



Chambre régionale des comptes
de Midi-Pyrénées

Avis n° 2013-0117

Séance du 14 mai 2013

Séance du 6 juin 2013

GCSMS « ACCUEIL FAMILIAL DU SUD-OUEST »

DEPARTEMENT DE TARN-ET-GARONNE

TRESORERIE DE LAUZERTE

ARTICLE L. 232-1

DU CODE DES JURIDICTIONS FINANCIERES

ARTICLE L. 1612-2

DU CODE GENERAL DES COLLECTIVITES
TERRITORIALES

AVIS

LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES DE MIDI-PYRENEES,

Vu le code général des collectivités territoriales, notamment son article L. 1612-2 ;

Vu le code des juridictions financières, notamment ses articles L. 232-1, R. 232-1 et R. 242-1 à R. 242-3 ;

Vu les lois et règlements relatifs aux budgets des communes et de leurs établissements publics ;

Vu le code de l'action sociale et des familles, notamment ses articles L. 312-1 et L. 1312-7 ;

Vu la lettre du 19 avril 2013, enregistrée au greffe de la chambre le 22 avril 2013, par laquelle le préfet de Tarn-et-Garonne a saisi la Chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées au motif que l'assemblée générale du Groupement de coopération sociale et médico-sociale (GCSMS) « Accueil familial du Sud-ouest » a refusé de voter le projet de budget primitif 2013 présenté par l'administrateur du groupement ;

Vu la délibération du 31 janvier 2013 par laquelle l'assemblée générale du GCSMS « Accueil familial du Sud-ouest » a rejeté le budget primitif 2013 présenté par l'administrateur du groupement ;

Vu la lettre du 26 avril 2013 par laquelle le président de la Chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées a informé le préfet de Tarn-et-Garonne du magistrat désigné pour instruire le dossier ;

Vu le délibéré du 14 mai 2013 au cours duquel la chambre a demandé que soit conduit un complément d'instruction ;

Vu la lettre adressée le 15 mai 2013 à Mme PALMIE, administratrice du GCSMS, l'invitant à faire part de ses observations, la visite sur place du 23 mai 2013 et les divers courriers adressés à la chambre complétant le dossier, notamment ceux des 20, 30 et 31 mai 2013 et ceux des 3, 4 et 5 juin 2013 ;

Vu les conclusions de M. Christian BUZET, procureur financier, en date du 14 mai 2013 et du 5 juin 2013 ;

Après avoir entendu M. JOUANIN, premier conseiller, en son rapport ;

1 - SUR LA COMPETENCE DE LA CHAMBRE ET LA RECEVABILITE DE LA SAISINE

Considérant que, par une délibération du 31 janvier 2013, l'assemblée générale du Groupement de coopération sociale et médico-sociale « Accueil familial du Sud-ouest » a refusé de voter le projet de budget primitif 2013 présenté par l'administrateur du groupement ;

Considérant que, par lettre enregistrée le 22 avril 2013, le préfet de Tarn-et-Garonne a saisi la chambre du rejet dudit budget ;

Considérant que l'article L. 1612-2 du code général des collectivités territoriales dispose que « *si le budget (d'une collectivité territoriale) n'est pas adopté avant le 31 mars de l'exercice auquel il s'applique (...), le représentant de l'Etat dans le département saisit sans délai la chambre régionale des comptes qui, dans le mois, et par un avis public, formule des propositions pour le règlement du budget (...)* » ;

Considérant que la compétence de la chambre pour le contrôle des actes budgétaires est définie par les textes législatifs et réglementaires ;

1.1 Considérant que l'article L. 232-1 du code des juridictions financières prévoit que « *le contrôle des actes budgétaires et de l'exécution des budgets des collectivités territoriales et de leurs établissements publics s'exerce dans les conditions prévues par le chapitre II du titre unique du livre VI de la première partie du code général des collectivités territoriales* » ; que l'article L. 1612-20 du CGCT prévoit que « *les dispositions du présent chapitre sont applicables aux établissements publics communaux et intercommunaux* » et à certains établissements publics limitativement énumérés par ledit article ; que, cependant, le groupement de coopération sociale et médico-sociale ne constitue pas un établissement public local ;

