombe au directeur d'établissement qui veille à un peuplement équilibré au sein de chaque structure. En revanche, les conditions d'attribution des logements isolés répondent à des règles insuffisamment transparentes.

La FAA est dotée d'un patrimoine immobilier significatif mais sa gestion n'a pas encore fait l'objet d'une véritable politique. Il n'existe pas de vision à long terme, la gestion immobilière se limitant trop souvent à son optimisation sous contrainte budgétaire et à une succession d'opérations ponctuelles. Par ailleurs, l'absence d'un outil de gestion fiable du parc prive la Fondation de précieux outils d'analyse et de pilotage.

Depuis plusieurs années, et indépendamment de la volonté d'humaniser davantage les centres d'hébergement à destination des personnes défavorisées, le Ministère du logement s'est engagé dans une réforme en profondeur visant à professionnaliser la Maîtrise d'Ouvrage d'Insertion (MOI), au titre des activités de construction, d'achat et d'entretien de logements. À ce stade, il est noté que la négociation foncière, l'établissement d'un plan stratégique de patrimoine, la mise en œuvre de travaux et l'optimisation des plans de financement nécessitent indiscutablement des compétences spécifiques, notamment en matière immobilière dont la Fondation n'est pas pleinement dotée.

Pour la gestion de ses résidences sociales d'Île-de-France, la Fondation est agréée au titre de l'intermédiation locative et de la gestion locative sociale. En revanche, la FAA ne dispose pas de l'agrément MOI, mais une demande en ce sens a été faite dès 2014 auprès de la DHUP. L'Agence note que, depuis sa création, la Fondation a pu fonctionner sans. Cette dernière a porté une trentaine de projets immobiliers, soit en s'associant à des bailleurs sociaux, soit en assurant directement la maîtrise d'ouvrage, sans bénéficier de financement public aidé, avec un public logé bénéficiant éventuellement d'aides au logement et non pas de l'APL.

Dès lors, s'est posée plus globalement la question de savoir si la FAA avait l'ambition de changer de modèle économique en développant une offre locative sociale importante, avec la nécessité dans ce cas d'apprécier le bien-fondé de cette démarche eu égard à son activité principale médico-sociale (périmètre et public concernés, loyers appliqués).

Pour l'ANCOLS, si l'agrément d'intermédiation locative et de la gestion locative sociale donné à la Fondation a du sens, à l'inverse, la demande d'agrément MOI n'apparaît pas justifiée pour trois raisons principales. En effet, outre le fait que la FAA n'a pas réalisé d'opération MOI depuis sa création et qu'elle ne s'est pas dotée d'une organisation idoine, elle n'a pas établi de plan prévisionnel démontrant un besoin de développement particulier en la matière. Il est rappelé que les critères de délivrance de l'agrément doivent prendre en compte la capacité de l'organisme à réaliser des programmes de MOI sur une longue période (art. R. 365-5 10° b du CCH). La Fondation n'a pas fait état de projets à moyen terme mobilisant des financements, subventions ou prêts PLAI. La motivation de la FAA pour obtenir l'agrément MOI réside dans le déconventionnement de

quelques logements pour permettre l'agrandissement du siège administratif. Ce seul argument n'apparaît pas recevable et la FAA n'a donc pas la légitimité à solliciter cet agrément.

La FAA, structure importante disposant de moyens conséquents, totalise un budget annuel de plus de 130 M€, et une part importante de ses ressources provient de fonds publics. Pour les exercices 2016-2020, le financement de dix-neuf établissements, relevant de l'ARS Île-de-France, est encadré par un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens. Ce dispositif devrait être étendu à l'ensemble des établissements.

La situation financière de la Fondation est équilibrée avec un autofinancement positif sur la période contrôlée, un fonds de roulement net en progression et d'une trésorerie de 38 M€ fin 2016. Ces différents constats, globalement positifs, sont à prendre avec précaution, compte tenu d'une forte dépendance des différents financeurs et de décalages importants constatés dans le paiement des subventions versées par ces derniers. Une politique de désendettement a été mise en œuvre avec le remboursement anticipé d'emprunts pour un encours de 5 290 k€ couvert par une partie du crédit non reconductible d'un montant de 8 M€ versé par l'ARS d'Île-de-France. La Fondation a mis en place un dispositif de sécurisation de l'encours des emprunts conclus selon des taux variables ou structuré Euribor.

L'évolution des créances globales d'exploitation s'améliore sur la période 2012-2016 pour atteindre un niveau de 12 % des produits d'exploitation fin 2016. Cependant, les créances « parents et locataires » sont élevées, représentant 43 % des produits des loyers et charges forfaitaires. Il est relevé l'absence d'une analyse prévisionnelle à moyen terme.

Un nouveau système d'information et de contrôle de gestion, en cours de déploiement, devrait permettre d'améliorer le pilotage d'ensemble de la structure et de remédier aux difficultés rencontrées pour fournir des données totalement fiables.

Le directeur général

Pascal MARTIN-GOUSSET



1. PRÉAMBULE

L'ANCOLS exerce le contrôle de l'organisme Fondation des Amis de l'Atelier en application de l'article L. 342 2 du code de la construction et de l'habitation: « *l'Agence a pour missions : 1° de contrôler de manière individuelle et thématique : le respect, par les organismes [...] des dispositions législatives et réglementaires qui leur sont applicables ; l'emploi conforme à leur objet des subventions, prêts ou avantages consentis par l'État ou par ses établissements publics et par les collectivités territoriales ou leurs établissements publics ; 2° d'évaluer [...] l'efficacité avec laquelle les organismes s'acquittent de la mission d'intérêt général qui leur est confiée au titre de l'article L. 411-2 [...], la gouvernance, l'efficacité de la gestion, l'organisation territoriale et l'ensemble de l'activité consacrée à la mission de construction et de gestion du logement social [...].* »

L'Agence rappelle par ailleurs qu'en application des dispositions des articles L. 342-12 et L. 342-14 du CCH, l'ensemble des faits qui constituent :

- des manquements aux dispositions législatives et réglementaires qui sont applicables à l'organisme,
- des irrégularités dans l'emploi des fonds de la participation à l'effort de construction ou des subventions, prêts ou avantages consentis par l'État ou par ses établissements publics et par les collectivités territoriales ou leurs établissements publics,
- une faute grave de gestion,
- une carence dans la réalisation de l'objet social ou un non-respect des conditions d'agréments,

Et qui sont éventuellement relevés dans le présent rapport de contrôle sont passibles de sanctions. Le cas échéant, les sanctions sont prises par le ministre chargé du logement, sur proposition du conseil d'administration de l'ANCOLS, après examen du rapport par son comité du contrôle et des suites et après que l'organisme a été mis en demeure de procéder à la rectification des irrégularités relevées, ou mis en mesure de présenter ses observations sur les irrégularités identifiées et les propositions de sanctions envisagées.

Dans le cadre de ses compétences définies aux articles L. 342-1 et L. 342-12 du CCH, l'ANCOLS a un domaine de contrôle limité rapporté aux activités de la FAA. Le contrôle de l'Agence s'est donc principalement axé sur l'examen de la capacité financière d'ensemble de la Fondation ainsi que sur sa gestion locative sociale des établissements ayant bénéficié d'aides de l'État et ayant fait l'objet d'un conventionnement à l'APL.

Il est par ailleurs fait remarquer que l'Agence avait, en mars 2017, concomitamment au contrôle de la Fondation, ouvert celui de l'association « Les Amis de la Fondation », étant entendu que cette dernière était, a priori, en sommeil depuis plusieurs années, ayant transféré son patrimoine et sa gestion à la FAA.

Dans les faits, cette association n'a pas été dissoute mais n'exerce plus aucune activité. S'agissant de son contrôle, l'ANCOLS fait donc un constat de carence, ladite gouvernance n'ayant pas davantage répondu à notre demande d'ouverture de contrôle qu'à la mise en demeure de la DHUP de janvier 2016 l'enjoignant de produire les comptes-rendus de son activité ainsi que les comptes financiers conformément à l'article R. 365-7 du CCH. L'agrément MOI, délivré en décembre 2010, n'a pas été retiré à l'association, et dans ce contexte en avril 2017, la Fondation a réitéré sa demande d'obtenir auprès de la DHUP son transfert ou, qu'à défaut, un nouvel agrément lui soit donné.

Le présent contrôle couvre la période 2012 à 2016.

2. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE L'ORGANISME

2.1 HISTORIQUE ET ACTIVITÉS

2.1.1 Historique et projet institutionnel

La Fondation des Amis de l'Atelier (FAA) a pour origine des actions organisées en région parisienne, dans les années cinquante, entre une femme protestante, Anne Sommermeyer, et des parents d'enfants handicapés. En 1957 naît « La Nichée », lieu d'accueil pour enfants déficients mentaux, puis un peu plus tard « L'Atelier », destiné à offrir à des adolescents un travail adapté à leurs possibilités. Ces actions allaient déboucher en 1961 sur la création de l'association Les Amis de l'Atelier, une association loi 1901 dont, ses fondateurs étaient originaires des églises protestantes. En février 2011, l'association change de nom et devient « Les Amis de la Fondation ».

Après 50 années d'existence, au service de personnes en situation de handicap qu'elle accueille et accompagne dans des établissements et services à caractère sanitaire, social et médico-social, une assemblée générale de novembre 2008 de l'association Les Amis de l'Atelier a décidé le transfert du patrimoine de l'association ainsi que sa gestion à la FAA. Ce transfert s'est réalisé par voie de donations successives : une dotation statutaire de près de 7 M€ réalisée par acte notarié en juin 2009, une donation avec charges est par la suite intervenue par acte notarié en décembre 2011 pour un montant évalué à 21,8 M€, et enfin, une donation complémentaire est intervenue en décembre 2011 à l'occasion de la cession d'un terrain. Cette fondation est reconnue d'utilité publique par le décret du 3 février 2011 approuvant ses statuts.

L'action de la FAA entend se situer dans la droite ligne de ses racines chrétiennes et vise à proposer, dans le respect du principe de la laïcité, des réponses adaptées aux personnes en situation de handicap, de dépendance ou d'exclusion. La FAA est une institution à but non lucratif. L'article 1^{er} de ses statuts énonce le but poursuivi de la Fondation, qui est « *fidèle à la vocation chrétienne de présence, de secours et de soins auprès des personnes souffrantes ou exclues* ».

La Fondation n'a jamais été contrôlée par l'Agence. Un contrôle en 2009 de l'association des Amis de l'Atelier par l'ex-MILOS, portant sur les logements-foyers ayant bénéficié d'aides de l'État et soumis à l'aide personnelle au logement (APL), concluait à une situation financière saine et à une gestion satisfaisante de l'association. Toutefois, deux observations, concernant un manque de précisions, ont été formulées sur le processus d'attribution dans les maisons-relais.

La FAA a élaboré un projet institutionnel couvrant la période 2014-2019. Au niveau des grandes orientations, ce projet est sous-tendu par les valeurs fondatrices de la Fondation et par l'engagement de construire l'avenir avec et pour les personnes en situation de handicap mental et psychique. Il se décline autour de cinq axes de développement principaux : le lien social et l'inclusion, les démarches d'accompagnement adaptées pour les enfants et les adultes atteints de troubles du spectre autistique, l'accompagnement des transitions, en particulier du travail vers la retraite, et en fin de vie, les liens avec le champ sanitaire, la poursuite d'une politique d'innovation et le renforcement de l'évaluation.

La déclinaison opérationnelle du projet institutionnel est formalisée dans un projet stratégique qui comprend deux grandes familles d'actions, l'une agissant sur les projets cœurs de métier (médico-social et social) et la seconde concernant le management général de la FAA. Des projets départementaux ont également été élaborés sur les départements sur lesquels la FAA est présente. Les modalités de mise en œuvre de ces derniers sont déterminées dans des plans d'action à quatre ans. En revanche, aucune politique patrimoniale de la FAA n'a encore été définie.

Par ailleurs, dans le cadre du projet institutionnel et du projet stratégique, chaque directeur d'établissement élabore un projet d'établissement.

Dans ses publications et sur son site Internet, la FAA diffuse son projet institutionnel ainsi que le bilan annuel de mise en œuvre du projet stratégique.

2.1.2 Activités de la Fondation

La FAA a pour vocation d'accompagner les personnes handicapées et dispose, pour réaliser ses missions, de douze types de structures. Elle gère ainsi plusieurs lieux d'hébergement et de logements pour adultes, services d'accompagnement à la vie sociale et services d'accompagnement médico-sociaux pour adultes handicapés, établissements d'accueil, d'accompagnement et de soins spécialisés, institut médico-éducatif, espace permettant l'accompagnement et l'intégration et des lieux d'insertion par le travail.

En outre, les Établissements et Services d'Aide par le Travail (ESAT), établissements médico-sociaux, permettent à des personnes en situation de handicap d'accéder à des activités professionnelles en proposant ainsi des prestations et des produits de qualités aux particuliers et aux entreprises.

En 2016, la Fondation a accueilli et accompagné plus de 2 700 personnes en situation de handicap mental, psychique ou atteints de troubles du spectre autistique au sein de 66 établissements et services implantés en région parisienne et en Haute-Vienne.

