



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES RÉPONSES

CENTRE COMMUNAL D'ACTION SOCIALE DE PLOUHA EHPAD LES GENÊTS D'OR (Département des Côtes-d'Armor)

Exercices 2016 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATIONS.....	6
INTRODUCTION.....	7
1 PRESENTATION DU CCAS DE PLOUHA ET DE L'EHPAD LES GENETS D'OR.....	8
1.1 Des enjeux financiers et managériaux essentiellement concentrés sur l'Ehpad	8
1.2 Des relations fonctionnelles entre le CCAS et la commune à revoir	9
2 UNE ABSENCE DE CONTROLE INTERNE ORGANISEE PAR DES DELEGATIONS IRREGULIERES.....	10
2.1 Des délégations larges et éparses	10
2.2 Des délégations qui ne respectent pas la réglementation	10
2.3 Des délégations qui aboutissent à un véritable dessaisissement du président du CCAS.....	11
3 UNE GESTION DE L'EHPAD EMPREINTE DE CONFLITS D'INTERETS.....	14
3.1 D'importantes rémunérations indûment versées à l'ancienne directrice.....	14
3.1.1 Des arrêtés indemnitaires signés en grande partie par la bénéficiaire elle-même	14
3.1.2 Des avantages indus attribués par le biais d'un compte-épargne temps	16
3.1.2.1 D'importantes indemnisations perçues au titre du CET	16
3.1.2.2 Un système irrégulier d'heures supplémentaires alimentant le CET	16
3.1.2.3 Un cumul d'activité et des plannings qui auraient dû être contrôlés pour vérifier l'effectivité des heures déclarées	17
3.1.2.4 Des anomalies dans les décomptes de jours du CET	19
3.1.2.5 Des irrégularités qui doivent conduire à une répétition des indus	19
3.2 Le recrutement et la gestion par l'ancienne directrice de la carrière de sa fille au sein de l'Ehpad	20
3.2.1 Un déroulement de carrière très avantageux au regard des missions effectives	20
3.2.2 Des nominations prononcées sur la base d'actes irréguliers	22
3.3 Des facturations non conformes aux tarifs au bénéfice d'une proche de l'ancienne directrice	24

3.4 Le non-respect des règles de mise en concurrence et les relations privilégiées avec le principal fournisseur	24
3.4.1 Une absence totale de structuration et des violations des règles de la commande publique	24
3.4.2 Des liens privilégiés avec le principal fournisseur de l'Ehpad	25
3.4.2.1 Les liens privilégiés de l'ancienne directrice et de sa fille avec la SARL H.	25
3.4.2.2 Des commandes croissantes au fournisseur en dehors de toute mise en concurrence	26
4 UNE CONFUSION D'INTÉRÊTS DANS LA GESTION DE L'ASSOCIATION DES RESIDENTS	28
4.1 Une prise de contrôle progressive de l'association des résidents.....	28
4.2 Une confusion des périmètres d'action de l'Ehpad et de l'association.....	29
4.2.1 Une association titulaire de deux comptes en banque.....	29
4.2.2 L'utilisation des comptes de l'association pour le paiement de dépenses de l'Ehpad en dehors des règles de la comptabilité publique.....	29
4.2.3 La gestion irrégulière et non contrôlée de fonds appartenant aux résidents via les comptes de l'association	30
4.2.3.1 Des opérations soumises au régime des deniers privés réglementés	30
4.2.3.2 Des recettes de l'Ehpad ayant transité par les comptes de l'association	31
4.2.3.3 La gestion de l'argent de poche de résidents protégés via un compte de l'association.....	31
4.3 Des flux financiers avec les comptes personnels de l'ancienne directrice de l'Ehpad.....	32
4.4 Des dysfonctionnements aggravés par l'absence de tenue d'une comptabilité.....	32
5 UNE IMPASSE FINANCIERE AGGRAVEE PAR LES DEFAILLANCES DE LA GESTION	34
5.1 Une situation financière très dégradée de longue date	34
5.1.1 Un excédent brut d'exploitation négatif depuis 2016	35
5.1.2 Une CAF de plus en plus dégradée et un financement des investissements compromis sur la durée	36
5.1.3 Une situation bilantielle critique	36
5.2 Une situation financière aggravée par le non-respect de règles de gestion budgétaire et comptable.....	40
5.2.1 Une dérive financière via des inscriptions budgétaires insincères	40
5.2.2 Des recrutements au-delà des effectifs autorisés et budgétés	41
5.2.3 De nombreuses erreurs dans les documents budgétaires	42
5.2.4 Des écritures comptables non conformes aux règles	43
5.3 Une situation aggravée par la gestion inadéquate d'un contentieux avec le bailleur des locaux	44
5.4 La mise en œuvre d'un contrat de retour à l'équilibre financier	45
ANNEXES.....	47
Annexe n° 1. Détail des indemnisations de jours de CET	48
Annexe n° 2. Relations avec la SARL H.	49

Annexe n° 3. La gestion de l'association des résidents de l'Ehpad	51
Annexe n° 4. Plan global de financement pluriannuel -CREF.....	53

SYNTHÈSE

L'examen des comptes et de la gestion du centre communal d'action sociale (CCAS) de Plouha a porté sur son établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad), la résidence des Genêts d'Or.

La gouvernance de l'Ehpad n'est pas conforme à son statut d'établissement non-autonome, notamment en matière de délégations accordées par le président du CCAS (bénéficiaires, nature et étendue).

L'absence de contrôle et les carences dans le pilotage et le cadrage managérial de la part du CCAS, qui gère l'Ehpad en régie, ont créé des conditions favorables à des dérives et irrégularités, vis-à-vis en particulier des règles de probité, dans un contexte de conflits d'intérêts concernant l'ancienne directrice (recrutement intrafamilial, avantages indus accordés à soi-même en matière de rémunérations, liens privilégiés avec le principal fournisseur en l'absence de toute procédure de marché public...).

La durée légale du temps de travail n'est pas respectée, étant plus proche de 1 505 heures que des 1 607 heures requises ; les heures non travaillées représentent sur une année l'équivalent de 1,5 agents à temps plein.

Ces faits sont d'autant plus dommageables que la situation financière de l'Ehpad se dégrade structurellement depuis plusieurs années, alors que les mesures de redressement tardent à être arrêtées et mises en œuvre. La situation financière est critique : résultat, capacité d'autofinancement et trésorerie négatifs depuis 2016, fonds de roulement négatif depuis 2018, endettement élevé en partie masqué par l'utilisation permanente de crédits de trésorerie. Elle a été aggravée par une gestion budgétaire et comptable peu rigoureuse, voire insincère : prévisions budgétaires fausses à dessein, non conformités dans les budgets et écritures comptables, recrutements opérés au-delà des effectifs autorisés et budgétés, gestion inconséquente d'un contentieux contre le bailleur des locaux. Cette situation n'a pas été appréhendée suffisamment tôt par les élus et les autorités de tarification, et a perduré.

Le redressement de la gestion de l'Ehpad nécessitera d'importants chantiers pour l'ordonnateur, qui s'est saisi de ces constats de dysfonctionnements. Notamment, le respect des compétences des différentes instances et la mise en place d'un processus de contrôle interne s'imposent.

Sur le plan financier, un contrat de retour à l'équilibre, est en cours de mise en place avec les financeurs (département et agence régionale de santé). Il prévoit notamment une augmentation du tarif journalier pour les résidents. Son efficacité est conditionnée par le strict respect par l'Ehpad des mesures qui y sont inscrites, ce qui n'a pas été constaté pour l'année 2022 : des dépenses d'investissements ont en effet été réalisées, contrairement à ce qui était prévu.

RECOMMANDATIONS

- Recommandation n° 1.** : Revoir sans délai les délégations de compétence pour les mettre en conformité avec les règles du code de l'action sociale et des familles 13
- Recommandation n° 2.** : Émettre un titre de perception pour recouvrer les indus de rémunération dont a bénéficié l'ancienne directrice de l'Ehpad..... 20
- Recommandation n° 3.** : Se conformer sans délai aux règles de la commande publique.
..... 27
- Recommandation n° 4.** : Consolider les lignes de trésorerie en emprunt à long terme.
..... 38
- Recommandation n° 5.** : Se conformer aux règles du code de l'action sociale et des familles dans le cadre des procédures budgétaires et soumettre les décisions modificatives aux autorités de tarification..... 41
- Recommandation n° 6.** : Respecter les plafonds d'effectifs fixés par le cadre budgétaire, en cohérence avec les engagements pris par l'établissement dans le cadre des conventions passées avec les financeurs. 42
- Recommandation n° 7.** : Respecter les règles comptables relatives aux écritures de rattachement, d'amortissement et d'affectation des résultats fixées par le code de l'action sociale et des familles et à la nomenclature M22..... 43
- Recommandation n° 8.** : Appliquer sans délai la durée légale du temps de travail de 1 607 h par an au sein du CCAS et de l'Ehpad 46
- Recommandation n° 9.** Veiller à l'adoption et au strict respect du contrat de retour à l'équilibre financier 46

Les recommandations et rappels au respect des lois et règlements formulés ci-dessus ne sont fondés que sur une partie des observations émises par la chambre. Les destinataires du présent rapport sont donc invités à tenir compte des recommandations, mais aussi de l'ensemble des observations détaillées par ailleurs dans le corps du rapport et dans son résumé.

Il est par ailleurs rappelé que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières pose l'obligation, dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, de présenter, dans un rapport de suites, les actions entreprises à la suite des recommandations mais aussi de l'ensemble des observations de la chambre.

INTRODUCTION

L'examen de la gestion du centre communal d'action sociale (CCAS) de Plouha à compter de l'exercice 2016 a été ouvert le 23 août 2022

L'entretien de fin de contrôle s'est déroulé les 5 et 9 janvier.

La chambre a délibéré sur le rapport d'instruction aux fins d'observations provisoires le 2 février 2023. Le rapport d'observation provisoire et ses extraits ont été adressés aux destinataires par voie dématérialisée le 20 juin 2023.

La chambre a adressé l'intégralité du rapport à M. Xavier Compain, maire actuel et président du CCAS de Plouha, et à messieurs Philippe Delsol et Éric Duval anciens présidents.

M. Éric Duval n'a pas formulé d'observations.

M. Xavier Compain, dont le signalement avait été à l'origine de l'ouverture du contrôle, n'a pas adressé de réponse au rapport d'observations provisoires.

Les extraits du rapport d'observations provisoire les concernant ont été adressés par la chambre aux tiers mis en cause.

Des extraits ont également fait l'objet de communications administratives à la directrice de l'agence régionale de santé, au directeur départemental des finances publiques des Côtes-d'Armor, aux comptables publics qui se sont succédés sur la période, au préfet des Côtes-d'Armor, et au président du département des Côtes-d'Armor.

Après avoir examiné les réponses reçues et auditionné le 27 octobre 2023 :

- l'ancienne directrice de l'Ehpad, à sa demande,;
- M. Philippe Delsol, ancien président, à la demande de la chambre ;

la chambre a au cours de sa séance du 27 octobre 2023 arrêté ses observations définitives.

1 PRESENTATION DU CCAS DE PLOUHA ET DE L'EHPAD LES GENETS D'OR

1.1 Des enjeux financiers et managériaux essentiellement concentrés sur l'Ehpad

Le centre communal d'action sociale (CCAS) de Plouha est un établissement public administratif communal présidé de droit par le maire de la commune. Personnalité morale distincte de la commune, le CCAS fournit des prestations pour remédier aux situations de précarité ou de difficultés sociales touchant les familles, personnes âgées, personnes sans emploi et personnes en situation de handicap. Il apporte des conseils, et des soutiens sous la forme d'aides alimentaires notamment.

Il est administré par un conseil d'administration, dans les conditions fixées par l'article L. 121-6 du code de l'action sociale et des familles (CASF). Sur le plan administratif, le CCAS de Plouha est une petite structure (1,2 agent équivalent temps plein mis à disposition par la commune), dont le budget principal présente un faible enjeu financier (78 131 € de charges par an en moyenne sur la période d'examen, absence d'emprunt).

Un CCAS peut, conformément à l'article L. 121-5 du CASF, créer et gérer en services non dotés de la personnalité morale des établissements et services sociaux et médico-sociaux, tels qu'un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad).

Le CCAS de Plouha comporte ainsi un Ehpad, la Résidence des Genêts d'Or, qui fait l'objet d'un budget annexe soumis à la nomenclature M22. Cet Ehpad est un établissement non autonome, géré en régie par le CCAS.

Doté actuellement d'une capacité d'accueil de 76 résidents, il bénéficie du statut d'Ehpad depuis le 1^{er} janvier 2008, et était auparavant un foyer logement. Il demeure régi, dans ses relations avec les autorités tarifaires (agence régionale de santé et conseil départemental des Côtes-d'Armor) par une convention tripartite. Son contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM) n'a pas encore été conclu.

L'Ehpad concentre l'essentiel des enjeux financiers du CCAS, avec 2,758 M€ de charges de gestion en moyenne sur la période (soit 97 % du total des charges des budgets agrégés du CCAS).

Bien que non autonome juridiquement, l'Ehpad a de fait été géré de façon largement indépendante du CCAS et de la commune sur le plan technique et administratif.

S'agissant des relations avec la commune, l'adjointe aux affaires sociales n'intervient pas dans la gestion de l'Ehpad, dans la mesure où deux conseillers sont délégués respectivement à l'action sociale et à l'Ehpad.

Les systèmes informatiques de l'Ehpad sont indépendants de ceux de la commune. Les personnels administratifs des deux entités ne travaillent pas en collaboration. Ainsi, sur le plan des marchés publics, il n'y a pas de recensement commun des besoins, ni de groupements de commande, qui permettraient d'optimiser la commande publique dans ses dimensions procédurale et financière.

La directrice de l'Ehpad d'octobre 2007 à mars 2022, Mme A, y est entrée en tant que cadre de santé et a poursuivi sa carrière en devenant attachée territoriale (depuis 2013), puis a accédé au grade d'attachée principale le 1^{er} janvier 2014.

En dépit de la tenue de réunions hebdomadaires entre la directrice et les élus de référence pour la préparation des conseils d'administration, des comités techniques et du conseil de la vie sociale notamment, la chambre constate, d'une manière générale, un manque d'implication de la part des élus communaux (ancien maire, adjointes aux finances et aux affaires sociales), en ce qui concerne la situation et le fonctionnement de l'Ehpad. Tous expliquent qu'ils « faisaient confiance » à la directrice.

1.2 Des relations fonctionnelles entre le CCAS et la commune à revoir

La subvention de la commune au budget principal du CCAS était arrêtée à la somme annuelle de 60 000 € depuis 2016. En 2022 elle a été ramenée à 55 000 €.

Tableau n° 1 : Ressources du CCAS et résultat de fonctionnement

<i>en €</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Ressources d'exploitation</i>	14 763	14 882	15 805	17 682	20 075	14 991	12 627
<i>Ressources institutionnelles (dotations et participations)</i>	60 000	60 000	60 000	60 000	60 000	60 000	55 000
<i>Résultat section de fonctionnement</i>	-1 337	- 65	-211	-6 940	-2 240	-263	-12 681

Source : CRC, à partir des comptes de gestion.

Par ailleurs, la commune met à disposition du CCAS des agents communaux sans que les conditions de cette mise à disposition ne soient formalisées.

Or, l'article 61-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale (actuel article L. 512-7 du code général de la fonction publique) et le décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs locaux prévoient des conventions entre l'administration d'origine et l'organisme d'accueil. Ces conventions définissent la nature des activités exercées par le fonctionnaire mis à disposition, ses conditions d'emploi, les modalités du contrôle et de l'évaluation de ses activités.

La chambre invite le CCAS se rapprocher de la commune pour établir de telles conventions de mise à disposition, conformément à la réglementation en vigueur.

2 UNE ABSENCE DE CONTROLE INTERNE ORGANISEE PAR DES DELEGATIONS IRREGULIERES

La chambre a examiné l'organisation des compétences au sein du CCAS et constaté l'existence d'un système de délégations irrégulières et trop larges, préjudiciables au contrôle interne et de nature à faciliter certaines dérives constatées au sein de l'Ehpad.

2.1 Des délégations larges et éparées

Les délégations existantes au sein du CCAS sur la période de contrôle sont très larges et éparées : délégation de pouvoirs du conseil d'administration au président du CCAS et à la vice-présidente du 9 mars 2017, délégation de pouvoirs du président à la vice-présidente du 13 janvier 2017, délégation de fonctions et de signature du président au directeur du CCAS (directeur général des services -DGS- de la commune), délégations « de pouvoirs, de fonctions, de signatures » aux directeurs successifs de l'Ehpad par arrêtés des 5 novembre 2016, 15 décembre 2021 et 9 mars 2022.

La chambre a ainsi constaté, à travers de nombreuses pièces examinées, une grande diversité des signataires des actes concernant le CCAS et l'Ehpad et une dilution des compétences et responsabilités qui nuisent à un pilotage et un contrôle satisfaisant de ces structures et entraînent une confusion sur le rôle et les attributions des intervenants.

2.2 Des délégations qui ne respectent pas la réglementation

Les délégations accordées pour la gestion de l'Ehpad ne respectent pas le code de l'action sociale et des familles (CASF)¹.