Considérant en effet que si le groupement de coopération sociale et médico-sociale peut avoir le statut de personne morale de droit public, par référence au I.1 de l'article L. 6133-3 du code de la santé publique (auquel renvoie le e du 3° de l'article L. 312-7 du code de l'action sociale et des familles), dès lors qu'il est exclusivement composé d'établissements ou d'organismes publics, il ne peut pour autant constituer un établissement public que si sa création s'inscrit dans une catégorie d'établissement public préalablement définie par la loi, ainsi que le prévoit la Constitution à l'article 34 : « *...la loi fixe également les règles concernant ...la création de catégories d'établissements publics* » ;

Considérant que faute de texte législatif donnant aux GCSMS la qualité d'établissement public, l'article L. 232-1 du code des juridictions financières ne peut fonder la compétence de la chambre ;

1.2 Considérant que l'article R.314-68 du code de l'action sociale et des familles donne également compétence à la chambre en matière de contrôle des actes budgétaires : « *Les articles L. 1612-1, L. 1612-2, L. 1612-11, L. 1612-15 et L. 1612-16 à L. 1612-19-1 du CGCT sont applicables aux établissements publics sociaux et médico-sociaux* » ; que cependant l'article L. 312-7, 3°, e) du même code précise que « *le groupement de coopération sociale et médico-sociale n'a pas la qualité d'établissement social et médico-social* » ;

1.3 Considérant cependant que les dispositions réglementaires du code de l'action sociale et des familles sur la constitution et le fonctionnement des GCSMS apportent des dérogations à ces principes, notamment dans le cas où le GCSMS exerce une activité de service à la personne ; que le deuxième alinéa de l'article R. 312-19-16 du même code prévoit ainsi : « *...lorsque le groupement est une personne morale de droit public qui exerce les missions énoncées au b du 3° de l'article L. 312-7, les règles budgétaires et comptables propres aux établissements publics sociaux et médico-sociaux fixées aux articles R. 314-64 à R. 314-74 lui sont applicables...* » ; que si tel était le cas le GCSMS se verrait appliquer l'article R. 314-68 du même code ouvrant la possibilité d'un contrôle des actes budgétaires par la chambre ;

Considérant que l'article L. 312-7 3° b du code de l'action sociale et des familles prévoit « (...) le groupement de coopération peut : (...) b) Etre autorisé ou agréé au titre de l'article L. 7232-1 du code du travail, à la demande des membres, à exercer directement les missions et prestations des établissements et services énoncés à l'article L. 312-1 et à assurer directement, à la demande de l'un ou plusieurs de ses membres, l'exploitation de l'autorisation ou de l'agrément au titre de l'article L. 7232-1 précité après accord de l'autorité l'ayant délivrée (...) » ; que l'article L. 312-1 inclut notamment « (...) les services qui accueillent des personnes âgées ou qui leur apportent à domicile une assistance dans les actes quotidiens de la vie, des prestations de soins ou une aide à l'insertion sociale (...) » ;

Considérant que l'article L. 7232-1 du code du travail prévoit : « les services à la personne portent sur les activités suivantes : (...) 2° L'assistance aux personnes âgées, aux personnes handicapées ou aux autres personnes qui ont besoin d'une aide personnelle à leur domicile ou d'une aide à la mobilité dans l'environnement de proximité favorisant leur maintien à domicile (...) » ; que l'article L. 7232-1 du même code dispose : « Toute association ou entreprise qui exerce des activités de services à la personne est soumise à un agrément (...) » ; que le même code du travail précise, à son article R. 7232-4, que « l'agrément des associations, entreprises et établissements publics mentionnés aux articles L. 7232-1 et L. 7232-4 est délivré par le préfet du département du lieu d'implantation du siège social (...) » ;