L'activité est en progression depuis plusieurs années, la FAA ayant notamment répondu aux appels à projets de création, transformation ou extension lancés par les financeurs [préfets de région, directeurs généraux des agences régionales de santé (ARS), présidents de conseils départementaux] sur la base de diagnostics et d'états de besoins réalisés au sein de chacun des territoires.

La FAA est propriétaire de sept logements locatifs privés dont la gestion est confiée à un administrateur de biens en vertu d'un mandat de gérance. Bien que cette activité soit marginale, elle ne répond pas directement à l'objectif social statutaire de la Fondation. L'ANCOLS recommande que ces logements soient attribués prioritairement à des personnes en situation de handicap, de dépendance ou d'exclusion.

2.2 GOUVERNANCE ET MANAGEMENT

2.2.1 Conformité des statuts

Les textes fondateurs de la FAA approuvés par le décret du février 2011, statuts et règlement intérieur, ont été modifiés pour la première fois par une délibération du conseil d'administration en date du 23 septembre 2015.

La Fondation étant reconnue d'utilité publique, ces nouveaux statuts datés du 13 novembre 2015 ne sont entrés en vigueur que près d'un an après leur approbation par un arrêté du 27 septembre 2016 du ministre de l'Intérieur. Différentes évolutions ont été introduites dans les nouveaux statuts. Elles concernent notamment les objectifs de la Fondation, la composition du conseil d'administration, le renouvellement des mandats d'administrateurs, les modalités de participation aux réunions des instances ainsi que la date de clôture de l'exercice social. Sur ce dernier point, il apparaît une anomalie, la FAA ne pouvant clôturer administrativement ses comptes que le 31 décembre et non le 31 janvier de chaque année, comme prévu dans les statuts. Cette anomalie a donné lieu à régularisation lors du conseil d'administration de juin 2017.

L'article 3, qui précise la composition du conseil d'administration, a modifié le nombre d'administrateurs pour le porter de douze à quatorze membres. Le nombre de collèges composant le conseil d'administration est resté stable à trois mais leur composition a évolué. Cette évolution fait suite à une volonté des administrateurs de

supprimer le collège des « amis » de la fondation composé de deux personnes désignées par l'association Les Amis de la Fondation pour le remplacer par un collège de deux usagers des établissements et services et de leur famille. La Fondation justifie cette modification par des problèmes liés au non-fonctionnement de l'association Les Amis de l'Atelier qui ne se réunit plus. Par ailleurs, le nombre de membre du collège des personnes qualifiées a été porté de six à huit.

Par ailleurs, les statuts prévoient la présence aux séances du conseil d'administration de la FAA d'un représentant de l'État, qui est désigné par le ministre de l'Intérieur. Il assiste aux séances sans voix délibérative.

Le règlement intérieur originel de la Fondation, modifié et validé le 13 novembre 2015 par le conseil d'administration de la FAA, n'était toujours pas approuvé par arrêté du ministre de l'Intérieur au moment du contrôle. Il comporte des dispositions organisant sa gouvernance (conseil d'administration, bureau, indemnités...), les missions du directeur général mais également des dispositions non utilisées jusqu'à présent, comme la faculté de créer des comités qui sont des lieux de réflexion et de consultation, sans rôle délibératif ni hiérarchique.

2.2.2 Agréments

En vertu d'un arrêté du 28 juin 2016 du Préfet de région d'Île-de-France, préfet de Paris, la FAA bénéficie d'un agrément d'intermédiation locative et de gestion locative sociale. Cet agrément est accordé pour une durée de cinq ans renouvelable, pour la gestion de résidences sociales dans le territoire des départements de Seine-et-Marne, de l'Essonne, des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis, des Yvelines, du Val-de-Marne et du Val-d'Oise. Il n'existe pas d'agrément spécifique pour les établissements du département de la Haute-Vienne qui n'exercent pas d'activité de gestion de résidences sociales au sens de l'article R. 353-165-1 du CCH.

Dans la continuité de l'agrément maîtrise d'ouvrage insertion (MOI) délivré en 2010 à l'association des Amis de l'Atelier, la Fondation a déposé une demande de renouvellement de cet agrément en date du 17 avril 2014. Cette demande fait suite à une délibération du conseil d'administration en date du 11 mars 2014. Le 26 juin 2014, le comité régional de l'Habitat d'Île-de-France a émis un avis favorable sur cette demande d'agrément MOI de la FAA mais aucun agrément ne lui a pour autant été délivré. Ce sujet a de nouveau été évoqué lors de la séance du conseil d'administration du 22 avril 2015. Le 21 avril 2017, la FAA a adressé une demande au ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité, pour que l'agrément MOI soit retiré à l'association des Amis de l'Atelier et pour que celui-ci lui soit attribué ou à défaut qu'un nouvel agrément soit donné au nom de la FAA. Ces demandes sont toujours en cours d'instruction au moment du contrôle.

2.2.3 Fonctionnement des instances

La FAA est administrée par un conseil d'administration composé de 14 membres se répartissant en trois collèges. Les membres fondateurs sont au nombre de 4, les personnes qualifiées, au nombre de 8, puis 2 au titre du collège des usagers des établissements et services et de leur famille. En outre, il est à noter que deux administrateurs, dont le président de la FAA, étaient également administrateurs de l'association des Amis de l'Atelier.

Toutefois, à la date du contrôle, la procédure de nomination de l'ensemble des administrateurs n'était pas encore achevée. Quatre postes sont vacants : un dans le collège des fondateurs, un dans le collège des personnes qualifiées et deux dans le collège des usagers. Concernant ce dernier collège des élections sont en cours au moment du contrôle.

Le mandat des membres du conseil est de quatre ans et les administrateurs sont renouvelés par moitié tous les deux ans. À l'exception des membres fondateurs initiaux, qui peuvent être reconduits dans leur fonction sans limitation de durée, les autres administrateurs ne peuvent accomplir plus de trois mandats complets consécutifs.

La présidence a été successivement exercée par M. Marc Étienne Peterschmitt de l'origine jusqu'en 2012, puis par M. Jacques Lafferranderie.

Aux termes des statuts et du règlement intérieur, le conseil choisit quatre de ses membres qui constituent le bureau. Élus pour deux années, il est composé d'un président, d'un vice-président, d'un trésorier et d'un secrétaire. Le mandat des membres du bureau est renouvelable sans limitation.

Les rôles et responsabilités de ces instances sont définis dans les statuts et dans le règlement intérieur de la FAA. Le conseil d'administration est appelé à délibérer notamment sur le programme d'action de la Fondation, sur les questions budgétaires, financières et de personnel de la FAA. Le bureau instruit les affaires soumises au conseil d'administration et pourvoit à l'exécution de ses délibérations, arrête les comptes annuels et présente son rapport annuel au conseil.

Les règles fixées par les statuts de la Fondation, qui prévoient au moins une réunion du conseil d'administration tous les six mois, sont respectées. Le conseil d'administration se réunit tous les deux ou trois mois presque systématiquement.

Le bureau est lui aussi régulièrement réuni conformément aux dispositions statutaires.

Les procès-verbaux du conseil d'administration sont succincts et ne mentionnent pas la teneur des débats. Une présentation lapidaire des comptes annuels et de l'affectation des résultats est transcrite dans les procès-verbaux. Les délibérations portant sur la cession d'un actif ne mentionnent bien souvent que le prix de vente ; aucune information sur le résultat de l'opération n'est indiquée. Aucune présentation du budget annuel n'est également faite. L'ANCOLS recommande que les procès-verbaux soient davantage étayés et que le rapport moral soit distinct du rapport d'activité et financier.

2.2.4 Évaluation de l'organisation et du management

2.2.4.1 Organisation

La FAA a une organisation centralisée ; son siège administratif est implanté à Châtenay-Malabry (92), lieu historique de sa création, tandis que son siège social se trouve à Paris dans le 10^e arrondissement.

Les services de la Fondation, placées sous l'autorité d'une directrice générale, sont structurés en deux branches : les directions départementales et les directions du siège.

Les directions du siège s'articulent autour de cinq directions métiers : une direction générale adjointe chargée des établissements et de la qualité, une direction du développement et de l'innovation, une direction administrative et financière, une direction des ressources humaines et une direction de la communication et de la collecte.

Les directions départementales, sont organisées en quatre territoires ; trois pour l'Île-de-France, et un pour la Haute-Vienne. Les établissements sont placés sous l'autorité d'un directeur départemental qui est notamment chargé de coordonner la stratégie de la Fondation sur son territoire, dans le respect des orientations définies par le conseil d'administration. Chaque établissement ou service est animé par un directeur d'établissement qui est responsable du pilotage des projets, de la gestion humaine, financière, administrative et technique de

sa structure dans le respect de la réglementation. Les directeurs d'établissement ont la responsabilité hiérarchique sur l'ensemble des salariés de leur établissement.

Dans la gestion quotidienne, un document unique de délégation de pouvoir et de signature a été validé par un conseil d'administration de septembre 2015 afin de définir les rôles et responsabilités des différents acteurs.

2.2.4.2 Direction générale et organisation fonctionnelle

Selon les orientations du conseil d'administration, la Fondation est dirigée depuis octobre 2013 par Mme Ghyslaine Wanwanscappel, directrice générale, à laquelle sont rattachées directement les directions fonctionnelles et territoriales, représentant une dizaine de personnes.

Selon l'article 8 des statuts et le règlement intérieur, le directeur général est nommé par le président après avis du conseil d'administration. Il relève hiérarchiquement du président. Il dirige les services de la FAA et en assure le fonctionnement.

Il dispose des pouvoirs nécessaires à l'exercice de sa mission, par délégation du président. Il assiste de plein droit, avec voix consultative, aux réunions du conseil d'administration et du bureau.

Les directions du siège exercent une responsabilité fonctionnelle sur l'ensemble de la FAA. Les directions départementales exercent, quant à elles, une responsabilité hiérarchique sur les établissements et les services.

Cette organisation matricielle, distinguant les responsabilités hiérarchiques et fonctionnelles, a fait l'objet en 2014 d'un document fixant l'organisation du management des services et établissements. Pour cela, il établit la liste, les membres et la fréquence des réunions des comités permettant la gestion de la structure.

2.2.4.3 Effectifs

La FAA disposait en décembre 2016 d'un effectif de 1 869 personnes physiques, dont 12,2 % est à temps partiel. Environ 77 % de l'effectif est affecté aux tâches éducatives et médico-sociales contre 23 % aux services administratifs et généraux. Le personnel relève principalement de la convention collective nationale de travail des établissements et services pour personnes inadaptées et handicapées (CCN 66).

EFFECTIFS PRÉSENTS AU 31 DÉCEMBRE DE L'ANNÉE PAR TYPE DE CONTRAT

En nombre	2012	2013	2014	2015	Évolution 2015/2012
CDI	1 473	1 531	1 574	1 610	9 %
CDD	136	155	177	209	54 %
Contrats aidés	47	43	61	58	23 %
TOTAL	1 656	1 729	1 812	1 877	13 %

Source : données de la Fondation des Amis de l'Atelier.

L'effectif salarié de la FAA est passé de 1 656 en 2012 à 1 877 en 2015, soit une progression de 13 %. Sur la même période, les éléments disponibles montrent que l'effectif cadre a progressé dans cette même proportion et s'établit, fin 2015, à 221 salariés. La Fondation a également eu recours aux emplois aidés de 2012 à 2015.

Par ailleurs, la Fondation emploie des travailleurs handicapés dont l'effectif est passé de 721 en 2013 à 758 en 2015.

La FAA bénéficie peu du concours de bénévoles, essentiellement membres du conseil d'administration. La FAA n'a pas développé le bénévolat aussi bien au sein des fonctions support que dans les établissements.

Le montant des charges de personnel a augmenté de 13 % entre 2012 et 2015, passant de 66 M€ à 75 M€, mais leur part dans les charges d'exploitation est restée stable à 62 %. Ces évolutions, tant en terme d'effectif qu'en terme de masse salariale, reflètent le développement des activités de la FAA. Cette dernière ayant augmenté d'environ 15 % le nombre de ses établissements.

À la suite de la précarisation croissante d'un certain nombre de salariés de la Fondation (problématique salariale, recrudescence des vols, pratique de racket au sein de plusieurs établissements), la FAA a décidé la mise en place d'un service d'assistance sociale pour apporter un soutien aux salariés de la Fondation fragilisés dans leur quotidien (surendettement, rupture familiale) et dont le travail consiste pourtant à accompagner des personnes en situation de fragilité. Cette prestation, réalisée par l'intermédiaire de l'association Aipssie, représente un coût annuel en 2016 de 79 k€.

ÉVOLUTION DE LA RÉMUNÉRATION ANNUELLE DES 10 PLUS HAUTS CADRES ENTRE 2014 ET 2016

La Fondation estime que le niveau des rémunérations allouées est « en rapport avec les rémunérations du secteur pour des personnels expérimentés dans les métiers du sanitaire, social et médico-social ».