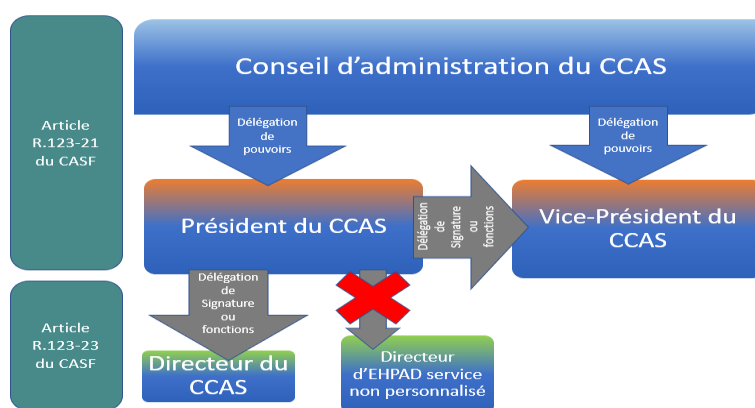
Les articles R. 123-21 et suivants du CASF encadrent strictement ces délégations, qui ne peuvent concerner que le président, le vice-président et le directeur du CCAS. L'article R. 123-23 précise que « *Le président du conseil d'administration (...) peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer une partie de ses fonctions ou sa signature au vice-président et au directeur* ».

¹ Les délégations de compétences (fonctions et signature) sont, s'agissant du CCAS et de son Ehpad, exclusivement organisées par le code de l'action sociale et des familles, les dispositions du code général des collectivités territoriales (CGCT) ne trouvant pas à s'appliquer. Voir en ce sens réponse à la question parlementaire du 19 février 2009. Le principe est celui de la loi spéciale (CASF) dérogeant à la loi générale (CGCT).

Si, en application des articles D. 312-176-5 et D. 312-176-10 du CASF, un « document unique » doit définir les compétences et les missions confiées à l'agent assurant la direction d'un Ehpad géré par un CCAS, en précisant la nature et l'étendue de sa délégation dans un certain nombre de domaines², ces articles s'appliquent « sans préjudice des dispositions de l'article R. 123-23 », qui dès lors restent applicables³.

Autrement dit, au sein du CCAS, des délégations de fonctions ou de signature ne peuvent être accordées qu'à un nombre limité de responsables :

Schéma n° 1 : Délégations au sein du CCAS prévues par le code de l'action sociale et des familles



Source : CASF.

Il résulte de ces dispositions que le directeur de l'Ehpad de Plouha n'étant pas directeur du CCAS, le CASF n'offre aucune possibilité de délégation à son bénéficiaire pour la gestion de l'établissement.

Les délégations successives aux directeurs de l'Ehpad sont donc irrégulières ; par voie de conséquence, l'ensemble des décisions et actes pris dans ce cadre sont également entachés d'irrégularités.

2.3 Des délégations qui aboutissent à un véritable dessaisissement du président du CCAS

Les délégations accordées aux directeurs de l'Ehpad sur la période 2016 à 2022 sont structurées de manière identique, et reproduisent les mêmes errements d'année en année. Elles sont extrêmement larges et leur donnent une autonomie presque totale pour la gestion de l'établissement, notamment dans les relations avec les autorités tarifaires.

² Notamment en matière de conduite de la définition et de la mise en œuvre du projet d'établissement ou de service, de gestion et animation des ressources humaines, de gestion budgétaire, financière et comptable, et de coordination avec les institutions et intervenants extérieurs.

³ Selon le guide de légistique, l'expression signifie que « la règle qui va être énoncée est sans incidence sur l'application d'une autre règle qu'on entend précisément ne pas écarter et qui pourra s'appliquer également ».

Tableau n° 2 : Extrait de l'article 7 des arrêtés de délégation aux directeurs d'Ehpad successifs

En matière de gestion budgétaire, financière et comptable, la délégation porte sur les domaines suivants :			
Thèmes	Déclinaisons	Délégation	Directrice EHPAD
Budget prévisionnel / Procédure contradictoire	Soumission à l'organe délibérant du budget prévisionnel pour validation	Délégation de fonctions	X
Budget exécutoire (y compris les décisions modificatives) et ordonnancement des recettes et des dépenses	Engagement des recettes et des dépenses liées à la gestion courante	Délégation de fonctions	X
	Engagement des recettes et des dépenses d'investissement	Délégation de fonctions	X
	Ordonnancement des recettes et des dépenses liées à la gestion courante	Délégation de fonctions et de signature	X
	Ordonnancement des recettes et des dépenses d'investissement	Délégation de fonctions	X
Comptes administratifs et arrêtés des comptes	Préparation du compte administratif	Délégation de fonctions	X
Recours tarifaires	Représentation de l'établissement dans le cadre des négociations budgétaires auprès des autorités tarifaires (révisions annuelles et renouvellements de convention)	Délégation de fonctions	X
	Représentation de l'établissement dans le cadre des recours auprès des autorités tarifaires	Délégation de fonctions	X
	Négociation d'un éventuel Contrat Pluriannuel d'Objectifs et de Moyens	Délégation de fonctions	X
Gestion financière	Commande Gestion courante	Délégation de Signature	X
	Certificats Administratifs	Délégation de Signature	x

Source : CCAS de Plouha.

Ces délégations « *de pouvoirs de fonctions et de signatures* » comportent une disposition par laquelle le délégant s'interdit de « *s'immiscer dans les compétences déléguées* », et accordent au délégataire « *une indépendance et une autonomie pour agir* », sans limitations.

Ces formulations dénotent une erreur d'appréciation de la part du président, concernant la portée des délégations possibles en vertu du CASF, qui peuvent être uniquement de fonctions et de signature. Si une délégation de fonction va au-delà d'une délégation de signature en habilitant le délégataire à gérer certains domaines d'intervention, elle ne dessaisit pas pour autant le délégant, qui demeure responsable des matières déléguées et doit exercer à ce titre une surveillance sur le délégataire (qui agit en son nom et sous sa responsabilité). Elle ne saurait être confondue avec une délégation de pouvoir, qui a pour effet de dessaisir le délégant.

En l'espèce, les délégations au directeur sont définies sur le modèle d'un établissement autonome, alors que l'Ehpad Les Genêts d'Or est un service du CCAS de Plouha, dépourvu de personnalité juridique et d'autonomie.

Les possibilités qui s'offrent au CCAS au vu des articles R. 123-21 et suivants du CASF sont de faire remonter l'ensemble des décisions concernant l'Ehpad au niveau du président, ou sur délégation, du vice-président⁴ ou du directeur de l'Ehpad à condition de nommer à ce poste le directeur du CCAS.

⁴ Le centre de gestion des Côtes-d'Armor a mené en 2017 un travail de réflexion sur la clarification des rôles et missions des gestionnaires d'Ehpad publics territoriaux, en particulier ceux portés par des CCAS. Le document issu de ces réflexions préconise, dans le cas des Ehpad non autonomes dont le directeur n'est pas directeur du CCAS, un document d'aide à la clarification des responsabilités dans le pilotage de l'établissement.

L'ordonnateur a indiqué au cours du contrôle, qu'une réflexion était en cours sur ce dernier point.

En tout état de cause, le contenu et la formulation des délégations devront être revus entièrement et sécurisés sur la plan juridique. Seule une délégation de fonctions ou de signature de portée limitée pourra être mise en place au bénéfice du directeur et des contrôles internes devront être organisés.

<p>Recommandation n° 1. : Revoir sans délai les délégations de compétence pour les mettre en conformité avec les règles du code de l'action sociale et des familles</p>
--

CONCLUSION DE LA PARTIE

En conclusion, à travers les délégations irrégulières et très larges octroyées, tout en s'interdisant de s'immiscer dans les affaires de l'établissement, le président du CCAS s'est dessaisi de la gestion de l'Ehpad. Les prérogatives ainsi octroyées à l'ancienne directrice de l'Ehpad, couplées à l'absence de contrôle institutionnalisée par ces délégations, ont constitué un terrain propice aux dérives graves constatées dans la gestion de l'Ehpad.

3 UNE GESTION DE L'EHPAD EMPREINTE DE CONFLITS D'INTERETS

Il convient de rappeler, préalablement à l'analyse de différentes situations criticables relevées par la chambre en matière de ressources humaines et d'achats, qu'aux termes de l'article L. 121-4 du code général de la fonction publique, « *l'agent public veille à prévenir ou à faire cesser immédiatement les situations de conflit d'intérêts défini à l'article L. 121-5 dans lesquelles il se trouve ou pourrait se trouver* ».

L'article L. 121-5 dispose que « *constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif des fonctions de l'agent public* »⁵.

L'article L. 122-1 du même code impose à l'agent public de faire cesser ou prévenir toute situation de conflit d'intérêts, par différents moyens, notamment :

- en saisissant son supérieur hiérarchique ; ce dernier, à la suite de la saisine ou de sa propre initiative doit confier le dossier ou l'élaboration de la décision à une autre personne ;
- en s'abstenant d'user de la délégation de signature reçue.

3.1 D'importantes rémunérations indûment versées à l'ancienne directrice

3.1.1 Des arrêtés indemnitaires signés en grande partie par la bénéficiaire elle-même

Il résulte des règles déontologiques rappelées ci-dessus que la loi n'autorise pas un agent public à signer lui-même des actes le concernant, car une telle situation constitue un conflit d'intérêts, qui doit l'amener à s'abstenir d'user de sa délégation de signature et à se désaisir.

Or, en matière de gestion des ressources humaines, l'essentiel des arrêtés individuels concernant l'ancienne directrice a été signé par l'intéressée elle-même.

Sur le plan des avancements et des reclassements, elle a signé quatre des six arrêtés la concernant de 2016 à 2022. Sur le fond, il n'a toutefois pas été constaté d'avantage accordé de manière injustifiée à travers ces actes.

Cinq des 10 arrêtés relatifs à son régime indemnitaire ont également été signés par elle, avec la mention « *par délégation du président* ».

⁵ Ces dispositions avaient été introduites à l'article 25 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 dite « Le Pors », par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

S'agissant du complément indemnitaire annuel (CIA), part variable du régime indemnitaire, elle a par trois arrêtés⁶, fait passer son montant de 175 € à 225 € (rétroactivement au 1^{er} janvier 2020), puis à 250 € (rétroactivement au 1^{er} janvier 2021) et à 255 € (montant plafond, à compter du 1^{er} juillet 2021).

Les documents examinés, en particulier les comptes rendus d'entretiens professionnels⁷, n'expliquent pas et ne justifient pas ces revalorisations ; seul un des six objectifs qui lui étaient fixés pour l'année 2019 a par exemple été pleinement atteint. Au titre de l'année 2020, l'ancienne directrice a bien exprimé le souhait d'un réexamen de son régime indemnitaire, mais sans que sa hiérarchie ne valide ce point.

Ainsi, les revalorisations systématiques de son complément indemnitaire annuel (CIA) décidées par l'intéressée elle-même, depuis le 1^{er} janvier 2020 et jusqu'à son départ effectif en retraite au 31 janvier 2023, soit 2 570 €⁸, constituent des versements indus.

Pour ce qui concerne l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), part fixe du régime indemnitaire, par arrêtés du président⁹, le montant attribué à l'ancienne directrice de l'Ehpad a été porté de 2 025 € (2018) à 2 200 € (2020) puis au plafond, soit 2 250 € mensuels (2021). La chambre relève que le choix de la placer dans le groupe de fonctions A1, qui détermine les fourchettes d'indemnités les plus élevées, est critiquable au regard de la délibération cadre du 1^{er} mars 2018 relative à la mise en place du régime indemnitaire au sein du CCAS, qui vise pour ce groupe les emplois de direction générale.

Outre ce classement injustifié, les augmentations consenties ensuite par le président ne sont pas cohérentes avec l'évaluation des résultats professionnels de l'intéressée, et ne tiennent pas compte de la situation financière extrêmement tendue de l'Ehpad.

Enfin, le versement d'une indemnité forfaitaire complémentaire pour élections est critiquable. L'intéressée a certes participé à la tenue des bureaux de vote en tant qu'assesseur pour les élections départementales et régionales de juin 2021 (5 heures au total), mais l'ordonnateur a fourni des pièces établissant que ce devait être à titre bénévole. En dépit de l'engagement pris et afin de le contourner, elle a signé un arrêté à en-tête de l'Ehpad pour s'octroyer une indemnité de 350 €, mandatée sur le budget de l'Ehpad.

Ce versement est irrégulier, car il ne repose pas sur une délibération du CCAS de Plouha¹⁰ et n'est pas susceptible de se rattacher à une dépense que l'ancienne directrice aurait été habilitée à mandater, même en application des délégations irrégulières dont elle bénéficiait.

⁶ Arrêtés des 12 mars 2020, 12 avril 2021 et 28 juin 2021.

⁷ Entretiens depuis 2008 ; il n'y a pas de compte rendu d'entretien pour 2015, 2016 et 2021.

⁸ 1 850 € au titre de la revalorisation de 2020, 625 € au titre de la revalorisation de janvier 2021 et 95 € au titre de la revalorisation de juillet 2021.

⁹ Arrêtés des 26 mars 2018, 26 juin 2020 et 14 avril 2021.

¹⁰ Le versement d'une telle indemnité a été prévu par une délibération du conseil municipal de Plouha du 5 avril 2017. Cependant, cette délibération ne permet nullement de verser cette indemnité à partir du budget de l'Ehpad, qui dépend du CCAS.

3.1.2 Des avantages indus attribués par le biais d'un compte-épargne temps

3.1.2.1 D'importantes indemnisations perçues au titre du CET

Des versements de sommes importantes ont bénéficié à l'ancienne directrice de l'Ehpad, sous la forme d'indemnisations de jours de compte-épargne temps (CET), pour plusieurs milliers d'euros chaque année, soit près de 25 000 € au total (cf. annexe 1).

3.1.2.2 Un système irrégulier d'heures supplémentaires alimentant le CET

Sur le plan réglementaire, le conseil d'administration a délibéré sur les CET, en prévoyant la possibilité d'alimentation par les congés annuels (à condition d'avoir pris 20 jours au minimum au cours de l'année de référence), le report de jours de RTT et d'une partie des repos compensateurs, ainsi qu'une indemnisation des jours au-delà d'un solde de 20 jours, sur option de l'agent¹¹.

Par délibération n° 5-2013 du 29 janvier 2013, le conseil d'administration a, pour ce qui concerne uniquement la directrice de l'Ehpad, autorisé l'alimentation de son CET par les heures supplémentaires effectuées.

Les demandes d'alimentation et d'indemnisation de jours de CET de l'ancienne directrice étaient présentées au président du CCAS sur la base de plannings déclaratifs. Cette dernière comptabilisait les heures réalisées au-delà de la durée annuelle du temps de travail, irrégulièrement fixée à 1 565 heures (au lieu des 1 607 heures légales) par le règlement intérieur de l'Ehpad, ce qui représentait de 221 à 402 heures selon les années, puis les convertissait en jours de repos compensateurs, soit jusqu'à 57 jours. Ces jours donnaient lieu à indemnisation ou à un dépôt sur le CET.

Or, la délibération concernant l'ancienne directrice de l'Ehpad et le système de décompte des jours mis en place étaient irréguliers, et lui ont permis de contourner l'interdiction réglementaire d'obtenir le paiement direct d'heures supplémentaires.

En effet, l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) les réserve aux fonctionnaires de catégories B et C dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires, à la demande du chef de service. L'ancienne directrice de l'Ehpad, agent titulaire de catégorie A ne pouvait donc bénéficier de ce type d'indemnisation.

De surcroît, il n'existe au sein de l'Ehpad aucun système automatisé permettant de vérifier le décompte des heures effectivement travaillées. L'ancien ordonnateur a indiqué à la chambre¹² qu'elle lui présentait un planning prévisionnel en début d'année intégrant des heures supplémentaires, puis un planning effectif en fin d'année en comportant « 3 à 4 fois plus » que prévu. Il négociait alors avec elle à la baisse le nombre d'heures décomptées. Il a précisé que la réalisation de ces prétendues heures supplémentaires ne résultait pas d'une demande de sa part, mais de la propre initiative de l'intéressée.

¹¹ Délibération du conseil d'administration du CCAS n° 47-2012 du 25 octobre 2012.

¹² Entretien téléphonique du 7 novembre 2022.

Les comptes rendus des entretiens avec le président du CCAS en 2021 illustrent ces pratiques. L'ancienne directrice de l'Ehpad a négocié en 2021 des avantages financiers en contrepartie du report de son départ en retraite, demandé par le président du CCAS compte tenu des difficultés à recruter un nouveau directeur d'Ehpad. Elle exigeait notamment 350 € d'augmentation de ses indemnités avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2021, alors qu'elle avait déjà atteint le plafond fixé par la délibération du 1^{er} mars 2018. Elle demandait en outre le bénéfice de 70 jours de CET, et de très importantes récupérations d'heures supplémentaires. Pour 2022 et 2023, ont ainsi été pris en compte, de manière injustifiée, 8 récupérations, 79 récupérations sur années antérieures, 29 congés annuels en 2022 et 41 jours de CET, qui expliquent son absence du service à compter du 1^{er} avril 2022, jusqu'au 31 janvier 2023, date de son départ en retraite.

En raison de ces arrangements irréguliers, l'Ehpad, pourtant en grave difficulté financière, a été contraint de rémunérer deux directeurs sur l'année 2022, et au mois de janvier 2023.

