Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Le Chef de l'IGAS

Affaire suivie par :
Mr SLAMA
Tél : 01.40.56.67.65

COMM/2012/026

24 FEV. 2012

Mis le 28/2/2012 par LF + AR

~ 22 pages censurées par la CADA

Monsieur,

En réponse à votre demande de communication du rapport **RM2011-139P** : « Contrôle de la Fédération Nationale des Patients des Services Psychiatriques (FNAPSY) » du 19 janvier 2012 et suite aux recommandations d'occultations formulées dans l'avis CADA n° 20120182-FR du 26 janvier 2012, veuillez trouver ci-joint le rapport dans sa version finale, occulté des parties mentionnées par la CADA.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de ma considération distinguée.

Pierre BOISSIER

Mr André BITTON
C.R.P.A.
14, rue des tapisseries
75017 Paris

Copie à : Mr le président de la CADA

39 - 43 Quai André Citroën - 75739 PARIS CEDEX 15 - Tél. : 01 40 56 60 00 - Fax : 01 40 56 67 84

3 d DEA 5015

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Inspection générale
des affaires sociales
RM2011-139P

Contrôle de la Fédération Nationale des Patients des Services Psychiatriques (FNAPSY)

RAPPORT DEFINITIF

Cet exemplaire contient le rapport dans sa version finale, exceptés certains paragraphes et annexes supprimés conformément aux recommandations de l'avis CADA n° 20120182-FR du 26 janvier 2012.

Établi par

André LOTH **Dr. Sylvain PICARD**

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

- Novembre 2011 -

Introduction

[1] Par lettre du 28 octobre 2010 adressée au chef de l'Inspection générale des affaires sociales, le directeur de cabinet de Madame la Secrétaire d'État chargée de la famille et de la solidarité attire son attention sur la situation de la Fédération Nationale des Associations d'usagers en Psychiatrie (FNAPSY).

[2] Cette fédération, fondée en 1992 œuvre dans les domaines de l'entraide, de la protection et de la défense des intérêts des adhérents ; elle fédère aujourd'hui une soixantaine[1] d'associations d'usagers et anciens usagers de la psychiatrie[2].

[3] Elle bénéficie, à ce titre, de subventions et d'aides diverses des pouvoirs publics.

[4] Pour autant, la FNAPSY a toujours éprouvé des difficultés à rendre compte de manière organisée de ses activités et sa situation financière réelle s'est avérée difficile à apprécier.

[5] Dans ces conditions, la Direction générale de la santé a fait procéder courant 2009 à un audit par le cabinet Mazars, comme elle l'avait déjà fait pour d'autres associations d'usagers qu'elle subventionne.

[6] Les conclusions de cet audit ne sont pas apparues défavorables à l'association sur le plan de sa gouvernance et de ses activités opérationnelles.

[7] En revanche, les auditeurs du cabinet Mazars, bien que n'ayant pas mis en évidence de pratiques susceptibles d'être qualifiées de frauduleuses, ont estimé que les comptes n'étaient, pour les années concernées par leur contrôle, ni réguliers ni sincères, « très loin de présenter une image fidèle du résultat, du patrimoine et de la situation financière de l'association ».

[8] Au surplus, la FNAPSY connaît depuis plusieurs années des difficultés internes qui ont conduit au départ de ses instances dirigeantes de plusieurs administrateurs. Ces difficultés se trouvent aggravées depuis quelques mois par un conflit de l'association avec un de ses anciens salariés. Ces problèmes relationnels donnent lieu à des campagnes d'invectives et de règlement de compte, notamment par voie de messagerie, dont l'administration est témoin puisqu'elle fait partie des destinataires de ces textes.

[9] L'ensemble de ces éléments a conduit le secrétariat d'État chargé de la famille et de la solidarité à diligenter une mission d'inspection de l'IGAS en lui demandant de confirmer et d'approfondir les conclusions de l'audit précité et de proposer, le cas échéant, les mesures propres à garantir la transparence organisationnelle et financière requises pour assurer la fiabilité de la FNAPSY.

[10] La mission a été confiée à Monsieur André LOTH et au Docteur Sylvain PICARD, membres de l'Inspection générale des affaires sociales.

[11] La mission a mené ses investigations de janvier à juillet 2011. Elle a auditionné les principales administrations amenées à travailler avec la FNAPSY, plusieurs responsables de l'association elle-même, des personnes impliquées dans les difficultés relationnelles citées ci-dessus et des représentants d'autres institutions considérées comme des acteurs de la santé mentale.

[12] En outre, la mission a procédé à des investigations sur pièces dans les locaux de la FNAPSY.

---

[1] Le nombre des associations adhérentes et à jour de leurs cotisations varie un peu d'une année à l'autre.

[2] Le rapport Mazars disponible sur le site web de la FNAPSY, fournit une bonne présentation de la Fédération, de ses objectifs et de ses moyens d'action :
http://www.fnapsy.org/tc/Rapport_Audit_Cabinet_MAZARS_-_Tome_1.pdf et
http://www.fnapsy.org/tc/Correction_Rapport_Audit_Cabinet_MAZARS_-_Tome_2.pdf

Sommaire

INTRODUCTION 3

SOMMAIRE 5

1. LA FNAPSY : UNE FEDERATION D'ASSOCIATIONS D'USAGERS DE LA PSYCHIATRIE QUI ENTEND PRENDRE SA PLACE AU NIVEAU DE LA DETERMINATION DES POLITIQUES A METTRE EN ŒUVRE AU MEME TITRE QUE LES ASSOCIATIONS OU INSTITUTIONS REPRESENTANT LES FAMILLES DE MALADES OU LES PROFESSIONNELS 7

1.1. Une fédération qui n'admet en son sein que des associations dirigées par des usagers de la psychiatrie 7

1.2. La réussite des GEM ne doit pas masquer les autres thèmes sur lesquels les usagers ont vocation à s'exprimer 8

1.3. La FNAPSY n'a pas l'exclusivité de la représentation des usagers de la psychiatrie 10

1.4. Le fonctionnement et l'activité de la FNAPSY peuvent faire l'objet de la description succincte suivante 11

2. LA FNAPSY A CONNU QUATRE CRISES NOTABLES DE 2002 A 2010 QUI MENACENT SA LEGITIMITE COMME TETE DE RESEAU 12

2.2. Ces crises à répétition menacent de priver la FNAPSY de sa légitimité comme tête de réseau 15

3. L'AUDIT DU CABINET MAZARS DECRIT CERTAINS DYSFONCTIONNEMENTS DE LA FNAPSY MAIS N'ANALYSE PAS LES SUJETS QUI FONT POLEMIQUE 16

3.1. L'audit réalisé par le cabinet Mazars prend acte de la bonne volonté des dirigeants de l'association mais met en exergue des faiblesses 16

3.2. Les investigations de la mission permettent de compléter le diagnostic du cabinet Mazars 19

4. UN EFFORT DE RIGUEUR PARAIT NECESSAIRE 25

4.1. La convention pluriannuelle avec la DGS est un début de solution 25

4.2. Pour la tenue des comptes, la mise en œuvre des préconisations du rapport Mazars a conduit à de nouvelles dérives et reste perfectible 27

LES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION 35

LETTRE DE MISSION 53

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES 55

SIGLES UTILISES 69

1. LA FNAPSY : UNE FEDERATION D'ASSOCIATIONS D'USAGERS DE LA PSYCHIATRIE QUI ENTEND PRENDRE SA PLACE AU NIVEAU DE LA DETERMINATION DES POLITIQUES A METTRE EN ŒUVRE AU MEME TITRE QUE LES ASSOCIATIONS OU INSTITUTIONS REPRESENTANT LES FAMILLES DE MALADES OU LES PROFESSIONNELS

1.1. Une fédération qui n'admet en son sein que des associations dirigées par des usagers de la psychiatrie…

[13] Créée en 1992, la FNAPSY dont l'acronyme signifiait initialement fédération nationale des associations des (ex) patients des services psychiatriques est devenue en 2007 fédération nationale des usagers en psychiatrie. Son siège se trouve depuis 2009 au 5, rue du Général Bertrand à Paris dans le 7ème arrondissement.

[14] C'est une fédération d'associations, elles-mêmes locales ou (plus rarement) nationales, dont le nombre est passé de trois à une soixantaine, représentant plusieurs milliers d'adhérents[3].