Considérant que pour relever de l'article R. 312-194-16 du code de l'action sociale et des familles, le groupement doit donc : soit être autorisé à exercer directement « les missions et prestations des établissements et services énoncés à l'article L. 312-1 » ou exploiter ladite autorisation détenue par un des membres, soit être agréé au titre de l'article L. 7232-1 du code du travail, pour l'exploitation d'un service d'assistance à la personne au domicile de cette dernière, ou exploiter ledit agrément par l'un des membres ;

Considérant que, pour relever de ces dispositions, le groupement doit être titulaire, directement ou par l'intermédiaire de l'un de ses membres, d'une autorisation d'exploitation d'un service d'accueil des personnes âgées (6° de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles), ou de l'agrément pour un service d'assistance à domicile ; qu'en l'occurrence le GCSMS ne peut revendiquer aucune de ces autorisations ou agréments ;

Considérant en effet que ses statuts placent le GCSMS dans le champ de « l'accueil familial » ; que cette activité concerne des « particuliers accueillant des personnes âgées ou handicapées », dont le cadre juridique est fixé par le titre IV du livre IV du code de l'action sociale et des familles, notamment ses articles L. 441-1 et suivants ; qu'ainsi l'accueil familial ne peut être assimilé aux services d'accueil des personnes âgées prévus à l'article L. 312-1 du CASF ;

Considérant qu'aucun agrément donné par le préfet au titre de l'article L. 7232-1 du code du travail n'a été délivré ; que l'agrément délivré au titre de l'accueil familial l'est directement par le conseil général aux particuliers accueillants, qui sont, dans le cas présent, salariés du groupement ; qu'enfin le seul agrément accordé au GCSMS est celui délivré par le président du conseil général en qualité d'employeur d'accueillants familiaux (article L. 444-1 du CASF) ;

Considérant, en conséquence, que le GCSMS ne peut donc pas non plus relever des dispositions de l'article R. 312-194-16 2° alinéa du code de l'action sociale et des familles, qui aurait ouvert la procédure de rétablissement budgétaire prévu à l'article L. 1612-2 du CGCT ;

Considérant dès lors que cet organisme ne relève pas de la compétence « ratione materiae » de la chambre en ce qui concerne le contrôle des actes budgétaires, au sens des dispositions des articles L. 1612-1, L. 1612-2, L. 1612-11, L. 1612-16 à L. 1612-19 du CGCT ;

2. SUR LES RISQUES JURIDIQUES ET FINANCIERS SUSCEPTIBLES D'ETRE SUPPORTES PAR LES COLLECTIVITES MEMBRES DU GROUPEMENT

Considérant que, si la chambre n'est pas compétente pour statuer sur le budget du GCSMS dans le cadre d'une saisine au titre de l'article L. 1612-2 du CGCT, il lui appartient de souligner les risques juridiques et financiers susceptibles d'être supportés par les collectivités locales membres du groupement et d'affecter durablement leur propre budget ;

2.1-Un dispositif complexe

a-

ne forme particulière d'accueil familial

U

Considérant que le groupement de coopération sociale et médico-sociale est un instrument juridique créé par la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, régi dans ses principales dispositions par l'article L. 312-7 et par les articles R. 312-194-1 et suivants du code de l'action sociale et médico-sociale ;

Considérant que le groupement spécifique en cause, ayant pour objet l'accueil familial salarié, trouve son fondement dans la loi n° 2007-290 du mars 2007, qui a eu pour but d'élargir les modalités d'accueil en famille des personnes âgées ou handicapées en offrant la possibilité aux collectivités publiques ou à des personnes privées gestionnaires de salarier directement les accueillants ;

Considérant que le présent groupement, qui regroupe exclusivement des personnes publiques, présente le caractère d'une personne morale de droit public ; qu'il obéit pour son fonctionnement budgétaire et comptable aux règles de la comptabilité publique ; que ledit groupement ne constitue pas cependant un établissement public, que ses actes ne donnent pas lieu à un contrôle de légalité ;