En k€	2014	2015	2016	Évolution 2016/2014
Les 10 rémunérations les plus importantes	788	887	854	8 %
<i>Dont rémunération annuelle la plus élevée</i>	111	121	122	10 %
<i>Dont rémunération annuelle la moins élevée</i>	74	68	69	- 7%
Hausse annuelle	-	12 %	- 4 %	-
Moyenne annuelle	79	89	85	8 %

Source : données de la Fondation des Amis de l'Atelier.

Entre 2014 et 2016, les dix rémunérations annuelles les plus élevées ont progressé de 8 %. Il est observé que, sur le dernier exercice, figure un seul médecin pour un montant de 92 k€, les autres rémunérations concernées étant du personnel d'encadrement administratif.

Selon une étude sur les rémunérations individuelles du secteur à but non lucratif réalisée en 2014 par un cabinet d'audit et de consulting international, celles-ci sont en moyenne 17 % inférieures au secteur marchand et le niveau de rémunération totale de la plus haute catégorie varie de 62 k€ à 104 k€, la médiane se situant à 77 k€.

Les rémunérations les plus importantes se situent au-dessus de la médiane de celles pratiquées dans le secteur à but non lucratif ainsi que celles octroyées au sein d'une association œuvrant dans un domaine d'activité comparable, ayant un effectif relativement proche de la FAA et une répartition par catégories professionnelles semblable où le montant moyen versé aux trois plus hauts cadres dirigeants s'élève à 87 k€, en deçà de près de 20 % à celui de la Fondation.

L'Agence observe l'existence d'un parc d'une quarantaine de véhicules de fonction alloués à la quasi-totalité des directeurs, en contrepartie de la déclaration d'un avantage en nature. Au 31 décembre 2015, le poste matériel de transport s'élève en valeur brute à 6 791 k€ après des acquisitions annuelles de 604 k€. Ce dernier montant apparaît élevé comparé à un coût d'entretien immobilier annuel de 1 982 k€ (y compris les frais de maintenance).

2.2.4.4 Pilotage

La FAA s'est engagée récemment dans une démarche qualité autour de trois axes : les outils de pilotage, l'accompagnement de la personne et la gestion des risques. La Fondation a mis en place des dispositifs contribuant à l'évaluation de la qualité de ses prestations à l'aide par exemple d'évaluations internes et

externes, d'enquêtes de satisfaction auprès des personnes accueillies et de leur entourage. Les établissements disposent également d'outils leur permettant un suivi de l'activité, des effectifs, de la masse salariale et des consommations budgétaires.

La FAA a signé un contrat pluri-annuel d'objectifs de moyen (CPOM) avec l'Agence Régionale de Santé Île-de-France (ARS) portant sur la période 2016-2020. Le périmètre de cette contractualisation couvre 19 établissements dont des Établissements, Services d'Aides par le Travail (ESAT), Maisons d'Accueil Spécialisées (MAS) et Pôle enfance (IME, SESSAD). Sur une durée de cinq ans, ce contrat fixe les obligations respectives des parties et prévoit les moyens nécessaires à la réalisation des objectifs assignés à la FAA pour les établissements et services sociaux et médico-sociaux d'Île-de-France dont elle assure la gestion. Il intègre également des dispositions financières qui ont pour effet d'écarter la procédure annuelle de tarification au profit d'une logique budgétaire pluriannuelle. Cette disposition financière propre à ces 19 établissements se distingue des autres établissements où la politique budgétaire de chaque établissement est négociée directement avec chaque financeur, l'ensemble des budgets étant consolidés au niveau du national.

Outre la mise en place en septembre 2015 de procédures de gestion pour les frais de déplacement, les cartes bancaires, les caisses, les délégations de pouvoir et de signature et d'un état synthétique consolidé de ces dernières, il existe peu de procédures formalisées en matière de gestion administrative et financière et lorsqu'elles existent, celles-ci relèvent plus d'instructions de travail.

Le système de contrôle interne est quasi-inexistant et la FAA ne s'est pas dotée d'une fonction audit interne ayant pour responsabilité de fournir, au conseil d'administration et à la direction générale, une assurance raisonnable sur l'efficacité du contrôle interne et sur le degré de maîtrise des risques.

Une fonction de contrôle de gestion existe au sein de la FAA. Elle se compose de trois personnes, un poste étant vacant au moment du contrôle. Sa mission ne supplée cependant pas à celle d'un contrôle interne défini comme un ensemble de dispositifs destinés à identifier les risques de l'organisation, à les prévenir et les écarter par des procédures adaptées.

Il n'existe donc aucune démarche globale de maîtrise des risques, ni de cartographie interne recensant les risques liés au management, aux ressources humaines, au pilotage financier, aux enjeux opérationnels, au respect de la réglementation ou à l'image de la FAA.

Le commissaire aux comptes a identifié certaines carences et les a portées à la connaissance des administrateurs lors du conseil d'administration du 22 avril 2015. Celles-ci concernaient notamment l'inexistence de procédures écrites. En l'espèce, outre l'inexistence de procédures écrites, le commissaire aux comptes relève des carences en matière de transparence financière, de déséquilibre financier et des problématiques de recouvrement de créances.

2.2.4.5 Commande publique

La FAA considère ne pas être soumise aux règles de la commande publique et ne pas avoir la qualité de pouvoir adjudicateur, ne satisfaisant à aucune des trois conditions ci-après :

- une activité majoritairement financée par un pouvoir adjudicateur,
- l'organe d'administration, de direction ou de surveillance composé de membres dont plus de la moitié sont désignés par un pouvoir adjudicateur,
- sa gestion soumise à un contrôle par un pouvoir adjudicateur.

S'agissant de la première condition, l'argumentation de la fondation s'appuie sur un arrêt du Conseil d'État du 6 juillet 1994 qui précise que les produits de la tarification attribués aux établissements à caractère sanitaire et

social ne peuvent s'assimiler à des subventions, puisqu'ils constituent la contrepartie de services rendus. Au regard du montant des subventions allouées par les pouvoirs publics à la FAA, cette dernière estime ne pas être financée majoritairement par un pouvoir adjudicateur.

La Fondation conclut que la deuxième condition ne semble pas être davantage remplie, le conseil d'administration n'étant pas composé majoritairement de membres désignés par un pouvoir adjudicateur. Elle ajoute que les « *financeurs, ne participant pas aux organes décisionnaires et délibérants de la FAA et ne nommant aucun d'eux, n'exercent aucune influence décisive, même mineure, sur les objectifs stratégiques et sur les décisions importantes de la fondation* ».

Pour ce qui est du dernier critère, à savoir une gestion soumise à un contrôle par un pouvoir adjudicateur, la FAA développe le fait qu'elle « *bénéficie d'une grande autonomie de gestion et d'une liberté d'action dans la mise en œuvre de ses missions, le contrôle des autorités de tutelle n'étant pas de même nature que le contrôle de gestion tel que défini par la jurisprudence. Ainsi, un simple contrôle a posteriori exercé sur la gestion de l'organisme ne correspond pas à un contrôle de gestion au sens du droit européen et n'est pas de nature à influencer les décisions en matière de marchés publics* ».

Sur ce dernier point, la position de l'ANCOLS est contraire à celle de la FAA. L'Agence considère en effet que cette troisième condition est remplie à l'inverse des 1^{re} et 2^{de} conditions où elle peut admettre l'appréciation de la Fondation au regard du montant des subventions allouées par les pouvoirs publics et de la rédaction de ses statuts.

Les différents contrôles exercés à l'égard de la FAA permettent de conclure à l'existence d'une situation de dépendance de la fondation. Compte tenu des contrôles des pouvoirs publics et de l'ANCOLS, la gestion de la Fondation apparaît de fait soumise au contrôle d'un pouvoir adjudicateur. En effet, outre la présence d'un commissaire du gouvernement avec voix consultative au sein du conseil d'administration, les statuts prévoient un contrôle des pouvoirs publics dans différents domaines, tels que les aliénations de biens mobiliers et immobiliers composant la dotation, les hypothèques et les emprunts, les modifications statutaires et la dissolution. Le critère de dépendance est bien rempli, les pouvoirs publics contrôlant non seulement les comptes annuels de la Fondation, mais également sa gestion et sa recherche d'économies.

Par ailleurs, le contrôle effectué par l'ANCOLS, eu égard à son étendue, dépasse un simple contrôle a posteriori et ne se limite pas aux comptes annuels. Il englobe l'évaluation de l'efficacité avec laquelle la FAA s'acquitte de sa mission d'intérêt général, sa gouvernance, l'efficacité de sa gestion, son organisation. Le contrôle de l'ANCOLS porte notamment sur :

- le respect des dispositions législatives et réglementaires ;
- l'emploi conforme à son objet des subventions, prêts ou avantages consentis par l'État ou par ses établissements publics et par les collectivités territoriales ;
- l'absence de surcompensations au titre de la gestion de services d'intérêt économique général ;
- les procédures de contrôle interne et d'audit interne mises en place ;
- l'application des conventions ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement ;
- la non-discrimination et l'absence de conflits d'intérêts dans l'utilisation des ressources de la participation des employeurs à l'effort de construction.

L'ANCOLS note que la FAA, dotée de la personnalité morale et créée pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général autres qu'industriels et commerciaux, est soumise aux règles de la commande publique et doit être qualifiée de pouvoir adjudicateur. Elle satisfait aux critères fixés par les articles 10 2°) de l'ordonnance 2015-899 du 23 juillet 2015 et 2 4°) de la directive 2014/24/UE pour définir les organismes de droit public, étant sous la dépendance d'un pouvoir adjudicateur, dès lors que sa gestion est soumise à un contrôle d'un pouvoir adjudicateur (cf. article 10 2°b de l'ordonnance du 23 juillet 2015).

En conséquence, la FAA se doit de respecter le formalisme lié à l'application stricte des règles en matière de commande publique. Les procédures formalisées de passation des marchés prévues par les ordonnances

n° 2005-649 du 6 juin 2005 puis, à compter du 1^{er} avril 2016, par l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, devront être mises en œuvre afin de garantir les principes de transparence et de mise en concurrence.

Il n'existe pas de fonction achat au sein de la FAA, cette dernière réalisant certains de ses achats par l'intermédiaire de centrales d'achats.

Aucun guide d'achat ni aucune fiche de procédure n'a été rédigée. L'absence de cadre formalisé est propice aux irrégularités comme en témoigne les « sommes détournées » par un ex-salarié et des membres de sa famille (fils, fille et belle-fille). Lors de la séance du conseil d'administration du 23 septembre 2015, les administrateurs ont mandaté le président pour déposer, au nom de la Fondation, une plainte à l'encontre des personnes susmentionnées et le cas échéant pour permettre à celle-ci de se constituer partie civile. Selon des informations orales transmises par la direction de la FAA, le préjudice serait estimé à environ 350 k€.

2.2.4.6 Organisation informatique

Jusqu'à fin 2016, le système d'information (SI) de la FAA comprenait pas moins de neuf outils, caractérisés par l'absence de passerelles inter-logiciels automatisées. En janvier 2017, la Fondation a mis progressivement en place un nouveau SI sans définir au préalable la politique de son SI dans un schéma directeur.

La Fondation s'est fait accompagner par un cabinet extérieur pour le choix de son nouveau SI et a retenu CEGI Alfa, un éditeur spécialisé dans le secteur social, médico-social et sanitaire. Dans le cadre de la contractualisation du CPOM, le financement de cet investissement a été réalisé grâce à l'octroi d'un crédit non reconductible de l'ARS de 704 k€.

Le service informatique se compose de deux personnes : un chargé de la maintenance de niveau 1 (actions simples mais nécessaires à l'exploitation) et un chargé de la gestion des accès. Par ailleurs, la FAA ne disposant pas en interne des ressources adéquates, elle recourt à un cabinet extérieur pour l'accompagner dans ses projets et notamment dans la mise en place du nouveau SI. Au titre de l'année 2016, le coût de l'infogérance réalisée par la société ECIS s'est élevé à 248 k€.

2.2.5 Relations intra-groupes

La FAA n'a pas été en mesure de produire un organigramme juridique, mais l'ANCOLS a identifié dans son périmètre juridique quatre sociétés civiles immobilières (SCI). Ces SCI ont principalement pour objet, la propriété, la gestion et l'exploitation d'immeubles. La FAA n'a transmis aucun document concernant la SCI Joffre, fondée en 2002.

La SCI Châtenay-Égalité, détenue à 99,99 % par la FAA, a été fondée en 1992. La FAA est représentée par sa directrice générale et son directeur du développement et de l'innovation, co-gérants de cette société. La SCI est propriétaire de locaux d'activité médico-sociale d'une superficie de 1 498 m² à Châtenay-Malabry, qu'elle donne à bail à la FAA et de 203 m² de locaux du siège administratif de la FAA qu'elle loue à cette dernière. La FAA n'a pas été en mesure de communiquer à l'ANCOLS le bail concernant le siège administratif ainsi que le montant annuel des loyers.

La SCI Gambetta, détenue à 99,50 % par la FAA, a été fondée en 1995. Selon le procès-verbal de l'assemblée de 2015, la FAA, représentée par sa directrice générale, et le directeur du développement et de l'innovation de la FAA sont co-gérants de cette société. En l'espèce, l'ANCOLS observe que le Kbis n'a pas été mis à jour depuis plusieurs années, et notamment en ce qui concerne la nomination des nouveaux gérants.