[15] Cette croissance résulte de l'activité des responsables de ces associations dans le contexte général d'une reconnaissance des droits des patients et du rôle des associations d'usagers. Ce mouvement de société a été favorisé par l'importance accrue des maladies chroniques, notamment du SIDA. Cette reconnaissance s'est traduite dans les lois du 4 mars 2002 et du 9 août 2004. Le nombre des associations susceptibles d'adhérer à la FNAPSY s'est aussi accru depuis 2005 en raison de la généralisation des groupes d'entraide mutuelle (GEM).

[16] La FNAPSY regroupe des associations d'usagers des services psychiatriques, entendant par là des malades ou anciens malades et a fait le choix de n'admettre comme membres que des associations dont le président a été lui-même un usager et dont le conseil d'administration comprend une majorité d'(ex) usagers. La FNAPSY revendique avec force cette représentation des usagers par eux-mêmes et en a fait un principe fondateur : sa présidente a coutume d'affirmer dans ses interventions publiques que les personnes qui n'ont pas connu elles-mêmes la maladie mentale « ne peuvent nous comprendre et n'ont pas de légitimité pour parler en notre nom ».

[17] Les représentants des familles de malades et les professionnels de la psychiatrie sont suspectés d'une tendance naturelle à traiter les usagers comme des personnes incapables de participer aux processus décisionnels qui les concernent. Sans doute peut-on interpréter cette insistance particulière[4] sur la notion « d'usagers en psychiatrie » comme la réaction à une représentation, parfois répandue dans le public et les médias, du malade mental privé de sa raison, de son libre arbitre et de son discernement. Cette image a parfois été portée aussi par les familles et les professionnels (*cf.* le chapitre sur les usagers dans le rapport de Jean-Luc Roelandt de 2002[5], repris et cité par le rapport Couty[6] en 2009). A cela s'ajoute le thème récurrent de la fragilité particulière des personnes atteintes de troubles psychiques, qui pourrait les placer en situation d'infériorité - pour l'exercice des responsabilités associatives - par rapport à des militants non malades, si tous étaient réunis au sein d'organisations communes[7].

---

[3] Le nombre cité par le rapport Mazars était de 8000 adhérents en 2008 ; il semble plus proche de 3500 au vu des effectifs mentionnés pour les associations représentées aux dernières assemblées générales : le nombre de délégués et donc de voix de chaque association membre lors de l'Assemblée générale dépend en effet du nombre des adhérents (moins de 10 adhérents = un délégué, de 10 à 50 = deux délégués, de 50 à 100 = trois délégués, plus de 100 = quatre délégués).

[4] L'association AIDES de lutte contre le SIDA, par exemple, ne fait pas de distinction, dans le fonctionnement de ses instances, entre les séropositifs et les autres membres de l'association.

[5] *La démocratie sanitaire dans le champ de la santé mentale*, Dr. Jean-Luc Roelandt, rapport au ministre délégué à la santé (avril 2002)

[6] *Missions et organisation de la santé mentale et de la psychiatrie*, Edouard Couty, rapport pour la ministre de la santé et des sports (janvier 2009)

[7] Cet argument ne vaudrait pas, par définition, pour des ex malades guéris.

[18] Les personnes rencontrées par la mission ont notamment cité la difficulté des responsables malades à assurer la pérennité de leurs engagements associatifs : la maladie mentale connaît des évolutions imprévisibles de l'état psychique. Cela impliquerait, au niveau du travail associatif, la prise en charge des différentes fonctions par des doublons pour pallier d'éventuelles défaillances individuelles.

[19] La FNAPSY pratique cependant une alliance stratégique avec les représentants des familles et des psychiatres.

[20] Malgré sa méfiance vis-à-vis de tout ce qui pourrait ressembler à un tutorat de la part des familles ou des psychiatres, la FNAPSY s'est inscrite en rupture par rapport au courant antipsychiatrique radical très prégnant parmi les associations d'usagers en Europe et en Amérique du Nord, et représenté en France par des organisations comme le Groupe d'information asiles (GIA) ou Advocacy-France, qui s'investissent fortement dans la contestation, y compris devant les tribunaux[8], des hospitalisations sans consentement.

[21] Depuis 1998, et sous la conduite de Madame Claude Finkelstein qui la préside depuis 1999, la FNAPSY, bien qu'attachée à son indépendance, a choisi de former une alliance avec :

- les représentants des familles (l'UNAFAM, Union nationale des amis et familles de malades mentaux, présidée par Monsieur Jean Canneva) ;
- et les représentants des professionnels de la psychiatrie (la FASM-Croix Marine, présidée par le Dr. Bernard Durand d'une part, et la conférence des présidents de CME d'établissements psychiatriques d'autre part, présidée par le Dr. Yvan Halimi).

[22] Cette stratégie du « trépied » (malades, familles, soignants) et le positionnement comme fédération d'associations représentant en principe des points de vue très divers, a fait de la FNAPSY un interlocuteur reconnu des pouvoirs publics, capable d'enrichir les débats en apportant notamment, comme le dit Jean Canneva, l'éclairage de « l'intelligence des situations ».

[23] Ainsi, la FNAPSY, l'UNAFAM et la FASM-Croix Marine, avec la conférence des présidents de CME d'établissements psychiatriques, ont été des partenaires critiques et des forces de proposition reconnues. Des critiques ont vu dans cette alliance ou bien une « opposition de sa Majesté » trop respectueuse, ou bien un groupe de pression sous l'influence des psychiatres. Il reste cependant que la FNAPSY y a fait entendre distinctement sa voix, en l'occurrence celle de sa présidente, et que ces organisations ont contribué ensemble à l'élaboration des politiques publiques relatives à la santé mentale, notamment la loi sur le handicap du 11 février 2005, qui reconnaît le handicap psychique et la nécessité de le compenser et de le prévenir. Les groupes d'entraide mutuelles (GEM) sont un des moyens de prévention cités à l'article 4 de la loi (article L. 114-3 du code de l'action sociale et des familles).

1.2. La réussite des GEM ne doit pas masquer les autres thèmes sur lesquels les usagers ont vocation à s'exprimer

[24] Les trois associations sont, ensemble, à l'origine de la décision prise par les pouvoirs publics d'accorder un financement public[9] à la création et au fonctionnement des GEM qui institutionnalisent en les généralisant des expériences communautaires de « clubs » gérés par des personnes atteintes de troubles psychiques, en dehors du contexte thérapeutique (*cf.* circulaire DGAS/3B/2005/418 du 29 août 2005 relative aux modalités de conventionnement et de financement des groupes d'entraide mutuelle pour personnes souffrant de troubles psychiques).

[8] Les recours contre les hospitalisations sous contrainte sont un droit des patients. Les rapports sur l'évaluation de la loi de 1990 ont montré que ce droit n'était pas toujours respecté et effectif mais ils ont mis aussi en évidence la fragilité du dispositif et la fréquence des annulations pour illégalité externe. Cela n'empêche pas un débat au sein des associations de patients sur l'opportunité de soutenir tous les recours.

[9] La circulaire fondatrice du 29 août 2005 annonçait pour l'année 2005 une enveloppe reconductible de 20 millions d'euros, sur le budget de la CNSA, pour financer 200 à 300 GEM.

[25] On peut comprendre que la mise en place des GEM, démontrant la capacité des malades mentaux à organiser une partie de leur vie quotidienne hors des institutions thérapeutiques et du cadre familial, ait été vécue comme une importante victoire des usagers de la psychiatrie. S'agissant en outre d'un très grand chantier d'organisation (plus de 300 GEM à créer et faire fonctionner sur l'ensemble du territoire), il est aussi compréhensible que le thème des GEM ait pu constituer un axe de travail prioritaire et accaparer les ressources militantes (peu nombreuses) dans les associations existantes pendant les années 2005-2010.

