

■ Depuis 2008, le secteur médico-social connaît une diminution de ses financements.

■ Prévenir les difficultés, notamment financières, susceptibles de mettre en péril les ESMS et leur continuité d'exploitation.

## DIFFICULTÉS FINANCIÈRES

# ESMS : LE PRÉVENTIF EN SOINS INTENSIFS

Face à la crise financière qui n'a pas fini de toucher les établissements sociaux et médico-sociaux (ESMS), des outils de prévention des risques financiers issus du monde de l'entreprise existent.

Se pose alors la question de leur nécessaire adaptation au secteur des ESMS... pour que la prévention, qui occupe une place de choix, soit traitée avec le plus grand soin.



### SOMMAIRE

- P. 17 — Outils d'identification et d'anticipation des risques
- P. 19 — Diagnostic financier des ESSMS : bien lire pour mieux prévenir
- P. 23 — Investissements immobiliers : un risque particulier pour les ESMS
- P. 26 — Tribune : « L'attention à la fragilité, une chance pour une économie humanisée »

- P. 27 — Contrôle interne : quelle remontée d'informations pour les ESMS ?
- P. 30 — Tribune : « Le contrôle interne ne doit pas faire oublier l'idée de performance »
- P. 31 — Tableaux de bord : le suivi de la prévention des risques
- P. 35 — Tribune : « Anticiper la demande, c'est prévenir les difficultés dans les ESMS »

## LES DISPOSITIFS

■ Des outils d'analyse et d'anticipation peuvent être utilisés pour prévenir les risques au sein des ESSMS.

**L**ongtemps épargné par les politiques de réduction des dépenses publiques, le secteur social et médico-social connaît depuis 2008 une diminution de ses financements, conjuguée à une modification de leurs modes d'attribution. Ces évolutions menacent l'équilibre financier déjà précaire de nombreuses structures.

### UN SECTEUR PROTÉIFORME DOMINÉ PAR LES FINANCEMENTS PUBLICS

Le secteur social et médico-social est un champ particulièrement complexe du fait du nombre et de la diversité des structures qui le composent. Il englobe de multiples activités dont les caractéristiques ont profondément évolué, en particulier au cours du XX<sup>e</sup> siècle et surtout après la Seconde Guerre mondiale. Selon le ministère des Affaires sociales, de la Santé et des Droits des femmes, les établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS) ont pour mission d'apporter un accompagnement et une prise en charge aux publics dits « fragiles » (personnes en situation de précarité, d'exclusion, de handicap ou de dépendance)<sup>1</sup>. La France compte environ 36 000 établissements et services, le code de l'action sociale et des familles (CASF) distinguant 15 catégories d'établissements et services autorisés, qui regroupent près de 90 types d'établissements et services auxquels s'ajoutent les lieux de vie et d'accueil et les services d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD) agréés ainsi que des accueils de mineurs et d'adultes soumis à déclaration<sup>2</sup>. Les ESSMS, quelle que soit leur nature juridique, bénéficient de financements publics provenant essentiellement de l'État (via sa décentralisation régionale) ou de départements qui assurent, consécutivement,

# OUTILS D'IDENTIFICATION ET D'ANTICIPATION DES RISQUES

Pour faire face aux risques financiers croissants et pour assurer la continuité d'exploitation de leurs établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS), les gestionnaires n'ont guère d'autre choix que de renforcer les pratiques de management, ce qui passe, entre autres, par l'utilisation plus large d'outils de gestion financière.

les missions de gestion des autorisations, des agréments et des contrôles y afférents, en particulier celui budgétaire. Selon les données de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), la contribution de l'ensemble des financeurs publics à ce secteur s'est élevée à plus de 54 milliards d'euros en 2014.

Les établissements du secteur privé à but non lucratif occupent, selon les auteurs d'une étude sectorielle publiée par KPMG<sup>3</sup>, une place « originale et précieuse » au sein du secteur social et médico-social, face, d'une part, à un secteur public présentant des réponses essentiellement médicales et, d'autre part, à des acteurs privés commerciaux, soumis à l'impératif du retour sur investissement. Composé d'associations régies par la loi de 1901, de congrégations, de fondations, de mutuelles, d'organismes de protection sociale et de syndicats, ce secteur représente le premier gestionnaire de services sociaux et médico-sociaux en

France. Avec des établissements ou services le plus souvent nés d'initiatives de parents, le secteur rassemble 89 % des places pour personnes handicapées et 28 % des places en hébergement pour personnes âgées dépendantes<sup>4</sup>.

### UNE CONTINUITÉ D'EXPLOITATION EN PÉRIL

Un rapport dédié aux mutations du monde associatif, fruit d'une collaboration entre le cabinet Deloitte, le Centre national de la recherche scientifique (CNRS) et l'université Paris-1<sup>5</sup>, souligne que le secteur social et médico-social est sans doute celui qui a été le plus « chahuté » par les mutations récentes du monde associatif. En effet, les dirigeants d'établissements et de services sont confrontés à la difficulté de faire face à une demande croissante dans un contexte de moindre augmentation des financements publics, celle-ci étant plus particuliè- ●●●

1. CASF, art. L. 116-1, L. 116-2, L. 311-1 et L. 312-1.

2. Igas, « Guide méthodologique pour la construction d'un contrôle d'une structure sociale ou médico-sociale », 2013.

3. KPMG, « Secteur social et médico-social : regards croisés, enjeux et perspectives », 2013.

4. Répertoire Finess, déc. 2013.

5. V. Tchernonog et J. Vercamer, « Les associations entre mutations et crise économique - État des difficultés », Deloitte, CNRS et université Paris-1, 2012.

6. Anc. décr. n° 2003-1010 du 22 oct. 2003, JO du 24.  
7. L. Ducoudré, « Situation budgétaire et financière des établissements de la FEHAP », *La lettre de l'Observatoire économique, social & financier*, n°14, supplé-

ment à *Perspectives sanitaires & sociales* n°229, 2013.

8. M. Robelet, D. Piovesan, J.-P. Claveranne, G. Jaubert, « Secteur du handicap : les métamorphoses d'une gestion associative », *Entreprises et Histoire*, n°56, 2009, p. 85-97.

9. L. Andrien, « Penser la gestion médico-sociale », *Revue française de gestion*, n°243, 2014, p. 127-140.

●●● rement liée à l'aggravation des déficits sociaux et de la dette publique. Dans ce contexte, les pouvoirs publics cherchent à mieux maîtriser l'allocation des fonds dans une perspective d'efficacité. Le décret du 22 octobre 2003<sup>6</sup>, désormais codifié dans la partie réglementaire du CASF, et les textes qui ont suivi sa parution illustrent la volonté de l'Administration de maîtriser la situation financière des établissements et des services. L'introduction des enveloppes limitatives opposables et la mise en place d'un processus de convergence tarifaire ont amené les autorités de tutelle à réaliser des estimations au plus juste des besoins de financement des établissements et des services.

La conséquence des évolutions macro-économiques pour les établissements et services s'illustre dans les faibles taux de revalorisation annuelle des prix de journée et des dotations publiques (croissance de quelques pourcents, voire parfois nulle). La situation financière des établissements et services se dégrade d'autant plus que les conventions collectives spécifiques du secteur conduisent mécaniquement, à effectif constant, à une croissance de l'ordre d'environ 2 % de la masse salariale (effet glissement vieillesse technicité). Cette dernière constitue elle-même 60 à 70 % des dépenses de fonctionnement. Les ESSMS sont ainsi soumis à un « effet ciseaux », pris en étau entre des produits qui évoluent peu, voire pas du tout, et des charges en progression constante. Une étude conduite par la Fédération des établissements hospitaliers et d'aide à la personne (Fehap) réalisée à partir des résultats 2013 de ses adhérents<sup>7</sup> montre une proportion d'ESSMS déficitaires de plus de 50 %. Tous secteurs confondus (secteurs sanitaire et médico-social), la situation bilancielle des établissements reste

équilibrée, mais au prix d'un investissement inférieur aux besoins de renouvellement des établissements, une situation préjudiciable à moyen terme pour les établissements et la qualité des prises en charge.

Ces difficultés financières mettent en péril la pérennité des ESSMS. Cette menace est évaluée chaque année par les commissaires aux comptes (CAC) au travers de l'appréciation de la continuité d'exploitation. La certification des comptes des entités exige, en effet, le respect des normes d'exercice professionnelle (NEP), et plus particulièrement, de la NEP 570 relative à la continuité d'exploitation. Cette norme précise la mission du CAC en matière d'évaluation des faits de nature financière et/ou opérationnelle susceptibles de mettre en cause la continuité d'exploitation. Dans le secteur social et médico-social, la non-continuité d'exploitation avérée s'est jusqu'à présent assez rarement soldée par la disparition d'associations gestionnaires. En effet, la plupart du temps, les autorités de tutelle interviennent d'abord en secours, puis « encouragent fortement » la structure en difficulté à se rapprocher d'une autre, le plus souvent par voie d'absorption. Elle n'en demeure pas moins un risque majeur qu'il est possible de mieux prévenir en déployant certains outils.