La SCI Louveau, détenue à 100 % par les SCI Châtenay-Égalité et Gambetta, a été fondée en 2001. Selon le procès-verbal de l'assemblée de 2015, la SCI Châtenay-Égalité, représentée par la directrice générale de la FAA, et le directeur du développement et de l'innovation de la FAA sont co-gérants de cette société. À nouveau, l'Agence observe que le Kbis de cette société n'est pas à jour notamment de ces éléments. La SCI Louveau est propriétaire de 804 m² des locaux qu'elle loue à la FAA pour une partie de son siège administratif.

La FAA n'a pas été en mesure de communiquer à l'ANCOLS le bail ainsi que le montant annuel du loyer desdits locaux. En l'absence de ces documents, l'ANCOLS n'a pas été en mesure d'apprécier la régularité juridique du bail ni les conditions financières des prestations fournies.

Les administrateurs ne disposent pas d'information complète sur la situation juridique et financière des SCI.

La FAA n'a pas pu produire les registres cotés et paraphés des SCI sur lesquels sont consignées les décisions prises par les associés en assemblée générale. Seuls les procès-verbaux des assemblées 2015, tenus sur des feuilles mobiles non numérotées, ont été transmis à l'Agence. Cette situation est d'autant plus anormale que la directrice générale de la FAA est gérante des SCI Châtenay-Égalité et Gambetta et représente, à elle seule, l'intégralité des associés aux assemblées générales. En outre, dans les procès-verbaux de 2015, une délibération concerne la nomination en tant que co-gérant du directeur du développement et de l'innovation de la FAA. Selon l'article 15 des statuts de ces SCI, il est stipulé que la société est administrée par un gérant et non par plusieurs gérants. En l'espèce, il est à noter que soit les statuts ne sont pas à jour soit, qu'ils ne sont pas respectés. En phase contradictoire, l'organisme a indiqué que, depuis la fin du contrôle, un travail de régularisation des formalités juridiques et financières avait été réalisé.

Selon les informations recueillies auprès de la direction de la FAA, cette dernière n'a contractualisé aucune refacturation avec ces SCI, notamment en termes de mise à disposition de personnes et d'outils informatiques.

Enfin, comme indiqué supra, le conseil d'administration de la FAA ne dispose d'aucune information documentée sur la gestion des SCI, ni d'éléments succincts sur leur situation financière alors que la FAA détient plus de 99 % de leur capital social.

Au vu des éléments qui précèdent, et des intérêts communs des SCI et de la FAA, l'Agence considère que ces relations complexes et peu documentées devraient faire l'objet de conventions. Par ailleurs, elle souligne le manque de transparence quant aux relations qui régissent ces différentes structures.

La Fondation s'assurera enfin que les avances en compte-courant accordées à ces différentes SCI (1,2 M€ sans mouvement depuis plusieurs années) ne constituent pas, de fait, un risque de pérennité à terme.

2.2.6 Gouvernance financière

La FAA est très largement financée par des fonds publics de l'État, des collectivités locales, des conseils départementaux ou de l'assurance maladie ainsi que par la contribution des familles aux différentes prestations. En 2016, ces ressources ont avoisiné les 102 millions d'euros soit 82 % du montant total des ressources de la Fondation. Les produits provenant de la générosité du public sont quant à eux très marginaux (0,1 %). Depuis 2014, les Établissements et Services d'Aide par le Travail (ESAT) de la Fondation sont habilités à percevoir la taxe d'apprentissage.

Le trésorier, qui est administrateur et membre du bureau, suit et contrôle le fonctionnement financier de la Fondation. Celui-ci a notamment la responsabilité de la préparation et de l'exécution du budget, l'établissement des comptes annuels, l'établissement des déclarations fiscales et sociales, la tenue des livres de comptes et le paiement des dépenses. Il rend compte de sa mission au bureau et au conseil d'administration.

Il peut déléguer ses fonctions au directeur général qui peut lui-même subdéléguer ces fonctions à des salariés de la Fondation.

Selon les statuts, le conseil d'administration approuve les comptes annuels et adopte le rapport sur la situation morale et financière de la FAA. La lecture des procès-verbaux de réunion du conseil d'administration ne permet pas de s'assurer que ces sujets sont véritablement abordés ou de manière succincte ; l'Agence rappelle que les administrateurs doivent impérativement avoir une information précise de l'exécution budgétaire annuelle et que cette dernière doit nécessairement être retranscrite dans les procès-verbaux. Le conseil d'administration, en date du 2 juillet 2014 a mandaté le bureau pour valider les budgets des établissements.

Selon les procès-verbaux de réunion examinés sur la période 2014-2016, seul le budget prévisionnel 2016 du siège a fait l'objet d'une délibération par le conseil d'administration de janvier 2016. De nouveau, l'ANCOLS observe qu'aucun débat concernant l'approbation du budget par le conseil d'administration ne figure dans le compte-rendu.

2.3 CONCLUSION

L'Agence a noté une série d'exemples illustrant les limites de la gouvernance de la FAA.

Si la FAA a mis en œuvre un système de management par la qualité relativement mature, des progrès substantiels sont en revanche nécessaires en matière de maîtrise des risques. S'agissant de bonne gouvernance, le conseil d'administration de la FAA doit savoir où se situent les risques au sein de son organisation et ce qui est entrepris pour les maîtriser. C'est la direction qui doit instaurer un cadre de gestion des risques et veiller à ce qu'il soit mis en œuvre de manière systématique et formalisé.

La Fondation, qui exerce une mission d'intérêt général et qui est contrôlée par un pouvoir adjudicateur, ne respecte pas les règles en matière de commande publique.

La FAA détient directement ou indirectement des participations majoritaires dans des SCI. De manière générale, les délibérations du conseil d'administration ne comprennent aucune indication quant à la santé financière et aux résultats de ces sociétés. De surcroît, les dossiers juridiques de ces sociétés ne sont pas tenus à jour. La FAA ne formalise pas, au travers de conventions, ses relations avec les SCI. Elle ne distingue pas dans les missions de ses salariés, celles qui sont faites pour son compte de celles qui sont susceptibles de prendre la forme d'une mise à disposition au bénéfice de tiers.

Enfin, la Fondation devra veiller à ce que les avances en compte-courant accordées à ces SCI ne fragilisent pas sa propre situation financière.

3. PATRIMOINE

3.1 CARACTÉRISTIQUES DU PATRIMOINE

3.1.1 Description et localisation du parc

Depuis quelques années, la FAA se situe dans une phase significative d'expansion du nombre d'établissements gérés (16 % entre 2012 et 2015), en mettant l'accent sur des problématiques nouvelles pour elle, en particulier l'accueil des personnes autistes et celui des personnes handicapées vieillissantes.

La FAA ne dispose pas d'un logiciel spécifique de gestion de patrimoine. Elle gère et pilote son parc immobilier au travers de tableurs bureautiques classiques dont les éléments communiqués à l'ANCOLS attestent d'une fiabilité limitée et d'une certaine difficulté dans la gestion des données représentant la connaissance du parc. C'est donc de manière empirique, à partir de données de toute nature, pour lesquelles l'Agence souligne au passage la difficulté ou l'impossibilité de comptage et de rapprochement aisé des données, que le tableau inséré plus loin dessine les contours du parc immobilier de la FAA à fin 2016. L'expression « parc immobilier » doit être prise dans deux acceptions différentes : l'ensemble des immeubles possédés par la FAA et qui constitue la part de son patrimoine au sens juridique du terme, mais également l'ensemble des immeubles donnés en gestion à la FAA.

La FAA gère ainsi :

- plusieurs lieux d'hébergement et des logements pour adultes : Foyers de vie ou Foyers occupationnels, Foyers d'hébergement, Résidences pour personnes vieillissantes, Maisons-Relais, Résidences Accueil ;
- des Services d'Accompagnement à la Vie Sociale (SAVS) et des Services d'Accompagnement Médico-Sociaux pour Adultes Handicapés (SAMSAH) ;
- des établissements d'accueil, d'accompagnement et de soins spécialisés : Maisons d'Accueil Spécialisées (MAS), certaines d'entre elles en partenariat avec des services spécialisés en psychiatrie ; des Services d'Accueil de Jour et des Foyers d'Accueil Médicalisé (FAM) ;
- des sites et lieux permettant l'accompagnement, le soin et la scolarisation d'enfants et de jeunes adultes : des Instituts Médico-Éducatifs (IME) pour l'accueil d'enfants et d'adolescents ; un SESSAD ;
- des Groupes d'Entraide Mutuelle (GEM) ;
- des lieux d'insertion et d'accompagnement par le travail : Centres d'Initiation au Travail et aux Loisirs (CITL) ; des Établissements et Services d'Aide par le Travail (ESAT) ; une entreprise adaptée.

3.1.2 Description et localisation du parc immobilier

	Total	Nombre d'établissements et services médico-sociaux au 31/12/2016		Nombre de places
		En propriété et en gestion	En gestion	
Établissements et services d'Aide par le Travail (ESAT)	8	7	1	773
Centres d'Initiation au Travail et aux Loisirs (CITL) / Centre d'accueil de jour (CAJ) et services d'accueil de jour (SAJ) / Section d'animation	5	4	1	147
Foyers de vie, d'hébergement ou médicalisés	19	8	11	542
Groupes d'Entraide Mutuelle (GEM)	4	0	4	118
Instituts Médico-Éducatif (IME) et SESSAD	3	3	0	133
Maisons d'Accueil Spécialisées (MAS)	8	2	6	389
Pensions de famille	8	5	3	193
Services d'Accompagnement à la Vie Sociale (SAVS)/Services d'Accompagnement Médico-Sociaux pour Adultes Handicapés (SAMSAH)	11	3	8	559
Total	*66	32	34	2 854

Source : données de la Fondation des Amis de l'Atelier.

* dont 24 structures conventionnées (cf. § 4.2.2).

Le parc géré par FAA se situe à 90 % sur la région Île-de-France et à 10 % sur le département de la Haute-Vienne.

La FAA et les SCI Louveau et Châtenay-Égalité sont respectivement propriétaires de ce parc à hauteur de 48 % et de 9 %, le solde étant la propriété principalement de bailleurs sociaux.

La FAA dispose également d'un parc de logements isolés comprenant une cinquantaine de logements, dont 24 conventionnés, et dont deux-tiers environ sont la propriété de la Fondation et un tiers, la propriété de la SCI Châtenay-Égalité.

Par ailleurs le site administratif à Châtenay-Malabry, d'une superficie de plus de 1 100 m², est composé de plusieurs bâtiments dont la FAA, la SCI Châtenay-Égalité et la SCI Louveau sont respectivement propriétaires de 112 m², 203 m² et 804 m².

Enfin, le parc immobilier de la FAA comprend un parc locatif privé composé de sept biens dont la gestion est confiée à un administrateur de biens.

La FAA détient également dans son patrimoine deux logements de fonction, affecté au directeur administratif et financier et à un directeur d'établissement.

Le directeur administratif et financier habite dans un appartement de 41 m² à Châtenay-Malabry (92), en contrepartie de la déclaration d'un avantage en nature de 365,20 € mensuel.

Le directeur d'établissement habite une maison de 101 m² à Combs-La-Ville (77), en contrepartie de la déclaration d'un avantage en nature de 798,20 € mensuel.

Fin 2015, les constructions et les terrains représentent 106 M€ soit 48 % du total du bilan et ceux-ci sont majoritairement entrés dans le patrimoine de la FAA, suite à la donation consentie par l'association des Amis de l'Atelier qui s'est faite sur la base de la valeur nette comptable des biens à fin février 2011. Aucune estimation globale de la valeur actualisée du patrimoine n'est disponible.

3.1.3 Données sur la vacance et la rotation

Les données sur l'occupation des logements conventionnés sont insuffisamment maîtrisées par le siège. Selon un recueil déclaratif de données, le siège de la FAA n'a pas été en mesure de communiquer le taux de rotation des logements conventionnés au motif d'un turnover trop important des locataires. Cette information serait connue a priori uniquement par chaque établissement mais ne serait pas centralisée au siège. L'organisme aurait tout intérêt à disposer de ces indicateurs pour une meilleure maîtrise de ses activités.

Par ailleurs, le nombre de logements vacants n'a pu être fourni, s'agissant des MAS et des foyers. Quand bien même la FAA n'a qu'exceptionnellement des logements non occupés (décès récents, patients hospitalisés), et malgré le fait que le taux d'occupation de ces établissements fasse l'objet d'un suivi régulier par les financeurs, cet indicateur pourrait utilement être suivi par le siège.

Le changement d'usage d'un logement conventionné, dont la FAA est le bailleur, n'est pas conforme à l'article L. 353-5 du CCH.