3.1.2.3 Un cumul d'activité et des plannings qui auraient dû être contrôlés pour vérifier l'effectivité des heures déclarées

Il est apparu au cours du contrôle que l'ancienne directrice de l'Ehpad exerçait une activité accessoire non autorisée, en dispensant des cours à l'université.

En application de l'article L. 123-1 du code général de la fonction publique (CGFP), l'agent public consacre l'intégralité de son activité professionnelle aux tâches qui lui sont confiées. Il ne peut exercer, à titre professionnel, une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit.

Des exceptions sont prévues, notamment pour l'exercice de fonctions d'enseignement et de formation (article 11 du décret du 30 janvier 2020), sous réserve que l'activité accessoire soit compatible avec les fonctions principales de l'agent, qu'elle n'affecte pas leur exercice et qu'elle ne les excède pas en volume.

Afin que l'autorité administrative puisse s'en assurer, une demande d'autorisation écrite doit être formulée et comporter au minimum les informations suivantes : identité de l'employeur ou nature de l'organisme auprès duquel l'activité envisagée sera exercée, nature, durée, périodicité et conditions de rémunération.

Le non-respect des règles de cumul est sanctionné par l'article L. 123-9 du CGFP qui prévoit le reversement des sommes perçues au titre des activités interdites, par voie de retenue sur le traitement.

L'intéressée n'a pas été en mesure de justifier avoir bénéficié d'autorisations de cumul ; aucune ne figure d'ailleurs dans son dossier administratif.

La chambre rappelle à cet égard qu'une autorisation de cumul doit impérativement être formalisée par l'employeur à la demande de l'agent. Une jurisprudence abondante valide les retenues effectuées par l'employeur pour mettre en œuvre l'obligation de reversement des rémunérations perçues au titre de l'activité non autorisée¹³.

¹³ Par exemple : CAA de Marseille, 22 décembre 2015 (14MA03148) au sujet d'un agent de service hospitalier ayant cumulé pendant plusieurs années sans autorisation ses fonctions avec un emploi privé, condamné au reversement intégral des sommes perçues dans le privé soit 62 058 €. CE, 16 janvier 2006, n° 272648, Schlienger :

Par ailleurs, une simple confrontation des plannings d'heures supplémentaires produits par la directrice avec son agenda aurait permis de déceler des incohérences justifiant un contrôle plus approfondi de la part de sa hiérarchie sur la réalité des heures déclarées.

C'est le cas, en particulier, des périodes de cours rémunérés que l'intéressée dispensait à l'université (cumul d'activité), pour lesquelles elle apparaissait parfois en congé ou RTT, mais aussi pour une partie notable, en horaires de bureau incluant des heures supplémentaires.

Ces pratiques illustrent, une fois de plus, l'absence totale de contrôle exercé par la hiérarchie, s'agissant des éléments de rémunération, malgré le caractère purement auto-déclaratif des plannings et des heures réalisées.

Tableau n° 3 : Vérification de la concordance entre les plannings d'heures supplémentaires, l'agenda professionnel et les frais de déplacement, années 2017 et 2019

Date	Heures déclarées planning	Agenda Mme A , ancienne directrice	Observations
19/01/2017	Récupération	Rdv CDG 22 journée	Incohérence
20/01/2017	Récupération	Comité technique 13h30-17h30	Incohérence
09/02/2017	Présence travail - horaire D9	Cours UCO journée	4h30 faussement déclarées (cours cumul activité)
15/02/2017	Présence travail - 8h30 journée	Cours UCO 8h30-12h30	4h00 faussement déclarées (cours cumul d'activité)
25/03/2017	Présence travail samedi horaire D6 (9h30)	Rien sur l'agenda	Présence samedi non étayée a priori par l'agenda
04/05/2017	Présence travail horaire D6 (9h30)	Réunion UCO 14h-17h	5h faussement déclarées (cours cumul activité)
18/05/2017	Présence travail horaire D6 (9h30)	UCO cours journée	9h30 faussement déclarées (cours cumul activité)
19/06/2017	Présence travail horaire D6 (9h30)	Réunion UCO 8h30-17h30	9h30 faussement déclarées (cours cumul activité)
01/08/2017	Présence travail horaire D6 (9h30)	RDV personnel à Saint-Brieuc départ 16h45	1h45 faussement déclaré
12/09/2017	Présence travail horaire D4 (8h30-12h30)	RDV M. J 11h-12h00, RDV B 14h00-17h00	Incohérence
22/09/2017	Présence travail horaire D4 (8h30-12h30)	UCO 8h30-12h30	4h00 faussement déclarées (cours cumul activité)
14/10/2017	Présence travail horaire D9 samedi	Rien sur l'agenda	61,5 heures de temps de travail déclarées sur cette semaine
15/10/2017	Présence travail horaire D6 dimanche	Rien sur l'agenda	61,5 heures de temps de travail déclarées sur cette semaine
08/11/2017	Présence travail horaire D6 (9h30)	UCO 14h-17h30	5h faussement déclarées (cours cumul activité)
13/11/2017	Présence travail horaire D6 (9h30)	Rien sur l'agenda ; en revanche frais de déplacement pour journée formation "ERPDP" à Plérin	2h30 faussement déclarées (forfait heure formation : 7h)
16/11/2017	Présence travail horaire D6 (9h30)	Formation RIFSEEP 14h-17h30	2h30 faussement déclarées (forfait heure formation : 7h)
23/01/2019	Présence travail horaire D6 (9h30)	Absence 13h30-17h30	5h faussement déclarées
07/03/2019	Présence travail - horaire D9	Absence 08h30-13h30	4h30 faussement déclarées
04/04/2019	Présence travail horaire D6 (9h30)	RDV personnel journée	9h30 faussement déclarées
18/05/2019	Présence travail samedi horaire D4 (8h30-12h30)	Rien sur l'agenda	Présence samedi non étayée a priori par l'agenda
12/06/2019	Présence travail horaire D6 (9h30)	Marché produits entretien journée Ordre de mission et frais de déplacement pour formation H	2h30 faussement déclarées (forfait heures formation : 7h)
02/10/2019	Présence travail 6h	UCO 8h30-12h30	4h faussement déclarées (cours cumul activité)
20/11/2019	Présence travail horaire D6 (9h30)	UCO 8h30-13h30	4h faussement déclarées (cours cumul activité)

Source : plannings d'heures supplémentaires et agenda professionnel de l'ancienne directrice de l'Ehpad – CCAS de Plouha.

confirmation du reversement d'une somme d'environ 175 000 € perçue par un professeur d'université-praticien hospitalier qui avait omis de demander l'autorisation d'exercer une activité privée lucrative.

3.1.2.4 Des anomalies dans les décomptes de jours du CET

Au surplus, l'examen de l'alimentation du CET et des indemnisations de l'ancienne directrice met en évidence de nombreuses violations des règles fixées par le décret n° 2004-878 du 26 août 2004 relatif au CET dans la fonction publique territoriale et de la délibération du 25 octobre 2012 :

- absence totale ou incohérence de pièces justificatives d'une année à l'autre pour 2015 et 2021 ;
- non-respect de la règle de prise minimale de 20 jours de congés dans l'année en 2016, 2017 et 2019 ;
- solde du CET porté à 8 jours après indemnisation en 2017 (alors que seuls les droits acquis au-delà de 20 jours peuvent être indemnisés) ;
- indemnisation de récupérations de jours fériés ne tombant pas sur des jours travaillés en 2018, alors qu'ils ne font pas partie des reports possibles au titre du CET ;
- dépassement du solde réglementaire du CET en 2018 et 2019 (95 jours et 118 jours) ;
- prise en compte de 41 jours en 2022 alors que le solde était de 35 jours.

En outre, l'indemnisation de 3 750 € intervenue en janvier 2018 n'a pas été appuyée par la production d'une pièce justificative à l'appui du mandat de paiement transmis au comptable. Ce dernier aurait dû effectuer un contrôle en vertu du plan de contrôle hiérarchisé de la dépense¹⁴ et suspendre le paiement du mandat de paye.

3.1.2.5 Des irrégularités qui doivent conduire à une répétition des indus

La chambre considère que l'ensemble des versements sur le CET est irrégulier car reposant sur des éléments irréguliers ou non établis, et que l'ensemble des indemnisations intervenues sur cette base est, de ce fait, indu. En particulier, pour 2022 et 2023, les 157 jours de récupérations, congés annuels et CET, invoqués par la directrice pour s'absenter du service pendant 10 mois tout en étant rémunérée, ne sont pas justifiés.

L'ordonnateur en fonctions a pris une première mesure, en mettant l'ancienne directrice de l'Ehpad en demeure de justifier son absence et en opérant des retenues sur salaire depuis le mois de septembre 2022 pour les absences non justifiées depuis cette date (au total 27 012,39 € retenus).

Il lui appartient d'émettre un titre de recettes à l'encontre de l'intéressée, couvrant l'ensemble des indus de rémunération non prescrits.

S'agissant du délai de prescription applicable, il est en principe de deux ans pour les indus de rémunération, conformément à l'article 37-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations¹⁵.

¹⁴ Plan de CHD pour l'année 2018 du 25 mai 2018.

¹⁵ « Les créances résultant de paiements indus effectués par les personnes publiques en matière de rémunération de leurs agents peuvent être répétées dans un délai de deux années à compter du premier jour du mois suivant celui de la

Toutefois, selon la jurisprudence, en cas de rémunération indue résultant d'une fraude, la prescription ne commence à courir qu'à compter de la date à laquelle la personne publique a été informée de son droit à restitution des sommes¹⁶. Le délai de prescription qui s'applique dans un tel cas est quinquennal, en application de l'article 2224 du code civil.

Le CCAS peut en l'espèce être considéré comme ayant eu connaissance de son droit à restitution le 1^{er} septembre 2022, date de la mise en demeure adressée à son ancienne directrice par son président.

Les créances non prescrites devant donner lieu à une répétition de l'indu comprennent en conséquence les indemnisations dont a bénéficié l'intéressée depuis le 1^{er} septembre 2017, soit 350 € pour l'indemnité forfaitaire complémentaire pour élections, 2 570 € pour le CIA (il conviendra de tenir compte des retenues déjà opérées d'avril 2022 à janvier 2023), et 11 600 € pour les indemnisations de CET.

La chambre relève que le président du CCAS et maire de Plouha n'a pas apporté de réponse aux observations provisoires, faisant connaître les mesures qu'il entend mettre en œuvre à cet égard.

Recommandation n° 2. : Émettre un titre de perception pour recouvrer les indus de rémunération dont a bénéficié l'ancienne directrice de l'Ehpad.

3.2 Le recrutement et la gestion par l'ancienne directrice de la carrière de sa fille au sein de l'Ehpad

3.2.1 Un déroulement de carrière très avantageux au regard des missions effectives

À compter du 11 août 2008, Mme B., fille de l'ancienne directrice, a bénéficié de 33 contrats de travail avec l'Ehpad (essentiellement des remplacements), puis a été nommée stagiaire le 1^{er} juillet 2015 en tant qu'agent social de deuxième classe, et titularisée le 1^{er} juillet 2016 (arrêtés signés par l'ancien maire et le directeur général des services). Elle a ensuite, le 1^{er} février 2019, bénéficié d'une intégration directe sur le grade d'adjoint administratif (arrêté signé par sa mère).

date de mise en paiement du versement erroné, y compris lorsque ces créances ont pour origine une décision créatrice de droits irrégulière devenue définitive. Toutefois, la répétition des sommes versées n'est pas soumise à ce délai dans le cas de paiements indus résultant soit de l'absence d'information de l'administration par un agent de modifications de sa situation personnelle ou familiale susceptibles d'avoir une incidence sur le montant de sa rémunération, soit de la transmission par un agent d'informations inexactes sur sa situation personnelle ou familiale./Les deux premiers alinéas ne s'appliquent pas aux paiements ayant pour fondement une décision créatrice de droits prise en application d'une disposition réglementaire ayant fait l'objet d'une annulation contentieuse ou une décision créatrice de droits irrégulière relative à une nomination dans un grade lorsque ces paiements font pour cette raison l'objet d'une procédure de recouvrement. »

¹⁶ CAA de Lyon, 13 octobre 2021, 19LY04527, au sujet d'une secrétaire de mairie, attachée territoriale, qui s'était octroyé divers compléments de rémunération, notamment via de nombreuses heures supplémentaires, alors qu'elle était chargée de ses propres fiches de paye.

Mme B. a été affectée à différents postes, dans le cadre de remplacements ou de missions d'archivage, avant d'occuper les fonctions de « chargée de coordination hôtellerie ».

Tableau n° 4 : Synthèse de la carrière de Mme B. à l'Ehpad, de 2008 à 2022

			Synthèse à l'EHPAD		
	Date déb contrat	Date fin Contrat	Nb Heures	Objet du contrat	
	11/08/2008	31/08/2008	Nbh+10%	Remplacement Congés Annuels d'agents	
	20/09/2008	31/10/2008	Nbh+10%	Remplacement Congés Annuels d'agents	
	01/11/2008	30/11/2008	Nbh+10%	Remplacement Congés Annuels d'agents	
	01/12/2008	31/12/2008	Nbh+10%	Remplacement Congés Annuels d'agents	
	01/02/2009	28/02/2009	Nbh+10%	Remplacement Congés Annuels d'agents	
	01/03/2009	31/03/2009	Nbh+10%	Remplacement Congés Annuels d'agents	
	01/04/2009	30/06/2009	Nbh+10%	Remplacement Congés Annuels d'agents	
	01/07/2009	30/09/2009	Nbh+10%	Remplacement Congés Annuels d'agents	
CFA	Contrat d'apprentissage.				
	07/06/2010	31/08/2011	Apprenti 2ème année BTS PME/PMI Assistante de gestion CFA PLOUFRAGAN de 09 à 12/2011 salarié dans le privé		
	16/01/2012	24/02/2012	35h+10%	Archivage administratif	
	25/02/2012	25/03/2012	35h+10%	Archivage administratif	
	26/03/2012	30/04/2012	35h+10%	Archivage administratif	
	01/05/2012	31/05/2012	35h+10%	Archivage administratif	
	01/07/2012	31/07/2012	35h	Archivage administratif	
	01/08/2012	31/08/2012	17h30	Remplacement Congés Annuels d'agents	
	LICENCE UCO Guingamp	01/09/2012	30/09/2012	17h30	Remplacement Congés Annuels d'agents
		01/10/2012	31/10/2012	17h30	Remplacement Congés Annuels d'agents
01/11/2012		30/11/2012	17h30	Remplacement Congés Annuels d'agents	
01/12/2012		31/12/2012	17h30	Remplacement Congés Annuels d'agents	
01/01/2013		31/01/2013	17h30	Remplacement Congés Annuels d'agents	
01/02/2013		28/02/2013	17h30	Remplacement Congés Annuels d'agents	
01/03/2013		31/03/2013	17h30	Remplacement Congés Annuels d'agents	
01/04/2013		30/04/2013	17h30	Remplacement Congés Annuels d'agents	
01/05/2013		31/08/2013	17h30	Remplacement Congés Annuels d'agents	
01/09/2013		30/09/2013	17h30	Remplacement Congés Annuels d'agents	
01/10/2013		30/11/2013	35h	Rempl. ██████████ Maladie ordinaire depuis le 26 09 2013	
01/12/2013		31/12/2013	35h	Rempl. ██████████ Maladie ordinaire depuis le 26 09 2013	
01/01/2014		31/03/2014	35h	Rempl. ██████████ Maladie ordinaire depuis le 26 09 2013	
01/04/2014		31/08/2014	35h	Rempl. ██████████ Maladie ordinaire depuis le 26 09 2013	
01/09/2014		13/03/2015	35h	Rempl. ██████████ Longue Maladie jusqu'au 13/05/2015	
14/03/2015	30/04/2015	35h	Rempl. ██████████ Longue Maladie en attente expertise medicale		
01/05/2015	30/06/2015	35h	Rempl. ██████████ Longue Maladie en attente expertise medicale		
FONCTIONNAIRE	01/07/2015 Stagiairisation sur poste vacant Agent Social 35h 3ème éch -IB 342 IM 323				
	01/07/2016 Titularisation				
	30/10/2016 Avancement échelon 4ème IB 343 IM 324				
	01/01/2017 Reclassement 4ème ech IB 351 IM 328				
	01/04/2018 Arrêté de IFSE "...(...)", chargée des fonctions de Coordinatrice Hôtellerie en EHPAD				
	30/10/2018 Avancement échelon 5ème IB 352 IM 329 (chargée des fonctions de Coordinatrice Hôtellerie)				
	01/01/2019 Reclassement 5ème ech IB 354 IM 330				
	01/02/2019 <u>Nomination par intégration Directe</u> sur le Grade d'adjo int Administratif (vacance de poste). Pas de mention du "métier" dans l'arrêté MAIS dans le dossier de la CAP la Fiche de poste Coordinatrice Hôtellerie est annexée				
	22/04/2019 21/04/2020 Disponibilité pour convenances personnelles				
	22/04/2020 21/04/2021 Disponibilité pour convenances personnelles				
22/04/2021 21/04/2022 Disponibilité pour convenances personnelles					
22/04/2022 21/04/2023 Disponibilité pour convenances personnelles					

Source : CCAS de Plouha.

Le dossier administratif de Mme B. montre que la gestion de ses recrutements et de sa carrière a été assurée par sa mère, qui signait la majorité des actes la concernant et assurait ses entretiens professionnels. Elle a fait prendre en charge par l'Ehpad sa formation, d'abord en tant qu'apprentie en 2010 et 2011 (coût pour l'Ehpad : 1 854 €), puis durant sa licence professionnelle de 2012 à 2014 à l'université catholique de l'ouest (UCO).