[26] Parmi les autres sujets sur lesquels les associations d'usagers de la psychiatrie ont vocation à porter la parole des usagers, il y a des thèmes communs à l'ensemble des associations d'usagers de la santé, à quoi s'ajoutent la représentation des usagers auprès des institutions (établissements, agences régionales de santé, ministères) mais aussi d'autres problématiques plus spécifiques de la maladie mentale :

- dépistage des troubles psychiatriques et conseils aux malades et à leur entourage ;
- droits du handicapé psychique dans la Cité (compensation monétaire, études, emploi, logement, lieux de sociabilité...) et problèmes associés à l'image de la maladie mentale dans le public et les médias. Le thème des GEM se rattache à cet ensemble (lieu de sociabilité, endroit où aller hors de chez soi sans se sentir stigmatisé, lieu de loisirs et d'expression artistique, lieu d'autonomie favorisant sa propre prise en charge et la prise de responsabilités...) ;
- limitations à la liberté du malade, hospitalisation et soins sans consentement[10], contrôle du juge et rôle des associations pour prévenir des abus (*cf.* le projet de loi sur les soins psychiatriques présenté au Parlement au printemps 2011) avec le thème connexe de la sécurité des malades dans les établissements (la présidente de la FNAPSY a plaidé pour une nette séparation, dans des unités distinctes, entre les malades « difficiles » susceptibles de présenter des facteurs de dangerosité, d'une part et les autres patients hospitalisés d'autre part[11]) ;
- respect de la dignité du malade et qualité de l'accueil et des soins, participation aux Commissions des relations avec les usagers et de la qualité de la prise en charge (CRUQ, art. L. 1112-3 CSP) dans les établissements et services psychiatriques ;
- débats généraux sur la psychiatrie et la prise en charge thérapeutique de la maladie mentale (moyens, méthodes, qualifications des professionnels, rôle des représentants des usagers dans les institutions spécialisées et la politique de santé mentale aux plans national et régional). Le sujet dit des « pairs aidants » ou « médiateurs de santé » (sur le rôle d'anciens malades au sein d'équipes thérapeutiques) se rattache à la fois aux débats sur la psychiatrie et au thème de l'insertion sociale des (ex) malades.

[10] La FNAPSY s'est faite le défenseur d'une notion de « contrat de soins », assez proche dans ses effets du dispositif de protocole de soins contenu dans le projet de loi sur les soins psychiatriques en discussion au Parlement au printemps 2011 : après une phase d'hospitalisation sous contrainte, certains malades seront autorisés à sortir s'ils s'engagent à suivre un traitement défini, la nouveauté étant qu'un malade placé sous ce régime serait réhospitalisé automatiquement s'il ne respectait pas ce « contrat ».

[11] D'autres associations sont hostiles à cette position où elles voient une « stigmatisation ».

[27] En revanche, alors que la plupart des associations de malades « somatiques » s'investissent aussi - et souvent avec beaucoup de détermination, dans le cadre de campagnes d'appels à la générosité publique - dans les aspects techniques des soins (recherche pharmaceutique[12] et clinique...), la FNAPSY et la plupart des autres associations de malades atteints de troubles psychiques se positionnent peu sur ces sujets. Cette particularité est probablement à mettre en relation avec le statut très particulier des médicaments psychotropes qui demeurent l'objet de controverses. Quoi qu'il en soit et par voie de conséquence, les associations d'usagers de la psychiatrie consacrent surtout leurs ressources à des actions de représentation, d'information et de formation, dont les coûts sont plus difficiles à distinguer du budget de fonctionnement que l'aide à la recherche.

1.3. La FNAPSY n'a pas l'exclusivité de la représentation des usagers de la psychiatrie

[28] La loi du 4 mars 2002 (article L. 1114-1 du code de la santé publique) a créé un dispositif d'agrément des associations autorisées à représenter les usagers de la santé dans diverses instances hospitalières ou de santé publique, dont les Commissions Départementales de l'Hospitalisation Psychiatrique (CDHP) chargées d'examiner la situation des personnes hospitalisées en raison de troubles mentaux au regard du respect des libertés individuelles et de la dignité des personnes.

[29] Parmi les associations nationales agréées au titre de la représentation des usagers de la psychiatrie figurent, à côté de la FNAPSY et de l'UNAFAM (si on considère que les proches des malades sont aussi, indirectement, des usagers), les associations suivantes[13] :

- *Argos 2001* (malades bipolaires) qui a quitté la FNAPSY en 2008
- Association française de personnes souffrant de troubles obsessionnels et compulsifs
- Advocacy France
- France Dépression
- Schizo Oui

[30] La FNAPSY n'est donc pas la seule organisation qui représente officiellement les usagers de la psychiatrie. Elle bénéficie néanmoins d'une reconnaissance particulière des pouvoirs publics puisqu'elle est, parmi les associations agréées, la seule à être subventionnée de manière substantielle, en sa qualité de « tête de réseau », par les ministères chargés de la santé et des affaires sociales.

[12] Dans une lettre aux administrateurs et aux associations de la FNAPSY du 22/10/2001, la présidente mentionnait l'opposition de principe de la FNAPSY à toute collaboration rémunérée avec les laboratoires, dans un souci d'indépendance.

[13] Le GIA, qui a quitté récemment la FNAPSY, ne figure pas dans cette liste même s'il représente aussi sans doute un courant contestataire.

[31] La mission qui, pendant la période de ses investigations, a eu de nombreux contacts avec des responsables d'associations d'usagers de la psychiatrie, en retire la conviction que pour des raisons de masse critique et d'efficience, il serait préférable que la représentation des usagers de la psychiatrie ne soit pas balkanisée. Certaines associations d'usagers ont concentré leurs actions sur des aspects particuliers (hospitalisations sous contrainte, troubles bipolaires, troubles obsessionnels et compulsifs, dépression...). Ces associations se sont assignées des aires géographiques variables, les unes développant des actions locales, d'autres ayant un caractère national. Toutefois, en raison du nombre limité de militants parmi les personnes atteintes de troubles psychiques et de leur fragilité, l'existence d'une fédération « tête de réseau » à vocation nationale et plus générale, comme lieu de débats et de formation, semble particulièrement souhaitable : cela n'implique aucun monopole de la représentation mais justifie aux yeux de la mission que soit évitée une dispersion des moyens et subventions publiques qui serait de nature à affaiblir la représentation des usagers. Si cette option est retenue, cela confère cependant à la tête de réseau des responsabilités particulières notamment quant à l'expression des différentes sensibilités.

1.4. Le fonctionnement et l'activité de la FNAPSY peuvent faire l'objet de la description succincte suivante

[32] L'audit du cabinet Mazars d'octobre 2010 a donné une description synthétique des activités de la FNAPSY qui correspond encore à la réalité aujourd'hui.

[33] Les activités de la FNAPSY y sont présentées en trois catégories :

- la FNAPSY anime le réseau des associations (organisation d'un colloque national annuel et, de manière plus irrégulière de débats publics régionaux, diffusion d'informations via le site Internet, les actes des colloques et des lettres ou fascicules, défense collective des usagers en justice) ;
- la FNAPSY organise et finance des formations à destination notamment des responsables associatifs (gestion d'une association d'usagers, prévention du suicide, représentation des usagers au sein des commissions départementales de l'hospitalisation psychiatriques...) ;
- la FNAPSY délègue des représentants auprès de diverses institutions (ministères, Haute autorité de santé, Commissions départementales de l'hospitalisation psychiatrique[14], conseils de surveillance d'établissements ...) et est fréquemment sollicitée pour participer à des groupes de travail ou concertations (prévention du suicide, troubles bipolaires, ou plus récemment révision de la loi de 1990). Elle fait partie du CNCPH (Conseil National de Concertation des Personnes Handicapées), du CCOMS (Centre Collaborateur de l'Organisation Mondiale de la Santé), du CISS (Collectif Inter associatif Sur la Santé) dont elle est co-fondatrice, sur le plan national. Elle est également co-fondatrice de la Cité de la Santé (Cité des Sciences et de l'Industrie Paris), de la Maison des Usagers au Centre Hospitalier Sainte-Anne (Paris), participe au réseau européen des usagers et travaille aussi avec le Québec.

[34] L'assemblée générale est réunie annuellement, le conseil d'administration (9 personnes) est réuni statutairement au moins une fois tous les 6 mois mais en pratique on est plus proche d'une fois tous les trois mois comme l'attestent les PV consultés dans le registre. Le bureau (4 personnes) a, a-t-il été dit à la mission, des réunions physiques ou téléphoniques au moins une fois par mois. Des commissions spécialisées se réunissaient au moins une fois par trimestre mais semblent en sommeil. L'organisation régionale (un délégué ou une instance délibérante pour chacune des cinq grandes intérrégions) est un projet plutôt qu'une réalité.

[14] Les CDHP sont composées d'un magistrat, de deux psychiatres, d'un médecin généraliste et de deux représentants d'associations (les associations de malades sont représentées mais pas dans tous les départements).

[35] La présidente semble être aujourd'hui la seule personne habilitée à signer des chèques au nom de l'association (voir *infra* § 4.2). Le conseil d'administration délibère sur les adhésions (d'associations) et sur les comptes. Les statuts et le règlement intérieur (joints en annexe) confèrent un large pouvoir de décision à la présidente pour les recrutements et l'engagement des finances de la fédération même si en pratique, comme le montrent les PV, les décisions importantes sont souvent discutées en CA.