Concernant les autres hébergements, la FAA déclare dix logements vacants à fin 2016, dont huit pour les appartements isolés, un pour les maisons-relais et un pour les résidences d'accueil. Cependant il convient de noter que, selon les informations recueillies auprès de la direction générale, deux logements isolés sont non occupés depuis décembre 2016, et que quatre autres logements sont vides en vue de leur conversion pour agrandissement du siège administratif de la FAA. Un logement a également été transformé en salle d'activité pour un foyer, et un autre est utilisé au titre de stage pour tester la capacité à l'autonomie de la personne. Selon les articles L. 443-11 et L. 443-15 du CCH, seuls les organismes HLM et les SEM peuvent, sous certaines conditions, changer l'usage des locaux des logements conventionnés. Les autres catégories de bailleurs, et donc en l'espèce la Fondation, sont tenues de respecter les termes de la convention jusqu'à la date de son expiration. Par ailleurs, au travers d'un document de la direction générale adjointe chargée des établissements et de la qualité, il est fait mention que les occupants des résidences d'accueil y sont logés en moyenne depuis 2010 et qu'il n'y a pas de place vacante. L'ANCOLS souligne à nouveau le manque de fiabilité des informations déclarées.

3.2 STRATÉGIE PATRIMONIALE

La stratégie immobilière sous contrainte budgétaire ne facilite pas une vision d'ensemble cohérente des investissements.

3.2.1 Politique patrimoniale

Le projet institutionnel couvrant la période 2014-2019, n'a pas tracé d'orientation d'ensemble en matière patrimoniale. La FAA a mis en place une commission patrimoine.

Les cessions immobilières, intervenues ces dernières années, ne sont bien souvent qu'une succession de décisions ponctuelles prises en fonction des besoins, des opportunités et des contraintes, au fil des opérations immobilières. La Fondation précise que ces cessions correspondent à des actifs ne présentant pas d'intérêt particulier.

3.2.2 Maintenance du patrimoine

Il n'existe pas de direction de l'immobilier, et la fonction « gestion du patrimoine » n'est pas organisée en tant que telle et fait appel à l'intervention de plusieurs directions. Selon les informations recueillies auprès de la direction générale, les directeurs d'établissement assurent la gestion technique et courante des biens (entretien, travaux) sous la supervision de la direction générale. Un coordinateur de travaux, basé au siège, intervient le cas échéant en soutien aux établissements. La direction administrative et financière assure le suivi comptable. La direction du développement et de l'innovation peut également intervenir.

Un plan pluriannuel d'investissements (PPI) par site est soumis annuellement pour approbation à chaque financeur. Le directeur d'établissement reste compétent pour la conduite des opérations, une fois le budget d'investissement approuvé par le financeur.

Le conseil d'administration délibère rarement sur les programmes d'investissement et notamment sur les dépenses d'investissement.

En vertu du document unique de délégation de pouvoir et de signature, le directeur d'établissement est responsable des conditions d'hygiène et de sécurité, tant vis-à-vis du personnel que de toute personne accueillie ou ayant accès à l'établissement. Les dossiers techniques des logements, amiante, performance énergétique, plomb, ascenseurs... sont conservés par les établissements et ceux-ci ne font l'objet d'aucun contrôle par le siège. Selon la direction de la FAA, s'agissant d'établissements classés Établissement Recevant du Public (ERP), ces éléments sont régulièrement contrôlés par les mairies par le biais des commissions de sécurité. En l'espèce, dans le rapport d'activité 2016 du foyer Les Robinsons, il est relaté que suite à une visite de la commission communale de sécurité en novembre 2016, un avis favorable a été accordé à la poursuite de l'exploitation de cet établissement mais onze réserves ont été formulées. Si selon ce rapport, la majorité des réserves a été levée, la question du déverrouillage des issues de secours n'est pas tranchée à ce jour, compte tenu d'un risque de fugues des occupants.

3.3 EXERCICE DE LA FONCTION DE MAÎTRISE D'OUVRAGE

L'activité de développement immobilier s'exerce au travers de l'aménagement d'établissements médico-sociaux n'entrant pas dans le périmètre des logements conventionnés. La fonction maîtrise d'ouvrage n'est donc pas aujourd'hui portée par la FAA mais par des bailleurs sociaux. La Fondation n'ayant pas réalisé

d'opération MOI depuis sa création, elle n'a pas mis en place un service dédié à cette activité. Par ailleurs, elle n'a pas établi d'analyse prévisionnelle démontrant un besoin particulier de développement (cf. § 5.3.9).

3.4 CONCLUSION

La FAA possède une vision stratégique du développement et de la remise à niveau de son patrimoine immobilier insuffisante, alors que ce dernier occupe un enjeu central notamment en termes financiers. Il paraît indispensable que le conseil d'administration puisse s'appuyer sur une véritable politique immobilière et qu'il en assure le suivi en fonction des enjeux et des risques identifiés. La mise en place du CPOM et sa généralisation à l'ensemble des établissements devrait à termes faciliter l'approche souhaitée.

La fonction immobilière gagnerait à être mieux structurée, car la multiplicité des acteurs et l'atomisation des rôles plus ou moins bien identifiés représentent un risque certain pour la Fondation.

La FAA ne possède pas d'outil informatique fiable de connaissance et de gestion de son parc immobilier qui lui permet notamment de tenir l'inventaire des biens, de suivre son évolution et d'en assurer la maintenance. Elle doit exercer une gestion plus dynamique de son parc immobilier par la mise en place d'outils permettant d'apprécier la performance au regard de la stratégie.

4. POLITIQUE SOCIALE ET GESTION LOCATIVE

4.1 CARACTÉRISTIQUES DES POPULATIONS LOGÉES

Au travers de la diversité de ses établissements, la FAA accueille, accompagne et soigne des personnes en situation d'exclusion ou de difficultés d'insertion sociale et professionnelle, en raison notamment de handicap psychique ou mental, mais également au sein de son pôle enfance, des enfants, des adolescents et jeunes adultes atteints de troubles du spectre autistique.

4.2 ACCÈS AU LOGEMENT

4.2.1 Connaissance de la demande

Les Maisons Départementales des Personnes Handicapées (MDPH) sont chargées de l'accueil et de l'accompagnement des personnes handicapées et de leurs proches. Il existe une MDPH dans chaque département, fonctionnant comme un guichet unique pour toutes les démarches liées aux diverses situations de handicap. Les MDPH ont pour vocation, entre autre, de simplifier les démarches permettant de bénéficier d'une orientation vers un établissement ou un service.

Les places en établissement sont attribuées à des personnes orientées par les MDPH après notification de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) qui prononce une décision d'orientation pour un type d'établissement ou de service sur la base d'une évaluation réalisée par une équipe pluridisciplinaire, des souhaits exprimés par la personne handicapée ou son représentant légal.

La direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL), les conseils départementaux, les Services Intégrés d'Accueil et d'Orientation (SIAO), les centres médico-psychologiques

(CMP) et les mairies interviennent également pour orienter les personnes vers la solution d'hébergement la plus adaptée à leur situation familiale ou sociale.

4.2.2 Politique d'occupation du parc de l'organisme

Sur les 66 établissements et services relevant du secteur médico-social et du secteur du logement, vingt-quatre sont conventionnés à l'aide personnelle au logement (APL) pour 709 places. Il s'agit de quatre maisons d'accueil spécialisées, douze foyers, huit pensions de famille.

Selon l'acte de donation de 2011 de l'association des Amis de l'Atelier à la FAA, il est stipulé au paragraphe I « formalités relatives aux conventions APL » que la FAA fera son affaire personnelle de la régularisation de tout avenant aux conventions APL grevant les biens immobiliers découlant du transfert de propriété. N'ayant pas été en mesure de produire la majorité des avenants aux conventions APL, la FAA n'a, a priori, pas respecté cette clause dans son intégralité.

4.2.2.1 Maisons d'accueil spécialisées

Les maisons d'accueil spécialisées (MAS) sont des lieux de vie pour personnes adultes en situation de handicap mental et/ou psychique, nécessitant un accompagnement permanent pour les actes de la vie quotidienne ainsi qu'une surveillance médicale et des soins constants. La MAS fonctionne sur un mode d'internat, elle propose également des accueils temporaires et des accueils de jour.

4.2.2.2 Foyers

Les foyers d'hébergement sont des lieux de résidence et d'accompagnement en fin de journée et en fin de semaine pour les personnes adultes handicapées qui exercent une activité pendant la journée, en milieu ordinaire, dans un service d'aide par le travail ou dans une entreprise adaptée.

Les foyers de vie sont des lieux hébergeant des personnes adultes dont le handicap ne permet pas ou plus d'exercer une activité professionnelle, y compris en milieu protégé.

Les foyers de vie mettent en œuvre des soutiens médico-sociaux destinés aux adultes handicapés qui disposent d'une certaine autonomie et qui ne relèvent pas d'une admission en foyers d'accueil médicalisés (FAM) ou en MAS, mais qui ne sont pas aptes malgré tout à exercer une activité professionnelle, même en milieu protégé.

Les FAM sont des établissements accueillant des adultes en situation de handicap, dont la dépendance les rend inaptes à toute activité à caractère professionnel et nécessite un accompagnement pour la plupart des actes de la vie quotidienne. Ces personnes requièrent un soutien et une stimulation constante.

4.2.2.3 Pensions de famille

Les pensions de famille comprennent deux maisons-relais et six résidences d'accueil qui constituent une modalité particulière de résidence sociale qui s'inscrit dans une logique de logement durable, sans limitation de durée, et offrant des espaces collectifs. Ces établissements permettent à des personnes en situation de handicap psychique stabilisé et rencontrant des difficultés dans l'organisation de leur vie quotidienne, relationnelle et sociale d'accéder à un logement autonome au sein d'une structure de taille réduite tout en bénéficiant de la présence quotidienne d'un hôte ou d'un couple d'hôtes.

4.2.2.4 Logements isolés

Outre les établissements visés supra, la FAA dispose également de vingt-quatre logements isolés conventionnés à l'APL.

4.2.3 Gestion des attributions

Le processus d'admission à la FAA distingue plusieurs types de situations.

Dans les MAS et les foyers de la FAA, la personne en situation de handicap doit bénéficier d'une notification de la CDAPH préconisant le type d'établissement ou de service vers lequel elle doit s'adresser. L'admission est prononcée par le directeur de l'établissement après identification des besoins de la personne accueillie et après avis de la commission d'admission de l'établissement qui peut être composée du directeur, du psychologue du médecin et d'un chef service de l'établissement. Cependant, selon les informations recueillies auprès d'un directeur départemental, il n'existe pas de commission d'admission dans chaque établissement. La FAA n'a pas été en mesure de produire les documents définissant la composition et le fonctionnement de la commission d'admission ni les comptes-rendus écrits des délibérations de cette dernière. En phase contradictoire, l'organisme a indiqué que tous ses établissements médico-sociaux avaient une commission d'admission.

Les conditions d'attribution des locaux à usage privatif ou lits des résidences sociales obéissent aux règles définies par l'article L. 441-1 du C.C.H, et concernent, en l'espèce, les personnes en situation d'handicap ou les familles ayant à leur charge une personne en situation de handicap.

Les critères d'attribution d'un logement dans la pension de famille dépendent certes du projet social spécifique de chaque structure, des contingents de l'État, de la demande, mais les modalités de choix des personnes accueillies ne répondent pas à un profil type de résident. Cependant, le gestionnaire veille à un peuplement équilibré au sein de la structure. Selon la circulaire du 10 décembre 2002 relative à ce type de structure, les règles d'attribution de logements doivent faire l'objet d'une décision collégiale prise entre le gestionnaire, les réservataires et les services qui auront orienté vers la maison relais les futurs pensionnaires. Au sein de la FAA, le rôle de gestionnaire revient au directeur d'établissement. Dans les faits, selon les informations recueillies auprès de la direction de la maison-relai du Plessis-Robinson, c'est le directeur de l'établissement qui statue en dernier ressort sur la demande après avis des partenaires et rencontre de la personne.

Par ailleurs, les personnes ou famille entrant dans les locaux doivent disposer de faibles ressources annuelles. Enfin, les personnes accueillies doivent répondre à des caractéristiques définies par le projet social de la structure.

Les logements isolés sont attribués aux personnes en situation de handicap mentale ou psychique, suivies par les services d'accompagnement à la vie sociale (SAVS) de la FAA sur proposition de leur directeur. La FAA déclare que les décisions d'attribution sont prises depuis début 2017 dans un cadre concerté au sein d'une commission d'admission composée de cinq personnes : la directrice générale, deux personnes du pôle locatif, un coordonnateur de travaux et un directeur d'établissement. Cependant, la Fondation n'a pas été en mesure de produire les documents définissant la composition et le fonctionnement de la commission d'admission pas plus que les comptes-rendus écrits des délibérations. Il n'existe également pas de procédure écrite concernant les critères d'attribution.

4.2.3.1 Gestion des contingents

La majorité des conventions APL des résidences sociales prévoit que le préfet peut réserver une part pouvant aller de 25 % à 30 % du total des logements à usage privatif ou lits de la résidence, indépendamment d'éventuelles réservations conventionnelles. Un document d'octobre 2016 de la directrice générale adjointe chargée des établissements et de la qualité permet d'observer que le contingent préfectoral de réservation des logements est respecté et que les réservations conventionnelles varient selon les établissements de 0 à 60 %.

Pour les foyers et les appartements isolés, deux conventions prévoient un contingent préfectoral mais dans les faits, la FAA n'a pas respecté ce dernier.