## OUTILS DE PRÉVENTION DES RISQUES FINANCIERS

Selon certains auteurs<sup>8</sup>, bien que les pratiques gestionnaires soient longtemps restées cantonnées à une gestion de ressources dans un contexte favorable, elles connaissent un développement face aux préoccupations économiques croissantes. Comme le souligne Loïc Andrien, « le contexte économique et social ne laisse pas le choix aux gestionnaires. [...] Il devient urgent de penser la gestion des ESSMS avec les outils des entreprises<sup>9</sup> ». En effet, les dirigeants d'ESSMS disposent encore d'une large marge de progression, notamment en matière de gestion financière, et se doivent de renforcer leurs pratiques de management en mettant en place et en utilisant des outils permettant un véritable pilotage afin de prévenir les risques financiers. Pour détecter et prévenir les risques financiers, et plus particulièrement le risque de non-continuité d'exploitation, les ESSMS disposent d'outils d'analyse et d'anticipation. Ces outils sont ceux mobilisés par les entreprises, mais leur usage pertinent nécessite des adaptations aux particularités de la gestion des ESSMS. Les différentes contributions de ce dossier se proposent d'apporter un éclairage sur les spécificités de la gestion financière des ESSMS. ■



**AUTEUR** Lucile Veran  
**TITRE** Maître de conférences,  
Crego, université de Bourgogne

**AUTEUR** Christophe Pascal  
**TITRE** Maître de conférences HDR,  
Ifross, université Jean-Moulin Lyon-3



**AUTEUR** Mohamed Khalfaoui  
**TITRE** Expert-comptable,  
commissaire aux comptes,  
cabinet Acticonseil

**D**ans un environnement financier de plus en plus contraint, nombreux sont les dirigeants à s'interroger sur la pérennité de leur structure. La coexistence des règles comptables traditionnelles et des règles comptables administratives complique considérablement l'appréciation du risque de non-continuité d'exploitation et nécessite une adaptation des méthodes de diagnostic traditionnellement en usage dans les autres secteurs.

### COMPTABILITÉ DES ESSMS : UNE RÉGLEMENTATION AYANT UN IMPACT SUR LA LISIBILITÉ DES COMPTES

Le secteur privé à but non lucratif étant le premier gestionnaire de services sociaux et médico-sociaux en France, pour comprendre la réglementation comptable des ESSMS, il est donc nécessaire de mieux appréhender les spécificités des activités associatives. Les ESSMS ont la particularité de réaliser des activités réglementées et doivent, dans ce cadre, aussi respecter les principaux textes liés à la gestion dite « contrôlée » par les autorités de tutelle (conseil général et agence régionale de santé – ARS). La partie non réglementée de leur activité, dite « non contrôlée » par les autorités de tutelle, est également nommée « gestion libre ».

### Particularités comptables des activités associatives et de la « gestion libre »

Jusqu'à une période récente, les textes comptables ne prenaient pas en compte les associations. À la suite des demandes répétées des coordinations associatives dès 1985, le Comité de la réglementation comptable (CRC) a adopté le règlement n° 99-01 relatif

# DIAGNOSTIC FINANCIER DES ESSMS : BIEN LIRE POUR MIEUX PRÉVENIR

Quelles sont les particularités de la lecture des comptes associatifs et les erreurs à ne pas commettre pour une appréciation satisfaisante de la continuité d'exploitation ?  
Retour sur les spécificités de la comptabilité générale des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS) servant de matière première au diagnostic financier et ses conséquences sur la lisibilité des comptes.

aux modalités d'établissement des comptes annuels des associations et fondations le 16 février 1999.

Les spécificités comptables des associations portent principalement sur leurs ressources, notamment sur les apports externes, et sur le traitement de leurs résultats. La comptabilisation des apports externes dans les associations diffère de la pratique des entreprises privées commerciales, dont les comptes font apparaître la notion de capital. Les apports (« avec » ou « sans droit de reprise » sur les biens apportés) correspondent, selon ledit règlement, à « un acte à titre onéreux qui a pour l'apporteur une contrepartie morale ». Concernant les résultats, alors que l'entreprise commerciale adopte une logique de recherche de bénéfices et de partage de ces derniers, une association ou une fondation est dans une logique de réalisation de projets et de couverture des charges y afférent par des ressources d'origines variées, d'ordre privé mais également public. Ainsi, la gestion désintéressée d'un ESSMS permet

de garantir aux autorités de tarification l'affectation des fonds publics aux dépenses exclusives de l'œuvre et non pas à des rémunérations accessoires de dirigeants des structures ou à des rémunérations de capitaux. Le résultat comptable correspond au résultat des comptes annuels de la personne morale, déterminé en application du référentiel comptable français applicable aux organismes privés. Ce résultat (« excédent » ou « déficit ») est celui certifié par le commissaire aux comptes.

### Particularités de la gestion contrôlée des activités sociales et médico-sociales

Le décret du 22 octobre 2003<sup>1</sup>, désormais codifié dans la partie réglementaire du code de l'action sociale et des familles (CASF), fixe la gestion budgétaire, comptable, financière et les modalités de financement et de tarification des ESSMS mentionnées à l'article 312-1, I dudit code. L'instruction M22 bis<sup>2</sup> définit la nomenclature comp- ●●●

1. Anc. décr. n° 2003-1010 du 22 oct. 2003, JO du 24.

2. Arr. du 12 nov. 2008, JO du 23, texte n° 22.

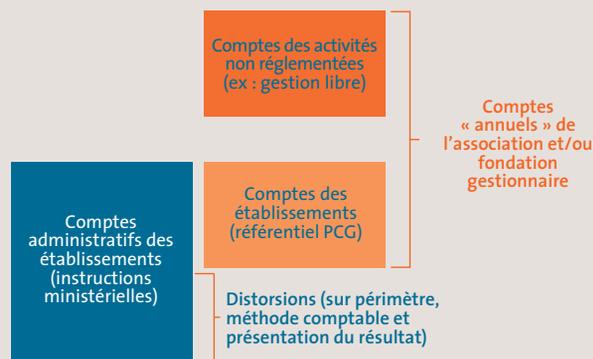
●●● table des établissements et services sociaux et médico-sociaux.

Le respect des obligations des ESSMS est vérifié par les autorités de tutelle dans le cadre de la procédure de tarification qui comporte deux phases : la proposition budgétaire émanant de l'établissement et l'examen des comptes de l'établissement par la tutelle. Cet examen est mené au moyen du compte administratif remis aux autorités de tutelle tous les 12 mois. Son contenu, prévu à l'article R. 314-49 du CASF et fixé par l'arrêté du 30 janvier 2004<sup>3</sup>, se base sur les informations du compte de résultat de l'établissement ou du service. Il prévoit notamment une présentation du compte de résultat dans lequel les charges et les produits de la partie contrôlée sont répartis par groupes fonctionnels – à l'exception des établissements d'hébergement de personnes âgées dépendantes (Ehpad) – et la présentation du bilan comptable propre à l'établissement.

En raison de la présence d'une double réglementation, le résultat de l'association gérant des activités sociales et médico-sociales se compose, par conséquent, de deux types de résultats qui se cumulent : le résultat de la « gestion contrôlée » et celui de la « gestion libre ». L'affectation du résultat des activités contrôlées des établissements est décidée par les autorités de tutelle. Le référentiel « administratif » prévu par le CASF<sup>4</sup> précise que le résultat net généré par un ESSMS peut être repris par un tiers financeur, autrement dit, ce résultat est soumis aux décisions de ce tiers qui peut l'accepter ou le corriger. Le résultat de l'exercice au sens des comptes administratifs, dit « résultat sous contrôle des tiers financeurs », correspond ainsi à un compte de « report à nouveau » au sens du plan comptable général (PCG). Il s'agit du

FIGURE 1

## ILLUSTRATION DES DISTORSIONS ENTRE LES COMPTES ANNUELS ET LES COMPTES ADMINISTRATIFS



résultat de l'exercice N plus l'éventuel report des résultats antérieurs. Cette conception administrative des résultats de l'exercice traduit l'impossibilité pour les ESSMS de « capitaliser » définitivement leurs résultats. Après la transmission des résultats des établissements par le biais des comptes administratifs aux autorités de tutelle, et pendant toute la durée de l'analyse par ces derniers, le résultat est « isolé » dans un compte dédié à cet effet. Par conséquent, pour cette période, il n'appartient pas à l'établissement, bien qu'il soit comptabilisé en fonds associatifs. Le délai entre la transmission des comptes administratifs aux financeurs et leur acceptation définitive est d'environ deux exercices. L'affectation de ce résultat a un impact tarifaire dans la mesure où elle consiste à ajuster le budget N+2, du montant des excédents ou des déficits

dégagés en N. Ce système repose sur le fait que les tutelles considèrent :

- un excédent comme une ressource provenant d'une surdotation budgétaire venant diminuer d'autant le budget N+2 ;
- à l'inverse, un déficit signifie que le budget attribué était insuffisant pour couvrir les charges, ce qui augmente les budgets suivants.

Ainsi, d'un point de vue financier, les tutelles considèrent qu'un budget est bien utilisé lorsque le résultat administratif est à l'équilibre.