[36] Les recettes[15] se résument pour l'essentiel aux subventions de la DGS (auxquelles s'étaient ajoutées de 2006 à 2009 une subvention de la DGAS destinée à aider la FNAPSY à appuyer la généralisation des GEM[16]). Au total les ressources annuelles se situent désormais aux alentours de 200 K€ depuis la fin des subventions de la DGAS-DGCS.

[37] Les principaux postes de dépenses sont les salaires, les loyers[17] et les frais de déplacement[18] :

- en 2008 (source rapport Mazars), les salaires bruts avaient atteint un pic de 133 K€, lié au recrutement d'un directeur, avec une rémunération sensiblement supérieure à celle des autres salariés (l'effectif avait atteint 6 personnes à l'époque, toutes à temps partiel)[19] ;
- toujours selon le rapport Mazars (tome 2 p. 34), les charges externes de l'année 2008 (234 K€) se répartissaient pour l'essentiel entre frais de location (85 K€), frais de déplacement (58 K€), honoraires (34 K€), frais postaux et de télécommunications (23 K€).

2. LA FNAPSY A CONNU QUATRE CRISES NOTABLES DE 2002 A 2010 QUI MENACENT SA LEGITIMITE COMME TETE DE RESEAU

2.1.

[38]

[39]

[15] Les recettes de la FNAPSY de 2006 à 2010 sont présentées dans un tableau au § 3.2.3

[16] La FNAPSY est à l'origine de la création d'une association spécialisée dans l'assistance aux GEM, l'ANEGEM, mais la DGAS avait préféré verser sa subvention à la FNAPSY, qu'elle connaissait, pour qu'elle organise des formations de responsables associatifs et des réunions publiques d'information.

[17] Le montant élevé des loyers est analysé plus loin.

[18] Les frais de déplacement correspondent à la prise en charge des militants provinciaux participant au colloque annuel ou aux réunions des instances de la Fédération. Le poste *formations* consiste aussi pour l'essentiel en frais de déplacement selon Mazars.

[19] On est revenu en 2009 à 3 ETP, puis deux ETP depuis 2010 (3 personnes en 2011 : une comptable une journée par semaine, une secrétaire en CDI, une personne affectée aux petits travaux, en contrat aidé).

[40]

[41]

[42]

[43]

[44]

[45]

[46]

[47]

[48]

[49]

[50]

2.2. Ces crises à répétition menacent de priver la FNAPSY de sa légitimité comme tête de réseau

[51] Cette revue rapide des conflits internes de la FNAPSY appelle plusieurs commentaires :

- le fait que ces conflits se soient radicalisés aussi rapidement en prenant des proportions parfois démesurées, même si cette situation ne revêt pas un caractère exceptionnel dans les milieux associatifs, apparaît comme un indice de fragilité de l'organisation (plus que d'émotivité des personnes). En outre, il est connu que l'usage des courriels pour traiter un différend n'est pas la méthode la plus apaisée pour la recherche d'un consensus ;
- au-delà des oppositions de personnes et des questions de démocratie interne, les orientations de la FNAPSY n'ont été véritablement mises en cause qu'à l'occasion du conflit de 2009 opposant la FNAPSY à son ancien salarié Monsieur Dubuisson qui prônait (et prône toujours en sa qualité de président du GIA) une orientation plus contestataire et un recours plus systématique aux tribunaux[27] pour la défense des personnes hospitalisées sans leur consentement. Au demeurant, ce conflit (sur le degré de radicalité souhaitable et l'opportunité de contentieux...) est assez normal et attendu, dans une organisation qui entend représenter tous les courants d'opinion parmi les usagers de la psychiatrie ;
- les parties prenantes se sont donc surtout opposées à propos d'exigences relatives à la démocratie interne, exigences somme toute légitimes, *dans leur principe*, des deux côtés :
  - principes de gouvernance démocratique et transparente, de qualité et de régularité des décisions de gestion d'une part,
  - principes de respect des personnes et des procédures (débattre et s'expliquer dans les instances et non par la polémique externe) d'autre part.

[52] Le nombre des personnes impliquées dans ces conflits, membres du conseil d'administration ou présidents d'association, a toujours été faible mais les difficultés de la FNAPSY sont manifestement liées au nombre réduit des responsables associatifs actifs à la fois sur le terrain et au sein de la Fédération. La conséquence la plus évidente des crises successives a été d'accentuer cette difficulté et de personnaliser encore plus la gouvernance.

[27] M. Dubuisson avait été recruté pour ses compétences juridiques et mandaté à l'époque par la FNAPSY pour la représenter dans plusieurs CDHP en raison de son expérience des tribunaux. Comme on l'a vu, c'est avec la FNAPSY et l'ANEGEM qu'il se trouve aujourd'hui en conflit devant le tribunal des prud'hommes.

3. L'AUDIT DU CABINET MAZARS DECRIT CERTAINS DYSFONCTIONNEMENTS DE LA FNAPSY MAIS N'ANALYSE PAS LES SUJETS QUI FONT POLEMIQUE

[53] Le communiqué de la FNAPSY de juin 2010 qui fait suite à la lettre de dénonciation à l'IGAS (cf. 2.2 ci-dessus) estime que la FNAPSY a été entièrement blanchie des accusations sur sa gestion par le rapport du cabinet Mazars portant sur l'organisation et.les activités d'une part, les comptes et les finances d'autre part.

[54] La mission s'est attachée à examiner le rapport de l'audit Mazars, commandité par la Direction générale de la santé et :

1) à déterminer s'il existait des dysfonctionnements de la gouvernance comme les crises successives pouvaient le laisser penser et si des mesures d'ordre organisationnel pouvaient être de nature à les corriger,
2) à apprécier l'éventuelle réalité des graves accusations portées par certaines personnes sur la gestion de l'association.

3.1. L'audit réalisé par le cabinet Mazars prend acte de la bonne volonté des dirigeants de l'association mais met en exergue des faiblesses

[55] La Direction Générale de la santé a confié au Cabinet Mazars la mission de réaliser un audit des dépenses qu'elle subventionne pour la FNAPSY.

[56] Selon les responsables de la DGS rencontrés par la mission, cette demande d'audit s'inscrivait dans le cadre normal d'une démarche de contrôle systématique des associations subventionnées qui s'applique à toutes les associations bénéficiant d'un financement de l'Etat décidé par la DGS.

[57] Cet audit, rendu dans sa version finale en octobre 2009[28], a comporté deux volets : une analyse du fonctionnement de la FNAPSY (qui constitue un volet « Activité et organisation ») et un volet analysant l'utilisation et la répartition des subventions versées par la DGS (volet comptable et financier).

[58] Le rapport du cabinet Mazars précise en avant-propos que cet audit a été réalisé sur la base de l'analyse de documents qui ont été transmis à leur demande par les auditeurs (conventions, statut, règlement intérieur…) et au travers d'entretiens individuels avec la présidente, Madame Claude Finkelstein.

3.1.1. S'agissant du volet Activité et Organisation, la conclusion de l'audit Mazars comporte des appréciations qui paraissent positives

[59] « En conclusion, aucun risque juridique significatif n'est à signaler, les registres sont bien tenus, les statuts ne présentent aucune anomalie majeure et la FNAPSY dispose d'une autonomie réelle vis-à-vis de ses financeurs.

[60] Par ailleurs, nous n'avons décelé aucun élément permettant de craindre une quelconque dérive sectaire. La démocratie associative est respectée : les décisions sont votées par le Conseil d'administration ou en Assemblée générale selon les dispositions mentionnées dans les statuts et le règlement intérieur, et sont consignées dans le registre prévu à cet effet pour plus de transparence.

[61] Les comptes-rendus d'Assemblée générale qui nous ont été communiqués semblent d'ailleurs témoigner de la présence d'une opposition garantissant des relations équilibrées entre les différents membres de l'association.

[28] La direction de la FNAPSY avait eu connaissance de la première rédaction de ce rapport dès le mois de juin afin qu'elle puisse faire valoir ses observations.

[62] En ce qui concerne la continuité de l'activité de l'association, la succession de Madame Finkelstein à la présidence de la FNAPSY est préparée, et deux ou trois membres du Conseil d'administration actuel sembleraient avoir la légitimité et le niveau d'engagement nécessaires pour assurer la fonction de président de la FNAPSY ».