4.2.4 Titres d'occupation

Dans les maisons-relais et résidences d'accueil, la FAA établit un titre d'occupation avec le résident. Le titre d'occupation, aussi appelé contrat de résidence, est conclu pour une durée d'un mois renouvelable par tacite reconduction, pour des périodes de même durée à la volonté du seul résident.

La nouvelle trame du titre d'occupation, qui a été mise en œuvre en 2017, est relativement fidèle à la convention type APL d'août 2014 prévue par le décret n° 2011-356 du 30 mars 2011. Elle mériterait d'être plus précise sur certains points (adresse précise du logement, proposition de relogement en cas de cessation totale d'activité de l'établissement). L'ANCOLS observe que les titres d'occupation, jusqu'alors utilisés par la FAA, n'étaient que partiellement conformes aux dispositions prévues par le décret relatif aux conventions APL « résidences sociales » types. Par exemple, n'étaient pas mentionnées les conditions spécifiques d'admission, les obligations réciproques en cas d'absence prolongée, les conditions d'exécution des travaux et de relogement.

Dans les foyers et les MAS, la FAA établit un contrat de séjour avec l'occupant des lieux. Le titre d'occupation est conclu pour une durée indéterminée sauf dans le cadre d'un accueil temporaire. Cependant, la convention type prévue par le décret relatif aux conventions APL « foyers pour personnes handicapées ou personnes âgées » prévoit une durée d'un mois renouvelable par tacite reconduction à la seule volonté du résident.

Dans les logements isolés sans espace collectif, les locataires signent un contrat de location conclu pour une durée de trois années, celui-ci étant reconductible. Ce contrat est régi par les dispositions de la loi du 6 juillet 1989.

Dans les logements, bénéficiant d'équipements communs, le résident signe un contrat de résidence qui est conclu pour une durée d'un mois, renouvelable par tacite reconduction, à la seule volonté du résident ou à défaut de son représentant légal, pour des périodes de même durée.

4.2.5 Redevances

Les FAM obéissent à des règles de double tarification : un tarif pour les prestations de soins et un tarif couvrant les frais d'hébergement. L'assurance maladie finance de manière forfaitaire l'ensemble des dépenses afférentes aux soins, aux personnels médicaux et paramédicaux. La Commission Départementale d'Aide Sociale fixe un prix de journée correspondant aux frais d'hébergement et d'entretien à la charge de la personne accueillie, en fonction des dispositions réglementaires et des ressources du résident. Cette contribution est révisée annuellement selon l'évolution des ressources de la personne accueillie. La FAA établit, pour le compte du département, une facture au nom du résident du montant de la contribution à l'hébergement. Cette contribution est ensuite reversée au conseil départemental.

Pour les foyers de vie, le prix journalier correspond à un tarif hébergement unique, fixé par le conseil général du département. Ce tarif demeure à la charge du résident sauf si celui-ci relève de l'aide sociale. Dans ce cas, c'est le conseil général qui règle tout ou partie du prix de journée.

Pour les MAS, le prix de journée comporte deux lignes tarifaires : le tarif journalier et le forfait journalier. Le tarif journalier est fixé par arrêté de l'ARS dont dépend l'établissement. Ce tarif est à la charge de la caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) du résident, sauf si les frais peuvent être pris en charge par sa compagnie d'assurance ou sa mutuelle. Le forfait journalier correspond à une participation financière aux frais

d'hébergement et d'entretien. Ce forfait s'élève à 18 euros et reste à la charge du résident. Il peut aussi être pris en charge par la CPAM si le résident bénéficie de la couverture maladie universelle (CMU).

Concernant les pensions de famille, chaque mois, la FAA établit et remet au résident un avis d'échéance indiquant le montant de la redevance (loyer et de charges locatives récupérables) ainsi que le montant de l'aide APL. Concernant une facture émise pour un résident de la résidence « La maison heureuse », l'Agence observe que le forfait repas et vie courante ne fait pas l'objet d'une facturation séparée.

Pour les logements isolés bénéficiant d'équipements communs, le locataire s'acquitte mensuellement, sur la base d'un avis d'échéance, d'une redevance correspondant à l'équivalent-loyer et charges sous déduction, le cas échéant, du montant de l'aide APL lorsque celle-ci est versée directement à la FAA.

Pour les autres logements isolés, le locataire s'acquitte mensuellement d'un loyer et des charges locatives sur la base d'un avis d'échéance. Une quittance est remise au locataire qui en fait la demande.

Suivant la taille des logements, les loyers et charges mensuels varient de 238 € à 400 €, la facturation étant réalisée sur la base des ressources du bénéficiaire.

Chaque année, la FAA déclare les informations relatives à l'ensemble des logements locatifs isolés pour mise à jour du Répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux (RPLS). Au titre de la déclaration 2017, l'intégration des données a révélé un loyer supérieur au loyer maximal de la convention APL pour 8 logements. Les dépassements s'échelonnant de 0,4 % à 19,8 %. La FAA justifie ces anomalies par le fait que ces appartements bénéficieraient d'un accompagnement à domicile par les établissements médico-sociaux de la Fondation. L'ANCOLS considère que cette justification n'est pas recevable et que les différentes prestations offertes (logement ou activité sociale ou médico-sociale) doivent être différenciées.

4.3 TRAITEMENT DES CRÉANCES

Les principales créances de la Fondation, correspondant aux dotations et produits de tarification¹, aux prestations vendues et aux loyers sont :

Créances d'exploitation (k€)	2012	2013	2014	2015	2016
Clients organismes financeurs	17 131	13 088	18 049	14 883	12 049
Autres créances commerciales ²	1 562	1 687	1 439	1 300	1 630
Créances parents et locataires	708	767	774	687	823
Clients douteux	839	753	861	992	1 003
TOTAL	20 440	16 295	21 123	17 862	15 505
Produits d'exploitation ³	109 207	111 896	117 929	129 653	125 575
Créances en % des produits d'exploitation	18,7 %	14,6 %	17,9 %	13,8 %	12,3 %

Source : état des échéances, des créances et des dettes.

Le pourcentage des créances par rapport aux produits d'exploitation au 31 décembre est en diminution sur la période 2012-2016, passant de 18,7 % en 2012 à 12,3 % en 2016. Cette évolution favorable s'explique par une amélioration sensible des créances auprès des organismes financeurs qui diminuent de près de 30 % entre 2012 et 2016. Les dotations et produits de tarification représentent près de 80 % des produits d'exploitation en 2016 et les créances d'exploitation correspondantes à 78 % des créances totales.

¹ Les dotations comprennent les dotations globales ARS, ESAT, conseils départementaux... et les produits de tarification concernent les prix de journée et dotations de soins...

² Les créances commerciales proviennent essentiellement des productions vendues des ESAT.

³ Les produits d'exploitation sont détaillés au §. 5.2.1.

Les services comptables de la Fondation ont mis en œuvre des moyens supplémentaires permettant de faire un travail de relance en collaboration avec les établissements à partir de 2015. La FAA a recruté un comptable en charge spécifiquement de la saisie des factures d'achat afin de permettre aux comptables chargés du recouvrement de dégager du temps pour relancer les débiteurs. Des négociations ont été effectuées auprès des organismes financeurs pour adapter et homogénéiser au mieux les pièces justificatives de paiement.

Ces différentes actions ont permis de diminuer le niveau global des créances sur la période 2012-2016.

La Fondation n'a cependant mis en place ni procédure formalisée, ni tableau de bord pour améliorer les modalités de recouvrement des créances (cf. § 2.2.5 « Relations intra-groupes »).

Il est constaté que la Fondation a signé, avec le département de l'Essonne, 13 protocoles d'accord fin 2016 pour le paiement échelonné sur 3 ans de créances représentant un montant global de 1 670 k€ datant de 2015. L'Agence observe que, compte tenu de la qualité du financeur, la FAA n'avait pas jugé nécessaire fin 2015 de déprécier ces mêmes créances.

L'augmentation des créances parents et locataires (+ 16,2 %) et des autres créances commerciales (+ 4,4 %) impacte peu le niveau global des créances, du fait qu'elles ne représentent respectivement que 5,3 % et 10,5 % des créances totales. Le déploiement, en 2017, du nouveau SI devrait permettre la réalisation de statistiques et l'utilisation des bases de données pour assurer un meilleur suivi de la gestion des créances (cf. § 2.2.4.6).

La gestion des impayés est tenue à partir de tableaux Excel. Les créances douteuses représentent fin 2016 près de 41 % des créances commerciales et des créances auprès des parents et locataires. Sauf à envisager l'existence de créances douteuses auprès des organismes financeurs, ce pourcentage apparaît particulièrement élevé.

En 2016, les pertes sur créances irrécouvrables s'élèvent à 59,6 k€ (387,7 k€ en 2015) soit 6 % des créances douteuses. Le passage en pertes des créances irrécouvrables ne fait pas l'objet d'une validation par le conseil d'administration. Une telle pratique serait de bonne gestion afin que cette instance puisse être informée du volume et des motifs des pertes constatées.

4.4 CONCLUSION

Les personnes logées dans les établissements de la FAA sont principalement orientées par les services sociaux de l'État et des collectivités territoriales, la décision d'admission étant cependant laissée à la discrétion du directeur d'établissement. Dans un souci de plus grande transparence, les conditions d'attribution des logements isolés mériteraient d'être mieux formalisées.

La Fondation a entrepris des actions ayant pour objectif de diminuer le volume des créances mais elle doit poursuivre ses efforts pour améliorer leur recouvrement, notamment des créances parents et locataires. Le déploiement du nouvel outil informatique devrait permettre un meilleur suivi du recouvrement des créances.

5. TENUE DE LA COMPTABILITÉ ET ANALYSE FINANCIÈRE

5.1 CONTEXTE JURIDIQUE ET FINANCIER

Le commissaire aux comptes a certifié sans réserve les comptes annuels de la période 2012-2016 à la fin des exercices.

L'établissement des états financiers est notamment régi par le règlement CRC n° 99-01 du 16 février 1999 et le décret n° 2003-1010 du 22 octobre 2003 applicable aux établissements du secteur sanitaire et social gérés par des organismes privés à but non lucratif (M 22).

La Fondation présente chaque année, dans son rapport financier, la quote-part du résultat de l'exercice relative à la gestion des établissements et services sous contrôle d'une autorité publique. Une ventilation des résultats par établissement a été présentée à l'ANCOLS pour l'exercice 2016.

La totalité de l'activité et des contrats de gestion de l'Association a été transmise à la Fondation avec effet rétroactif au 1^{er} mars 2011. L'exercice clos le 31 décembre 2012 est le premier exercice de 12 mois de la Fondation. Le contrôle de l'ANCOLS effectué au seul niveau de la Fondation, couvre la période des exercices 2012 à 2016.

5.2 TENUE DE LA COMPTABILITÉ

La comptabilité et le suivi financier sont gérés au siège de la Fondation sauf pour les ESAT (Établissements et d'Aide par le Travail) qui assurent leur propre comptabilité (7 comptables pour 8 ESAT). Le siège assure l'agrégation des comptes des différents établissements et du siège.

La direction administrative et financière (DAF) de la Fondation des amis de l'atelier, sous la responsabilité d'un directeur recruté en 2015, regroupe les services comptabilité, contrôle de gestion et informatique. Le service comptable compte onze ETP dont un responsable comptable, son adjoint et neuf comptables. En 2017, certains comptables assurent les fonctions de référents pour les thématiques liées à la trésorerie, la comptabilité générale et la facturation aux financeurs. Le service de contrôle de gestion regroupe trois ETP, dont un poste vacant au moment du contrôle.

Les procédures de contrôle interne relatives à l'élaboration et au traitement de l'information financière et comptable restent encore insuffisamment développées (cf. § 2.2.5 « *Relations intra-groupes* »).

La Fondation n'a été en mesure de présenter ni l'inventaire physique des immobilisations, ni la procédure permettant à la DAF de s'assurer de la réalité de la valorisation des actifs. Quelle que soit l'organisation adoptée (centralisé ou décentralisé au niveau des établissements), un suivi rigoureux de l'inventaire nécessite la mise en place d'un processus formalisé entre les établissements et la DAF identifiant le rôle de chacun pour s'assurer de la fiabilité et de la réalité de l'actif.

5.3 ANALYSE FINANCIÈRE

5.3.1 Analyse de l'exploitation

Le tableau ci-dessous présente l'évolution de l'autofinancement⁴ sur la période 2012 à 2016 :

⁴ L'autofinancement net est la mesure des ressources tirées de son activité d'exploitation au cours d'un exercice (excédents des produits encaissables sur les charges décaissables) restant à sa disposition après remboursement des emprunts (à l'exclusion des remboursements anticipés).