### CONSÉQUENCES DE LA DOUBLE RÉGLEMENTATION SUR LA LISIBILITÉ DU RÉSULTAT

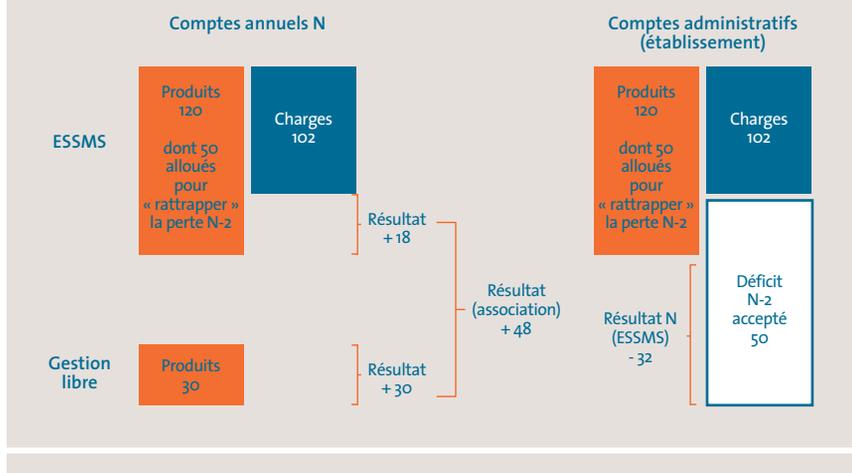
Les principales distorsions entre le résultat comptable des comptes annuels et celui du

3. Arr. du 30 janv. 2004, JO du 14 févr., texte n° 52.

4. CASF, art. R. 314-81.

FIGURE 2

## CALCUL DES RÉSULTATS



compte administratif tiennent à la présence (possible) d'une activité en gestion libre et au mécanisme de report des résultats antérieurs.

À titre d'exemple, une association monoétablissement, au terme d'un exercice N, a réalisé un excédent en gestion libre (produits de placement de trésorerie) de 30 000 euros. Les données budgétaires de l'établissement sont les suivantes :

- déficit N-2 accepté de 50 000 euros (financé par une allocation de recettes N supérieure de 50 000 euros aux charges N allouées) ;

- charges N allouées : 70 000 euros (dans le cadre du budget) ;

- recettes N allouées : 120 000 euros (70 000 euros + 50 000 euros).

Au moment de la clôture des comptes, les données réalisées sont les suivantes :

- charges N réalisées : 102 000 euros ;

- recettes N réalisées : 120 000 euros.

Le résultat N de l'établissement est excédentaire au sens des comptes annuels de 18 000 euros alors qu'il intègre en produits un montant de 50 000 euros sans que la charge correspondante ne figure en dépenses (le refinancement du déficit N-2 n'est pas intégré parmi les charges N). Suivant la logique administrative, l'inscription d'une charge au budget doit s'accompagner d'une recette correspondante. Dans cette perspective, le respect budgétaire s'apprécie au regard des comptes administratifs qui, eux, intègrent parmi les charges le déficit refinancé. Ainsi, au sens des comptes administratifs, le résultat N est de : + 18 000 euros - 50 000 euros soit un déficit de 32 000 euros. Ce déficit de 32 000 euros correspond au dépassement observé sur les

charges N (charges autorisées pour 70 000 euros et réalisées pour 102 000 euros). En définitive, le résultat des comptes annuels est trompeur car il est positif alors même que la performance budgétaire est négative (dépassement sur les charges).

## SPÉCIFICITÉS DE L'ANALYSE DES PRINCIPAUX AGRÉGATS FINANCIERS

### Le « tableau de passage » au service de l'analyse de la performance financière

Les flux de reprises sont noyés par l'accroissement ou la réduction des ressources allouées à l'établissement, en charges ou en produits. Ce mécanisme déroge au principe comptable de non-compensation des flux. La réglementation n'aurait-elle pas pu prévoir un traitement permettant de respecter ledit principe ? En effet, lorsque l'établissement génère un excédent à la fin de son exercice comptable, ne devrait-il pas plutôt comptabiliser une dette vis-à-vis des financeurs ou une créance en cas de déficit ? Compte tenu de cette absence de lisibilité, l'analyse financière qui en découle est d'autant plus complexe. Cela peut entraîner une interprétation erronée avec d'éventuelles conséquences sur l'appréciation du principe de continuité d'exploitation. En lecture directe dans les comptes annuels établis selon le PCG, il est quasiment impossible de connaître la performance réelle de l'organisme gestionnaire et plus particulièrement les établissements ou services qui y sont rattachés. Seule une analyse détaillée des comptes administratifs peut mesurer une réelle « performance financière » au regard du respect du budget alloué. Pour mener à bien cette analyse, il est nécessaire ●●●

●●● d'élaborer un « tableau de passage » qui est fondamental pour comprendre la formation des différents niveaux de résultats, celui-ci facilitant la lecture des comptes en séparant le résultat des activités réglementées des résultats des éventuelles autres activités et en présentant, pour la partie contrôlée, les retraitements liés aux distorsions de méthodes comptables entre les deux référentiels.

## Points de vigilance quant à l'analyse des fonds propres

Le lecteur des comptes doit porter une attention particulière dans la lecture des comptes des fonds propres, en veillant à distinguer ceux relevant d'une gestion libre et ceux relevant d'une gestion contrôlée<sup>5</sup>. Les réserves sont-elles la réelle propriété de l'ESSMS et, par conséquent, de l'association qui la gère ou bien appartiennent-elles aux autorités de tarification ? Les résultats de la gestion libre – qu'ils soient excédentaires ou déficitaires – appartiennent toujours, et cela sans exception, à l'association gestionnaire. L'affectation du résultat est donc comptabilisée comme pour n'importe quelle autre association. Pour rappel, le résultat de la gestion contrôlée de l'exercice est, quant lui, comptabilisé dans le compte « 115 – Résultat sous contrôle des tiers financeurs ». Si l'établissement ou le service est autorisé par les autorités de tutelle à conserver tout ou partie de ses excédents inscrits au compte « 115 », ils seront placés en réserve et comptabilisés dans l'un des sous-comptes du compte « 1068 – Autres réserves ». Pour autant, la simple comptabilisation dans les comptes « 115 » ne signifie pas que ces résultats sont la propriété de l'établissement ou du service. Même si l'établissement ou service

est autorisé à garder ses excédents par le biais de cette mise en réserves, ces résultats en instance d'affectation doivent néanmoins être à tout moment disponibles pour les financeurs si ces derniers souhaitent les récupérer, et cela, jusqu'au rendu de leur décision définitive.

## Impacts de la gestion contrôlée sur la trésorerie et la continuité d'exploitation

Pour faire face aux décisions d'affectation du résultat des autorités de tutelle, les établissements ou services doivent disposer de la trésorerie équivalente. Le décalage de deux années environ entre la transmission du réalisé (via le compte administratif) et le retour des autorités de tutelle de la décision d'affectation peut être très délicat pour certains organismes dont la capacité d'autofinancement (CAF) est faible. Par exemple, les charges de personnel varient souvent à la hausse par rapport au budget prévisionnel transmis aux autorités de tutelle. L'établissement ou service va devoir décaisser cette charge supplémentaire au cours de l'exercice. Toutes choses égales par ailleurs, ceci va entraîner un déficit en fin d'exercice. Si par malheur les autorités de tarification viennent à exiger de reprendre

tout ou partie des excédents générés les années précédentes, l'association gestionnaire peut se trouver en défaut de trésorerie pour faire face à cette baisse de budget. À l'inverse, si l'établissement avait accumulé des déficits les années antérieures et que les autorités de tutelle n'acceptent pas de financer ces déficits, l'appauvrissement de l'association gestionnaire sera donc acté.

Ce jeu complexe entre le résultat comptable et le résultat administratif fruit d'une réglementation du secteur social et médico-social peu commune est source de risque non négligeable pour quiconque interpréterait de façon trop globale les comptes d'un ESSMS. À défaut d'isoler ce qui relève de la gestion contrôlée et de la gestion libre, le risque de non-continuité d'exploitation peut être sous-estimé au motif que la trésorerie est en apparence suffisante. Une meilleure prise en compte de ce risque nécessite le déploiement d'outils spécifiques dont l'usage est à généraliser. Cette problématique de trésorerie, tout comme celle des fonds propres ou du résultat, souligne si besoin était la nécessité de renforcer la vigilance des professionnels du chiffre et des dirigeants quant aux facteurs de pérennité des ESSMS. ■



**AUTEUR** Mohamed Khalfaoui  
**TITRE** Expert-comptable, commissaire aux comptes, cabinet Acticonseil



**AUTEUR** Lucile Veran  
**TITRE** Maître de conférences, Crego, université de Bourgogne



**AUTEUR** Christophe Pascal  
**TITRE** Maître de conférences HDR, Ifross, université Jean-Moulin Lyon-3

5. V. p. 31.



# INVESTISSEMENTS IMMOBILIERS : UN RISQUE PARTICULIER POUR LES ESMS

Après les frais de personnel, les coûts liés à la possession de locaux constituent le second poste de dépenses dans la structure des coûts des opérateurs ESMS. Ils représentent environ 15 à 25 % des budgets annuels. Ces investissements ne sont toutefois pas sans risque.

**L**a multiplication des dispositifs réglementaires liés aux normes de construction des bâtiments et aux conditions d'accueil du public qui s'imposent aux opérateurs a profondément modifié l'environnement des gestionnaires. La hausse consécutive des coûts des opérations immobilières dans le contexte actuel de baisse des financements publics oblige à tous les niveaux à une professionnalisation de la gestion immobilière et à la mise en place d'une stratégie, aidées en cela par des outils opérationnels nécessaires au pilotage. Les risques liés à cette gestion de l'immobilier sont en pratique nombreux, significatifs et pour certains relativement pernicieux au regard des enjeux financiers et des horizons à long terme de montage des opérations. Si le réveil est brutal pour certains opérateurs, d'autres font preuve d'une innovation sociale et/ou financière qui a pour seul objectif la pérennisation immobilière et financière des opérateurs.