[63] L'examen juridique auquel a procédé le cabinet Mazars a donc conclu à une absence de risque. Quelques remarques ou suggestions sont néanmoins formulées à partir du constat d'un manque de précision dans les statuts comme sur la question du droit de vote au bureau du président d'honneur ou celle du nombre de vice-présidents(tes).

[64] L'audit recommande également l'adoption d'une charte fédérale qui pourrait s'avérer utile pour expliciter le rôle de la fédération vis-à-vis des associations membres, les droits et les devoirs de chacun ainsi que les contributions attendues de chaque entité à l'activité globale du réseau. Ce document pourrait par ailleurs fournir un cadre structurant favorisant le partage par tous de la vision d'une FNAPSY régionalisée.

[65] S'agissant de l'activité, la convention qui lie la DGS et la FNAPSY indique que l'administration s'engage à soutenir financièrement l'objectif général de l'association. La FNAPSY s'engage à promouvoir des actions d'information, de formation et de sensibilisation concourant au respect de la dignité des patients et ex-patients en psychiatrie.

[66] Pour mener à bien cette action, la DGS s'est engagée à verser en 2008 une subvention d'un montant de 140 000 € à la FNAPSY. Une subvention d'un montant de 140 000 € avait été versée pour des objectifs comparables en 2007. En 2006, sur des objectifs un peu moins ambitieux, la subvention s'élevait à 130 000 €.

[67] L'évaluation de ces actions financées par la DGS donne lieu dans le rapport d'audit à une comparaison entre les objectifs fixés par la DGS et les résultats obtenus.

[68] L'évaluation la plus récente du rapport d'audit porte sur l'année 2008 et est résumée dans le tableau ci-dessous :

Objectif	Indicateur	Cible	Résultat
Organisation d'une journée nationale d'information et sensibilisation sur la maladie mentale	Nbre de participants	280	124
Organisation de journées régionales d'information et de sensibilisation des usagers et des professionnels sur l'intérêt de la création d'une association d'usagers	Nbre de participants	1 200	Non suivi
Site internet	Nbre de connexions annuelles	30 000	23 440
Formations spécifiques pour les représentants des usagers en santé mentale	Nbre de personnes formées	125	Non suivi
Diffusion auprès des généralistes d'un document pour la dé-stigmatisation de la maladie mentale	Nbre d'exemplaires diffusés	1 000	1 682

Source : audit Mazars octobre 2010

[69] *Non suivi* signifie que l'association n'est pas en mesure de donner un chiffre précis.

[70] Ce tableau montre que pour certains indicateurs la cible est atteinte ou proche de l'être ; pour l'action de diffusion auprès des généralistes la cible est dépassée (bien qu'on soit loin d'avoir touché les quelque 61 000 généralistes !)

[71] En revanche, pour les journées nationale et régionales, la cible ne parait pas atteinte en raison d'une mauvaise tenue ou de l'inexistence des listings d'inscription.

[72] L'audit formule donc à cet égard des recommandations précises qui permettraient à la FNAPSY de rendre compte avec précision à la DGS de ses activités.

[73] Enfin, l'audit mentionne pour les années 2006, 2007 et 2008 des résultats acceptables mais qui se dégradent, pour la fréquentation du site internet :

Année	Fréquentation réalisée/cible
2008	78 %
2007	91 %
2006	93 %

Source : audit Mazars octobre 2009

[74] L'audit attribue la baisse de fréquentation du site en 2008 « à un manque de nouveauté dans le site... il nous semble que le site internet pourrait être largement mieux exploité et que la présentation graphique, assez minimaliste, pourrait être plus travaillée ».

3.1.2. Le volet comptable de l'audit émet un certain nombre de réserves

[75] La synthèse de l'audit comptable comporte un texte préliminaire

[76] « En préliminaire, nous pouvons affirmer que notre audit n'a pas fait apparaître de recettes ou de dépenses contraires aux statuts, à l'objet social et aux conventions de l'association.

[77] La Direction, le personnel et les bénévoles font preuve d'un grand dévouement dans les activités opérationnelles et fonctionnelles de l'association.

[78] A notre sens et d'après les contrôles que nous avons effectués, les comptes de la FNAPSY ne sont ni réguliers ni sincères et sont très loin de représenter une image fidèle du résultat, du patrimoine et de la situation financière de l'association ».

[79] L'absence de régularité se caractérise notamment par les éléments suivants :

- « *Insuffisance des pièces justificatives et écarts entre les balances comptables et les comptes ;*
- *les totaux ou sous totaux des balances générales et des grands livres ne correspondent pas toujours aux comptes annuels ;*
- *les soldes comptables de banques ne correspondent pas toujours aux soldes des rapprochements bancaires ;*
- *l'association ne possède pas tous les justificatifs pour les paiements en carte bleue, les frais de déplacement, d'hébergement, de restauration, d'achat de fourniture et de petit équipement ;*
- *certaines dépenses personnelles (minimes) sont prises en compte dans les notes de frais ;*
- *un compte d'attente n'est pas soldé en 2008 ;*
- *les comptes de l'exercice 2008 ont été certifiés avec réserve par le commissaire aux comptes* ».

[80] Le jugement sur l'absence de sincérité et le non respect des principes comptables est porté à partir des constats suivants :

- les modes de comptabilisation qui ne respectent pas les principes comptables ;
- la notion de fonds dédiés est peu claire. *(En particulier « L'association estime que les subventions qu'elle reçoit sont des subventions d'exploitation (ou d'équilibre) mais utilise le principe des fonds dédiés alors que ce principe n'est pas applicable à ce type de subvention. Cette méthode a pour effet de comptabiliser en produit de l'exercice N+1 la subvention de l'exercice N. Ce qui démontre que l'association vit avec une année d'avance de subvention »).*

- des provisions ou dépenses ne sont pas comptabilisées pour la bonne année ce qui concourt à minorer les résultats de l'exercice 2008,
- les droits des salariés aux congés ne font pas l'objet de provisions pour congés payés,
- des plus values latentes sont enregistrées en produits,
- des titres *Crédit mutuel* d'une valeur de 81 K€ en 2008 sont enregistrés en immobilisations financières alors qu'ils devraient figurer en trésorerie dans le poste *Valeurs Mobilières de Placement.*

[81] Ces remarques ont amené l'audit à recommander l'adoption des mesures suivantes :

1. Mandater un expert comptable pour réhabiliter la comptabilité et engager, à temps partiel, un personnel administratif comptable pour les enregistrements journaliers ;
2. S'accorder avec la DGS sur le caractère de sa subvention : subvention d'exploitation ou subvention d'action ? Dans le premier cas, contrairement au second, les fonds dédiés ne sont pas applicables.
3. Établir des prévisions d'exploitation et de trésorerie pour une période allant de novembre 2009 (avant le versement de la subvention 2009) à décembre 2012 ;
4. Après consultation de la DGS :
   - rattraper progressivement par diminution ou suppression des subventions l'excédent de trésorerie correspondant à des excédents de subventions ;
   - ajuster son projet à un montant de dépenses compatible avec les possibilités de subventionnement de la DGS.

[82] En conclusion, l'audit du cabinet Mazars

- constate en ce qui concerne la gouvernance un respect de la forme démocratique ;
- concentre sa critique des comptes sur un certain manque de rigueur, des absences de pièces justificatives (concernant des petites dépenses il est vrai). Il insiste surtout sur le sujet de la séparation des exercices. La FNAPSY n'a pas respecté en effet la règle qui veut qu'une subvention de fonctionnement, même versée en fin d'année[29], soit enregistrée dans les comptes de l'année en cours et non dans ceux de l'année suivante. Ayant pris l'habitude de financer les charges de l'année N par la subvention de N-1, elle vivait « avec une année d'avance de subvention ».

3.2. Les investigations de la mission permettent de compléter le diagnostic du cabinet Mazars

3.2.1. La démocratie au sein de la FNAPSY peut être améliorée

[83] S'agissant de l'activité et de l'organisation de la FNAPSY, l'audit du cabinet Mazars a permis de constater un respect des règles formelles de la démocratie associative et il a surtout recommandé d'étoffer les compte-rendus d'activité destinés à la fois aux instances internes et aux administrations publiques qui financent la fédération. Au-delà de ce constat cependant, le fait d'avoir entendu des dirigeants actuels mais aussi des opposants et anciens responsables qui ont quitté la FNAPSY, a conduit la mission à une vision plus critique de l'activité et de la gouvernance de la FNAPSY.