Considérant que ses règles de fonctionnement sont pour l'essentiel décrites à l'article R. 312-194-7 du code de l'action sociale et des familles ; qu'aux termes de cet article, « *la convention constitutive (...)* indique l'objet du groupement et la répartition des tâches entre le groupement et ses membres » ; que la convention constitutive a été approuvée par le préfet de la Gironde le 22 octobre 2007 ;

Considérant qu'en l'occurrence, l'instruction a montré que l'adhésion au groupement avait donné lieu à un vote des communes membres ; que toutefois la copie de la convention constitutive du GCSMS « Accueil familial du sud-ouest » transmise à la chambre n'a été signée que d'un de ses membres ; que sa force probante en est juridiquement fragilisée ;

Considérant que l'assemblée générale est composée de l'ensemble des membres ; que **l'administrateur est élu pour trois ans par l'assemblée générale parmi ses membres ; qu'il n'existe pas de conseil d'administration, ni de bureau** ;

Considérant que, dans le cadre de ces dispositions statutaires, le principe de fonctionnement du groupement repose, en premier lieu, sur la prise à bail auprès de propriétaires privés de logements construits par un promoteur immobilier, en deuxième lieu, sur la location desdits logements à des personnes âgées et, en troisième lieu, sur le recrutement d'accueillants salariés, eux-mêmes logés et chargés de l'accueil desdits locataires ;

Considérant que le régime salarial des accueillants a ainsi fait l'objet d'un décret d'application du 3 août 2010, soit postérieur au lancement de l'opération en 2007 ; que l'article L. 444-1 du CASF prévoit que l'accueillant, qu'il soit principal ou remplaçant, a la qualité d'agent non titulaire de la fonction publique territoriale, et bénéficie à ce titre de tous les avantages inhérents à ce statut ;

Considérant que l'accueillant principal signe un contrat d'accueil pour chaque résident, qu'il prend en charge pendant 258 jours par an ; qu'il bénéficie de 107 jours de repos par an au cours desquels l'accueillant remplaçant assure la prise en charge des personnes accueillies, en bénéficiant du même statut ; qu'un contrat de travail est signé avec le groupement, pour chaque résident ; que le nombre de contrats signés représente une charge administrative lourde pour le groupement ;

Avis budgétaire - Article L.1612-2 – GCSMS « Accueil familial du Sud-ouest » (82)

b-

Un montage juridique et financier particulièrement contraignant pour le groupement

Considérant que le montage juridique et financier fait intervenir, en amont du dispositif d'accueil, un promoteur et des investisseurs ; le promoteur achète le terrain à la commune ou à un particulier via des sociétés civiles de construction-vente (une SCCV par site), signe un contrat avec les investisseurs prévoyant un rendement de 4 à 4,5 %, une récupération de la TVA et une opération de défiscalisation (article 199 sexvicies du code général des impôts), signe une promesse de bail avec le GCSMS pour chaque futur site de villas, construit, aménage et meuble, enfin, les bâtiments ; que son rôle s'achève à la signature du bail de location ;

Considérant qu'une fois les maisons construites, les investisseurs, dans le cas présent des personnes physiques, signent avec le groupement un bail commercial ; que le bail commercial, souscrit pour « une durée incompressible » de 18 ans, renforce la position du bailleur, qui voit notamment sa participation limitée aux grosses réparations définies par référence aux articles 606 et 607 du code civil ; que l'opération aurait été présentée aux investisseurs comme dépourvue de risques dès lors que le locataire est un groupement public, lui-même composé exclusivement de communes ; que celles-ci seraient tenues solidairement ;

Considérant que l'opération se présente ainsi autant comme une opération financière à but lucratif que comme une opération à but social ; que, de par le montage juridique et financier retenu, le groupement se trouve, en réalité, dans une situation fortement contrainte, car contractuellement lié tant vis-à-vis des bailleurs que vis-à-vis des locataires ; qu'à ce jour, plusieurs contentieux opposent d'ailleurs les différents acteurs devant les deux ordres de juridictions, générés notamment par le profond déséquilibre constaté entre les charges et les produits d'exploitation ;

c-

Un dispositif en bute à de nombreuses difficultés de mise en oeuvre

Considérant que le GCSMS « Accueil familial du sud-ouest » a été créé dans le but de permettre un accueil familial de personnes âgées dans des villas neuves, dont les familles d'accueil, elles-mêmes hébergées, sont salariées du groupement¹ ;