## RISQUES LIÉS À LA CONFORMITÉ DES BÂTIMENTS

Les premiers risques auxquels on pense naturellement ont trait au non-respect d'obligations légales (normes en tout genre) ou conventionnelles (contrat avec les assureurs, conditions conclues entre bailleur et preneur, accords avec les autorités locales en matière de sécurité). Bien entendu, ces entorses mettent les opérateurs en situation de risque vis-à-vis de leurs autorités de tutelle s'agissant du maintien des autorisations d'exercer. En cas de sinistre touchant des biens et/ou des personnes, les conséquences d'une non-conformité en matière de risque de mise en responsabilité civile et/ou pénale, tant pour les personnes morales que pour les

personnes physiques concernées, sont bien connues.

Un opérateur peut être exposé, du fait de son immobilier, à d'autres risques avérés ou latents, immédiats ou à moyen terme. Pire, la situation de certains opérateurs peut se révéler critique sans pour autant que les organes de décision en aient eu conscience ou connaissance dans un délai raisonnable permettant d'envisager et de mettre en œuvre les mesures nécessaires. Les prises de décision en matière d'investissements immobiliers, que ceux-ci soient de croissance ou de renouvellement, induisent en effet inéluctablement des engagements financiers sur des horizons de long terme. Cet horizon est bien entendu dicté par la durée de vie attendue de ces actifs et, sans surprise, par la durée des financements externes octroyés (durée des emprunts et, s'agissant des éventuels fonds propres investis, durée de la reconstitution espérée de ces derniers). Dans ces conditions, un

investissement trop coûteux au regard des possibilités des opérateurs risque de pénaliser pendant des années l'opérateur, tandis que les solutions de redressement sont de fait difficiles et longues à mettre en place. Une gestion préventive sur ce sujet sera dès lors nécessaire.

## RISQUES IMMOBILIERS ACCRUS DU FAIT DES SPÉCIFICITÉS DU SECTEUR

Le financement du secteur ESMS se caractérise par une contrainte économique majeure pour les opérateurs privés à but non lucratif, à savoir leur impossibilité mécanique de générer des excédents pérennes et conservés. Exprimé autrement, dans ce secteur, dans le meilleur des cas, on équilibre ses comptes (les dépenses réalisées demeurant dans l'épure des moyens alloués) ou si l'exercice se solde par un excédent, on ne le conserve pas – sauf exception, ce qui revient au même – et, à l'inverse, en ●●●



cas de perte, cette dernière termine désormais, dans presque tous les cas, à charge des opérateurs. La raréfaction des fonds publics et la restructuration du secteur engagée il y a une dizaine d'années n'étant bien entendu pas étrangères à cet état de fait qui devrait durer. L'équilibre de la gestion devient désormais vital pour les opérateurs, dont certains, pour faire face, ont déjà bien largement entamé leurs éventuelles réserves et/ou cédé certains actifs pour ceux qui avaient la chance d'en être propriétaires...

La rationalisation croissante dans l'octroi et la justification de l'utilisation des financements publics peut conduire les opérateurs, et notamment ceux qui sont tarifés par des

prix de journée (par opposition à ceux qui relèvent d'une dotation globale), à des situations délicates. En cas de sous-activité, ces opérateurs verront mécaniquement leurs moyens financiers diminuer, alors que le coût des locaux constitue, comme pour la plupart des acteurs ayant une activité économique, une charge fixe (quel que soit le montage en place : prise à bail, pleine propriété, crédit-bail...). Dans une telle situation, il n'existe pas d'autre choix pour l'opérateur que de réaliser des économies de gestion étant entendu par ailleurs que la plupart de leurs autres coûts, notamment liés au personnel, sont fixes. Les coûts des opérateurs ne peuvent sans délai être ajustés de façon immédiate à la voilure... alors que l'équilibre récurrent de la gestion constitue la survie de l'opérateur.

Par ailleurs, les coûts imposés par les mises aux normes en matière d'accessibilité, par exemple, ne génèrent pas de places ni d'activités ni donc de recettes marginales. Dans le contexte de stabilité des financements alloués aux opérateurs, ces derniers doivent ainsi, lors de l'étude des projets d'investissement, soit raisonner à coût constant, soit, *a minima*, arriver à l'absorption des coûts induits par la normalisation (ils devront en pratique réaliser des économies sur d'autres postes...).

Les engagements financiers et opérationnels de long terme pris à l'occasion des décisions d'investissements immobiliers peuvent également se révéler en contradiction avec l'évolution des politiques publiques en matière de nature de prise en charge des résidents. Ainsi, la tendance actuelle à privilégier des prises en charge en milieu ouvert (à domicile par exemple) plutôt qu'en institution peut, et on le comprend aisément, mettre en difficulté les opérateurs

qui se retrouveront à subir une diminution de leur activité, tandis que la charge des locaux demeurera désespérément fixe dans le temps. Il en résulte ainsi une réflexion à mener, au-delà de la question purement financière, sur l'adaptabilité et la liquidité des locaux des opérateurs.

Les opérateurs qui se retrouvent entre le marteau des normes et l'enclume des financements pourront davantage s'en sortir dès lors que les coûts de réhabilitation seront lissés dans le temps et prendront leur place dans un plan de travaux pluriannuel permettant de vérifier la stabilité sur plusieurs années de la dotation aux amortissements des actifs qui constitue une autre règle d'or de gestion. Ils investissent un montant X qui permet de maintenir ou, à tout le moins, de contenir la hausse de la charge d'amortissement incluse dans les budgets.

Sur ce point, les opérateurs ne doivent pas tomber dans la solution de facilité parfois tendue par les autorités de tutelle, à savoir la décision de retenir des durées d'amortissement desdits actifs réhabilités beaucoup plus longues que leur durée prévisionnelle d'utilisation et/ou leur durée de financement (durée des emprunts contractés et durée visée de reconstitution des fonds propres investis, quand bien même aucune rémunération de ces capitaux n'est demandée par les opérateurs ou accords). Cette solution est simple et séduisante car elle permet d'afficher des comptes de gestion demeurant sur la durée à l'équilibre mais la sous-évaluation de la charge d'amortissement va irrémédiablement poser à moyen terme des problèmes financiers majeurs pour l'opérateur, à savoir la consommation pluriannuelle de sa trésorerie du fait de sa capacité d'autofinancement (CAF) structurellement négative, ou positive mais d'un niveau inférieur à celui

des fonds propres investis (dans ce dernier cas, la trésorerie de l'opérateur ne va, certes, pas fléchir, mais elle ne se reconstituera pas sur la durée du montant des fonds propres investis ce qui ressemble à un investissement à fonds perdus ou presque). Ce dernier cas est pernicieux, car un opérateur embarquant avec lui ses partenaires financiers, qui peuvent être sereins à la vue de l'équilibre de gestion affiché sans pour autant se rendre compte que sa situation financière va se dégrader par une consommation inexorable de ses éventuelles réserves de trésorerie, entraîne ses partenaires dans sa chute.

## RISQUES LIÉS AUX ÉVOLUTIONS JURIDIQUES

Un nouveau risque financier et juridique lié à l'immobilier pèse désormais sur certains opérateurs du secteur, à savoir leur qualification de pouvoir adjudicateur qui les place, s'agissant de leurs procédures d'achats, dans le champ d'application de l'ordonnance de 2005<sup>1</sup>. Si l'objectif est clair et louable en matière de professionnalisation lors du choix des entreprises de travaux, en pratique ces procédures allongent le plus souvent les délais de réalisation des opérations, parfois les bloquent (c'est le cas par exemple des recours des entreprises non retenues) et dans certains cas, ce qui est pour le moins paradoxal, augmente *in fine* les coûts de l'opération (coût des délais, coût de la procédure par exemple).

Voici un autre exemple en cas de décision de fermeture d'un établissement : les textes<sup>2</sup> prévoient que dans ce contexte, l'opérateur doit rendre une quote-part du montant des éventuelles subventions ou participations privées dédiées et versées à l'occasion de l'investissement initial. En pratique, il s'agit

de la quote-part des subventions non amorties au plan comptable à la date de la fermeture. Ce principe n'est pas toujours tenable car les opérateurs concernés, *a priori* en situation d'urgence face à la fermeture, ne disposent pas toujours, et ce n'est pas une surprise, de la trésorerie nécessaire équivalente. Inutile de préciser que la parution tardive de décrets d'application et les reports calendaires de certains dispositifs accentuent de façon globale la vigilance dont doivent faire preuve les dirigeants des opérateurs.

## ÉLÉMENTS DE RÉPONSE

Les exigences quant à la professionnalisation des opérateurs à tous les niveaux de la gestion nécessitent des réflexes de gestion et une anticipation des évolutions immobilières et donc financières à long terme. Les opérateurs du secteur et notamment les plus petits (association mono-établissement) ne sont pas toujours au fait de ces réflexes dans un secteur où, encore une fois, les opérateurs, dans le meilleur des cas, équilibrent leurs comptes, dans les autres, perdent de l'argent.

Les réflexes prérequis qui, au plan immobilier, seront gage de bonne gestion et de prise de décision éclairée sont au nombre de trois :

- la logique de reconstitution des fonds propres investis dans des délais raisonnables et le recours à des calculs d'actualisation lors des prises de décisions ;

- le pilotage, certes, au vu du résultat comptable, mais également au regard de l'évolution de la capacité d'autofinancement de l'opérateur ;

- la mise en place d'un plan de travaux à moyen terme (5 à 10 ans) permettant de formaliser les investissements prévisionnels et les financements nécessaires (fonds propres et/ou prêts) déclinés selon différents scénarios autour d'un scénario central.