[29] Les subventions exigeaient pour être versées que l'administration eût reçu les comptes approuvés par l'Assemblée générale : elles étaient versées au mois de novembre ou décembre.

[84] Comme cela a été signalé plus haut, le règlement intérieur de la FNAPSY mentionne comme compétences du conseil d'administration les procédures d'adhésion et de radiation des associations, l'établissement et l'analyse (sic) du rapport moral et financier, l'analyse du rapport du commissaire aux comptes, les modifications à apporter aux statuts et règlement intérieur. L'article 4 prévoit que le bureau assiste le président. L'article 5 prévoit que le « président cherche à animer toutes les structures de l'association de manière à assurer la participation la plus active des administrateurs et des membres » mais il donne surtout au président des pouvoirs très étendus de gestion et d'adaptation du budget, de recrutement et de gestion des salariés. Statutairement, le CA est ainsi confiné dans une fonction de contrôle a postériori que la mission estime inadaptée à l'importance actuelle des subventions reçues et au rôle pris par la FNAPSY comme tête de réseau des associations représentants les usagers de la psychiatrie.

[85] En pratique, on constate à la lecture des procès-verbaux du Conseil d'administration que les réunions de ce dernier sont nombreuses (tous les deux mois environ) et que des décisions importantes de gestion (le choix du local, le recrutement d'un directeur) ont bien été évoquées au CA par la présidente. Toutefois, on n'y trouve pas l'écho de réels débats internes ni sur les orientations de la Fédération ni même (en dehors des périodes de crise) sur les principes de sa gestion. Par exemple, on aurait pu penser que le sujet des hospitalisations sous contrainte donnerait lieu à une opposition récurrente entre le courant radical (le GIA était représenté au conseil d'administration de la FNAPSY) et le courant plus modéré. Chacun est bien sûr opposé aux abus en la matière mais il existe des différences d'appréciation sur les modalités de la contestation, notamment au sein des CDHP. La mission note que ce sujet n'est évoqué dans aucun des PV de conseil d'administration (2002 à 2010). De même, les orientations de la FNAPSY en matière de recrutement du personnel salarié ne paraissent pas avoir été débattues sur le fond.

[86] Le site web de la FNAPSY n'est guère prolixe non plus. Minimaliste, il souffre aussi d'un défaut de mise à jour : outre quelques articles relativement récents sur les « pairs aidant » notamment, on a laissé figurer dans la rubrique « actualités » des articles remontant à 2009. Ainsi, l'expression publique de la fédération se limite pour l'essentiel à des communiqués, ou à des prises de parole de la présidente, ce qui semble le reflet d'une relative pauvreté des débats internes dans les instances de la fédération.

[87] On peut comprendre que la rédaction des PV soit réalisée un peu rapidement et qu'il n'y ait pas dans toutes les associations de la FNAPSY une tradition de l'écrit et du débat sur les textes (domaines où la présidente de la FNAPSY est reconnue mais où elle est manifestement un peu seule aujourd'hui). La concision des PV pourrait être compensée par des documents annexés tels que des textes d'orientation ayant servi de base aux délibérations : ce n'est pas le cas. Il y a là une spirale dangereuse pour la qualité de la vie associative, où la faiblesse des ressources militantes explique une certaine pauvreté du débat interne et réciproquement.

[88] La mission a aussi constaté le poids pris par les GEM dans la composition de la fédération, par rapport à d'autres associations porteuses d'une expression plus large des usagers : selon la liste des associations représentées à la dernière assemblée générale, fournie par la FNAPSY et figurant en annexe) les GEM, ou les associations dont l'activité principale est de gérer un GEM, représentent aujourd'hui les trois quarts des associations membres de la FNAPSY. C'est en partie l'effet mécanique de la multiplication des GEM depuis 2005 : les GEM, étant des associations d'usagers de la psychiatrie, ont leur place au sein de la FNAPSY et leur part y a cru avec leur nombre. Cependant les GEM sont surtout des clubs, des lieux de sociabilité plutôt que des organisations militantes, même si certains ont aussi organisé des débats publics ou édité et diffusé un journal. La FNAPSY a donc certainement perdu de sa substance en raison même du succès des GEM.

[89] A l'insuffisance des débats sur les orientations et à la part prépondérante prise par les GEM s'est ajoutée la tendance – déjà citée - à la radicalisation des conflits internes, liée sans doute à des conflits de personnes et d'ambitions assez classiques, mais aussi à une difficulté récurrente à pratiquer le débat et le compromis, faute que les questions aient été exposées et débattues en temps utile dans les instances ad hoc. Dans ce genre de situation, les querelles s'enveniment et conduisent à des ruptures et des rancunes. La mission peut tout au plus témoigner du fait qu'elle n'a pas eu le sentiment en écoutant notamment les protagonistes de 2008 d'avoir affaire à des points de vue inconciliables..

[90] La mission a aussi conscience du fait que le bénévolat, les ressources personnelles souvent faibles et les contraintes professionnelles sont des obstacles à l'investissement personnel dans une activité associative. Il reste néanmoins évident que, dans le cas de la FNAPSY, ces difficultés ont été aggravées par les conflits internes qui ont eu pour résultat des départs de dirigeants, de responsables actifs et d'associations importantes avec leurs militants, contribuant à l'affaiblissement des capacités d'animation de la FNAPSY.

[91] Un aspect du problème réside dans les troubles psychiques qui, comme d'autres maladies, peuvent rendre plus difficile l'investissement des personnes atteintes dans l'action associative, mais c'est l'objet même du militantisme associatif des usagers de la psychiatrie que de surmonter cette difficulté.

[92] La difficulté à gérer les conflits n'est pas spécifique des personnes souffrant de troubles psychiques, c'est même un travers assez répandu dans beaucoup d'associations ; en revanche, les responsables de la FNAPSY ont raison d'insister aussi sur leur propre fragilité, à la condition de tenir compte aussi de celles des autres. Ainsi, parmi les qualités attendues de la présidence comme porte parole des usagers de la psychiatrie, on doit citer l'énergie, la hauteur de vue et le charisme mais aussi la patience, la capacité à déléguer et l'acceptation des débats…

[93] Au-delà des investigations qu'elle a menées sur la FNAPSY, la mission fait le constat que les associations d'usagers de la psychiatrie poursuivent essentiellement les mêmes buts et se retrouvent dans les mêmes conceptions des solutions envisageables. Si comme l'estime la mission, la défense des personnes concernées bénéficie de l'existence d'une tête de réseau fédératrice pouvant mutualiser les moyens et les énergies, et si les conflits à fortes composantes personnelles peuvent être dépassés, une refondation de la FNAPSY pourrait lui permettre de redevenir un lieu naturel de fédération des associations et de mieux se faire entendre des pouvoirs publics et des partenaires.

Recommandation n°1 : La mission recommande un effort de collégialité au niveau des prises de décision, en rapport avec le rôle de tête de réseau de la FNAPSY et son niveau actuel d'implication dans les débats concernant les conditions de vie des usagers de la psychiatrie. Cela implique que de nouvelles compétences soient reconnues dans les statuts et le règlement intérieur au conseil d'administration sur les orientations et la gestion. Cela implique aussi que les méthodes de débat démocratique préconisées de part et d'autre – triviales dans leurs principes - soient bien à l'avenir mises en pratique.

[94] Il importe notamment :

- que les questions et critiques soient exposées en amont dans les instances ad hoc (et non sous la forme d'attaques surprise ou de déclarations à des tiers) ;
- que la présidence rende compte oralement et par écrit à ses instances, leur soumette systématiquement les sujets importants en temps utile, accepte ou suscite les questions, même maladroites, et les débats, même chronophages ;
- que la présidente actuelle prépare sa relève le moment venu et facilite l'émergence d'autres représentants de la fédération, aux plans national et régional, quand bien même certains seraient dans un premier temps moins disponibles, moins efficaces ou moins écoutés qu'elle ne l'est elle-même.

Recommandation n°2 : **La FNAPSY doit rendre plus rigoureuse sa gouvernance en suscitant et organisant les débats internes au sein de ses instances régulières et en faisant plus de place à la circulation de documents de réflexion et de compte rendus sur son activité et sa gestion.**

3.2.2.