Considérant que malgré leur conception spécifique, visant à répondre aux contraintes de la réglementation de l'accueil familial, la mise en œuvre d'un accueil familial dans ces villas a présenté à ce jour des difficultés sérieuses² ; qu'en outre, pour certaines villas localisées dans de très petites communes, s'est ajouté un isolement rendant la location plus difficile ;

Considérant que les communes de Sainte-Juliette (82) et Montagudet (82) ont jugé nécessaire, pour pallier la difficulté de recruter des résidents sur leur sites respectifs, situés en zone rurale, de se rapprocher d'un établissement de médecine spécialisée, et de recruter des patients psychiatriques stabilisés ; que ce choix accentue le contraste entre l'importance de la prise en charge sociale et médico-sociale et le caractère sommaire de l'encadrement institutionnel ;

Considérant que ce concept a conduit à l'origine douze communes à s'associer, leur nombre s'élevant jusqu'à trente-trois, localisées dans les quatre départements de Gironde, Dordogne, Lot-et-Garonne

¹ Les villas ont été conçues pour accueillir à l'étage un accueillant principal dans un appartement de type F4, et un accueillant remplaçant dans un studio, qui s'avèrera en réalité être un F3, et au rez-de-chaussée, trois résidents logés dans trois chambres avec salle de bain, ouvertes à la fois sur une terrasse et sur une salle à manger-salon commune ; que chaque villa dispose d'une surface de 400 m2 au total, en comptant les parties communes ; que les logements sont livrés meublés et équipés, prêts à habiter.

² parmi lesquelles l'absence de sortie privative et de cuisine autonome pour l'accueillant principal, l'existence d'une pièce mitoyenne entre deux villas censée servir de pièce commune, mais qui à l'usage ne servirait pas, l'existence d'un appartement F3 de l'accueillant remplaçant spacieux, et donc coûteux, utilisé seulement 108 jours par an.

et Tarn-et-Garonne ; que le concept n'a connu qu'un faible succès, en raison des difficultés croissantes rencontrées ;

Considérant que le premier projet a porté sur la construction, sur la commune de Sainte-Juliette, de quatre villas livrées en avril 2010 ; que le second, de même importance, a concerné la commune de Montagudet, dont les villas ont ouvert le 5 mai 2011 ; que le troisième, comprenant 18 lits, a concerné la commune de Montayral (47) et a ouvert le 1^{er} février 2012 ;

Considérant que les deux autres projets ont été réalisés pour les communes de Cazes-Mondenard (82) et Laroque-Timbaut (47), dont les villas ont été construites après, semble-t-il, signature d'une promesse de bail ; que pour ces deux derniers sites, les villas n'ont pas ouvert, le GCSMS ayant, selon les informations communiquées, refusé de signer le bail commercial ; que, dans ce dernier cas, le promoteur et les investisseurs auraient assigné le groupement aux fins de signature du bail et demandé des dommages et intérêts ; que ce dernier litige reste pendant ;

Considérant que les communes sur le territoire desquelles n'ont pas été construites de villas ont décidé de se retirer du groupement, comme l'autorisent les statuts ; qu'après que le nombre des communes adhérentes ait été ramené à 27 au 31 décembre 2012, le nombre escompté, au 31 décembre 2013, est de cinq communes comprenant celles où se sont construites des villas et qui se trouveraient engagées, au moins pour trois d'entre-elles, par le bail commercial signé pour une durée de 18 ans ;

2.2-Une activité structurellement déficitaire

2.2.1-Les comptes 2010-2012 du GCSMS : un déficit cumulé de 143 000 €

Considérant que le groupement présente un déficit cumulé, au 31 décembre 2012, de 143 486,23 €, résultant des déficits successifs de l'exercice 2010 (-41 351,39 €), de l'exercice 2011 (-23 988,54 €) et de l'exercice 2012 (-78 146,30 €) ;