L'examen du dossier montre également une « mise en scène » des relations professionnelles entre Mme B. et sa mère, à travers une formalisation des courriers adressés pour répondre aux publications de postes ou demander une disponibilité pour convenance personnelle.

Deux éléments permettent d'affirmer que les missions effectivement confiées à Mme B. étaient en partie inconsistantes.

En premier lieu, le contenu des compte rendus d'entretiens professionnels montre que les objectifs et réalisations mentionnés étaient souvent vagues et inconsistants, ou révélateurs des intérêts très personnels en jeu dans son recrutement :

- Objectif unique 2014 : « obtenir sa licence » ;
- Objectifs 2015 : « reformalisation de la fiche de poste » et « réunion administration/restauration/animation/coordination soins » ;
- Objectifs 2016 : « mise en œuvre d'une politique de management à dimension pédagogique et évaluatrice » ;
- Objectifs 2017 : « travailler à la pérennisation des organisations de travail », « prévention des troubles psychosociaux ».

En second lieu, la fonction de « coordinatrice hôtellerie » qu'a occupée l'intéressée de 2016 à son départ en 2019, n'est absolument pas justifiée par la taille de l'établissement, qui accueille moins de 100 résidents. Elle va d'ailleurs être supprimée, ainsi que le précise un courrier du 1^{er} septembre 2022 du directeur d'Ehpad à Mme B.

3.2.2 Des nominations prononcées sur la base d'actes irréguliers

Le principe constitutionnel d'égal accès aux emplois publics issu de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, est décliné dans les dispositions légales organisant l'accès aux emplois et notamment la publicité des vacances de postes. L'article 41 de la loi 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale¹⁷ prévoit ainsi que « *lorsqu'un emploi permanent est créé ou devient vacant, l'autorité territoriale en informe le centre de gestion compétent qui assure la publicité de cette création ou de cette vacance, à l'exception des emplois susceptibles d'être pourvus exclusivement par voie d'avancement de grade. Les vacances d'emploi précisent le motif de la vacance et comportent une description du poste à pourvoir* ».

¹⁷ Codifié désormais à l'article [L. 313-4](#) du code général de la fonction publique.

Sur le plan formel, les nominations de Mme B. sur emploi vacant (en 2015 et en 2019) ont été précédées d'une déclaration au centre de gestion de la fonction publique territoriale (CGFPT)¹⁸. Mais ces démarches apparaissent largement factices, aucune procédure de recrutement n'ayant ensuite été organisée, selon les éléments transmis par l'ordonnateur. Ces postes ont de fait été réservés à la fille de la directrice en faisant obstacle à d'éventuelles autres candidatures.

Sur la déclaration de vacance du 19 mars 2015, le poste est « profilé » pour Mme B., étant réservé strictement aux titulaires du diplôme de licence professionnelle qu'elle a obtenu ; la déclaration mentionne une « promotion interne », procédure pourtant réservée aux fonctionnaires titulaires¹⁹.

Or, selon la jurisprudence, la diffusion d'une fiche de poste mentionnant une exigence de profil correspondant exactement à l'expérience professionnelle du candidat retenu restreint excessivement l'appel à candidatures et ne peut être regardée comme ayant été réalisée dans des conditions régulières au regard des dispositions du statut (CAA de Marseille, 3 avril 2001, 98MA00631).

La déclaration de vacance de poste du 23 novembre 2018, non accompagnée d'une offre d'emploi, ce qui en pratique faisait obstacle à sa publication par le CGFPT, ne respectait pas davantage les conditions fixées par l'article 41 précité de la loi du 26 janvier 1984.

En conséquence, l'intégration de Mme B., comme la titularisation qui l'a précédée, sont entachées d'illégalité (article L. 452-36 du code général de la fonction publique, ancien article 23-1 de la loi du 26 janvier 1984).

La chambre rappelle que la gestion du recrutement et de la carrière de membres de sa famille par un agent public est à proscrire, au regard du conflit d'intérêts patent, qui doit l'amener à se déporter et à saisir son supérieur hiérarchique²⁰. L'instruction n'a pas fait ressortir qu'une telle procédure aurait été suivie et que les anciens ordonnateurs auraient été formellement saisis, même s'il apparaît qu'ils ont signé plusieurs arrêtés concernant la fille de l'ancienne directrice.

En conclusion, il apparaît que la délégation irrégulière et très large du président au profit de la directrice de l'Ehpad, et l'absence de contrôle ont laissé toute latitude à cette dernière pour gérer la carrière de sa fille au sein de l'Ehpad sur la base d'actes entachés d'irrégularités et sans porter aucune attention à la nécessité de prévenir les conflits d'intérêts.

¹⁸ Déclarations n° V022150365850001 du 19 mars 2015 et n° 02218119015 du 23 novembre 2018.

¹⁹ Conformément à l'actuel article L. 523-1 du code général de la fonction publique.

²⁰ Article 25 bis de la loi du 13 juillet 1983, créé par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016, et désormais codifié à l'article L. 122-1 du code général de la fonction publique.

3.3 Des facturations non conformes aux tarifs au bénéfice d'une proche de l'ancienne directrice

Mme C., mère de l'ancienne directrice, a bénéficié de 2012 à 2019 d'un contrat de séjour à durée déterminée d'un an renouvelable, incluant outre l'hébergement (maison appartenant à l'office HLM Côtes-d'Armor Habitat), des prestations de restauration, et d'animation assurées par l'Ehpad, puis à compter de juin 2019, d'un logement loué au CCAS, jusqu'à son entrée à l'Ehpad en tant que résidente en décembre 2019.

L'Ehpad facturait mensuellement (par prélèvement) à Mme C. les repas, prestations d'hôtellerie et animations, dont elle bénéficiait en tant que non résidente.

Au regard des délibérations du CCAS relatives aux prestations bénéficiant aux personnes extérieures à l'Ehpad, il apparaît que, de 2016 à 2019, les tarifs « repas + animation + goûter » appliqués à la mère de l'ancienne directrice de l'Ehpad (9,35 € de janvier à mars 2016 puis 13 € d'avril 2016 à mai 2019) étaient inférieurs aux montant votés (13,5 € jusqu'au 31 mars 2016, puis 15 € jusqu'en 2019).

L'application des tarifs en vigueur aurait dû se traduire par une recette supplémentaire pour l'Ehpad de 2 749,65 € sur la période.

3.4 Le non-respect des règles de mise en concurrence et les relations privilégiées avec le principal fournisseur

La commande publique au sein d'un établissement public est notamment régie par l'article L. 3 du code de la commande publique (principes généraux d'égalité de traitement, liberté d'accès à la commande publique, transparence des procédures, efficacité et bonne utilisation des deniers publics), ainsi que par les articles L. 2123-1, R. 2123-1 à R. 2123-7 (marchés à procédure adaptée), L. 2131-1 (publicité préalable), R. 2121-1 et suivants (calcul de la valeur estimée du besoin, interdiction de scinder les achats pour se soustraire à la règle).

3.4.1 Une absence totale de structuration et des violations des règles de la commande publique

La chambre a constaté une absence totale de structuration de la fonction achat au sein de l'Ehpad. L'ordonnateur a confirmé au cours de l'instruction « *qu'il n'existe pas, en interne, pour l'Ehpad, d'organisation de la commande publique ni de guide de procédure afférent, ni de CAO²¹ constituée* » ; il indique que c'est la direction de l'Ehpad qui gère les procédures et que le choix des fournisseurs demeure « *obscur* ».

²¹ Commission d'appel d'offres.

Il n'y a aucun lien entre les enveloppes budgétaires et la gestion des contrats : les prévisions budgétaires sont déconnectées de l'expression des besoins par les services de l'Ehpad et des montants annuellement dus aux fournisseurs.

Les achats constituent pourtant un enjeu financier pour l'Ehpad : leur montant est passé de 333 000 € en 2016 à 411 000 € en 2021. De tels volumes financiers nécessitent d'organiser la commande publique pour une bonne utilisation des deniers publics.

La première étape consiste pour l'acheteur public à évaluer et définir précisément ses besoins, et à les quantifier en tenant compte de la récurrence des achats, conformément aux règles de computation des seuils fixées par les textes (en dernier lieu, article R 2121-1 et suivants du code de la commande publique).

Or, cette démarche n'est pas structurée au sein de l'Ehpad. L'ordonnateur a transmis à la chambre une liste des groupements de commande, des référencements (alimentaire, énergie, prévoyance) et des « appels d'offres » pour le linge. Pour autant, aucune pièce de procédure ni aucun contrat, témoignant de la passation de marchés, n'ont été retrouvés lors du contrôle sur place. Les mandats de dépenses constatés dans la comptabilité de l'Ehpad (paiement direct aux fournisseurs) ne paraissent pas cohérents avec des marchés ou conventions qui auraient été passés avec des centrales d'achat.

Le matériel est commandé auprès de « centrales de référencement », sans mise en concurrence, ce qui ne permet pas à l'Ehpad de respecter les règles de mise en concurrence²².

S'agissant des achats des produits et matériels d'entretien, au cours des deux dernières années, leur montant a été proche ou supérieur au seuil de dispense de procédure (40 000 €). Compte tenu du volume et de la récurrence des achats, l'établissement devra recourir à un groupement de commandes, ou passer un accord-cadre pluriannuel multi-attributaires après mise en concurrence.

3.4.2 Des liens privilégiés avec le principal fournisseur de l'Ehpad

3.4.2.1 Les liens privilégiés de l'ancienne directrice et de sa fille avec la SARL H.

L'entreprise SARL H. est le principal fournisseur de l'Ehpad pour les produits et matériels d'entretien, en dehors de toute mise en concurrence.

²² Les centrales de référencement sont fréquemment utilisées par les établissements publics de santé. Ce ne sont pas des pouvoirs adjudicateurs ou entités adjudicatrices, au sens des règles des marchés publics, contrairement aux centrales d'achat. Le recours à ces centrales de référencement ne dispense pas des règles de mise en concurrence. Voir en ce sens rép. question parlementaire Assemblée nationale, 4 janvier 2005, page 90 : « *si les établissements publics de santé peuvent recourir aux services d'intermédiation d'une centrale de référencement dans les conditions précitées, une telle centrale ne peut pas contracter pour le compte des établissements publics de santé, en utilisant des bases de données existantes de fournisseurs sélectionnés par ses soins sur la base de conditions contractuelles et tarifaires négociées par elle-même en dehors de toute procédure de marchés publics* ».

L'agenda de l'ancienne directrice témoigne d'une proximité particulière avec cette entreprise, indiquant pas moins de 37 rendez-vous sur cinq ans entre mars 2017 et mars 2022 avec son représentant, essentiellement sur des plages incluant la pause méridienne (cf. annexe 2).

Mme B. agent titulaire de l'Ehpad et fille de l'ancienne directrice, a également entretenu des relations privilégiées avec cette entreprise.

À compter du 22 avril 2019, elle a bénéficié, à sa demande, d'une « disponibilité pour convenance personnelle », par une décision signée par sa mère, et renouvelée chaque année depuis cette date. L'ordonnateur a informé la chambre que Mme B., toujours en disponibilité de l'Ehpad, avait intégré la commune de Langueux en avril 2019 en tant que directrice de la restauration sur un emploi contractuel de catégorie A jusqu'en mai 2022, puis Saint-Brieuc Armor Agglomération en septembre 2022.

Dans l'intervalle, elle a été recrutée comme coordinatrice au sein de l'entreprise H., principal fournisseur de l'Ehpad de Plouha pour les produits et le matériel d'entretien. Mme B. avait précédemment été, au sein de l'Ehpad, en relation professionnelle directe avec la SARL H. Dans ses fonctions de coordination de l'hôtellerie, elle était, selon sa fiche de poste, en charge d'« *évaluer les besoins en produits d'hygiène, hygiéno-diététiques et médicaux* » ; les bordereaux de commandes et les correspondances montrent qu'elle transmettait à l'entreprise les besoins pour l'établissement des offres de prix.

L'ordonnateur a indiqué à l'équipe de contrôle que Mme B. n'avait pas informé la collectivité de son recrutement par l'entreprise ; aucun document en ce sens n'a été retrouvé dans son dossier administratif.

Or, la mise en disponibilité ne rompt pas le lien de l'agent avec son administration d'origine. Il demeure soumis aux règles générales qui découlent de son statut. À ce titre, l'article 18 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique prévoit que « *l'agent cessant temporairement ou définitivement ses fonctions, placé à ce titre dans une position conforme à son statut, qui se propose d'exercer une activité privée, saisit par écrit l'autorité hiérarchique dont il relève avant le début de l'exercice de son activité privée* », et que « *Tout changement d'activité pendant un délai de trois ans à compter de la cessation de fonctions est porté par l'agent intéressé à la connaissance de son administration avant le début de cette nouvelle activité* » ; l'autorité hiérarchique doit examiner si l'activité « *risque de compromettre ou de mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service (...)* ».

3.4.2.2 Des commandes croissantes au fournisseur en dehors de toute mise en concurrence

Les commandes passées à la SARL H. ont été multipliées par deux avant la crise sanitaire et par quatre sur l'ensemble de la période 2016-2021.

Tableau n° 5 : Évolution du montant des commandes de l'Ehpad auprès de la SARL H.

<i>Tiers</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total général
<i>SARL H.</i>	10 579 €	15 292 €	21 504 €	23 261 €	34 572 €	40 497 €	39 935 €	185 640 €

Source : extrait des fichiers des mandats et titres de l'Ehpad – CCAS de Plouha.

Les contrats de référencement de produits (« partenariats »), d'installation et de maintenance de matériels passés avec l'entreprise, comprennent des conditions générales extrêmement défavorables à l'Ehpad, tout en l'engageant à chaque fois pour trois ans : absence de pénalités en cas de retard de livraison, conditions d'évolution des prix et délais de prévenance désavantageux, listes de prix non systématiquement annexées au contrat, matériels livrés non compatibles avec des recharges autres que celles fournies par la société (exemple des distributeurs).

Aucune mise en concurrence n'a été effectuée, en violation des règles des marchés publics, alors que les segments d'achats concernés constituent des besoins récurrents.

La chambre a ainsi constaté l'absence totale de structuration du processus d'achat au sein de l'Ehpad, ainsi que des pratiques en totale contradiction avec les règles de la commande publique, cette situation étant aggravée par l'exercice d'une délégation irrégulière et par l'absence de contrôle, entraînant un risque juridique maximal pour l'acheteur public.

Des conflits d'intérêts ont été constatés, à travers les relations privilégiées entretenues entre le principal fournisseur et l'ancienne directrice de l'Ehpad et sa fille.

Le CCAS doit mettre sans délai l'Ehpad en conformité avec les règles de la commande publique. Il pourra à cette occasion utilement envisager des pistes de mutualisation avec la commune ou avec d'autres Ehpad et notamment le recours à des groupements de commandes.

Recommandation n° 3. : Se conformer sans délai aux règles de la commande publique.

4 UNE CONFUSION D'INTÉRÊTS DANS LA GESTION DE L'ASSOCIATION DES RÉSIDENTS

Cette association loi de 1901, créée en 1984, à l'origine exclusivement administrée par des résidents de l'Ehpad, avait pour objet, aux termes de ses statuts déposés en préfecture le 13 juin 1984, de « *favoriser l'esprit de solidarité entre les résidents et de tendre à l'amélioration des conditions de vie dans l'établissement par l'échange, l'animation* ».

L'association a été dissoute par décision de l'assemblée générale extraordinaire du 26 octobre 2022²³.

4.1 Une prise de contrôle progressive de l'association des résidents

Au fil des années, la composition du bureau de l'association a évolué.

Entre 2010 et 2017, le bureau comprenait deux personnels de l'Ehpad sur cinq membres : l'ancienne directrice, et une animatrice.

En 2014, la mère de l'ancienne directrice, Mme C. (qui n'a été résidente de l'Ehpad qu'à compter de la fin de l'année 2019), est devenue trésorière de l'association, configuration qui a été renouvelée en 2017 lors d'une modification officielle du bureau de l'association déclarée auprès de la préfecture²⁴.

À compter du 15 mars 2022, le bureau a été composé de six membres, dont l'ancienne directrice, désormais présidente, et trois agents de l'Ehpad aux fonctions de secrétaire adjointe, trésorier et trésorier adjoint ; cet organe était donc majoritairement composé de membres issus de l'administration, et non de résidents. À la demande de leur hiérarchie, les trois agents de l'Ehpad ont démissionné de leurs fonctions associatives en 2022²⁵.

L'ancienne directrice, qui n'avait pas la qualité de trésorière, était pourtant le seul membre du bureau habilité auprès de la banque à gérer les comptes de l'association, et la carte bancaire avait été établie à son nom.

Elle avait ainsi pris le contrôle sur les fonds de l'association, ni la présidente précédente ni les trésoriers successifs n'étant en capacité d'accéder aux comptes bancaires, ni a fortiori de procéder à des opérations. Le nouveau trésorier désigné en 2022, agent de l'Ehpad, a notamment expliqué qu'aucune démarche n'avait été faite auprès de la banque pour lui permettre d'obtenir la signature pour gérer les comptes.

²³ Récépissé de déclaration à la préfecture des Côtes-d'Armor en date du 26 octobre 2022.