Au-delà de la question purement financière, il s'agira également de mener une analyse sur l'adaptabilité et la liquidité des locaux des opérateurs. À ce titre, le recours à des bailleurs, par exemple sociaux, ou encore à des foncières dédiées au secteur non marchand, pour porter les opérations d'investissement devient un modèle courant ; les dirigeants ayant bien compris que la pleine propriété n'est plus toujours la seule solution pérenne en matière immobilière. ■



AUTEUR	Jean-Christophe Carrel
TITRE	Expert-comptable, commissaire aux comptes, cabinet Acticonseil

1. Ord. n° 2005-649 du 6 juin 2005, JO du 7 ; Décr. n° 2005-1742 du 30 déc. 2005, JO du 31.  
2. CASF, art. L. 313-19 et R. 314-97.



© Guillaume Alger

TRIBUNE

## « L'attention à la fragilité, une chance pour une économie humanisée »

**BERNARD DEVERT**  
PRÉSIDENT D'HABITAT ET HUMANISME

L'avenir des établissements sociaux et médico-sociaux (ESMS) dans le champ non lucratif est confronté à de sérieuses contraintes financières passant de la « dictature des normes » à l'affaiblissement des retraites des résidents. Le défi à relever est un enjeu du bien commun. La société ne peut laisser en souffrance ceux qui, au soir de leur vie, font surgir de par leur situation une interrogation en forme de cri : il n'y a donc personne pour entendre, personne pour comprendre.

Les ruptures affectives entraînent un modèle de famille éclatée auquel s'ajoute la dispersion des proches, signe de la mondialisation. Il s'ensuit un isolement des résidents. Les ESMS ne sont-ils pas d'abord des maisons qui, comme telles, doivent susciter de la vie pour refuser que sa fin ne soit un naufrage ? La qualité de la vie n'est jamais indifférente à celle des relations. Si les personnes aisées accèdent facilement à un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad), celles qui vivent avec des ressources modestes le trouvent plus difficilement en raison de la diminution du nombre de lits par habitant et d'un déconventionnement des dites structures qui, dans le champ associatif, peinent à trouver les équilibres financiers.

Observons que pour 1 000 personnes de plus de 75 ans, le nombre de places en maisons

médicalisées a diminué : 166 en 1996 ; 122 en 2012 alors que le vieillissement surgit. Le secteur privé à but non lucratif représente plus de 20 % de la capacité d'hébergement ; le secteur commercial, près de 20 %. Dans les dix prochaines années, ce dernier sera dominant, nombre de structures associatives étant appelées à s'effacer, sauf à susciter une économie solidaire. Elle s'impose.

Les autorités de tutelle pour des raisons budgétaires diminuent, pour le moins maintiennent, leurs dotations, alors que dans le même temps les coûts énergétiques et les salaires augmentent, ces deux postes représentant plus de 80 % des charges des établissements.

Nous évoluons dans un contexte où si le vieillissement de la population est certain, son financement l'est beaucoup moins. Ce risque s'est invité dans le champ politique, jusqu'à envisager un recours à l'assurance. Cette perspective se révèle inconcevable pour les personnes dont le « reste pour vivre » est si faible qu'il n'offre aucune marge de manœuvre pour sécuriser leur avenir.

Dans leur ouvrage<sup>1</sup>, Hervé Le Bras et Emmanuel Todd soulignent qu'en 1800, l'espérance de vie à l'âge de 65 ans était de 10 ans, et de 12 ans 172 ans plus tard. Ces 20 dernières années, 6 ans ont été gagnés, alors qu'en un siècle et demi l'espérance de vie n'avait progressé que de 2 ans ! Une nouvelle vision de la santé s'impose au regard

de l'explosion du vieillissement. En 1990, on décomptait 4 000 centenaires en France ; à l'horizon 2050, il en sera dénombré plus de 170 000. Ces statistiques disent l'urgence de la responsabilité pour faire société. L'économie solidaire – ou encore dite « positive » – participe à cette vision, l'épargne libérée de deux contraintes : l'oukase de la financiarisation et le court-termisme se laissent interroger par la question du sens. Une ouverture se fait jour.

Acteur de cette économie dans une aventure commencée avec le logement il y a 30 ans, Habitat et Humanisme la poursuit dans le champ du médico-social qui doit être un des lieux privilégiés de la pratique d'une économie humaine. Si les épargnants solidaires furent très longtemps des militants, ce qualificatif doit être nuancé avec l'apport de l'épargne salariale solidaire<sup>2</sup> dont les épargnants majoritaires sont désormais les salariés, témoignant d'un « prendre soin » à l'égard des victimes d'un chômage massif.

Faire société, c'est reconnaître pour faire naître. L'homme reconnu ne serait-il pas la bonne définition de cette nouvelle économie conduisant ses tenants à se mobiliser pour construire des biens au service des liens ? Cette forme d'économie, richesse de l'esprit d'entreprendre, bien nécessaire dans le champ médico-social, met hors d'âge la maxime de Montaigne : « Le profit de l'un est le dommage de l'autre. » Les lignes ont bougé, des rêves se réalisent. La trace de gratuité dans l'économie semblait il y a si peu folie, voici qu'elle suscite des résultats encourageants dans cette recherche d'une économie humanisée. ■

1. H. Le Bras, E. Todd, *Le Mystère français*, Seuil, 2013.

2. V. en ce sens notre dossier sur la finance solidaire, JA n° 527/2015, p. 16.

# CONTRÔLE INTERNE : QUELLE REMONTÉE D'INFORMATIONS POUR LES ESMS ?

**L**e **contrôle interne** est défini comme l'ensemble des sécurités contribuant à la maîtrise d'une entité. Il a pour but d'assurer la protection, la sauvegarde du patrimoine, la qualité de l'information, l'application des instructions de la direction, et de favoriser l'amélioration des performances. Il se manifeste par l'organisation des méthodes et des procédures pour maintenir la pérennité d'une entité.

## OBJECTIFS

De manière synthétique, le contrôle interne doit permettre d'atteindre les objectifs suivants :

- l'ensemble des opérations menées dans l'entité est bien conforme au projet associatif ;
- l'ensemble de ces opérations est conforme aux lois et aux réglementations en vigueur ;
- les informations financières correspondantes sont fiables et reflètent bien, en particulier, l'exhaustivité des opérations réalisées. Ces objectifs ont tous, par nature, une fonction de prévention des risques afin d'ancrer les activités des établissements dans l'avenir. Le but est bien d'identifier les risques par une remontée cohérente d'informations afin d'apporter une solution adaptée et organisée par niveau de priorité.

Cinq composantes principales peuvent être évoquées pour identifier le processus :

- l'environnement de contrôle : intégrité, éthique, compétence du personnel, politique de délégation des responsabilités, implication du conseil d'administration dans la définition des objectifs ;
- l'évaluation des risques : identifier les risques de nature à affecter la réalisation des objectifs ;

La mise en place et le suivi de procédures de contrôle interne apparaissent comme un acquis pour les ESMS rompus au processus d'évaluation. Mais c'est aussi en tant qu'outil de prévention des risques et de collecte d'informations que le contrôle interne revêt toute son importance.

- les activités de contrôle : procédures de mise en œuvre des orientations ;
- l'information et la communication : contrôle de l'activité, prise de décision, responsabilités en matière de contrôle ;
- le pilotage de l'association et des établissements : les systèmes de contrôle interne doivent être vérifiés dans le cadre des activités, les faiblesses doivent être évaluées et leurs conséquences appréciées au regard des objectifs.

## POINTS CLÉS

Dès que l'on met en perspective les composants du contrôle interne vis-à-vis des activités effectives de l'ESMS, la tâche semble immense et semble concerner l'ensemble des services, des acteurs et des actions quotidiennes. Et c'est bien le cas. Toutefois, tout est question de priorité et il conviendra tout d'abord de bien connaître et appréhender

son entité : Quelles sont les activités déterminantes ? Où se situent les enjeux de pouvoir et de décision ? Quels sont les points si significatifs qu'ils pourraient remettre en cause la pérennité de l'entité ?

## Respect des règles élémentaires de sécurité des personnes

La sécurité des personnes demeure une priorité quotidienne pour les ESMS dans le cadre d'activités souvent sensibles et au profit de personnes vulnérables. Cette sécurité concerne tant les usagers que le personnel de l'association. Il est ainsi nécessaire d'évaluer les risques liés aux personnes accueillies au regard de la nature des activités menées et du référentiel adapté à mettre en place. La spécificité des actions des établissements (personnes âgées, enfance en difficulté, handicap mental, domaine hospitalier, etc.) nécessite un cadre de prévention à respecter à la lettre. ●●●

●●● De la même manière, l'évaluation des risques professionnels du personnel des établissements constitue une étape cruciale de la démarche d'évaluation qu'il convient de ne pas négliger. Le document unique d'évaluation des risques, outre son obligation légale, doit être considéré comme un outil de réduction des risques et ne pas être minimisé. La démarche doit également prendre en compte les risques psychosociaux, souvent significatifs dans les ESMS.

## Sauvegarde du patrimoine et des biens

La plupart du temps, les activités des ESMS s'effectuent au sein de bâtiments d'accueil, de logements, de soins pour les usagers à l'aide de matériels plus ou moins spécifiques. Une chambre détériorée ou un matériel défectueux peuvent empêcher d'exercer une activité et ainsi réduire le taux d'occupation ou le nombre d'actes, ce qui aura immédiatement un impact financier. Ainsi, les mesures minimales nécessaires doivent être mises en œuvre pour assurer la protection de ces actifs, en prévenant les risques liés aux vols ou détérioration de ceux-ci. Une vigilance accrue doit également être apportée au matériel informatique en lien avec son obsolescence, sa fiabilité ou son risque de perte de données.