[95]

[96]

Recommandation n°3 :

[97]

[98]

[99]

[100]

Recommandation n°4 :

Recommandation n°5 :

[101]

3.2.3. Il a manqué un cadre clair entre la FNAPSY et les administrations publiques qui la financent

[102] Comme il a été observé plus haut, la tâche de mise en place des GEM a mobilisé une grande part de l'énergie des responsables associatifs locaux et régionaux. Cette remarque vaut également au plan national avec l'organisation de colloques, de formations et, plus récemment, la production via l'Association nationale d'expertise des GEM (ANEGEM), une association ayant la même présidente que la FNAPSY[36], de l'outil d'autoévaluation subventionné par la CNSA. Cela s'est fait nécessairement au détriment des autres thèmes de réflexion et d'intervention au cours de la période récente.

[103] En corolaire, la mise en place des GEM a été aussi à l'origine d'importantes variations dans les ressources financières de la FNAPSY comme le montre le tableau ci-après :

Subventions et autres recettes de la FNAPSY	2006	2007	2008	2009	2010
Subvention DGS	130,0	140,0	140,0	148,0	190,0
Subvention DGAS/DGCS (crédits CNSA)	200,0	200,0	40,0	35,0	0,0
CNASEA (emplois aidés)	17,3	15,9	10,2	6,4	6,7
Cotisations des associations membres	2,3	6,8	6,2	4,0	3,9
Produits financiers	0,6		11,6	3,1	1,5
TOTAL (en K€)	349,6	362,7	208,0	196,5	202,1

Source : FNAPSY (+ DGS et DGCS pour les subventions)

Ce tableau appelle les commentaires suivants :

- la DGS a accru continument ses subventions depuis les débuts de la FNAPSY ;
- la DGAS (devenue DGCS) qui ne subventionnait pas du tout la FNAPSY avant la loi de 2005, lui a soudainement versé 200 K€ par an en 2006 et 2007 pour sa contribution à la mise en place des GEM. La CNSA transférait les crédits destinés au GEM à la DGAS via un fonds de concours ; la DGAS en répartissait ensuite l'essentiel aux DDASS lesquelles subventionnaient les associations locales à hauteur de 75 K€ par GEM. Par ailleurs les associations nationales, dont la FNAPSY, ont perçu elles aussi des aides de la DGAS pour contribuer à informer et former les acteurs locaux en vue de faciliter la mise en place des GEM ;
- la DGAS-DGCS a ensuite réduit cette subvention à la FNAPSY jusqu'à la supprimer totalement en 2010 (la CNSA ne fait plus transiter les crédits destinés au GEM par la DGAS-DGCS mais les verse directement aux Agences régionales de santé qui ont repris des DDASS la mission de subventionner les GEM) ;
- pour mémoire, l'ANEGEM, association satellite de la FNAPSY, a aussi signé avec la CNSA une convention pour la réalisation d'un Outil d'autoévaluation des GEM (le montant prévisionnel de la subvention était de 412,5 K€, les versements devant s'étaler sur 2009 et 2010[37]).

[104] La DGCS n'exclut pas, semble-t-il, de contribuer de nouveau au financement de la FNAPSY à l'avenir mais entend être d'abord rassurée sur sa solidité et la qualité de son action.

[105] L'afflux soudain de subventions de la DGAS associé à la généralisation des GEM, puis leur diminution et leur suppression ont pu contribuer à déstabiliser la fédération, l'incitant :

- à constituer les réserves de trésorerie constatées par l'audit du cabinet Mazars ;

[36] L'ANEGEM est présidée comme la FNAPSY par Madame Finkelstein. Cette association occupe (bien que la présence de personnel y semble très limitée) dans le 13ème arrondissement à Paris, rue Daviel, des locaux encore loués au nom de la FNAPSY jusqu'à l'expiration du bail en 2001.

[37] La prestation n'ayant été achevée qu'en 2011, une part des versements a été aussi décalée.

- à se lancer dans des dépenses insuffisamment réfléchies telles que le recrutement pour un niveau de salaire élevé, d'un directeur administratif *sans que la fiche de poste ait été bien définie*, puis la décision en 2008 de reprendre le local précédemment occupé par le CISS, rue du Général Bertrand dans le 7ème arrondissement, proche du ministère de la santé, pour un loyer mensuel de 6000 €.

[106] Il n'est pas exclu que cet afflux de subventions ait joué un rôle dans les crises internes de la FNAPSY. En effet, il ne s'est pas accompagné comme il aurait dû l'être de la mise en place d'un processus de décision concernant les dépenses plus rigoureux et véritablement collégial au sein des instances. En outre cette capacité budgétaire donnée à la FNAPSY a pu déséquilibrer les relations entre la FNAPSY et ses associations adhérentes. A contrario, si en raison des crises internes et d'autres facteurs, il se révélait un affaiblissement durable du rôle de la FNAPSY comme tête de réseau des associations d'usagers de la psychiatrie, cela ôterait sa légitimité à la concentration des subventions ministérielles sur la FNAPSY.

Recommandation n°6 : Au sein de l'État, la coordination entre les directions concernées par l'action des associations d'usagers en psychiatrie, DGS et DGCS voire DGOS, doit être sensiblement améliorée et ces directions doivent élaborer ensemble un cadre commun, explicitant les orientations de l'État pour le soutien aux associations d'usagers de la psychiatrie.

4. UN EFFORT DE RIGUEUR PARAIT NECESSAIRE

4.1. La convention pluriannuelle avec la DGS est un début de solution

[107] Comme l'avait relevé le cabinet Mazars, il importait de revenir à une orthodoxie comptable de séparation des exercices mais en l'absence de visibilité sur les subventions futures et en l'absence d'acomptes trimestriels, les responsables de la FNAPSY y voyaient un risque pour la poursuite des activités de la Fédération.

[108] En effet, une solution orthodoxe pour éviter de fonctionner avec une année de subvention d'avance, aurait été de financer les charges de l'année en cours avec la subvention de l'année en cours, même versée tardivement, et non avec celle de l'année précédente, et en conséquence de suspendre la subvention ou de la réduire considérablement pendant une année pour résorber l'excédent de trésorerie et amener ainsi l'association à s'endetter plutôt qu'à thésauriser.

[109] Cette solution théorique a paru impraticable dans le contexte d'incertitude illustré par le tableau précédent sur les fortes variations des niveaux annuels de subvention. La présidence de la FNAPSY fait valoir en outre que, sans garantie, elle aurait du mal à obtenir des crédits auprès d'organismes bancaires, et que ses engagements militants, ses charges fixes et les salaires à verser exigent de la visibilité. La mission cite pour mémoire l'argument supplémentaire des responsables de la FNAPSY, pour qui l'incertitude et le risque financier seraient plus difficiles à supporter dans une association de personnes atteintes de troubles psychiques.

[110] Une autre solution est que la subvention cesse d'être une subvention de fonctionnement et soit affectée à des programmes d'action dont les objectifs sont à atteindre sur plusieurs années. Cela permet des reports de subventions d'une année sur l'autre en utilisant – désormais à bon escient - la technique des fonds dédiés. Si, en outre, des garanties sont apportées par l'État sur le versement d'un montant minimum et à la condition que des avances soient consenties en début d'exercice, l'excédent de trésorerie peut être ramené à un niveau raisonnable.

[111] C'est cette seconde voie qui a été choisie dans la convention désormais pluriannuelle[38] (2010-2011-2012) passée le 30 août 2010 entre la DGS39 et la FNAPSY. Une grande partie des difficultés antérieures vont s'en trouver résolues :

- l'État s'engage pour 3 ans ;
- il est supposé subventionner non plus le fonctionnement de la fédération mais trois programmes pluriannuels ;
- un minimum garanti[40] est fixé à 75 % des sommes mentionnées et une avance doit être versée au mois de mars de chaque année.

[112] Si l'État verse effectivement les avances annuelles prévues par la convention (ce qu'il n'a pas fait en 2011), le retour à un mode de comptabilisation « classique » des subventions qui apparaît nécessaire du point de vue du respect des normes comptables, sera sans risque financier pour la FNAPSY.

[113] En revanche, la convention de 2010 indique que les subventions ne représenteront que 61 % des coûts éligibles (liés à l'action considérée). La mission note à cet égard que les ressources monétaires de la fédération autres que les subventions de l'État (cf. tableau précédent) n'ont qu'un caractère marginal et qu'elles ne permettront pas d'apporter le complément à ces 61 %, sauf à imaginer qu'on additionne aux ressources monétaires une valorisation conventionnelle[41] de l'action bénévole des militants associatifs. Ainsi, ce plafond de 61 % présente au mieux un caractère purement formel : en réalité, il n'a pas de sens et ne pourra être respecté.