En k€	2012	2013	2014	2015	2016
Produits d'exploitation	109 207	111 896	117 929	129 653	125 575
<i>dont dotations et produits de tarification</i>	85 590	88 266	92 873	103 584	98 998
<i>dont prestations de services</i>	11 607	11 751	12 384	12 244	12 375
<i>dont ventes de marchandises et production vendue</i>	2 139	2 058	2 131	2 153	2 515
<i>dont autres produits d'exploitation</i>	9 872	9 821	10 541	11 672	11 686
Charges d'exploitation	98 806	103 173	107 856	112 646	115 478
<i>dont dépenses de personnel</i>	66 301	69 466	72 917	74 969	77 801
Engagements à réaliser sur ressources affectées	0	295	487	8 051	200
Flux financier	135	222	252	226	226
Flux exceptionnel	28	272	716	728	634
Annuités d'emprunts	3 819	4 186	4 324	4 166	9 398
<i>Intérêts</i>	1 471	1 399	1 143	899	743
<i>Remboursements d'emprunts</i>	2 348	2 786	3 181	3 267	8 655
Autofinancement net	6 746	4 735	6 231	5 745	1 359
% du chiffre d'affaires	6,18%	4,23%	5,28%	4,43%	1,08%

L'autofinancement net moyen de la FAA représente 4,2 % des produits d'exploitation sur la période 2012-2016. L'autofinancement est relativement stable sur les quatre premiers exercices. Les comptes 2016 sont, en revanche, impactés défavorablement par un remboursement anticipé d'emprunt. En effet, l'autofinancement de l'exercice 2016, s'il apparaît en diminution, reflète en réalité un désendettement de la fondation.

La CAF (capacité d'autofinancement financier) reste stable sur toute la période ainsi que le tableau ci-après l'indique :

En k€	2012	2013	2014	2015	2016
CAF	9 094	7 521	9 411	9 012	10 015
% du chiffre d'affaires	8,33 %	6,72 %	7,98 %	6,95 %	7,98 %

5.3.1.1 Étude des produits

Les produits d'exploitation progressent sur la période 2012-2016, passant de 109 207 k€ en 2012 à 125 575 k€ en 2016. Ils enregistrent une augmentation exceptionnelle des dotations et produits de tarification en 2015 du fait du versement par l'ARS Île-de-France en décembre 2015 d'un CNR (crédit non reconductible) du CPOM 2016-2020 pour un montant de 8 155 k€. Ces crédits, versés par anticipation, sont destinés à accompagner la Fondation dans ses projets d'extension d'activité, de formation, de désendettement et de fiabilisation de son système d'information pour la période allant du 1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2020. La répartition du CNR prévoit notamment un montant de 5 291 k€ pour le désendettement et 704 k€ pour le système d'information. Les ressources affectées à ce projet non engagées fin 2015 sont neutralisées par le compte 689 « engagements à réaliser sur ressources affectées » pour un montant de 8 051 k€.

Les services proposés aux occupants sont dépendants des fonds publics octroyés par les différents financeurs. En 2016, les produits sont constitués principalement des dotations et produits de tarification de ces derniers (80 % des produits d'exploitation). Les prestations de services, loyers, APL (Aides personnalisées au logement (1 898 k€), loyers (1 885 k€) représentent 10 % des produits d'exploitation. Les autres produits d'exploitation sont essentiellement constitués des compléments de rémunération des personnes handicapées des ESAT (7 820 k€) et des subventions d'exploitation (1 946 k€). Les flux financiers (226 k€ en 2016) sont peu importants compte tenu notamment de taux d'intérêt bas des placements de trésorerie.

5.3.1.2 Étude des charges

En 2016, les charges d'exploitation (115 478 k€) représentent 99 % des charges totales. Elles sont composées, pour plus de 67 %, des dépenses de personnel qui s'élèvent à 77 801 k€. Le fonctionnement spécifique des organismes médico-sociaux requiert un personnel important : l'effectif au 31 décembre 2016 s'élève à

1 869 salariés dont 77 % effectuent des tâches éducatives et médico-sociales. Les frais généraux sont constitués de frais administratifs et de fonctionnement des structures mais également de charges spécifiques (prestations alimentaires, produits pharmaceutiques, transport d'usagers, fournitures éducatives, achats pour les ateliers...). Les frais d'entretien de l'immobilier s'élèvent à 676 k€ en moyenne par an.

La Fondation établit chaque année un budget des frais de siège. Ceux-ci sont financés :

- d'une part par une quote-part fixée par l'ARS à hauteur de 3,48 % des charges brutes cumulées, hors crédits non pérennes, mesures exceptionnelles et quote-part des frais de siège,
- d'autre part, par les résultats des activités exercées en propre (notamment les activités commerciales des ESAT et la gestion du parc privé locatif).

En 2016, le budget du siège est à l'équilibre, compte tenu de charges d'un montant de 4 359 k€ couvert par des produits communs (financement 3,48 %) à hauteur de 3 938 k€, et par les résultats de la gestion propre à hauteur de 421 k€.

L'annuité des emprunts de l'exercice 2016 est en augmentation sensible par rapport à 2015 du fait d'un remboursement anticipé (RA) au 1^{er} avril 2016. Elle représente 9 398 k€ en 2016 (4 108 k€ corrigée du RA) contre 4 166 k€ en 2015.

5.3.2 Résultats comptables

Conformément aux dispositions de l'article R. 314-51 du CASF (Code de l'Action Sociale et des Familles), la Fondation fait apparaître distinctement les résultats sous contrôle et les résultats de la gestion propre. Ceux-ci se présentent ainsi :

Montant (en k€)	2012	2013	2014	2015	2016
Résultat comptable	2 900	392	-368	937	3 284
<i>Dont résultats sous contrôle de tiers financeurs⁵</i>	<i>2 212</i>	<i>976</i>	<i>-499</i>	<i>-819</i>	<i>1 550</i>
<i>Dont résultats de la gestion propre</i>	<i>688</i>	<i>-585</i>	<i>131</i>	<i>1 756</i>	<i>1 734</i>

Il est constaté des fluctuations importantes du résultat entre les établissements allant de 433 k€ à - 134 k€ et une moyenne de 53 k€ en 2016. Six établissements présentent un déficit. Le résultat de l'exercice 2016 ventilé par établissements a permis à l'Agence d'évaluer le résultat du secteur conventionné à l'APL à 855 k€.

5.3.2.1 Affectation du résultat

L'affectation du résultat annuel fait l'objet d'une délibération annuelle du CA. La partie du résultat sous contrôle de tiers financeurs fait l'objet de notifications motivées d'affectation intervenant par établissement, en général, dans un délai de deux ans. Les autorités compétentes peuvent, toutefois, rejeter les dépenses qui leur paraissent injustifiées. Par ailleurs, il est relevé des reprises sur exercices antérieurs importantes liées, selon la DAF de la Fondation, à des erreurs de calcul des dotations versées.

Il est, à cet égard, constaté que le processus de détermination et d'affectation du résultat est complexe (cf. § 2.2.3 « Fonctionnement des instances ») et l'information délivrée aux administrateurs est limitée.

⁵ Pour mémoire : la quote-part de résultat de l'exercice relative à la gestion des établissements et services sous contrôle d'autorités publiques fait l'objet d'une affectation à la Fondation elle-même, de la part de ces autorités.

À titre d'illustration, l'affectation du résultat de l'exercice 2014 a fait l'objet de rejets de dépenses pour un montant cumulé de 217 k€ et de reprises sur exercices antérieurs de 2 940 k€ pour un résultat comptable de 368 k€.

Ni le procès-verbal de clôture des comptes, ni le rapport de gestion ne renseignent sur la nature des reprises et des dépenses rejetées. Seul un tableau (sans totalisation de certaines colonnes) peu compréhensible est remis aux administrateurs.

L'ANCOLS invite la Fondation à, d'une part, présenter une information littéraire pour justifier le montant des reprises de dotation et des dépenses rejetées par les tiers financeurs et, d'autre part, proposer l'affectation du résultat de l'exercice ainsi modifié sur la base d'un tableau. Celui-ci pourrait utilement faire apparaître l'impact de cette affectation sur chacun des comptes de capitaux concernés en faisant ressortir la variation des comptes.

5.3.2.2 Fonds associatifs

Les fonds associatifs sont les suivants :

Montants (en k€)	2012	2013	2014	2015	2016
Fonds propres	49 577	52 198	53 105	56 011	63 272
Apports ou fonds associatifs	45 007	45 724	45 447	45 665	50 519
Réserve des plus-values nettes	7 258	9 662	10 112	10 887	11 473
Résultat excédentaire Gestion Propre	688	0	131	1 756	1 734
RN déficitaire	-3 376	-2 603	-2 585	-2 297	-454
Résultats déficitaires sous contrôle de tiers financeurs	0	-585	0	0-	0
Autres Fonds associatifs	11 982	10 862	11 214	11 674	13 369
Subventions d'équipement	2 117	2 047	1 979	2 257	2 394
Provisions réglementées	3 807	4 270	6 241	8 089	8 659
Résultat excédentaire sous contrôle tiers financeur	2 212	976	0	0	1 550
RN excédentaire affecté à réduction des charges d'exploitation	3 846	3 569	4 146	3 127	1 635
Résultats déficitaires sous contrôle de tiers financeurs	0	0	-499	-819	0
Droits acquis par les salariés non provisionnés	0	0	-653	-980	-869
TOTAL	61 559	63 060	64 319	67 685	76 641

Fin 2016, les fonds associatifs sont composés de 63 272 k€ de fonds propres, représentant les ressources appartenant définitivement à la Fondation, et de 13 369 k€ d'autres fonds associatifs.

Ils augmentent de 15 082 k€ sur la période 2012-2016 du fait principalement des résultats comptables enregistrés, soit 7 145 k€ dont 2 942 k€ au titre des plus-values comptables de cession d'actifs immobilisés, et de 5 239 k€ de subventions d'investissement.

5.3.3 Fonds de roulement net global

Le bilan fonctionnel fait apparaître le fonds de roulement net global suivant :

MONTANTS (en k€)	2012	2013	2014	2015	2016
Apports ou fonds associatifs	45 007	45 724	45 447	45 665	50 519
Réserves	7 258	9 662	10 112	10 887	11 473
Subventions d'investissement	2 117	2 047	1 979	2 257	2 394
Provisions réglementées	3 807	4 270	6 241	8 089	8 659
Amortissement des immobilisations	48 794	52 185	58 184	64 382	70 596
Emprunts et dettes financières diverses	59 298	60 116	57 058	56 225	48 217
Actifs immobilisés bruts	143 268	151 623	154 405	160 037	164 247
FONDS DE ROULEMENT D'INVESTISSEMENT	23 013	22 382	24 617	27 467	27 610
FONDS DE ROULEMENT D'EXPLOITATION	5 846	3 919	3 326	10 418	7 275
FONDS DE ROULEMENT NET GLOBAL⁶	28 859	26 302	27 943	37 885	34 885
Besoin (+) ou Ressource (-) en F.R. d'exploitation	7 179	2 082	5 431	1 482	-1 197
Besoin (+) ou Ressource (-) en F.R. hors exploitation	-1 899	-2 010	-1 663	-2 032	-1 804
BESOIN (+) OU RESSOURCES (-) EN FR	5 279	73	3 768	-551	-3 001
TRÉSORERIE	23 580	26 229	24 175	38 436	37 886
Concours bancaires	123	24	38	6	74
Trésorerie du Bilan Actif	23 703	26 253	24 212	38 442	37 960

Le FRNG augmente de 6 026 k€ sur la période 2012-2016. Il permet de financer les actifs immobilisés par des ressources de long terme. Il concourt au financement des besoins de l'activité à court terme sur la période 2012 à 2014. À partir de 2015, il est constaté une ressource en FR qui vient accroître la trésorerie.

5.3.4 Analyse du fonds de roulement d'investissement et du fonds de roulement d'exploitation

Le FRI correspond à la différence entre les ressources d'investissements (fonds associatifs, subventions d'investissements, amortissements, dettes financières...) et l'ensemble des immobilisations pour leur valeur brute. Il s'améliore de 4 597 k€ sur la période 2012-2016 du fait d'un accroissement des ressources stables de 25 575 k€ et de l'augmentation des actifs immobilisés bruts de 20 978 k€.

La variation des ressources stables provient principalement de l'augmentation des fonds associatifs (+ 15 081 k€) et des amortissements des actifs immobilisés (+21 801 k€). En revanche, l'encours des emprunts et dettes financières diminue de 11 080 k€.

La valeur brute des actifs immobilisés a progressé de 15 % sur la période 2012-2016, passant respectivement de 143 268 k€ à 164 247 k€. Il est constaté, en particulier, l'accroissement significatif des constructions (+ 15 % passant de 90 558 k€ à 104 084 k€). L'actif net immobilisé diminue cependant de 823 k€ du fait de l'amortissement des actifs immobilisés.

Le FRE résulte de la différence entre les financements stables d'exploitation (réserves de trésorerie, réserve de compensation, excédents, provision pour risques et charges) et les actifs ayant un caractère stable mais pas celui d'investissement. Il augmente à partir de l'exercice 2015 du fait de l'augmentation des fonds dédiés crédités cet exercice par les CNR du CPOM 2016-2020.

5.3.5 Analyse du besoin en fonds de roulement

Le BFR traduit les besoins ou les ressources générés par les décalages des flux financiers liés à l'exploitation. Sur la période 2012-2016, il s'établit comme suit :

⁶ Fonds de roulement net global : mesure de l'excédent en fin d'exercice des ressources stables de l'organisme (capitaux propres, subventions d'investissement, emprunts...) sur ses emplois stables (immobilisations corporelles et financières essentiellement).