## Suivi du cadre financier et budgétaire

Les bases de la tarification dans les ESMS reposent d'une part sur le suivi de l'activité (nombre de journées, d'actes, etc.) et d'autre part sur le respect du cadre budgétaire. Dès lors que l'un ou l'autre est défaillant, c'est bien l'autonomie financière de l'établissement, voire de l'ensemble de l'association,

“ L'évaluation des risques professionnels du personnel des établissements constitue une étape cruciale de la démarche d'évaluation... ”

qui peut être remise en question. Dans ce contexte, quelques grands principes simples sont à suivre :

- assurer le cadre de gestion : formalisme des budgets prévisionnels, règles de présentation des comptes administratifs, cohérence des plans pluriannuels de financement, respect des délais de production des documents ;

- respecter les budgets exécutoires : les suivis budgétaires en place devront permettre de prévenir les risques de dépassement des lignes acceptées, mais aussi d'informer sur la nécessité de procéder aux engagements financiers nécessaires pour mener à bien les activités ;

- définir les niveaux d'alerte : les impondérables des activités peuvent déstabiliser le fonctionnement si les indicateurs sont mal définis ou trop tardifs. La bonne perception des lignes budgétaires les plus sensibles, ainsi que leur suivi dans des délais courts, pourra permettre d'effectuer les ajustements nécessaires.

## Respect des lois et règlements

L'environnement juridique des ESMS est particulièrement lourd et complexe. Cette réglementation stricte et en constante évolution peut impliquer un non-renouvellement des autorisations ou des pertes financières importantes.

Il est d'abord indispensable de s'assurer de la bonne existence et de la mise à jour des documents prévus par la loi rénovant l'action sociale et médico-sociale<sup>1</sup> : livret

d'accueil, charte des droits et libertés, règlement de fonctionnement, contrat de séjour, projet d'établissement ou de service, etc. ; mais aussi de respecter des obligations en matière d'évaluation interne et externe.

Il convient également de prendre en compte le cadre législatif et réglementaire dans son ensemble à travers :

- la réglementation comptable : établissement des comptes annuels, respect du règlement du Comité de la réglementation comptable (CRC) relatif à l'établissement des comptes annuels des associations<sup>2</sup>, suivi de l'instruction M 22 ;

- la réglementation fiscale : obligation de déclaration des revenus mobiliers et de capitaux (déclaration 2070), options fiscales spécifiques comme la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) dans les établissements et services d'aide par le travail (Esat), incidence de la taxe sur les salaires ;

- la réglementation sociale : prise en compte des évolutions légales et conventionnelles applicables. La prédominance des ressources humaines au sein des ESMS peut induire un risque financier significatif dès lors que les évolutions conventionnelles sont mal anticipées ou appliquées avec des impacts économiques forts.

## Risques de fraudes et d'erreurs

Les ESMS n'échappent pas aux actes de fraude ni aux détournements financiers ou de biens. La particularité d'une gouvernance bénévole encadrant un personnel

1. L. n° 2002-2 du 2 janv. 2002, JO du 3.

2. Régl. CRC n° 99-01 du 16 févr. 1999.

salarié avec une grande autonomie peut conduire à des situations rendant le risque de fraude élevé. Ni l'implication personnelle ni la perception de travail dans le cadre d'une « utilité sociale » ne peuvent gommer certaines tentations. Ainsi, ce sont bien les procédures de contrôle interne et la bonne séparation des fonctions qui limiteront ces risques.

Le risque d'erreur est plus complexe à appréhender, car il concerne l'ensemble des méthodes appliquées, que ce soit sur les actions menées, la gestion comptable et administrative, etc. C'est donc bien l'ensemble des procédures et protocoles qui doit être analysé pour réduire les risques d'erreurs.

## SOLUTIONS POUR RÉDUIRE LES RISQUES

Les procédures de contrôle interne sont le plus souvent issues du bon sens et de la logique. L'essentiel consiste à respecter quelques règles basiques permettant d'en assurer la mise en place et le suivi.

### Définition claire des responsabilités de chacun

La gouvernance d'un ESMS est facteur de complexité à travers la diversité des intervenants : présence d'un siège (ou non) et de plusieurs établissements, action bénévole des membres du conseil d'administration encadrant le personnel salarié, organigramme fonctionnel pouvant impliquer de larges niveaux de responsabilité.

Pour une vision claire et partagée par tous, l'identification des responsabilités doit être définie précisément : au regard des positionnements hiérarchiques et des processus de décisions d'une part, en

fonction des responsabilités transversales d'autre part.

Au sein d'un conseil d'administration, chaque membre pourra s'approprier une responsabilité sur les domaines cruciaux : politique RH, gestion financière, système informatique, communication, planification stratégique, politique des achats, etc. Même si ces sujets feront l'objet de débats collectifs, le référent aura la charge d'en assurer le suivi.

De manière corrélatrice, une séparation des fonctions doit être effectuée au sein du personnel salarié. Ce principe, base essentielle du contrôle interne, est souvent mal perçu car générateur de méfiance ou démultipliant les fonctions. Pourtant, il constitue à la fois le seul moyen d'assurer un contrôle interne efficace et une garantie pour les salariés d'un « double regard » pour éviter des erreurs.

Il est également nécessaire de mettre en place des processus de délégation de pouvoir auprès des différents responsables salariés. Établie par un écrit dans des termes précis (domaine de la délégation, pouvoirs et moyens conférés au délégataire), elle permet un transfert effectif de responsabilité sur le délégataire et d'éviter toute qualification de gestion de fait par les dirigeants salariés<sup>3</sup>.

### Circuit d'informations pertinent

La cohérence du système d'informations constitue un point clé car elle doit garantir la fiabilité de l'ensemble des procédures définies. Elle repose sur deux éléments fondamentaux :

- un système informatique performant, adapté, à jour et sécurisé ;
- l'existence d'une remontée d'informations pertinentes et analysées.

De plus, il conviendra de mettre en place les indicateurs nécessaires au bon suivi de l'activité afin de centraliser une information synthétique sur des tableaux de bord définis à chaque nœud de responsabilité<sup>4</sup>.

### Présence de compétences

Les contraintes de suivi, de transparence et de maîtrise des activités des ESMS imposent la mise en place de procédures spécifiques qui requièrent une technicité et une compétence particulières. Dans ce cadre, il convient de s'assurer que le personnel interne dispose bien de la qualification et de la formation adéquates pour assurer les fonctions qui lui sont confiées. Ceci passe à la fois par un recrutement approprié, un suivi régulier de la performance (évaluations), une formation continue et adaptée. Par ailleurs, il sera toujours opportun de requérir des compétences externes pour apporter un regard différent ou une expertise spécifique (unions et fédérations, experts-comptables, consultants, etc.)

### Formalisation des procédures

Quelle que soit l'étendue des procédures définies, il sera toujours nécessaire de les formaliser par écrit et de les faire vivre ! En effet, celles-ci ne doivent pas être considérées comme un carcan complémentaire mais bien comme un moyen de répondre aux enjeux. Elles devront donc faire l'objet d'une actualisation régulière, d'une communication à l'ensemble des acteurs, d'ajustements dès lors que l'organisation évolue. Des procédures coordonnées permettront de limiter les risques et d'apporter des informations pertinentes pour assurer le bon pilotage des activités. ■

3. V. JA n° 526/2015, p. 50.  
4. V. p. 31.



**AUTEUR** Laurent Simo  
**TITRE** Expert-comptable et commissaire aux comptes, responsable régional économie sociale, In Extensio



TRIBUNE

## « Le contrôle interne ne doit pas faire oublier l'idée de performance »

CHRISTÈLE DUMAS

DIRECTRICE ADMINISTRATIVE ET FINANCIÈRE DE L'ASSOCIATION DÉPARTEMENTALE DE PARENTS ET AMIS DE PERSONNES HANDICAPÉES MENTALES (ADAPEI) 69

**L**ongtemps considéré comme un unique outil de prévention de la fraude et des erreurs dans le domaine comptable, le contrôle interne ne s'est intégré que récemment aux organigrammes des services financiers des établissements sociaux et médico-sociaux (ESMS). La responsabilisation des acteurs du secteur via les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM) a limité les contrôles externes des organismes financeurs et a étendu les outils internes ainsi que les indicateurs partagés tels que ceux de l'Agence nationale d'appui à la performance (Anap), en cours de déploiement.

**Une approche stratégique.** Pour être efficace, le contrôle interne doit viser non seulement la recherche d'erreurs et de fraudes éventuelles et assurer la sincérité des comptes des établissements, mais aussi et surtout rendre l'organisation plus performante, par la mise en place d'une procédure d'amélioration continue. Le terme de contrôle ne doit pas faire oublier l'idée de performance et de remise en cause des circuits d'informations et de décisions, tout en restant à l'écoute des besoins des professionnels. C'est l'objectif majeur qui a été poursuivi à l'Adapei 69 pour respecter la culture et l'esprit associatif autour de la prise en charge des personnes handicapées. Le respect de la législation en vigueur et des objectifs stratégiques déterminés par la direction générale doit être formalisé par

un schéma de procédures nécessaire et suffisant, compréhensible par tous les salariés<sup>1</sup>. Le contrôleur interne doit s'assurer de la matérialisation des vérifications et des circuits inscrits dans ces procédures, afin de garantir leur bonne utilisation. À ce titre, le contrôleur interne est un interlocuteur clé de la direction générale. Il exerce sa mission de façon transversale et détachée des services comptables afin d'avoir un rôle de contrôle indépendant au sein de l'organisation.