Considérant, toutefois, que le déficit cumulé n'intègre pas la reprise possible par la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) d'une partie d'une subvention exceptionnelle de 173 940 € accordée au groupement au titre de la formation, étant précisé qu'aucune justification des dépenses de formation n'aurait, à la date du présent avis, été produite ; que le déficit cumulé pourrait, dans ces conditions, être supérieur à celui affiché ;

2.2.2-Le budget primitif 2013 du GCSMS : un profond déséquilibre

Considérant que, dans le cadre de la préparation du budget 2013, le déficit prévisionnel pour l'exercice 2013 du GCSMS, établi sur la base d'un taux d'occupation de 95 %, a été évalué (hors toute reprise de déficit antérieur) à 284 602 € ; qu'au vu de ces prévisions préoccupantes, l'assemblée générale du groupement a décidé, en 2013, à l'unanimité de refuser de participer au vote du budget prévisionnel³ ;

Considérant que le total des recettes d'exploitation a été évalué à 1 182 111 € ; que les produits d'exploitation sont constitués pour l'essentiel par les pensions des résidents et par les loyers des accueillants principaux et remplaçants ; que les loyers des accueillants remplaçants ont été inscrits pour un montant correspondant au prix effectivement facturé, qui est modique, les accueillants remplaçants n'occupant le logement que quelques jours par mois et percevant une rémunération couvrant à peine le loyer théorique ; qu'ont été comptabilisées les indemnités de sujétion particulière perçues par le groupement et reversées aux accueillants ;

Considérant que le total des dépenses d'exploitation a été évalué à 1 466 713 € ; que les charges d'exploitation se composent principalement des charges salariales (825 120 €) et des charges des loyers dus aux propriétaires (443 943 €) ; que ces deux postes représentent respectivement 56,3 % et 30 % des charges d'exploitation ; que s'y ajoutent des charges du groupement (126 400 €), des impôts et taxes (51 531 €), et diverses autres charges (19 719 €) ;

³ Cf. le procès-verbal de réunion de l'AG du groupement du 31 janvier 2013.

Considérant que les charges de personnel du groupement ont été déterminées par référence au statut des personnels accueillants, principaux ou remplaçants, auxquels le décret du 3 août 2010 reconnaît la qualité d'agents non titulaires de la fonction publique territoriale ; qu'ils bénéficient à ce titre des dispositions applicables à ces agents⁴ ;

Considérant que les opérations de recettes et de dépenses, telles qu'elles ont été inscrites au budget, correspondent pour l'essentiel à des opérations qui ont été effectives au cours des exercices précédents et, pour une autre part, à des inscriptions nouvelles (budgétisation d'un poste de secrétaire administratif et d'un poste de psychologue, budgétisation de la taxe sur les salaires, des charges courantes de fonctionnement du groupement) ; que, globalement, les inscriptions n'appellent pas d'observation particulière quant à leur sincérité ; que **le déficit prévisionnel, au titre de 2013, de 284 000 € peut être considéré comme réaliste ;**

Considérant que ce déficit représente 24 % des recettes d'exploitation ; que rien ne peut présager d'une réduction du déficit au cours des exercices futurs, sachant que le groupement serait lié par un bail commercial de 18 ans, sauf à modifier les paramètres qui caractérisent actuellement le fonctionnement du groupement, à savoir une charge de loyer versée aux propriétaires particulièrement élevée (444 000 € par an) et le régime d'accueil familial des salariés ; qu'en l'état, le déficit du groupement présente donc un caractère structurel et pérenne ;

Considérant que deux autres facteurs pourraient encore aggraver le déficit du budget 2013 du groupement ;

Considérant qu'un premier facteur de détérioration résulte de l'élaboration du budget 2013 sur la base d'un taux d'occupation de 95 %, taux qui paraît très optimiste au regard de l'occupation observée en mai 2013, plus proche de 75 %, selon les éléments communiqués ; que **la charge de loyer due au propriétaire pour une seule villa (sur 14 prises en compte dans le budget) est de 2 800 € par mois environ, soit une dépense annuelle de l'ordre de 33 600 €, susceptible de générer pour l'équivalent de trois villas une moins-value possible de loyers locataires d'environ 100 000 € ;**