²⁴ Déclaration modificative de la liste des personnes chargées de l'administration d'une association, en date du 28 mars 2017 enregistrée en préfecture le 29 mars 2017.

²⁵ Courriers des 2 septembre 2022 et 18 avril 2022.

4.2 Une confusion des périmètres d'action de l'Ehpad et de l'association

4.2.1 Une association titulaire de deux comptes en banque

L'association des résidents fonctionnait avec deux comptes en banque :

- Un compte dit « historique » (n° 30049477001) sur lequel intervenaient les versements institutionnels (subventions de la commune de Plouha, du CCAS et remboursements de l'Ehpad), les cotisations et participations des adhérents, principalement des résidents de l'Ehpad. Les paiements étaient émis par chèques.
- Un compte ouvert le 24 mars 2017 (n° 56012061850), servant selon l'ordonnateur au versement de l'argent de poche des majeurs protégés, par les tuteurs ou curateurs.

L'analyse des comptes bancaires de l'association figure en annexe 3.

4.2.2 L'utilisation des comptes de l'association pour le paiement de dépenses de l'Ehpad en dehors des règles de la comptabilité publique

La chambre a vérifié les liens financiers entretenus entre l'association et l'Ehpad de 2016 à 2022, dans un premier temps via les comptes de l'Ehpad, qui montraient l'existence de « remboursements » sur la base de simples « factures » non détaillées émises par l'association, relatives notamment à des fournitures hôtelières et à du matériel nécessaire au fonctionnement de ce dernier (cf. annexe 3).

Ces flux financiers (avances à l'Ehpad en dépenses et remboursements de l'Ehpad en recettes) sont expressément mentionnés dans les rapports financiers annuels de l'association.

Tableau n° 6 : Total des remboursements de frais par l'Ehpad à l'association des résidents des Genêts d'Or, de 2016 à 2021

<i>Tiers</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>	<i>2022</i>	<i>Total général</i>
ASSOCIATION DES RESIDENTS LES GENETS D'OR	449,89 €	1 366,05 €	449,67 €	1 734,29 €	0 €	1 006,01 €	306,19 €	5 312,1 €

Source : fichier des mandats et titres de l'Ehpad transmis par l'ordonnateur.

La direction de l'établissement procédait ainsi à l'achat de matériels ou de prestations pour les actions d'animation via les moyens de paiement de l'association et ces achats étaient ensuite remboursés par l'Ehpad, car selon l'ordonnateur, qui a confirmé l'existence d'un « système opaque d'achats, de facturation et de refacturation », « les fournisseurs ou prestataires n'acceptaient pas les mandats administratifs »²⁶.

La nature d'une partie des achats remboursés par l'Ehpad témoigne effectivement de l'utilisation de l'association comme moyen de paiement simplifié, en dehors des règles de la comptabilité publique, les dépenses en cause étant totalement étrangères à son objet :

- fournitures hôtellerie : mandat 1018 exercice 2016, de 75 € ; mandats 1052 de 124,82 €, et 1053 de 56,59 €, exercice 2019 ;
- perceuse : mandat 254, exercice 2016, de 119,90 € ; matériel (cadenas, karcher) : mandat 544, exercice 2017, de 145,79 € ;
- acompte au traiteur : mandat 149, exercice 2019, de 600 €.

D'autres achats remboursés par l'Ehpad (fournitures diverses, animation) illustrent la confusion des rôles concernant les missions d'animation. Aucune pièce transmise à la chambre ne permet de distinguer le périmètre d'intervention de l'association de celui de l'Ehpad au titre de ses missions facturées mensuellement aux résidents via le tarif d'hébergement. Les actions d'animation font en effet réglementairement partie du socle de prestations au titre de l'hébergement dans les Ehpad, défini à l'annexe 2-3-1 du CASF.

Il a ainsi existé une confusion dans les relations avec l'association, à travers sa gestion assurée dans les faits par l'Ehpad (via son ancienne directrice), la répartition floue des rôles en matière d'animation, et les flux financiers constatés (5 312,1 € sur la période 2016-2022). Ces opérations, correspondant à des dépenses de l'Ehpad, n'auraient pas dû transiter par les comptes de l'association. En effet, seuls les comptables publics sont habilités à manier les fonds des personnes morales de droit public (article 13 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique).

4.2.3 La gestion irrégulière et non contrôlée de fonds appartenant aux résidents via les comptes de l'association

4.2.3.1 Des opérations soumises au régime des deniers privés réglementés

La chambre a constaté des opérations sur les comptes de l'association correspondant à des recouvrements de recettes de l'Ehpad et à la gestion de l'argent de poche de résidents.

Ces opérations concernent les fonds de majeurs protégés (sous tutelle ou curatelle) hébergés à l'Ehpad. Elles relèvent du régime des deniers privés réglementés, soumis à un cadre strict.

²⁶ Note du directeur de l'Ehpad du 21 octobre 2022.

Aux termes de l'article 498 du code civil « *les capitaux revenant à la personne protégée sont versés directement sur un compte ouvert à son seul nom et mentionnant la mesure de tutelle, auprès d'un établissement habilité à recevoir des fonds du public./ Lorsque la mesure de tutelle est confiée aux personnes ou services préposés des établissements de santé et des établissements sociaux ou médico-sociaux soumis aux règles de la comptabilité publique, cette obligation de versement est réalisée dans des conditions fixées par décret en conseil d'Etat* ».

Le décret n° 2012-663 du 4 mai 2012 relatif aux modalités de gestion des biens des personnes protégées prévoit que la gestion du patrimoine des personnes protégées hébergées dans un établissement ou service social ou médico-social (ESSMS) est soumise à la comptabilité publique, entre les mains du comptable public ou, le cas échéant, via la constitution d'une régie. Aux termes de l'article 7 du même décret, le comptable public « *a, seul, qualité pour payer des dépenses et encaisser des recettes pour le compte des personnes protégées soignées ou hébergées* ». Les opérations font l'objet d'ordres de dépenses ou de recettes auprès du comptable public de la part du mandataire judiciaire.

4.2.3.2 Des recettes de l'Ehpad ayant transité par les comptes de l'association

Des recettes revenant à l'Ehpad lui ont été reversées par trois chèques débités sur le compte de l'association, établis à l'ordre du Trésor public : le 22 janvier 2020 pour un montant de 790,50 € (signé par Mme D. alors présidente de l'association, et résidente de l'Ehpad), le 12 avril 2021 pour un montant de 1 007,41 € et le 11 mars 2022 pour un montant de 887,86 € (signés par l'ancienne directrice de l'Ehpad)²⁷.

Dans les bilans financiers de l'association ces sommes étaient présentées comme des erreurs de versement, de la part des tuteurs de résidents, de sommes revenant à l'Ehpad. Après vérification, elles correspondent à un dépôt de garantie et à des aides sociales.

4.2.3.3 La gestion de l'argent de poche de résidents protégés via un compte de l'association

Le second compte bancaire de l'association (n° 56012061850) a été ouvert le 24 mars 2017, et doté d'une carte au nom de l'ancienne directrice de l'Ehpad.

L'ordonnateur explique que ce compte servait principalement au « *virement de l'argent de poche des majeurs protégés hébergés sur l'Ehpad* » par les tuteurs ou curateurs. Cette pratique contrevient aux règles applicables aux deniers privés règlementés.

L'association « *procédait à un retrait (via un distributeur, carte bancaire), ces retraits étaient effectués par [l'ancienne directrice] seule, qui remettait dès lors l'argent en numéraire au résident* ». L'ordonnateur ajoute qu'à sa connaissance, « *aucun reçu n'était signé par le résident ayant perçu cet argent de poche* » et « *aucune traçabilité de ces mouvements n'existe dans les dossiers des résidents* ».

²⁷ chèques n° 2889981, n° 2890005, n° 2890010.

Ainsi, en l'absence totale de traçabilité des mouvements, il n'est pas établi que les sommes retirées ont bien été remises aux résidents majeurs protégés de l'Ehpad.

2 000 € ont été retirés en liquide sur ce compte, alors que les sommes versées pour les résidents via les tutelles ou curatelles (virements ponctuels de faible montant ou virements mensuels) s'élèvent à 2 704,65 € de 2016 à 2022. Le rythme et le montant des retraits ne correspondent pas à ceux des versements. Le compte présente à la date du présent rapport un solde positif.

La gestion des deniers des résidents majeurs protégés de l'Ehpad a donc, en l'espèce, été assurée au mépris du cadre légal et réglementaire, les circuits de la comptabilité publique ayant totalement été écartés, et de surcroît sans preuve du versement effectif aux bénéficiaires de l'ensemble des sommes qui leur revenait.

4.3 Des flux financiers avec les comptes personnels de l'ancienne directrice de l'Ehpad

L'examen des chèques émis sur le compte principal (n° 30049477001) permet d'établir que l'ancienne directrice a encaissé à son profit, sur ses comptes personnels, 34 chèques de l'association sur la période 2016 à 2022, pour un montant total de 4 429,74 €, dont 31 ont été établis et signés par elle-même (cf. annexe 3).

Certains montants pourraient correspondre à des remboursements de dépenses effectuées pour le compte de l'association, des paiements par carte bancaire sur les comptes personnels de l'intéressée étant d'un montant identique à une partie des encaissements par chèque (19 chèques concernés). Toutefois, faute de justificatifs précis, il ne peut être affirmé que les achats en question (auprès de Lidl, Centrakor, Brico Privé.com, au Fil des marques, Distri Center...) sont directement rattachables à l'activité de l'association, ceux-ci pouvant tout aussi bien correspondre à des dépenses personnelles.

4.4 Des dysfonctionnements aggravés par l'absence de tenue d'une comptabilité

L'ordonnateur a précisé que « *la comptabilité de l'association, sur les directives de la direction de l'Ehpad était traitée en interne* » et que les comptes de l'association n'étaient pas présentés en conseil d'administration ni en assemblée générale ordinaire²⁸.

Les pièces examinées montrent l'absence de tenue d'une réelle comptabilité ; seuls des bilans financiers simplifiés ont été établis, comportant de nombreuses inexactitudes dans les montants indiqués (concernant par exemple les remboursements de frais par l'Ehpad) et un descriptif très imprécis des recettes et dépenses, qui ne permet pas aux membres de l'association d'apprécier leur contenu exact.

²⁸ Note du directeur de l'Ehpad en date du 21 octobre 2022.

CONCLUSION DE LA PARTIE

Si les montants en jeu sont relativement faibles, les enjeux juridiques sont importants et la gestion administrative et financière de l'association des résidents illustre à nouveau la confusion des intérêts et le manque total de rigueur et de transparence régnant au sein de l'Ehpad sous l'ancienne direction en l'absence de réaction de la hiérarchie, et qui ont abouti à de nombreux dysfonctionnements. L'absence de cadre prédéfini pour les relations entre l'association et l'Ehpad a également favorisé ce système opaque, qui a facilité la commission d'irrégularités : confusion des périmètres d'intervention, prise de contrôle des instances de l'association par l'administration, utilisation des comptes de l'association comme moyen simplifié de paiement et de recouvrement de sommes relevant de l'Ehpad, gestion de fonds appartenant à des majeurs protégés.

5 UNE IMPASSE FINANCIERE AGGRAVEE PAR LES DEFAILLANCES DE LA GESTION

En tant qu'établissement non autonome rattaché au CCAS, l'Ehpad de Plouha est soumis aux règles fixées par les articles L. 312-1 et suivants et L. 315-1 et suivants du CASF applicables aux établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSME). La gestion financière, budgétaire et comptable est strictement encadrée par le CASF (articles R. 314-1 et suivants), sous le contrôle des autorités de tarification (agence régionale de santé -ARS- et département). L'établissement est habilité à recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale.

L'Ehpad s'engage actuellement dans une démarche pluriannuelle de redressement en lien avec les autorités de tarification, à travers un contrat de retour à l'équilibre financier (CREF).

5.1 Une situation financière très dégradée de longue date

L'examen des ratios financiers met en lumière une dégradation forte de la situation sur la période de contrôle.

Tableau n° 7 : Situation générale de l'Ehpad - chiffres clés de l'analyse financière

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variation annuelle moyenne ou cumul
Produits de gestion	2 069 339	2 423 687	2 463 722	2 538 947	2 614 630	2 585 113	2 710 114	3 143 886	6,2%
-Charges de gestion	2 005 582	2 365 554	2 493 715	2 629 667	2 647 631	2 717 973	2 836 229	3 223 897	7,0%
= Excédent brut d'exploitation	63 757	58 133	-29 993	-90 719	-33 001	-132 860	-126 115	-80 011	
+/- Résultat financier	-2 379	-510	-952 €	-531	-2 367	-22 462	-18 359	-26 914	41,4%
+/- Résultat exceptionnel	1 237	-7 651	-502 €	-152 €	-3 038	0	281 903	-36 452	
+/- Rbst de frais entre budgets	406	2 276	0	0	0	0	0	0	
= CAF brute	63 021	52 249	-31 447	-91 402	-38 405	-155 322	137 430	-143 377	
- Annuité en capital de la dette	4 951	8 630	10 976	5 682	5 770	5 859	5 949	7 826	55 642
= CAF nette	58 069	43 619	-42 423	-97 084	-44 175	-161 180	131 481	-151 203	- 262 896
+ Recettes d'inv. hors emprunt	5 057	3 072	0	18 770	6 405	7 807	3 976	3 163	48 250
= Financement propre disponible	63 126	46 691	-42 423	-78 314	-37 770	-153 373	135 457	-148 040	-214 647
- Dépenses d'équipement	23 101	92 097	37 021	47 594	18 337	22 202	7 197	28 484	276 034
+/- Var. autres dettes et cautionnements	-11 115	-4 255	-1 600	-1 803	-2 282	2 183	2 453	-4 185	-20 605
= Besoin (-) capacité (+) de financement	51 140	-41 151	-77 844	-124 105	-53 825	-177 757	125 806	-172 339	-470 076
Nouveaux emprunts de l'année	0	60 000	0	0	0	0	0	50 000	110 000
Variation du fonds de roulement	51 140	18 849	-77 844	-124 105	-53 825	-177 757	125 806 €	-122 339	-360 076
Encours de dette au 31 déc.	63 308	118 933	109 557	105 678	102 190	94 149	85 747	132 106	11,1%

Source : CRC, à partir des comptes de gestion.

Pour 2022, le résultat prévisionnel est de -369 246 € et la CAF de -343 246 €.

5.1.1 Un excédent brut d'exploitation négatif depuis 2016

L'excédent brut d'exploitation est négatif depuis 2016. La progression des charges (7 % en moyenne annuelle depuis 2014) est plus importante que celle des produits, qui est pourtant soutenue (6,2 % sur la même période), ce qui a produit un effet de ciseaux.

Cette évolution est essentiellement due à l'accroissement des charges de personnel (6,8 % de 2016 à 2021, 17 % de 2020 à 2021). L'ordonnateur a pris des mesures en 2022 (suppression de postes, non-renouvellement ou diminution de contrats).

Les produits institutionnels (assurance maladie et département) ont augmenté. En revanche, les recettes sur les usagers ont peu progressé, et la crise sanitaire a eu pour effet de les faire reculer depuis 2020.

Tableau n° 8 : Structure et évolution des dotations et produits de tarification

<i>en €</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Dotations et produits de tarification</i>	2 394 922	2 426 348	2 529 858	2 505 155	2 632 303	3 063 464
<i>dont produits à la charge de l'assurance maladie</i>	600 138	614 871	626 885	648 359	816 422	941 147
<i>dont produits à la charge du département</i>	400 452	430 265	404 917	374 303	418 386	507 507
<i>dont produits à la charge de l'usager</i>	1 394 333	1 381 212	1 456 173	1 437 765	1 349 809	1 345 351

Source : CRC, à partir des comptes de gestion.

Ces produits sont corrélés au taux d'occupation de l'établissement, qu'il faut en conséquence optimiser ; or il a régulièrement décliné sur la période, en particulier depuis la crise sanitaire et n'a pas encore retrouvé son niveau antérieur.

Tableau n° 9 : Taux d'occupation de l'Ehpad les Genêts d'Or, de 2016 à 2021

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Taux d'occupation</i>	99,09%	99,32 %	98,8 %	98,08 %	90 %	92,08 %	96,3%
<i>Nombre de journées réalisées</i>	27 488	27 551	27 408	27 207	25 152	25 542	26 725

Source : rapports budgétaires, rapports d'activités.

Le niveau des prix pratiqués, principal levier pour accroître les recettes, doit également être revu en lien avec les autorités de tarification. Une hausse avait été envisagée en 2020 par ces dernières, mais avait été refusée par le précédent ordonnateur²⁹. Elle est désormais prévue par le CREF (cf. § 5.4).

5.1.2 Une CAF de plus en plus dégradée et un financement des investissements compromis sur la durée

La capacité d'autofinancement (CAF) brute³⁰ est négative et se dégrade sur la période examinée (de -31 447 € en 2016 à -143 377 € en 2021), à l'exception de l'année 2020, mais uniquement en raison d'un produit exceptionnel de 281 903 € correspondant à un versement de la caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) dans le cadre de la crise sanitaire.

La CAF nette, qui tient compte du remboursement de la dette en capital est, elle aussi, très dégradée (de -42 423 € en 2016 à -151 203 € en 2021), d'autant que l'établissement a souscrit un emprunt de 50 000 € en 2021. Il n'est pas en capacité de rembourser ses dettes à partir de l'épargne dégagée sur son cycle d'exploitation.