**Un rôle opérationnel.** Une fois les faiblesses ou dysfonctionnements identifiés, le contrôle interne a vocation dans les ESMS à proposer de nouvelles procédures de sécurisation des actifs. Une action ciblée sur le terrain permet de mettre en œuvre des procédures simples et adaptées au cœur de métier. Les principaux risques doivent être documentés et tracés, et faire l'objet de contrôles matérialisés. Les flux financiers en particulier représentent un écueil important en ESMS qu'il convient de maîtriser par des schémas adaptés, afin de limiter les risques. Ainsi, la diminution de l'utilisation des espèces au niveau des règlements a permis de réduire sensiblement les risques de pertes ou de fraude, en mettant en place d'autres moyens de paiement et en instituant des circuits d'achats permettant une meilleure anticipation des besoins. L'individualisation et la clarification des responsabilités, avec la

mise en œuvre systématique de supports écrits participent des bonnes pratiques en la matière. Mais le contrôle interne a vocation à intervenir également sur toutes les classes d'actifs pouvant comporter des risques ou des défauts de maîtrise, que ce soit au niveau du patrimoine des établissements ou des achats. Ainsi, la rationalisation de la mise en œuvre de tous les types de contrats (location, maintenance, achats) et la mise en place d'interlocuteurs dédiés avec des fonctions séparées entre la signature, la vérification des produits ou services livrés et les fonctions de règlement et comptabilisation, contribuent à sécuriser les achats. La mise en œuvre d'un système d'information couvrant tous les services des ESMS de type établissement recevant du public (ERP) peut également faciliter la mission du contrôle interne en couvrant toutes les intersections des différents flux, et en ayant plus de facilité à les documenter. Encore peu fréquent dans ce secteur, il tend néanmoins à progresser, les éditeurs ayant bien conscience de l'augmentation croissante de la demande en matière de cubes décisionnels et de données de gestion. Or seul l'ERP permet de se servir facilement de données croisées dans différents modules d'un logiciel.

Face à la baisse des ressources publiques, le contrôle interne se révèle plus que jamais stratégique pour les ESMS afin de maîtriser, de sécuriser leurs actifs et de garantir l'atteinte des objectifs stratégiques ambitieux fixés pour les prochaines années : développer et moderniser l'offre avec des ressources limitées. ■

1. V. p. 27.

**D**epuis déjà quelques années, les acteurs des ESMS ont pris pleinement conscience de la baisse des crédits alloués pour l'administration de leurs établissements. Rien ne laisse présumer à ce jour un retournement de cette situation financière et nombre d'auteurs affirment que ce changement s'apparente plus à une mutation, définitive, qu'à une crise, passagère. Les dirigeants ont intégré cette tendance et se sont tournés vers des outils de gestion, nouveaux pour le secteur, avec pour objectif prioritaire de gérer les risques avec des moyens en diminution.

## IDENTIFICATION DES RISQUES À GÉRER

Sans être exhaustif, les principaux dangers professionnels menaçant les acteurs des ESMS visent leurs environnements respectifs :

- ceux concernant l'usager : la sécurité, le bien-être, la prise en charge... ;
- ceux concernant les financeurs : le caractère équitable de l'attribution des fonds publics, la correcte appréhension de la performance et de l'utilité sociale de telle ou telle entité... ;
- ceux concernant les salariés : les conditions de travail, les moyens mis à leur disposition pour remplir leur mission... ;
- ceux concernant les dirigeants : la réalisation de l'objet social, la mise en cause éventuelle de leur responsabilité, la fraude et les détournements... ;
- ceux concernant la pérennité de la structure elle-même découlant par exemple de l'accumulation de déficits non repris, de la croissance des besoins d'investissements, d'extension et de mise aux normes...

# TABLEAUX DE BORD : LE SUIVI DE LA PRÉVENTION DES RISQUES

Les outils de gestion et de prévention des risques émergent dans les établissements sociaux et médico-sociaux (ESMS). Explications et présentation de quelques-uns de ces outils les plus utilisés.



Certains opposent la difficulté de prévention des risques à l'insuffisance des moyens disponibles, et en particulier des moyens financiers.

## ÉVOLUTION DE L'UTILISATION DES OUTILS DE GESTION

De nouvelles réglementations sont apparues et ont concouru à l'introduction de

modes et d'outils de gestion plus adaptés : les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM), les indicateurs médico-sociaux (IMS), la généralisation des conventions tripartites, les audits qualité interne et externe, la création de l'Agence nationale d'appui à la performance (Anap). Simultanément, les formations universitaires et de perfectionnement des cadres et directeurs d'ESMS ont été améliorées. ●●●

## “ Aujourd’hui, de plus en plus de structures mettent en place des tableaux de bord de gestion... ”

●●● rées dans les matières de gestion d’une manière générale, et sur les outils du contrôle de gestion en particulier. De ce fait, les démarches d’analyse financière, de contrôle interne et de suivi budgétaire sont de plus en plus maîtrisées par les dirigeants et les cadres des entités gérant des ESMS.

Aujourd’hui, de plus en plus de structures mettent en place des tableaux de bord de gestion et généralisent les outils d’analyse de performance de périodes écoulées et de prévisionnels de suivi : suivi des temps passés, taux d’encadrement, taux d’occupation, plan de patrimoine, plan de financement prévisionnel à long terme, tableau des flux de trésorerie, gestion de la trésorerie future, etc. Une généralisation des tableaux de bord adaptés aux ESMS permet un suivi de l’application opérationnelle des stratégies définies par la direction. Ils facilitent, par un reporting périodique, une surveillance de l’atteinte des objectifs et, en cas d’écart, permettent de prendre à temps les décisions rectificatives de gestion. Cette gestion anticipative est la caractéristique d’une gestion moderne des entreprises, lucratives ou non, et de prévention des risques de dérive.

### ENVIRONNEMENT DES ESMS ET ACCROISSEMENT DES RISQUES FINANCIERS

Les évolutions de l’environnement des activités sociales et médico-sociales ont été

particulièrement marquées ces dernières décennies. Elles ont conduit à l’émergence de nouveaux outils de gestion, de contrôle et de suivi des risques financiers, encouragés par les autorités de tutelle, compte tenu de la raréfaction des fonds publics.

### Surveillance des coûts

La raréfaction des fonds publics découlant du ralentissement de la croissance économique, les taux de revalorisation annuels des CPOM sont maintenant proches de zéro. Ainsi, à périmètre constant d’activité (hors extension d’autorisation), les établissements sont contraints de réduire leurs coûts et de trouver des mesures économiques. En effet, compte tenu de l’évolution du glissement vieillesse technicité (GVT) pour le personnel, avec des coûts correspondants atteignant, selon les activités, entre 60 % et 70 % des coûts de fonctionnement, il est nécessaire d’optimiser la gestion et le management des équipes, la gestion des plannings et des budgets salariaux. À ce titre, les études financières internes de coût sont menées fréquemment sur l’opportunité ou non de l’externalisation des services accessoires : restauration collective, entretien des locaux, gestion de flotte de véhicule, blanchisserie...

### Gestion budgétaire

Le code de l’action sociale et des familles (CASF) prévoit déjà un arsenal lourd d’obli-

gations spécifiques, comme l’obligation de communication de budget d’établissement, prévisionnel et « réalisé », et ce, quelle que soit la taille de la structure. Ces obligations de production budgétaire et le contradictoire qui en découle représentent une charge administrative importante, inconnue dans des entreprises commerciales de même taille d’autre secteur d’activité. Cependant, la démarche vis-à-vis des financeurs constitue plus un acte d’autorisation (fixation des tarifs) qu’une démarche de prévisions de gestion. Ceci représente paradoxalement un frein à la mise en place de véritables outils prévisionnels. De plus, cette procédure budgétaire n’est pas un véritable outil dynamique de gestion.

### Difficultés de mesure des performances

Pour rappel, la constitution de tableaux de bord réside dans l’élaboration d’agrégats et d’indicateurs pertinents (financiers et autres) en procédant par comparaisons intrinsèques (par rapport à soi-même, dans le temps) et extrinsèques (par rapport à des moyennes de structures similaires du même secteur d’activité). Ainsi, les comparaisons intrinsèques restent toujours possibles d’une période à l’autre, par rapport « au réalisé » de l’exercice précédent sur une même période, en cumulé par exemple, ou encore par rapport à une prévision préalablement établie. En revanche, les comparaisons extrinsèques avec une batterie d’indicateurs moyens dépendent de l’existence préalable d’un *benchmark* du secteur.

À cet égard, il est regrettable que l’élaboration des IMS n’ait pas donné lieu à publication des résultats obtenus ; le mode d’élaboration de ces indicateurs, rendant complexe leur exploitation, est sans doute à

l'origine de cette discrétion. Or, si quelques études économiques du secteur des ESMS, comme pour les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad), commencent à apparaître ici ou là, ces dernières restent encore insuffisantes ou balbutiantes, comme pour le secteur du handicap.

### Concurrence croissante des entreprises à but lucratif

Le secteur des ESMS a connu un nombre croissant de regroupements, souhaités ou subis, par fusion, transfert d'activité, suppression d'agrément, voire de disparitions à la suite d'une cessation d'activité, d'un abandon partiel d'activité, plus rarement d'une liquidation judiciaire. Il est possible d'illustrer par exemple la part de marché des Ehpad gérés par des sociétés commerciales qui a pratiquement doublé en 15 ans. Dans ce contexte, les structures gérant des ESMS, à but non lucratif, fondations, associations ou encore établissements publics, ont dû, pour faire face au risque de disparition, réaliser non seulement une analyse de leurs coûts mais également de la faiblesse problématique de leurs fonds propres. Elles ont, pour certaines, tenté également de faire évoluer leur métier par une orientation, incitée par les financeurs, vers l'aide à domicile.