Considérant que le second facteur de dégradation tient à la prise en compte, dans le budget primitif, de seulement trois sites d'accueil sur cinq qui ont été construits, deux ayant été occultés délibérément en raison du contentieux qui oppose le groupement aux constructeurs et au promoteur quant à la signature d'un bail commercial, l'affaire étant pendante devant la juridiction civile ; qu'aucune provision pour risque n'a été constituée pour couvrir une éventuelle dépense à ce titre ; que la prise en compte pour ces deux sites d'un déficit similaire à celui constaté pour trois sites conduirait à retenir une provision qu'il est possible d'évaluer à 200 000 €, ce qui porterait le déficit prévisionnel 2013⁵ du groupement à un montant avoisinant les 500 000 € ;

2.3- Une gestion difficilement supportable pour les communes membres

Considérant qu'aux termes de l'article 4 de la convention constitutive du groupement, les droits des membres sont déterminés en fonction de leurs apports en capital et que les membres sont solidaires des dettes du groupement à proportion de leurs apports ; que la chambre relève que des incertitudes subsistent cependant quant aux conséquences exactes à tirer de ce principe ; qu'en effet, la notion de participation aux dettes ne recouvre pas nécessairement celle de participation aux déficits, même si un déficit important persistant et s'accroissant, peut être à l'origine de dettes ;

⁴ Rémunération, indemnités, congés payés, repos hebdomadaire, jours fériés, droits sociaux, etc...

⁵ Dans l'hypothèse où les contentieux en cours s'avèreraient défavorables au groupement.
Avis budgétaire - Article L.1612-2 - GCSMS « Accueil familial du Sud-ouest » (82)

Considérant que les communes où ont été édifiées des villas possèdent autant de parts sociales que de lits, soit 12 dans le cas des communes de Sainte-Juliette et Montagudet, et 18 dans le cas de Montayral (située en Lot-et-Garonne) ; que les communes où n'ont pas été construites de maisons ne sont responsables que pour une part sociale, aussi longtemps toutefois qu'elles n'ont pas décidé de quitter le groupement, en respectant un préavis de six mois avant la fin de chaque exercice, ce qu'elles avaient toutes fait à la date du présent avis ;

Considérant que les communes membres où des villas ont été bâties ont inscrit à leur budget communal 2013 une dépense correspondant à leur participation au groupement au titre du déficit cumulé 2010-2012 ; que les autres communes n'ont pas inscrit à leur budget 2013 leur participation au groupement ;

Considérant, à titre d'exemples, que si les communes de Sainte-Juliette et Montagudet étaient mises dans l'obligation de couvrir ce déficit, leur participation, calculée en prenant comme base le déficit prévisionnel 2013 du groupement, s'élèverait à 44 937,12 € (284 602 € divisé par 76 lits, multiplié par le nombre de lits de la commune, soit 12) ;

Considérant que ce montant est difficilement compatible avec la capacité de financement des dites communes ; qu'en effet, le produit fiscal attendu de la commune de Sainte-Juliette est de 30 000 € en 2013, sachant que les recettes fiscales actuellement perçues sont utilisées pour financer d'autres dépenses ; que le produit fiscal devrait donc être multiplié par 2,5 pour atteindre 75 000 € et permettre à la commune de faire face à sa participation 2013 ; que la situation de la commune de Montagudet est similaire, son produit fiscal 2013 étant de 23 000 €, celui-ci devrait être multiplié par 3 ;

Considérant que les trois autres communes du groupement sièges de villas, à savoir Montayral (47), Cazes-Mondenard (82) et Laroque-Timbaut (47), présentent une situation financière comparable atténuée toutefois par leur population plus importante (1 200 habitants) et un produit fiscal proportionnellement plus élevé ; que leur situation financière pourrait néanmoins se trouver fortement affectée par la contribution susceptible d'être due annuellement au titre de la couverture du déficit du groupement ;