Dans ces conditions, les seules sources de financement des investissements ont été l'emprunt et le fonds de compensation de la TVA, l'établissement ne percevant pas de subventions d'investissement et n'ayant pas de produits de cessions d'immobilisations.

Le financement des investissements est compromis par l'absence d'autofinancement. L'Ehpad présente certes un faible besoin de financement, n'étant pas propriétaire des locaux qu'il occupe. Néanmoins, la CAF négative obère totalement sa capacité à investir dans le matériel et les travaux nécessaires à son activité. Or, le besoin est réel (26 805 € de dépenses d'équipement ont été constatés en moyenne par an de 2016 à 2021), et ne fait l'objet d'aucun pilotage pluriannuel (en l'absence de contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens -CPOM-).

Le CREF prévoit un gel des investissements pendant plusieurs années (cf. § 5.4).

5.1.3 Une situation bilantielle critique

- *Un endettement lourd qui doit inclure les lignes de trésorerie importantes et récurrentes*

Au sens strict (emprunts), l'endettement de l'Ehpad a globalement diminué sur la période contrôlée, malgré la souscription d'un emprunt de 50 000 € en 2021 : l'encours de dette apparent atteint 132 106 € au 31 décembre 2021.

²⁹ Courrier du département des Côtes-d'Armor du 20 février 2020 relatif aux tarifs 2020, et courrier de réponse de l'ordonnateur du 24 février 2020.

³⁰ CAF brute : excédent des recettes réelles de fonctionnement sur les dépenses réelles de fonctionnement.

Tableau n° 10 : Ratios relatifs à la dette de l'Ehpad (en €)

Principaux ratios d'alerte	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Annuité en capital de la dette	4 951	8 630	10 976	5 682	5 770	5 859	5 949	7 826	6,8%
+ Charge d'intérêts et pertes nettes de change	2 379	510	952	531	2 367	22 462	18 359	26 914	41,4%
= Annuité totale de la dette	7 330	9 140	11 929	6 213	8 136	28 320	24 307	34 740	24,9%
Encours de dette au 31 déc.	63 308	118 933	109 557	105 678	102 190	94 149	85 747	132 106	11,1%
Capacité de désendettement en années (dette BP / CAF brute BP)	1,0	2,3	-3,5	-1,2	-2,7	-0,6	0,6	-0,9	

Source : CRC, à partir des comptes de gestion.

Il est à noter que la lisibilité des charges d'emprunt dans les comptes de gestion (accroissement très important à compter de 2019) est faussée par une mauvaise imputation des mandats de remboursement de la dette de l'Ehpad vis-à-vis du bailleur des locaux. Les charges financières sont en réalité de 3 789,29 € en 2021, et essentiellement liées aux intérêts des lignes de trésorerie souscrites.

Le montant de 132 000 € n'est pas le reflet de l'endettement réel : en effet, depuis plus de dix ans, l'Ehpad souscrit des lignes de trésorerie qui ont été largement mobilisées et qui n'ont été que très partiellement remboursées.

Tableau n° 11 : Situation des lignes de trésorerie au 11 octobre 2022

Date demande	Référence	Libellé	Montant	Montant remboursé	Montant non pris sur la ligne	A devoir
07/03/2022	10001138639	RENOUVELLEMENT LIGNE DE TRESORERIE N°1 + N°2 + N°3	400 000,00 €		10 000,00 €	390 000,00 €
18/02/2021	10000953443	RENOUVELLEMENT LIGNE DE TRESORERIE N°1 + N°2 + N°3	400 000,00 €		10 000,00 €	390 000,00 €
28/04/2020	10000825069	CREATION LIGNE DE TRESORERIE N°3	300 000,00 €	80 000,00 €		220 000,00 €
12/03/2020	10000797495	RENOUVELLEMENT LIGNE DE TRESORERIE N°1 + N°2 + 30 000€	180 000,00 €		10 000,00 €	170 000,00 €
05/04/2019	10000633403	RENOUVELLEMENT LIGNE DE TRESORERIE N°1 + N°2 + 30 000€	180 000,00 €		10 000,00 €	170 000,00 €
14/12/2018	10000575429	RENOUVELLEMENT LIGNE DE TRESORERIE N°1 + N°2	150 000,00 €			150 000,00 €
23/04/2018	10000449858	RENOUVELLEMENT LIGNE DE TRESORERIE N°2	50 000,00 €			50 000,00 €
24/05/2017	10000281919	CREATION LIGNE DE TRESORERIE N°2	50 000,00 €			50 000,00 €
24/04/2016	10000167069	RENOUVELLEMENT LIGNE DE TRESORERIE N°1	100 000,00 €			100 000,00 €
10/04/2015	10000129731	RENOUVELLEMENT LIGNE DE TRESORERIE N°1	100 000,00 €			100 000,00 €
22/07/2014	10000061423	RENOUVELLEMENT LIGNE DE TRESORERIE N°1	150 000,00 €	50 000,00 €		100 000,00 €
09/03/2013	00385244024	CREATION LIGNE DE TRESORERIE N°1	200 000,00 €	50 000,00 €		150 000,00 €

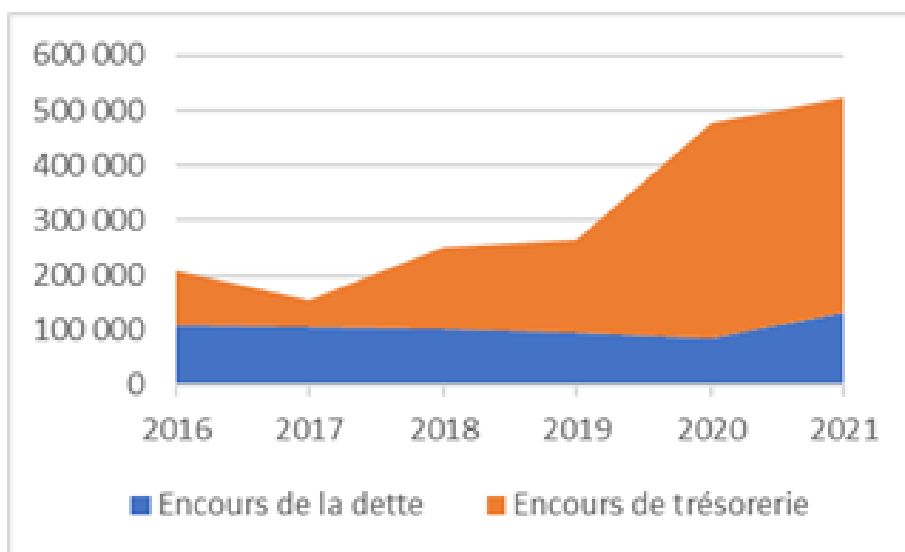
Source : Ehpad de Plouha.

Ces lignes de trésorerie constituent en réalité un emprunt déguisé destiné à couvrir le déficit de fonds de roulement : débloquées de façon systématique, elles assurent le paiement des dépenses courantes.

La chambre rappelle qu'au-delà d'un an, les fonds empruntés doivent être considérés comme des dettes à long terme. Aussi, lorsqu'ils ont été souscrits sous la forme d'une ligne de trésorerie, il convient de les consolider en un emprunt classique.

Compte tenu de l'ancienneté et de la récurrence du procédé, il convient d'intégrer les crédits de trésorerie dans les emprunts de l'Ehpad afin de donner une image juste de son endettement réel, qui, à défaut, est minoré de 390 000 €. Cette mesure est en outre nécessaire pour combler de manière pérenne le déficit de fonds de roulement. L'Ehpad est ancré dans un processus irrégulier, consistant à emprunter via des crédits de trésorerie pour payer notamment les échéances de ses emprunts.

Le retraitement des lignes de trésorerie en dettes fait apparaître un encours total de dette de plus de 522 000 € (au lieu de 132 106 €).

Graphique n° 1 : Endettement réel de l'Ehpad de Plouha au 31/12

Source : CRC, à partir des comptes de gestion et des données de l'Ehpad.

Recommandation n° 4. : Consolider les lignes de trésorerie en emprunt à long terme.

➤ *Un ratio de capacité de désendettement dégradé sur la durée*

La capacité de désendettement mesure le rapport entre l'épargne et la dette. Exprimée en années, elle permet de déterminer le nombre d'années théoriques nécessaires pour rembourser intégralement le capital en supposant que la totalité de l'épargne brute y soit consacrée.

S'agissant de l'Ehpad de Plouha, l'épargne brute est structurellement déficitaire depuis 2016 au moins, et l'établissement est par conséquent dans l'impossibilité de rembourser sa dette sur ses fonds propres. Le résultat du ratio de capacité de désendettement, non significatif dans un tel contexte, est durablement négatif.

Tableau n° 12 : Endettement réel de l'Ehpad de Plouha

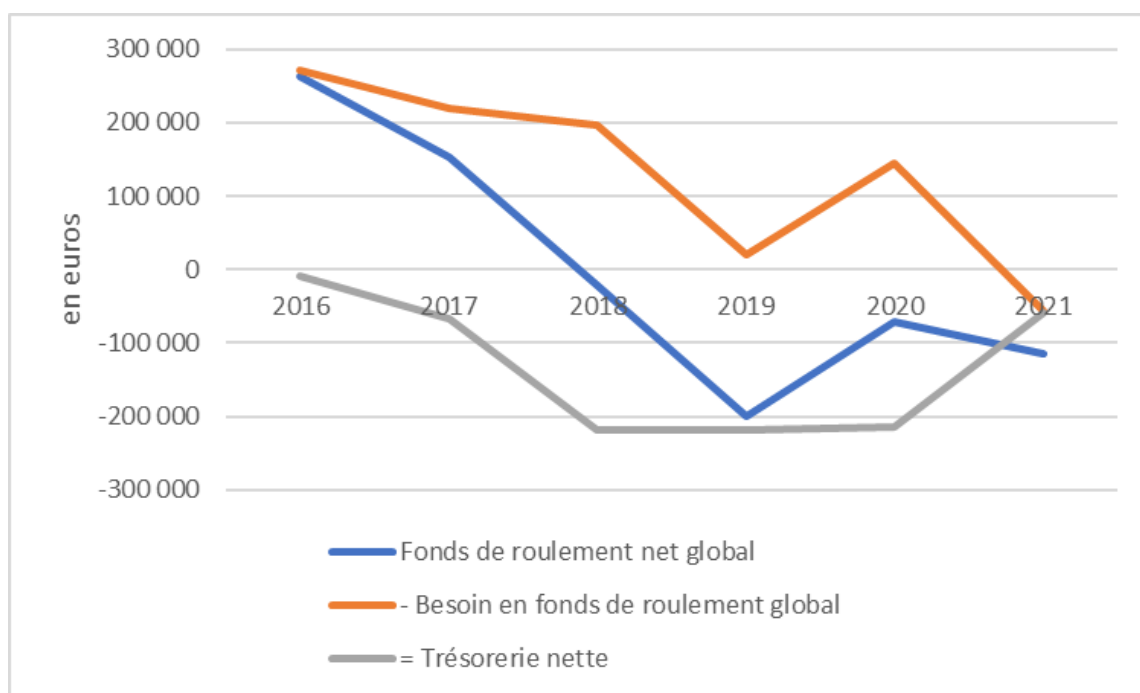
Au 31 décembre en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021
CAF brute	-31 447	-91 402	-38 405	-155 322	137 430	-143 377
Encours de la dette	109 557	105 678	102 190	94 149	85 747	132 106
Encours de crédits de trésorerie	100 000	50 000	150 000	170 000	390 000	390 000
Total	209 557	155 678	252 190	264 149	475 747	522 106
Capacité de désendettement (dette totale / CAF brute) en années	-7	-2	-7	-2	3	-4

Source : CRC, à partir des comptes de gestion et des données de l'Ehpad.

➤ *Un fonds de roulement négatif*

L'évolution de la trésorerie fait apparaître l'ancienneté et la gravité de la dégradation de la situation financière de l'Ehpad.

Graphique n° 2 : Évolution du fonds de roulement et de la trésorerie après retraitement des lignes de trésorerie



Source : CRC, à partir des comptes de gestion.

Tableau n° 13 : Fonds de roulement et trésorerie

au 31 décembre en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Fonds de roulement net global	261 995	152 890	-20 935	-198 693	-71 170	-115 226
- Besoin en fonds de roulement global	270 272	220 002	197 342	19 584	143 673	-56 949
= Trésorerie nette	-8 277	-67 112	-218 277	-218 277	-214 843	-172 175
en nombre de jours de charges courantes	-1	-9	-30	-29	-27	-19

Source : CRC, à partir des comptes de gestion.

En raison de l'insuffisance des ressources, en fonctionnement comme en investissement, le fonds de roulement, fortement sollicité, est structurellement négatif depuis 2018 ; la trésorerie est négative sur toute la période contrôlée.

5.2 Une situation financière aggravée par le non-respect de règles de gestion budgétaire et comptable

5.2.1 Une dérive financière via des inscriptions budgétaires insincères

La gestion budgétaire et financière d'un Ehpad est fortement encadrée par les dispositions du CASF, même si un assouplissement a été apporté en 2017 en application de la loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement³¹. Les autorités de tarification exercent un contrôle sur la tarification, les mesures structurelles concernant l'établissement (sa capacité notamment) et les prévisions et réalisations budgétaires. L'état prévisionnel de recettes et dépenses (EPRD) et l'état de réalisation (ERRD) leur sont transmis, le premier étant soumis à approbation.

Dans le budget des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS) relevant d'un EPRD, les charges d'exploitation courante (dépenses du groupe I) et celles relatives à la structure (groupe III) ont un caractère évaluatif, contrairement aux dépenses de personnel (groupe II), qui ont un caractère limitatif.

La chambre a constaté que les EPRD présentés par l'Ehpad de 2016 à 2019 semblaient en équilibre. Celui de 2020 a fait l'objet d'un rejet par les autorités de tarification, en raison du niveau du déficit prévu et de la dégradation des ratios financiers.

En revanche, les ERRD (exécutions budgétaires) sont très éloignés des prévisions des EPRD, en raison d'importantes décisions budgétaires modificatives (DM) adoptées en cours d'année par délibérations du conseil d'administration du CCAS. En réalité, l'Ehpad sous-évaluait systématiquement ses prévisions initiales de dépenses d'exploitation, en particulier de personnel (chapitre 12), qui sont pourtant des dépenses obligatoires, puis les augmentait de manière très significative en toute fin d'année, par DM.

Tableau n° 14 : Évolutions budgétaires de la section d'exploitation à travers les décisions modificatives

		2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Dépenses</i>	Budget primitif	2 533 302 €	2 616 936 €	2 533 777 €	2 560 252 €	2 622 844 €	3 195 874 €
	Montant des DM	245 535 €	214 973 €	363 472 €	277 000 €	403 212 €	263 200 €
	Budget total	2 778 837 €	2 831 909 €	2 897 249 €	2 837 252 €	3 026 056 €	3 459 074 €
	Réalisé	2 735 912 €	2 807 404 €	2 808 782 €	2 830 476 €	2 961 608 €	3 384 891 €
<i>Recettes</i>	Budget primitif	2 534 368 €	2 616 936 €	2 594 560 €	2 583 145 €	2 622 844 €	3 195 874 €
	Montant des DM	357 220 €	214 973 €	357 126 €	313 556 €	403 212 €	263 200 €
	Budget total	2 891 588 €	2 831 909 €	2 951 687 €	2 896 701 €	3 026 056 €	3 459 074 €
	Réalisé	2 658 344 €	2 668 402 €	2 734 183 €	2 640 413 €	3 060 273 €	3 215 171 €

Source : CRC, à partir des EPRD, ERRD et comptes de gestion.

³¹ Cette loi a modifié l'environnement budgétaire et financier des Ehpad en prévoyant une tarification forfaitaire des prestations de soins et de dépendance ; elle a introduit les EPRD ainsi que la pluriannualité et le pilotage budgétaire et financier des établissements à travers les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM), en remplacement des conventions tripartites. Cette réforme assouplit le cadre de gestion des établissements et les inscrit dans un pilotage sur plusieurs années à travers des ratios financiers.

Les écarts entre les prévisions modifiées et les réalisations montrent que les dépenses inscrites par DM étaient certaines mais qu'en revanche, l'inscription des recettes avait seulement pour but de maintenir un semblant d'équilibre budgétaire et était insincère.

Les membres du conseil d'administration ne disposaient pas d'éléments d'explication clairs leur permettant de se prononcer en connaissance de cause sur la portée des DM, les rapports à l'appui des délibérations étant même trompeurs.

Par exemple, la délibération du 27 octobre 2017 indique que « *les décisions modificatives du BP 2017 permettent de procéder à l'équilibre financier entre le montant des dépenses autorisées et les dotations accordées mais également entre les dépenses et les recettes réalisées* », suite à la notification par les autorités de tarification de la dotation financière accordée. Or, en aucun cas cette notification n'autorisait l'augmentation de 267 848 € apportée aux charges de personnel (chapitre 12) ; la DM de fin d'année avait pour seul objectif de permettre le paiement des salaires, en dépit du non-respect des enveloppes budgétaires notifiées par l'ARS et le département des Côtes-d'Armor.

En principe, les DM doivent être transmises aux autorités de tarification, pour information, ou approbation lorsqu'elles bouleversent l'économie générale du budget au sens des articles R. 314-229 et R. 314-231 du CASF³², ce qui était le cas en l'espèce. Ces DM n'ont pourtant pas été transmises aux autorités tarifaires. Ces dernières ont indiqué à la chambre qu'elles n'avaient, en tout état de cause, pas les moyens humains permettant de contrôler ces décisions budgétaires modificatives.