Besoins (ressources) en FR	2012	2013	2014	2015	2016
Avances reçues	46	32	27	29	235
Fournisseurs d'exploitation	4 081	4 195	3 856	3 574	4 254
Dettes sociales	12 411	13 687	13 603	13 791	13 085
Dettes fiscales	0	0	0	957	1 039
Dépréciation de stocks et créances	988	744	862	987	991
Produits constatés d'avance	197	23	4	7	0
Autres	325	598	391	367	372
Dettes d'exploitation (-)	18 049	19 280	18 741	19 712	19 976
Stocks	336	315	251	295	334
Avances et acomptes versés	90	183	169	105	133
Organismes payeurs usagers	20 240	16 295	21 122	17 863	15 505
Créances diverses d'exploitation	4 237	4 094	2 448	2 728	2 602
Charges constatées d'avance	324	475	183	202	206
Valeurs d'exploitation (+)	25 228	21 362	24 173	21 193	18 779
Besoin (+) ou Ressource (-) en F.R. d'exploitation	7 179	2 082	5 431	1 482	-1 197
Financements à court terme (-)	-1 899	-2 010	-1 663	-2 032	-1 804
BESOIN (+) OU RESSOURCES (-) EN FR	5 279	73	3 768	-551	-3 001

Les besoins (voire ressources en 2015 et 2016) en FR fluctuent essentiellement en fonction des créances sur les organismes financeurs. Celles-ci passent de 20 240 k€ en 2012 à 15 505 k€ en 2016, du fait de l'amélioration du recouvrement des dotations et produits de tarification entrepris à partir de 2015. Les valeurs d'exploitation (stocks, créances, avances et charges constatées d'avance) passent ainsi de 25 228 k€ en 2012 à 18 779 k€ en 2016 alors que les dettes d'exploitation restent relativement stables, respectivement 18 049 k€ et 19 976 k€. Le principal poste de dettes est celui des dettes sociales et fiscales s'élevant à 14 124 k€ en 2016. Les financements à court terme sont stables.

5.3.6 Gestion de la dette

En 2012, le taux d'endettement représentait 94 % des fonds associatifs. Malgré des remboursements en capital supérieurs aux nouveaux emprunts contractés, il s'élevait encore à 86 % fin 2014. Dès 2015, la Fondation s'est engagée dans une démarche de désendettement afin de mieux maîtriser sa dette financière.

L'évolution, sur la période 2012-2016, de l'encours des dettes contractées auprès des établissements de crédit par rapport aux fonds associatifs est retracée dans le tableau ci-après :

Emprunts (en k€) et ratio d'endettement	2012	2013	2014	2015	2016
Dettes auprès des établissements de crédit	57 904	58 230	55 098	54 219	46 222
Fonds associatifs	61 559	63 061	64 319	67 686	76 640
Ratio d'endettement en %	94 %	92 %	86 %	80 %	60 %

En 2015, malgré la mobilisation d'un emprunt à hauteur de 2 433 k€, l'encours du capital restant dû a diminué de 879 k€, passant de 55 098 k€ en 2014 à 54 219 k€ en 2015 compte tenu d'un remboursement annuel de capital restant dû de 3 267 k€.

La Fondation a procédé, le 1^{er} avril 2016, au remboursement anticipé d'emprunts bancaires contractés auprès de la banque DEXIA pour un montant de 5 290 k€, en utilisant une partie du CNR. Fin 2016, le taux d'endettement est passé à 60 % des fonds associatifs. Le niveau d'endettement reste assez élevé mais à pondérer par le bon niveau de sa trésorerie.

En juin 2017, la majorité des emprunts de la Fondation, soit 75%, sont à taux variables (dont 27% par rapport au taux du livret A et 41% à des taux variables ou structuré Euribor). Selon la Charte GISSLER de bonne conduite, les taux variables des emprunts de la Fondation sont considérés à risques faibles (1A et 1B). La Fondation a toutefois souhaité procéder à une sécurisation de sa dette financière en recourant à une couverture des emprunts à taux variables. À cet effet, la Fondation a réalisé une opération de couverture par swap le

12 mai 2017 avec la banque Natixis sur trois emprunts (7 869 k€) à des taux fixes de 1,2 % couvrant un montant notionnel total de 5 997 k€ et de 1,4 % couvrant un montant notionnel de 1 872 k€ jusqu'à respectivement septembre 2040 et août 2042.

5.3.7 Trésorerie

Fin 2016, la trésorerie s'élève à 37 960 k€ (contre 23 703 k€ en 2012 provenant du FRNG (+34 885 k€) et des ressources en FR (+3 075 k€). Cette amélioration est liée en partie au versement par anticipation du CNR du CPOM pour la période 2016-2020 (8,3 M€ notifié et versé en décembre 2015). La trésorerie, qui représente 3,4 mois des produits d'exploitation, indique une relative solvabilité de la Fondation. En 2016, la trésorerie comprend des disponibilités pour 30 571 K€ et des valeurs mobilières de placement à hauteur de 7 388 k€.

La Fondation ne dispose pas d'une politique de gestion de la trésorerie alors que cette dernière atteint près de 38 M€ fin 2016.

Les produits financiers représentent seulement 226 k€ au titre de l'exercice 2016, soit un rendement particulièrement bas eu égard au montant de la trésorerie, mais qui correspond néanmoins approximativement au taux du livret A.

Quand bien même il n'est pas constaté sur la période sous contrôle de pertes financières, certains placements financiers sont exposés, dans une faible mesure, à des risques. Il s'agit notamment de l'ECOFI coopératif 2 d'un montant de 3 105 k€ fin 2016 et, dans une moindre mesure du bon à moyen terme négociable (BMTN) contracté auprès de la BRED d'un montant de 500 k€ au taux variable Euribor 3 mois + 0,50 %.

En effet, la documentation juridique ECOFI fait mention d'un fonds commun de placement avec un risque de perte en capital : « *l'OPCVM ne bénéficie d'aucune garantie, ni protection. Il se peut donc que le capital investi ne soit pas intégralement recouvré lors du rachat. Ce risque est significativement présent au sein de l'OPCVM* ». Quant au BMTN, s'il ne présente pas de risque important, il nécessite néanmoins un suivi des variations du taux. En cas de rachat avant l'échéance, l'escompte est calculé sur la durée restant à courir de la valeur à l'échéance. Ce calcul, effectué aux conditions du marché le jour du rachat, peut aboutir, dans certains cas (rachat précoce, forte hausse des taux, etc.), à une valeur inférieure au montant investi.

La Fondation aurait donc intérêt à élaborer une gestion prévisionnelle et de placement de trésorerie afin d'optimiser et de sécuriser ses placements financiers.

En réponse, la Fondation indique avoir lancé, en 2018, des travaux de mise en place d'une politique de gestion de trésorerie qui sera ensuite adoptée par le conseil d'administration.

5.3.8 Analyse prévisionnelle

La FAA ne dispose pas d'une analyse prévisionnelle des équilibres financiers à moyen terme de chacun de ses établissements permettant de s'assurer de sa solvabilité et de sa capacité financière à renouveler ses investissements.

Pour les établissements qui sont dans le cadre du CPOM, soit uniquement les établissements sous le contrôle de l'ARS, des PPI (programmes pluriannuels d'investissement) sont établis sur une période de 5 ans prévoyant les financements correspondants et les surcoûts d'exploitation engendrés.

La Fondation indique qu'un outil de suivi et de gestion prévisionnelle des investissements a été déployé sur l'ensemble des établissements (reprenant l'historique des investissements et permettant d'intégrer les opérations de renouvellement, ainsi que les simulations des nouveaux projets d'investissement).

5.3.9 Situation financière des SCI

Malgré les demandes de l'Agence, la Fondation n'a pas fourni les comptes financiers de l'exercice 2016 des quatre SCI (Égalité, Gambetta, Louveau et Joffre). Il en est de même pour les comptes antérieurs des SCI Louveau et Joffre.

La situation financière des SCI est la suivante sur la période 2012-2016, telle qu'elle ressort des rapports financiers de la Fondation :

Filiales et participations (en k€)	2012	2013	2014	2015	2016
S.C.I. ÉGALITÉ					
Capitaux propres	5 337	5 540	5 584	5 622	5 705
Quote-part détenue	99,99 %	99,99 %	99,99 %	99,99 %	99,99 %
Résultat	203	44	38	83	5
S.C.I. GAMBETTA					
Capitaux propres	95	106	122	125	135
Quote-part détenue	99,50 %	99,50 %	99,50 %	99,50 %	99,50 %
Résultat	11	17	3	10	7

Il est observé que les rapports financiers ne font référence qu'aux seules SCI Égalité et Gambetta.

Les titres immobilisés à l'actif du bilan représentent 3 868 k€ et les avances en compte-courant faites aux SCI représentent 1 241 k€ en 2016 (cf. dernier § 2.2.5 concluant à un risque de non-valeurs). Sur la période 2012-2016, ces dernières se répartissent ainsi :

En k€	2012	2013	2014	2015	2016
SCI Égalité	596	401	296	323	319
SCI Joffre	-1	-1	0	-1	-1
SIC Gambetta	200	200	200	150	149
SCI Louveau	715	677	691	774	774
TOTAL	1 510	1 276	1 187	1 246	1 241

5.4 CONCLUSION

La situation financière d'ensemble apparaît relativement saine. L'autofinancement est positif sur la période de contrôle. La part des produits d'exploitation provenant de dotations et produits de tarification s'élève à 80 %, ce qui traduit une forte dépendance des autorités de contrôle. La FAA dispose, fin 2016, d'un FRNG d'un niveau moyen mais en progression. Bien que le ratio d'endettement (60 %) reste assez élevé, ce constat doit être pondéré par l'existence d'une trésorerie positive de 38 M€.

Malgré la mise en place récente d'un certain nombre de procédures, la Fondation doit poursuivre son effort de formalisation des procédures comptables, notamment en ce qui concerne les immobilisations. Il est également nécessaire qu'une gestion de la trésorerie soit mise en œuvre afin d'optimiser et sécuriser ses placements financiers. Elle doit également s'assurer des équilibres financiers à moyen terme de chacun des établissements afin de s'assurer globalement de sa capacité financière à renouveler ses investissements. Enfin, l'absence d'information financière concernant les SCI, dont la Fondation détient la quasi-totalité du capital social, est un facteur de risques à part entière.

6. ANNEXE

6.1 SIGLES UTILISÉS

AFL	Association foncière logement	MOUS	Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale
ANAH	Agence nationale de l'habitat	OPH	Office public de l'habitat
ANCOLS	Agence nationale de contrôle du logement social	ORU	Opération de renouvellement urbain
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine	PDALHPD	Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées
APL	Aide personnalisée au logement	PLAI	Prêt locatif aidé d'intégration
ASLL	Accompagnement social lié au logement	PLATS	Prêt locatif aidé très social
CAF	Capacité d'autofinancement	PLI	Prêt locatif intermédiaire
CAL	Commission d'attribution des logements	PLS	Prêt locatif social
CCAPEX	Commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives	PLUS	Prêt locatif à usage social
CCH	Code de la construction et de l'habitation	PSLA	Prêt social de location-accession
CDAPL	Commission départementale des aides publiques au logement	PSP	Plan stratégique de patrimoine
CDC	Caisse des dépôts et consignations	QPV	Quartier prioritaire de la politique de la ville
CGLLS	Caisse de garantie du logement locatif social	RSA	Revenu de solidarité active
CHRS	Centre d'hébergement et de réinsertion sociale	SA d'HLM	Société anonyme d'habitation à loyer modéré
CIL	Comité interprofessionnel du logement	SCI	Société civile immobilière
CMP	Code des marchés publics	SCIC	Société coopérative d'intérêt collectif
CUS	Convention d'utilité sociale	SCLA	Société coopérative de location-attribution
DALO	Droit au logement opposable	SCP	Société coopérative de production
DPE	Diagnostic de performance énergétique	SDAPL	Section départementale des aides publiques au logement
DTA	Dossier technique amiante	SIEM	Société immobilière d'économie mixte
EHPAD	Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes	SIEG	Service d'intérêt économique général
ESH	Entreprise sociale pour l'habitat	SIG	Soldes intermédiaires de gestion
FRNG	Fonds de roulement net global	SRU	Solidarité et renouvellement urbains (loi du 13 décembre 2000)
FSL	Fonds de solidarité pour le logement	TFPB	Taxe foncière sur les propriétés bâties
GIE	Groupement d'intérêt économique	USH	Union Sociale pour l'Habitat (union nationale des fédérations d'organismes HLM)
HLM	Habitation à loyer modéré	VEFA	Vente en état futur d'achèvement
LLS	Logement locatif social	ZUS	Zone urbaine sensible
LLTS	Logement locatif très social		

SIRET 130 020 464 00090 – APE 8411Z – Établissement public national à caractère administratif

ANCOLS La Grande Arche Paroi Sud 92 055 PARIS-LA DÉFENSE CEDEX