Cependant, s'agissant d'un « nouveau métier » si ce n'est d'une nouvelle activité, les fondamentaux de gestion et la cartographie des risques de l'aide à domicile sont différents par rapport à ceux des établissements stables. Les indicateurs de suivi des risques n'ont pas toujours été adaptés en conséquence.

### CONTRÔLE DE GESTION ET SUIVI DES RISQUES

La prévention des risques d'erreur et de fraude réside dans la mise en place d'un contrôle interne<sup>1</sup> : définition de procédures adaptées, répartition et séparation des tâches entre les différents acteurs, contrôles croisés entre eux, etc.

Le contrôle de gestion constitue, quant à lui, un des meilleurs outils de prévention des risques financiers. La mise en place, au sein du tableau de bord de l'établissement, d'indicateurs d'alerte, de *scoring* et autres agrégats financiers (capacité d'autofinancement, excédent de trésorerie d'exploitation) permet de suivre périodiquement des aspects de gestion pouvant mettre en danger la structure : pérennité, dérive d'endettement, gestion et financement des déficits cumulés, suivi de la trésorerie, etc. Bien évidemment, le tableau de bord ne doit pas être constitué uniquement d'indicateurs financiers.

Les grandeurs physiques essentielles font partie intégrante du tableau de bord, elles permettent de cerner également les risques sociaux, de prise en charge des usagers, de goulots d'étranglement en personnel, de niveau de formation des personnels, de dérive de certains coûts comme les fluides, le recours à l'intérim, le prix des fournitures... À ce propos, certains indicateurs peuvent être cités :

- taux d'encadrement ;
- nombre d'équivalent temps plein (ETP) ;
- ratio d'activité : nombre de journées, taux d'activité... ;
- nombre de repas servis, de kilogrammes de linge lavés...

### ILLUSTRATION DU SUIVI DES RISQUES FINANCIERS

Deux exemples d'agrégats financiers de suivi du risque de non-pérennité d'une association à but non lucratif gérant des ESMS sont pris en illustration. Il s'agit de deux indicateurs mis en place dans des structures présentant une fragilité financière : un indicateur à long terme concernant les fonds propres et un à court terme concernant la trésorerie.

#### Suivi des fonds propres définitifs

Les fonds propres sont augmentés chaque année des apports (legs, donation, etc.), des mises en réserve diverses et du résultat de l'exercice. Néanmoins, une partie de ce résultat, correspondant à l'activité « propre » de l'association, lui appartient de manière définitive. Elle peut être utilisée librement dans le cadre de l'objet associatif. L'autre partie du résultat, provenant de la gestion contrôlée (ou réglementée), reste « en attente de décision des tiers financeurs » dans l'attente de l'autorisation préalable et expresse, pour une utilisation particulière ultérieure (investissement, compensation de résultat déficitaire...). Évidemment, cette deuxième part n'appartient pas à l'association, ces réserves étant grevées par une obligation d'utilisation ultérieure précisée par les tutelles, et doivent être restituées en cas de non-utilisation ; et elle génère une trésorerie non disponible par ailleurs, hors la gestion contrôlée.

Il s'ensuit que ces deux natures de fonds propres ne peuvent se compenser et qu'ils doivent être tous les deux positifs, pour s'assurer de la pérennité de la structure. Il convient alors de contrôler dans le tableau de bord le caractère positif des fonds propres « propres » de l'association. ●●●

1. V. p. 27 et 30.

## FINANCEMENT : CALCUL DÉTAILLÉ DES FONDS PROPRES

Fonds propres de l'association (€)	N	N-1
Fonds associatifs sans droit de reprise	X	X
Fonds associatifs avec droit de reprise	X	X
Dépenses refusées par l'autorité de tarification	X	X
Report à nouveau	X	X
Réserves pour projet associatif	X	X
Résultat comptable activité propre	X	X
<b>Fonds propres « propres »</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
Réserves (grevées de contreparties futures)		
• Excédents affectés à l'investissement	X	X
• Excédents affectés à la couverture	X	X
• Réserve de compensation	X	X
Provisions réglementées (pour crédits non reconductibles repris au prorata des amortissements)	X	X
Résultat sous contrôle des tiers financeurs	X	X
Dépenses non opposables aux tiers financeurs	X	X
Résultat comptable CASF	X	X
<b>Fonds propre sous tutelles</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
<b>Total fonds propres de l'association (€)</b>	<b>X</b>	<b>X</b>

●●● Bien évidemment, ces fonds propres doivent être rapprochés des besoins respectifs de financement à long terme, pour les investissements immobiliers à venir notamment.

### Suivi de la trésorerie

Classiquement, l'analyse de la trésorerie permet d'évaluer le risque de cessation des paiements d'une entité, c'est-à-dire le risque de pérennité à court terme. Compte tenu de ce qui précède, il convient de distinguer la trésorerie découlant des activités

propres de la structure (trésorerie libre) de celle générée par l'exploitation des activités contrôlées. La distinction est facilitée par le fait que, d'une part, les associations gérant des ESMS disposent d'un bilan par établissement et que, d'autre part, les flux de trésorerie interétablissement font l'objet d'un suivi par le biais de comptes de liaison. Là encore, il convient de suivre ces agrégats, sachant que certains auteurs fixent comme la trésorerie de sécurité « normative » entre trois et quatre mois des dépenses annuelles de fonctionnement.

### CONCLUSIONS

Si la prévention des risques financiers des gestionnaires d'ESMS passe par la mise en place d'outils de contrôle de gestion comme les indicateurs, ces derniers doivent être établis et analysés de façon concomitante. La batterie d'indicateurs choisis doit couvrir tous les champs de risques encourus. Un opérateur pourrait par exemple être prémuni contre le risque à court terme mais présenter des risques de déséquilibre financier significatif sur le long terme. ■



**AUTEUR** Hervé Ellul  
**TITRE** Expert-comptable, professeur associé à l'Ifross, Lyon-3, cabinet Acticonseil



TRIBUNE

## « Anticiper la demande, c'est prévenir les difficultés dans les ESMS »

LAURENCE PADWO

DIRECTRICE ADMINISTRATIVE ET FINANCIÈRE, ASSOCIATION POUR LES DROITS ET L'ACCOMPAGNEMENT DE L'ENFANT ET L'ADULTE EN RHÔNE-ALPES (ADAEAR)

**L**a raréfaction des fonds publics, l'augmentation du volume des dépenses rejetées et la nécessité de prouver notre capacité de bon gestionnaire a conduit la plupart de nos associations à mettre en place un contrôle budgétaire efficient. Attentifs à respecter nos enveloppes, nous avons longtemps considéré que c'était le gage essentiel au maintien de nos structures. Nécessaire certes, mais pas suffisant : la réalisation effective de l'activité prévue est également une condition indispensable à la pérennité de nos associations.

L'activité prévisionnelle est calculée à partir de notre habilitation, des réalisations des années antérieures et des taux d'occupation constatés. Au sein du secteur habilité, le prévisionnel d'activité a servi durant de nombreuses années à déterminer nos tarifs. Afin de prévenir les difficultés financières de nos ESMS, son suivi doit devenir un outil de pilotage essentiel. En matière de risques, l'impact financier de la sous-activité peut être rapidement significatif. Une place manquante se chiffre en dizaines de milliers d'euros. La reprise des déficits liés à l'activité, au motif que ce sont les financeurs qui placent les usagers, n'est plus systématique. D'ailleurs, en auraient-ils les moyens ? À ce titre, le code de l'action sociale et des familles (CASF) est très clair

et prévoit les informations devant figurer dans le rapport joint au compte administratif. L'article R. 314-50 prévoit qu'« en cas de déficit, le rapport doit préciser les mesures qui ont été mises en œuvre pour parvenir à l'équilibre et les raisons pour lesquelles celui-ci n'a pas été atteint ». Par déficit, il faut comprendre aussi bien le dépassement de charges que la non-réalisation de l'activité. Il est donc nécessaire de mettre en place des tableaux de bord réguliers permettant aux directeurs d'établissements de piloter l'activité. Transmis également aux dirigeants de l'association, ce suivi doit permettre régulièrement d'avoir une vision de l'activité en volume et en valeur et de constater ainsi rapidement les écarts. Ces constats sont autant de signaux d'alerte potentiels. Pour un pilotage efficient, les quatre niveaux de la dimension financière devront ainsi être mis en œuvre : le constat, l'analyse, l'anticipation et enfin la stratégie à travers la mise en œuvre d'actions correctives.

Les écarts peuvent également faire apparaître une suractivité. Les risques ont certes un impact différent, mais doivent tout autant être maîtrisés (charges et investissements supplémentaires, qualité de la prise en charge, surcharge de travail...).

Le suivi régulier de l'activité permet en outre d'alerter nos financeurs en amont sans attendre le simple constat chiffré sur le compte administratif remis le 30 avril de l'année suivante.

Enfin, un déficit d'activité chronique peut être le signe d'une nécessité de revoir la stratégie associative et de refondre le projet d'établissement. Les politiques publiques évoluent et les besoins des usagers également. Ce n'est pas à l'utilisateur de s'adapter à notre projet d'établissement, mais c'est bien l'inverse. À l'heure où certains de nos établissements peinent à atteindre leur capacité d'accueil et où de nombreux usagers ne peuvent trouver de place, pourquoi ne pas utiliser l'agilité et la souplesse de nos organisations pour repenser l'offre de demain ? ■

“ Le suivi régulier de l'activité permet en outre d'alerter nos financeurs en amont... ”