Recommandation n° 5. : Se conformer aux règles du code de l'action sociale et des familles dans le cadre des procédures budgétaires et soumettre les décisions modificatives aux autorités de tarification.

5.2.2 Des recrutements au-delà des effectifs autorisés et budgétés

L'augmentation des charges de personnel constatée dans les prévisions budgétaires est directement corrélée à la politique de recrutement mise en œuvre par l'Ehpad. Des recrutements sont en effet systématiquement opérés au-delà des effectifs budgétés.

³² L'économie générale du budget est bouleversée lorsque l'une de ces deux conditions au moins est remplie : la prévision actualisée de capacité d'autofinancement est insuffisante pour couvrir le remboursement en capital des emprunts à échoir au cours de l'exercice ; la prévision actualisée du prélèvement sur le fonds de roulement excède le fonds de roulement net global disponible au 1^{er} janvier de l'exercice.

Tableau n° 15 : Prévisions/réalisations effectifs et masse salariale

Exercices	ETP Budgétés	Masse salariale budgétée	ETP Constatés	Masse salariale constatée
2018	39.70	1 792 741,51 €	42.50	1 803 515,67 €
2019	39.70	1 795 394.73 €	43.20	1 796 648.15 €
2020	42.60	1 805 927 €	48.10	1 918 645.29 €
2021	47.30	2 110 674.61 €	49.87	2 233 640.74 €

Source : CCAS de Plouha, rapport budgétaire joint à l'état de réalisation des recettes et dépenses 2021.

La politique de recrutement est déconnectée du cadre instauré par la convention tripartite du 3 décembre 2013³³, toujours applicable dans la mesure où l'Ehpad a pris du retard dans l'adoption du contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM), qui remplace les conventions tripartites depuis 2017.

Cette convention limite les effectifs de l'établissement à 39,81 équivalent temps plein (ETP), remplacements compris. Ce plafond n'a pas été respecté par l'Ehpad sur la période d'examen.

Recommandation n° 6. : Respecter les plafonds d'effectifs fixés par le cadre budgétaire, en cohérence avec les engagements pris par l'établissement dans le cadre des conventions passées avec les financeurs.

5.2.3 De nombreuses erreurs dans les documents budgétaires

La chambre a constaté d'innombrables erreurs dans les maquettes budgétaires (budget primitif -BP et compte administratif - CA, EPRD et ERRD à compter de 2017), qui n'ont pu de ce fait que très partiellement être utilisées pour l'analyse. Ce constat rejoint les observations faites par les autorités de tarification à plusieurs reprises, comme en 2017, lorsqu'elles ont relevé que « *l'un des documents de l'ERRD (cadre synthétique) est incomplet (pas d'indication sur le FRNG, le BFR, erreur sur le montant du déficit...), ce qui ne permet pas une étude précise de la situation financière, qui apparaît cependant préoccupante au vu d'une CAF négative de 91 401.80 €. L'ERRD 2018 devra être renseigné de façon juste et exhaustive* ».

³³ Convention liant l'Ehpad au département des Côtes-d'Armor et à l'ARS, prévoyant le cadre de son activité, ses moyens et les engagements en matière de prise en charge et de conditions de vie des résidents. Il est à noter que les règles relatives aux ESSMS ont évolué sur la période avec la loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement, qui a modifié le cadre du pilotage des établissements, à travers les EPRD, ERRD et les CPOM qui offrent davantage de souplesse aux Ehpad : les effectifs ne sont plus soumis à autorisation dans les CPOM. Mais l'Ehpad de Plouha n'a pas encore adopté son CPOM ; il demeure donc soumis à la convention tripartite.

Les maquettes budgétaires doivent impérativement être remplies avec soin, leur qualité conditionnant l'appréciation des prévisions et le suivi des réalisations, au titre du pilotage (ordonnateur) et du contrôle (ARS et département des Côtes-d'Armor) de l'établissement.

5.2.4 Des écritures comptables non conformes aux règles

L'Ehpad ne procède pas rigoureusement aux écritures de rattachement à l'exercice³⁴ (aucune au titre de l'exercice 2020 ; pour les autres années, aucune pour les comptes de classe 4).

En outre, il n'a pas inscrit les amortissements des biens³⁵ en 2018 et 2019, ce qui a eu pour conséquence directe de minorer ses charges de fonctionnement.

Enfin, il n'a pas procédé aux écritures d'affectation de résultats conformément aux règles du CASF. Le comptable a noté, en 2018, une « absence de délibération justifiant une écriture comptable de reprise de réserves de compensation » et, en 2019, une « absence de comptabilisation de l'affectation des résultats 2017 et 2018 ». L'examen des balances montre que l'affectation des résultats déficitaires n'a pas respecté l'article R. 314-234 du CASF, dans la mesure où ils ont été intégralement inscrits en report à nouveau déficitaire au compte 119, sans qu'intervienne en priorité un débit du compte 110 (report à nouveau excédentaire), ou une reprise des réserves de compensation (débit des comptes 10686).

Recommandation n° 7. : Respecter les règles comptables relatives aux écritures de rattachement, d'amortissement et d'affectation des résultats fixées par le code de l'action sociale et des familles et à la nomenclature M22.

En conclusion, la chambre relève le caractère systémique des violations des règles budgétaires. L'établissement doit impérativement se conformer aux règles du CASF dans le cadre de la prévision et de l'exécution budgétaires, en inscrivant, sans les minorer, l'ensemble des dépenses de l'année dans les prévisions initiales de l'EPRD, et en faisant au besoin apparaître le déficit envisagé.

Il doit également soumettre aux autorités de tarification les décisions modificatives prises en cours d'année, afin que ces dernières, s'agissant d'un établissement en grande difficulté financière, soient en mesure de procéder à leur examen, et de repérer de possibles dérives en cours d'exécution budgétaire.

La chambre rappelle également à l'ordonnateur la nécessité de respecter strictement les règles comptables, en procédant aux écritures de rattachement, d'amortissement et d'affectation des résultats.

³⁴ Le rattachement des charges et des produits à l'exercice est effectué en application des principes d'indépendance des exercices ou d'annualité. Il vise à faire apparaître dans le résultat d'un exercice donné les seuls charges et produits qui s'y rapportent.

³⁵ Aux comptes 212, 2135, 2181, 2183, 2184, 2188.

5.3 Une situation aggravée par la gestion inadéquate d'un contentieux avec le bailleur des locaux

La résidence des Genêts d'Or loue ses locaux auprès d'un bailleur social depuis 1975 (Côtes-d'Armor Habitat, devenu récemment Terres d'Armor Habitat). Après sa transformation en Ehpad au 1^{er} janvier 2008, des travaux ont dû être effectués par le bailleur pour leur mise aux normes. Un retard dans les travaux de 2010 à 2012 a amené l'Ehpad à former auprès du bailleur une demande d'indemnité pour le préjudice financier lié aux pertes de recettes et surcoûts d'exploitation durant cette période, qu'il estime à 930 467 €. Saisi, le Tribunal administratif de Rennes, a par un jugement du 10 mars 2022 conclu à l'incompétence de la juridiction administrative dans ce litige.

La gestion inconséquente de ce différend avec le bailleur social a aggravé les difficultés financières de l'établissement, à au moins deux égards.

En premier lieu, elle a conduit à une analyse éronnée et à l'absence de réaction face à la dégradation de la situation financière de l'Ehpad : l'ordonnateur a estimé que les difficultés étaient imputables à la perte de recettes et aux surcoûts d'exploitation liés au retard des travaux dans les locaux. Pour cette raison, l'ancienne directrice et l'ordonnateur en fonctions de 2016 à 2021 considéraient que l'issue du contentieux indemnitaire contre le bailleur permettrait à l'Ehpad de retrouver des capacités financières. Le retour à l'équilibre financier de l'établissement a donc été entièrement conditionné, durant toutes ces années, par l'issue très hypothétique d'un contentieux que l'Ehpad n'a du reste pas gagné.

En second lieu, cette posture contentieuse a amené l'Ehpad à opérer de véritables mesures de rétorsion vis-à-vis du bailleur. De 2012 à 2014, il a cessé de verser une partie des loyers et charges dues en application du bail signé (21 mois au total). La dette ainsi cumulée a atteint 263 493 € en 2014. Les autorités de tarification ont demandé, par courrier du 28 juillet 2015, que cette dette soit remboursée de 2017 à 2021, grâce à une augmentation du tarif d'hébergement. L'Ehpad n'a pas donné suite et a négocié le 20 décembre 2016 un plan d'apurement, lissé sur une durée plus longue, qui le lie jusqu'en octobre 2026, et grève ses finances, dans une période où il doit s'engager dans la voie d'un redressement financier.

Les sommes en question n'ont été ni provisionnées ni inscrites en charges à payer dans les comptes de l'Ehpad, ce qui, par ailleurs, fausse les résultats des années 2012 à 2014.

Ces loyers et charges constituaient, a priori, des dettes exigibles, donc des dépenses obligatoires au sens de l'article L. 1612-15 du CGCT³⁶, répondant aux conditions fixées par la jurisprudence, à savoir une dette échue, certaine, liquide, non sérieusement contestée dans son principe et dans son montant et découlant notamment de la loi ou d'un contrat³⁷. Les loyers et charges non versés n'ont en effet jamais été en eux-mêmes contestés, le litige portant sur le manque à gagner en exploitation de l'Ehpad. La chambre aurait donc pu être saisie au titre de l'article L. 1612-15 du CGCT par le préfet, ou par le débiteur ou son comptable, évitant que cette dette s'accumule.

³⁶ L'article L. 1612-15 est rendu applicable aux ESSMS par l'alinéa 2 du I de l'article R. 314-78 du CASF, lequel renvoie aux règles applicables aux EPSMS, dont l'article R. 314-68 du CASF.

³⁷ *CE, 17 déc. 2003, Sté Natexis-Banque populaire, req. n°249089.*

Le nouvel ordonnateur a exprimé au cours du contrôle sa volonté de ne pas poursuivre le contentieux contre le bailleur.

5.4 La mise en œuvre d'un contrat de retour à l'équilibre financier

Le projet de plan global de financement pluriannuel élaboré dans le cadre du CREF figure en annexe 4. Les mesures prises en exploitation sur les produits et les charges doivent permettre à l'Ehpad de revenir à un résultat positif en 2024. L'impact sur les ratios financiers se produira à plus long terme. La CAF redeviendrait positive en 2025 et le fonds de roulement en 2028.

Il faudra, aux termes du projet de CREF, augmenter de 2 € par jour les tarifs hébergement et dépendance, dès 2023, pour obtenir une progression suffisante des produits (de 51 021 € dès 2023). Cette augmentation, couplée avec les autres mesures prévues (GIR moyen pondéré³⁸ retenu à 678, passage en dotation globale soins en 2024), devrait contribuer à placer l'établissement sur une trajectoire de retour à l'équilibre.

La chambre relève que le temps de réaction de l'ancien ordonnateur face à la dégradation de la situation financière, est ici directement en cause : des mesures auraient dû être envisagées depuis longtemps, ce qui aurait permis de lisser les augmentations tarifaires et d'amortir ainsi leur impact sur les usagers.

Le projet de CREF appelle par ailleurs plusieurs remarques.

En premier lieu, le CREF devra tenir compte du retraitement de la dette pour intégrer la consolidation en emprunt des lignes de trésorerie demandée par la chambre (cf. § 5.1.3), ce qui modifie le calcul des ratios financiers de l'établissement.

En second lieu, des mesures complémentaires pourraient être intégrées au CREF concernant la durée du temps de travail au sein de l'Ehpad, qui est très inférieure aux 1 607 heures légales³⁹ : elle est en théorie fixée à 1 565 heures, mais le décompte réel serait plus proche de 1 505 heures, du fait des « trois jours du maire » et des récupérations automatiques de jours fériés tombant sur des jours non travaillés.

Le différentiel par rapport à la durée légale, multiplié par l'effectif équivalent temps plein (ETP) de l'établissement en 2021 (49,87) représente 2 443,63 heures non travaillées dans l'année, soit 1,52 ETP. La mise en conformité avec la durée légale du temps de travail engendrera des économies qui pourraient utilement intégrer les mesures prises au titre du CREF en matière d'effectifs et de postes.

³⁸ Le Groupe Iso Ressources (GIR) moyen pondéré est un indicateur traduisant le niveau de perte d'autonomie et de besoins en soins moyen des résidents d'Ehpad. Le niveau de cet indicateur conditionne le montant de l'allocation budgétaire de l'établissement par les financeurs.

³⁹ Cette durée légale est déterminée à l'article 1^{er} du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature. Elle s'applique à la fonction publique territoriale en vertu de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001, créant l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984. L'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 a mis fin, à compter du 1^{er} janvier 2022, aux régimes dérogatoires plus favorables mis en place dans certaines collectivités.

Recommandation n° 8. : Appliquer sans délai la durée légale du temps de travail de 1 607 h par an au sein du CCAS et de l'Ehpad

En troisième lieu, l'efficacité des mesures inscrites dans le CREF est conditionnée par leur strict respect par l'ordonnateur, ce qui n'a pas été constaté pour l'année 2022.

Alors que le CREF est bâti sur une hypothèse qui exclut expressément toute immobilisation nouvelle de 2022 à 2028, l'Ehpad a continué à acquérir du matériel en 2022, alors qu'il n'a pas les ressources pour financer ces investissements. Il devra dès lors respecter les engagements prévus au CREF, qui conditionnent sa trajectoire de retour à l'équilibre financier de l'établissement.

Sous ces réserves, la chambre prend acte des mesures prévues dans le cadre du CREF, tout en relevant la longueur des délais d'adoption de ce contrat⁴⁰, qui n'avait toujours pas été adopté à la date de contradiction du rapport, alors qu'il conditionne la trajectoire financière de l'établissement.

Au regard de la tardiveté de la réaction de l'ordonnateur et des autorités tarifaires face à la dégradation des finances de l'Ehpad, la situation doit être redressée d'urgence ; l'ordonnateur doit donc faire valider sans délai le contrat de retour à l'équilibre financier par les autorités de tutelle (agence régionale de santé et département des Côtes-d'Armor), puis veiller ensuite à le mettre en oeuvre strictement. Ces autorités doivent pour leur part participer activement à la définition des perspectives de redressement.

Recommandation n° 9. Veiller à l'adoption et au strict respect du contrat de retour à l'équilibre financier

CONCLUSION DE LA PARTIE

La situation financière de l'Ehpad s'est considérablement et structurellement dégradée depuis de nombreuses années : la capacité d'autofinancement est négative, et le financement des investissements (acquisition de matériels) compromis sur la durée ; le fonds de roulement, fortement sollicité, est négatif depuis 2018 ; l'endettement est élevé au regard des capacités financières, et en partie masqué par des tirages durables sur des lignes de trésorerie.

La situation est aggravée par des dérives et anomalies dans la gestion budgétaire et comptable de l'établissement (prévisions insincères...), mais aussi dans la gestion des effectifs (recrutements au-delà des postes autorisés) et du temps de travail (heures non travaillées équivalant à 1,5 ETP par an).

Un contrat de retour à l'équilibre financier conclu avec les financeurs (ARS et département) est en cours de mise en place ; son strict respect par l'Ehpad est une condition de l'efficacité des mesures qu'il prévoit pour redresser durablement la trajectoire financière de l'établissement.

⁴⁰ Le projet de CREF a été élaboré le 1^{er} septembre 2022.