2.4-Les perspectives envisageables

Considérant que l'analyse de la nature et de la situation financière du groupement montre que son fonctionnement présente des failles majeures consistant, d'une part, dans des bases juridiques fragiles, d'autre part, dans un profond déséquilibre entre les charges et les produits d'exploitation et, enfin, un décalage manifeste entre le nombre et la situation individuelle des résidents pris en charge et le caractère sommaire de l'encadrement institutionnel, administratif et social ; que ces trois caractéristiques sont du reste étroitement liées, le renforcement institutionnel attendu ne pouvant venir d'une structure financièrement inadaptée ;

Considérant que le groupement de coopération se trouve dans une situation d'impasse ; qu'une solution pérenne et soucieuse de la qualité de la prise en charge sociale des résidents ne peut être recherchée que dans une refonte du modèle économique, comme l'adossement à une structure de gestion appropriée, ayant, par hypothèse, une vocation sociale et médico-sociale ;

Considérant que les différents acteurs engagés ont intérêt à trouver une solution pérenne ; que la mise en place d'une solution durable passe par un rapprochement des parties en présence et la recherche d'un nouvel accord sur des bases juridiques et financières plus équilibrées ; que les finances des collectivités concernées n'ont pas vocation à pallier un montage économique et financier défaillant ;

Considérant, à défaut de l'hypothèse d'une fermeture des sites, aux risques et périls des investisseurs, que la reprise du dispositif par une autre collectivité ou institution supposerait la mise en place d'un autre modèle économique ; qu'à cet égard doit être notée l'initiative de l'administratrice du groupement consistant à obtenir des investisseurs une réduction du niveau des loyers contractés dans le cadre du bail commercial ; qu'une autre piste résiderait dans la hausse des loyers locataire à un niveau qui permette de mieux financer

les charges d'exploitation du groupement ; qu'à cet égard, un déplaçonnement de l'aide sociale pourrait être envisagé ;

PAR CES MOTIFS

DECLARE qu'elle est incompétente pour proposer des mesures de rétablissement de l'équilibre budgétaire du GCSMS « Accueil familial du sud-ouest » dans le cadre de l'article L.1612-2 du CGCT ;

OBSERVE, malgré tout, que le montage juridique, financier et social mis en place est complexe, coûteux, source de contentieux, et parfaitement inadapté à l'objectif poursuivi ;

RELEVE que la situation très déficitaire du groupement et l'incapacité des communes membres à faire face à son déficit conduisent à une situation d'impasse exigeant une remise à plat du dispositif ;

ALERTE les communes membres du groupement sur les risques de déséquilibre de leur budget, à compter de 2014, dès lors qu'elles seraient appelées à la couverture du déficit du GCSMS ;

INVITE les parties prenantes, à défaut de cessation de l'activité aux risques et périls des investisseurs, à trouver les bases d'un accord économiquement équilibré ;

RECOMMANDE, en conséquence, aux acteurs publics locaux et départementaux de s'orienter, dans les meilleurs délais, vers une solution alternative au montage mis en place, en adossant l'activité d'accueil familial à une institution capable d'assurer toutes les garanties de prise en charge des résidents moyennant un équilibre financier pérenne.

Fait et délibéré en la Chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées, à Toulouse, le 6 juin 2013.

Etaient présents : M. MOTTES, président de la chambre, président de séance,
MM. RAQUIN, SALEILLE et M. GOUT, présidents de section,
MM. BOURNOVILLE et BEAUFILS, premiers conseillers,
M. JOUANIN, premier conseiller, rapporteur,

Le rapporteur,

Le président
de la Chambre régionale des comptes de
Midi-Pyrénées,

Olivier JOUANIN

Jean MOTTES

Collationné, certifié conforme à la minute étant au greffe de la Chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées et délivré par moi, Nathalie DORAY, secrétaire générale.

P/la secrétaire générale,
Le greffier,

Vincent BUTERI