ANNEXES

Annexe n° 1. Détail des indemnisations de jours de CET	48
Annexe n° 2. Relations avec la SARL H.	49
Annexe n° 3. La gestion de l'association des résidents de l'Ehpad	51
Annexe n° 4. Plan global de financement pluriannuel -CREF.....	53

Annexe n° 1. Détail des indemnisations de jours de CET

Date	Alimentation CET	Solde alimentation indemnisation	après Nbre et indemnités	jours indemnité	Montant	Pièces présentes au dossier	Calculs heures transformées en jours en jours CET	supplémentaires ou récupérations	Nombre de l'année	de nombre de congés de et RTT pris	Irrégularité décelée
06/01/2014	20	40	35		4 375 €	Accordé par ordonnateur - pièce signée du 7/01/2014	55 jours soit 390 heures au-delà de la durée annuelle du temps de travail (1561h), dont 20 alimentent le CET et 35 indemnisés.		2013 : 15 REC	2013 : 25 CA pris	Alimentation du CET et indemnisation irrégulières, sur la seule base d'heures supplémentaires non justifiées (et incompatibles avec les récupérations prises) et irrégulièrement converties en jours, ce qui est contraire à l'article 3 du décret n° 2004-878 du 26 août 2004 relatif au CET dans la FPT.
31/12/2014	20	60	27		3 375 €	Accordé par ordonnateur - pièce signée non datée suite courrier du 31/12/2014	47 jours soit 329 Heures au-delà de la durée annuelle du temps de travail (1561h), dont 20 alimentent le CET et 27 indemnisés		Pas de planning	Pas de Planning	Alimentation du CET et indemnisation irrégulières, sur la seule base d'heures supplémentaires non justifiées et irrégulièrement converties en jours, ce qui est contraire à l'article 3 du décret du 26 août 2004.
déc-15	?	60 (d'après la pièce fournie en janvier 2017, sur la base des calculs de Mme A)	40		5 000 €	Absence pièce justificative transmise par l'ordonnateur			Pas de planning	Pas de Planning	Indemnisation non justifiée, aucune pièce à l'appui.
05/01/2017	8	38 (d'après la pièce fournie sur la base des calculs de Mme A)	30		3 750 €	Accordé par ordonnateur - pièce signée par DGS le 5/01/17 jointe en tant que pièce justificative en paye. Alimentation du CET par 8 jours de CA			2016 : 15 RN1 (récup année antérieure) et 3 REC (récup)	2016 : 19 CA et 10 RTT 1RTP, 1RJF (récupération de jours fériés)	Solde non justifié ; l'art. 3 du décret du 26 août 2004 impose la prise effective de 20 jours de congés annuels pour prétendre au versement sur CET, alors que seuls 19 CA ont été pris en 2016.
21/12/2017	0	8	30		3 750 €	Accordé par ordonnateur - pièce signée du 21/12/2017 mais non jointe en tant que pièce justificative en paye en janvier 2018					Le décret du 26 août 2004 prévoit en son article 4 que l'indemnisation ne peut concerner que les droits acquis au-delà de 20 jours (15 jours depuis le décret du 27 décembre 2018) ; or en l'espèce le solde est porté à 8 jours.
12/01/2018	30	38				Pas d'accord ni signature ordonnateur, seulement une demande signée par Mme A.	45,3 jours soit 317,1 heures au-delà de la durée annuelle du temps de travail (1565h) - alimentation du CET de 30 jours		2017 : 15 RN1 (récup année antérieure) et 18 REC (récup)	2017 : 18 CA et 4 RTT	Alimentation du CET par des heures supplémentaires non justifiées.
31/01/2019	27	65				Accord ordonnateur signé pour alimenter le CET par 8 RTT, 2CA et 2 RJF au titre de 2017, 12 RTT + 1 CA + 2RJF au titre de 2018 (RJF : récupération de jours fériés tombant hors jours travaillés).			2018 : 5 RN1 (récup année antérieure) et 11 REC (récup)	En 2017, 4 RTT et 18 CA pris ; en 2018 pas de RTT pris, 27 CA posés + 1 conge exceptionnel	Le solde du CET est porté à 65 jours compte tenu des jours indemnisés (solde maximal de 60 jours en vertu de l'article 7-1 du décret du 26 août 2004). Les conditions réglementaires d'alimentation du CET ne sont pas remplies (non respect de l'annualité, trop peu de CA posés en 2017 et jours de récupération inclus dans l'alimentation du CET au titre de 2017 et 2018, alors que cela n'est pas autorisé par l'article 3 du décret du 26 août 2004).
07/10/2021	0	35 (d'après la pièce fournie)	35		4 725 €	Certificat administratif de l'ordonnateur du 7 octobre 2021 signé par [REDACTED] conseiller délégué à l'EHPAD					Le solde ne correspond pas aux pièces de l'année précédente.
2022-2023			-6			Planning 2022-janvier 2023 Dans un compte rendu du 22 juin 2021 relatif à une rencontre entre Mme A et l'ordonnateur, elle conditionne son départ en retraite différé au bénéfice en 2022 de l'ensemble de ses congés annuels, de 70 jours de CET et de la récupération des heures au-delà des 1565 heures et de 250 heures au titre de 2020, outre une augmentation rétroactive du RIFSEEP de 350 € mensuels.			8 REC, 79 RN1	29 congés annuels, 41 jours de CET en congés	Le planning de janvier 2022 au 31 janvier 2023 établit que Mme A aura été présente dans l'établissement de janvier à mars 2022 puis, d'avril à juin 2022, en position d'activité (Ad) mais absente du service, en congés annuels du 1er juillet au 11 août 2022, en récupération sur année antérieure du 12 août au 5 décembre 2022, puis en jours de congés issus de son CET jusqu'au 31 janvier 2023. Ce calendrier correspond aux conditions négociées par l'intéressée et acceptées par l'ordonnateur ; toutefois il repose essentiellement sur des droits indus, dont elle ne pouvait ignorer ce caractère.
			Total		24 975 €						

Source : Extrait du logiciel de paye de l'ordonnateur – CCAS de Plouha

Annexe n° 2. Relations avec la SARL H.

Agenda de la directrice de l'Ehpad, de 2017 à 2022 : RDV avec H.

Année	Date rendez-vous	Objet rendez-vous	Plage horaire	Observations
2017	15/03/2017	RV avec SARL H.	12h30-16h	
2017	15/11/2017	RV avec SARL H.	10h30-14h00	
2018	09/05/2018	RV avec SARL H.	11h30-14h30	
2018	08/08/2018	RV avec SARL H.	12h30-14h30	
2018	21/11/2018	RV avec SARL H.	11h00-13h30	
2019	05/06/2019	RV avec SARL H.	10h00-15h00	
2019	12/06/2019	Présentation MARCHÉ produit entretien	Journée	Remboursement frais déplacement : ordre de mission du 11/06/2019 signé par l'ancienne directrice, indemnités kilométriques pour 77,44 €, mandat n° 931
2019	05/08/2019	RV avec SARL H.	10h00-14h30	
2019	24/10/2019	RV avec SARL H.	11h30-15h30	
2019	26/11/2019	RV avec SARL H.	10h00-14h00	
2019	03/12/2019	RV avec SARL H.	10h00-12h00	
2020	14/01/2020	RV avec SARL H.	11h00-15h00	
2020	22/01/2020	RV avec SARL H.	12h30-18h00	
2020	11/02/2020	RV avec SARL H.	11h00-17h00	
2020	03/03/2020	RV avec SARL H.	11h30-15h00	
2020	10/12/2020	RV avec SARL H.	11h30-14h00	Présence dans dossier d'un "formulaire d'installation distributeurs GOJO 2020/2023" en date du 27/10/2020, 100 distributeurs
2021	11/02/2021	RV avec SARL H.	10h30-12h30	Présence d'un "formulaire d'installation distributeurs GOJO-PURELL 2021" signé des deux parties en date du 11/02/2021, 24 distributeurs
2021	25/02/2021	RV avec SARL H.	11h00-12h00	
2021	09/03/2021	RV avec SARL H.	11h-14h30	
2021	09/04/2021	RV avec SARL H.	09h30-10h30	
2021	28/04/2021	RV avec SARL H.	12h00-15h00	

Année	Date rendez-vous	Objet rendez-vous	Plage horaire	Observations
2021	03/06/2021	RV avec SARL H.	11h00-13h00	
2021	03/08/2021	RV avec SARL H.	11h30-15h30	
2021	26/08/2021	RV avec SARL H.	14h30-16h30	
2021	02/09/2021	RV avec SARL H.	10h30-12h00	
2021	08/09/2021	RV avec SARL H.	11h30-12h30	
2021	28/09/2021	RV avec SARL H.	10h30-11h30	
2021	16/09/2021	RV avec SARL H.	10h30-18h30	Remboursement frais déplacement : ordre de mission du 29/09/2021 signé par l'ancienne directrice, indemnités kilométriques pour 76,80 €, mandat n° 1315
2021	14/10/2021	RV avec SARL H.	12h30-15h00	
2021	19/10/2021	RV avec SARL H.	10h00-17h00	
2021	24/11/2021	RV avec SARL H.	10h00-15h00	
2021	08/12/2021	RV avec SARL H.	11h30-14h30	
2021	21/12/2021	RV avec SARL H.	12h30-14h30	
2022	06/01/2022	RV avec SARL H.	11h30-15h00	
2022	26/01/2022	RV avec SARL H.	11h00-15h00	
2022	22/02/2022	RV avec SARL H.	08h30-12h30	
2022	22/03/2022	RV avec SARL H.	10h00-11h00	

Source : Agenda Outlook partagé de la direction de l'Ehpad.

Annexe n° 3. La gestion de l'association des résidents de l'Ehpad

Analyse des opérations bancaires sur les comptes de l'association des résidents des Genêts d'Or de 2016 à 2022

Opérations bancaires constatées sur les comptes de l'association des résidents des Genêts d'Or de 2016 à 2022		
Compte 30049477001	Débit	Crédit
Total opérations compte 30049477001	20 186,46 €	19 070,70 €
Sous total paiements chèques	20 089,46 €	
<i>Dont chèques à l'ancienne directrice.</i>	4 429,74 €	
<i>Dont chèques caution, aide sociale majeurs protégés</i>	2 685,77 €	
Sous-total paiements autres	50,00 €	
Sous-total virements débit	47,00 €	
Sous-total subventions commune		200,00 €
Sous-total subventions CCAS		3 310,00 €
Sous-total remboursements EHPAD		5 312,10 €
Sous-total CCAS Lanvollon		46,50 €
Sous-total Remises chèques		3 072,21 €
Sous-total Virements crédit		3 612,78 €
Sous-total Remises espèces		3 514,25 €
Sous-total intérêts/reversements bancaires		2,86 €
Compte 56012061850	Débit	Crédit
Total opérations compte 56012061850	4 856,44 €	5 780,09 €
Sous-total retraits espèces	2 000,00 €	
Sous-total virements débit vers c/ 30049477001	2 535,47 €	
Sous-total frais bancaires et prélèvements divers	320,97 €	
Sous-total virement tutelles		5 733,09 €
<i>Dont argent de poche</i>		2 704,65 €
Sous-total virements crédit depuis c/ 30049477001		47,00 €

Source : CRC, à partir des relevés bancaires de l'association.

Exemple de facturation de l'association à l'EHPAD des Genêts d'Or

*Mandat 544
ex 2017*

Résidence
Les Genêts d'Or

Résidence « Les Genêts d'Or »
Association des résidents
12, rue François Le Puluard 22580 PLOUHA
Tel : 02 96 20 34 32

Résidence Les Genêts D'Or
Le 30 Mars 2017

Facture

Dénomination	Dates	prix
Achat matériel (cadenas, karcher)	17 Mars 2017	145,79 €
TOTAL		145,79 euros

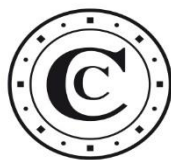
Somme à régler à l'Association des Résidents de la Résidence les GENETS D'OR

Source : CCAS de Plouha.

Annexe n° 4. Plan global de financement pluriannuel -CREF

CRE ESMS ARS BRETAGNE - Plan Global de Financement Pluriannuel projeté									
FINESS EJ		220006225							
Raison sociale EJ		CCAS PLOUHA - EHPAD LES GENETS D'OR							
Durée du plan		6							
	2021 (N-1)	2022 (N)	2023 (N+1)	2024 (N+2)	2025 (N+3)	2026 (N+4)	2027 (N+4)	2028 (N+4)	
C R P c o n s o l i d é s	Produits								
	Groupe I : Produits de la tarification	3 063 464 €	3 062 578 €	3 185 811 €	3 353 031 €	3 353 031 €	3 353 031 €	3 353 031 €	3 353 031 €
	<i>Dont mesures plan d'action</i>	- €	- €	124 522 €	161 967 €	161 967 €	161 967 €	161 967 €	161 967 €
	Groupe II : Autres produits d'exploitation	151 707 €	117 654 €	117 654 €	117 654 €	117 654 €	117 654 €	117 654 €	117 654 €
	(*) <i>Dont produits du compte 70</i>	60 614 €							
	<i>Dont mesures plan d'action</i>	- €	- €	- €	- €	- €	- €	- €	- €
	Groupe III : Produits financiers, produits exceptionnels et produits non encaissables	- €	- €	- €	- €	- €	- €	- €	- €
	<i>Dont mesures plan d'action</i>	- €	- €	- €	- €	- €	- €	- €	- €
	Total des produits (1)	3 215 171 €	3 180 232 €	3 303 464 €	3 470 685 €	3 470 685 €	3 470 685 €	3 470 685 €	3 470 685 €
	<i>Dont produits d'exploitation (hors c/775, 777, 7781 et 78)</i>	3 215 171 €	3 180 232 €	3 303 464 €	3 470 684 €	3 470 684 €	3 470 684 €	3 470 684 €	3 470 684 €
	Charges								
	Groupe I : Charges afférentes à l'exploitation courante	594 836 €	622 685 €	622 685 €	633 685 €	633 685 €	633 685 €	633 685 €	633 685 €
	(*) <i>Dont achats stockés et variation des stocks</i>	- €	- €	- €	- €	- €	- €	- €	- €
	<i>Dont mesures plan d'action</i>	- €	- €	- €	- €	- €	- €	- €	- €
	Groupe II : Charges afférentes au personnel	2 234 141 €	2 335 467 €	2 164 486 €	2 199 486 €	2 199 486 €	2 199 486 €	2 199 486 €	2 199 486 €
<i>Dont mesures plan d'action</i>	- €	- €	187 227 €	35 000 €	35 000 €	35 000 €	35 000 €	35 000 €	
Groupe III : Charges afférentes à la structure	555 914 €	591 326 €	545 042 €	541 740 €	537 920 €	531 790 €	526 197 €	525 410 €	
(*) <i>Dont charges non décaissables</i>	26 342 €								
<i>Dont charges des comptes 61 et 62 du groupe 3</i>	457 844 €	526 826 €	513 130 €	513 130 €	513 130 €	513 130 €	513 130 €	513 130 €	
<i>Dont charges des comptes 63 à 65 du Groupe 3 des dépenses</i>	8 362 €	8 500 €	8 500 €	8 500 €	8 500 €	8 500 €	8 500 €	8 500 €	
<i>Dont mesures plan d'action</i>	- €	- €	13 696 €	14 000 €	14 000 €	14 000 €	14 000 €	14 000 €	
Total des charges (2)	3 384 891 €	3 549 478 €	3 332 213 €	3 374 911 €	3 371 091 €	3 364 961 €	3 359 368 €	3 358 581 €	
(*) <i>Dont charges des comptes 60 à 62</i>	1 053 179 €								
(*) <i>Dont charges des comptes 63 et 645 à 647</i>	646 610 €								
Résultat prévisionnel (1) - (2)	- 169 720 €	- 369 246 €	- 28 749 €	95 773 €	99 593 €	105 723 €	111 316 €	112 103 €	
C A F	(FRE) Résultat prévisionnel	- 169 720 €	- 369 246 €	- 28 749 €	95 773 €	99 593 €	105 723 €	111 316 €	112 103 €
	Flux internes (charges) (+)	26 342 €	26 000 €	23 367 €	20 073 €	16 262 €	10 141 €	4 558 €	3 778 €
	(FR) Valeurs comptables des éléments d'actif cédés	- €	- €	- €	- €	- €	- €	- €	- €
	(FR) Dotations aux amortissements des immobilisations incorporelles et corporelles	26 342 €	26 000 €	23 367 €	20 073 €	16 262 €	10 141 €	4 558 €	3 778 €
	(FR) Dotations aux provisions réglementées impactant le FRI	- €	- €	- €	- €	- €	- €	- €	- €
	(FR) Autres dotations aux amortissements, provisions et dépréciations impactant le FRI	- €	- €	- €	- €	- €	- €	- €	- €
	(FRE) Autres dotations aux amortissements, provisions et dépréciations	- €	- €	- €	- €	- €	- €	- €	- €
	(FRE) Engagements à réaliser sur ressources affectées (établissements privés)	- €	- €	- €	- €	- €	- €	- €	- €
	<i>Mesures du plan d'action impactant le FRI</i>								
	<i>Mesures du plan d'action impactant le FRE</i>								
	Flux internes (produits) (-)	- €	- €	- €	- €	- €	- €	- €	- €
	(FR) Reprises sur provisions réglementées impactant le FRI	- €	- €	- €	- €	- €	- €	- €	- €
	(FR) Reprises sur amortissements, autres provisions et dépréciations impactant le FRI	- €	- €	- €	- €	- €	- €	- €	- €
	(FR) Quotes-parts des subventions d'investissement virées au résultat de l'exercice	- €	- €	- €	- €	- €	- €	- €	- €
	(FR) Quote-part d'éléments du fonds associatif virée au compte de résultat	- €	- €	- €	- €	- €	- €	- €	- €
	(FR) Produits des cessions d'éléments d'actif	- €	- €	- €	- €	- €	- €	- €	- €
	(FRE) Reprises sur autres provisions et dépréciations	- €	- €	- €	- €	- €	- €	- €	- €
	(FRE) Report de ressources non utilisées d'exercices antérieurs (fonds dédiés) (établissements privés)	- €	- €	- €	- €	- €	- €	- €	- €
	<i>Mesures du plan d'action impactant le FRI</i>								
	<i>Mesures du plan d'action impactant le FRE</i>								
Capacité (+) / Insuffisance (-) d'autofinancement prévisionnelle	- 143 377 €	- 343 246 €	- 5 382 €	115 847 €	115 856 €	115 865 €	115 874 €	115 881 €	
Dont part affectant le fonds de roulement d'investissement FRE = (3)	26 342 €	26 000 €	23 367 €	20 073 €	16 262 €	10 141 €	4 558 €	3 778 €	
Dont part affectant le fonds de roulement d'exploitation FRE = (4)	- 169 720 €	- 369 246 €	- 28 749 €	95 773 €	99 593 €	105 723 €	111 316 €	112 103 €	

(*) : Les lignes précédées d'un astérisque, qui servent à collecter des données intermédiaires nécessaires au calcul d'indicateurs pour l'année N-1 uniquement



Les publications de la chambre régionale des comptes Bretagne
sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-bretagne>