[114] Les garanties offertes par la convention pluriannuelle auraient pu permettre de résorber progressivement l'excédent de trésorerie accumulé dans l'ancien système. On pourrait admettre dans le contexte particulier que cela soit étalé sur plusieurs années mais le principe d'une réduction temporaire du taux de subvention pour éponger cet excédent doit être mentionné dans la convention.

[115] Quant aux trois programmes d'action pluriannuels assignés à la FNAPSY par la convention, ce sont :

- la formation des usagers, des associations d'usagers et des professionnels intervenant en direction des personnes malades,
- la représentation institutionnelle au niveau national et européen des associations d'usagers en psychiatrie,
- la structuration de la fédération et l'animation régionale.

[116] Ces programmes d'action reprennent, pour l'essentiel, des missions permanentes de la FNAPSY (voire la totalité de ses missions si on leur rattache la communication vers le public). C'est la raison pour laquelle les indicateurs de l'état d'avancement des actions peuvent se révéler difficiles à définir. Il est donc à craindre que la technique des fonds dédiés ne convienne pas davantage que précédemment et que le problème de séparation des exercices comptables continue de se poser. La convention pluriannuelle et l'énoncé des objectifs sont une indéniable avancée en termes de visibilité mais ils ne dispenseront pas la DGS de procéder annuellement à une estimation des activités et des coûts de la FNAPSY, sur ces trois axes, sur la base de rapports d'activité et de documents comptables clairs et suffisants.

---

[38] La notion de convention pluriannuelle a été développée par une circulaire du Premier ministre du 1er décembre 2000 : « *Le recours aux conventions pluriannuelles d'objectif doit être systématiquement préféré aux conventions conclues sur une base annuelle, dès lors que l'aide de l'Etat à une association consiste à soutenir son action dans la durée* ».

[39] Aucune convention n'a été passée avec la DGCS dont il a été noté qu'elle a pour l'instant suspendu toute subvention à la FNAPSY.

[40] Cette garantie est une déclaration d'intention : elle reste conditionnée par la disponibilité des crédits au budget de l'Etat.

[41] La convention - ou un document cadre de portée plus générale et valant pour d'autres subventions aux associations, au moins dans les domaines sanitaire et social - pourrait préciser la méthode à employer pour valoriser l'apport en travail bénévole : intéressante dans son principe, cette approche ne peut toutefois aboutir à une mesure fiable.

[117] Sans imposer une forme trop précise aux rapports d'activité, la DGS et la FNAPSY doivent se mettre d'accord sur les points importants à y faire figurer :

- La production de comptes rendus sur les formations et les colloques organisés grâce à l'aide financière de l'État doit être précise et systématique. Il s'agit là d'un minimum incontournable. La FNAPSY ne semble pas avoir mis en œuvre à cet égard la recommandation du rapport Mazars sur « le suivi rigoureux de la fréquentation de ses formations ». En outre, un minimum d'évaluation de la qualité des formations serait aussi souhaitable.
- S'agissant de la représentation institutionnelle également, il doit être établi un rapport annuel sur la participation aux instances nationales (au-delà des contributions de la présidente) et européennes.

Recommandation n°7 : La FNAPSY doit fournir les justificatifs et documents d'évaluation mentionnés en annexe de la circulaire du Premier ministre du 18 janvier 2010. Les éléments indispensables de ces comptes-rendus doivent avoir été précisés autant que possible dans les annexes de la convention pluriannuelle ou dans des documents de référence publiés par les directions ministérielles concernées.

Recommandation n°8 : Les directions concernées du ministère doivent conditionner la stabilité de leur financement de l'association tête de réseau à une amélioration de son fonctionnement démocratique et à une gestion plus rigoureuse. Les analyses et suggestions figurant au 4.2 pourraient constituer un minimum dans cette perspective. La mission de tête de réseau confère à la FNAPSY des responsabilités particulières : porter la parole des usagers, dans sa diversité, via le colloque annuel, les commissions thématiques et les réunions régionales, offrir un catalogue de formations ouvertes à toutes les associations qu'elles soient ou non membres de la FNAPSY, diffuser une documentation riche et régulièrement actualisée sur le site Internet.

4.2. Pour la tenue des comptes, la mise en œuvre des préconisations du rapport Mazars a conduit à de nouvelles dérives et reste perfectible

[118] L'analyse qui suit reprend les constats de la note, citée en annexe.

4.2.1. Depuis 2010, la réalisation des opérations comptables est largement externalisée et souffre d'un défaut de contrôle des instances dirigeantes

[119] Jusqu'en 2009, les opérations comptables étaient réalisées par la présidente de l'association et par un bénévole, titulaire d'un diplôme d'expertise comptable.

[120] Ce mode de gestion a été modifié en 2010, pour tenir compte des préconisations du rapport d'audit du cabinet Mazars.

[121] Les statuts de la FNAPSY prévoient désormais que les comptes « sont établis par un cabinet d'expertise comptable ou par un comptable salarié et soumis à l'examen d'un commissaire aux comptes ».

[122] La présidente de la FNAPSY a recruté fin 2010 un salarié à temps partiel (30 heures par mois) pour assurer la tenue des documents comptables.

[123] La réalisation des opérations comptables a par ailleurs été confiée à un cabinet d'expertise comptable, la société Eliance. Selon sa lettre de mission, ce cabinet est chargé d'assurer de manière trimestrielle la passation des écritures et de réaliser les opérations de clôture des comptes annuels. Un autre prestataire, lié à la société Eliance, assure par ailleurs la gestion de la paye des trois salariés depuis janvier 2011.

[124] **Cette modification du mode de gestion du processus comptable a contribué, à la marge, à l'amélioration du dispositif.** L'archivage des pièces comptables est en effet plus rationnel et le nombre d'erreurs dans les imputations comptables a sensiblement diminué entre 2009 et 2010.

[125] Pour autant, malgré les progrès réalisés depuis 2009, la procédure d'archivage des pièces comptables reste déficiente.

[126] La mission a procédé à un contrôle des pièces justificatives portant sur les écritures comptables supérieures à 1000 € (hors salaires et charges sociales) pour les exercices 2009 et 2010.

Tableau 1 : Contrôle des pièces justificatives sur les exercices 2009 et 2010

Années	Montants contrôlés	Nombre d'écritures contrôlées	Nombre d'écritures sans pièces justificatives	Montants sans pièces justificatives	% des montants sans pièces justificatives
2009[42]	124 768 €	22	1	7 200 €	5,7 %
2010	100 658 €	19	3	7 890 €	7,8 %

Source : Grands livres 2009 et 2010

[127] Bien que le nombre de pièces justificatives manquantes soit très limité, les montants concernés sont relativement élevés si on les compare au budget de l'association.

[128] Les pièces manquantes concernent des dépenses de natures diverses, qui témoignent des difficultés d'organisation du processus d'archivage des documents comptables.

Tableau 2 : Ecritures comptables sans pièces justificatives pour les exercices 2009 et 2010

Intitulé	**Montant**	**Exercice**	**Explications orales fournies par la FNAPSY sur l'origine des dépenses**
ACE 0202065	7 200,00 €	2009	Organisme de formation interne pour les usagers en santé mentale, présidé par Madame Finkelstein
TR	1 501,47 €	2010	Tickets restaurants
SNCF	1 161,30 €	2010	Frais de déplacements
Inconnu	5 226,85 €	2010	Remboursement des avances faites par la présidente à la FNAPSY

Source : Grands livres 2009 et 2010

[129] Ce défaut d'archivage des pièces comptables, également souligné par le commissaire aux comptes, **résulte en partie d'un manque de contrôle de la part des instances dirigeantes.** La présidente de l'association considère en effet que depuis 2010, la *« tenue de la comptabilité n'est plus de sa responsabilité »*, affirmation qui est contradiction flagrante avec la réglementation comptable et les statuts de la FNAPSY.

[130] Cette situation est aggravée par le manque de communication entre les instances dirigeantes de la FNAPSY, le cabinet d'expertise comptable et le commissaire aux comptes, qui s'avère *in fine* préjudiciable à la qualité de l'information comptable.

[131] On constate en effet que les comptes annuels 2010 établis par le cabinet d'expertise comptable et les comptes 2010 certifiés par le commissaire aux comptes comportent des écarts significatifs.

[42] Une pièce justificative pour un montant de 10 194,12 €, correspondant à un déplacement au Québec dans le cadre de l'opération « pairs-aidants », a été fournie a posteriori à la mission.

Tableau 3 : Écarts entre les états financiers établis par le cabinet d'expertise comptable et les comptes 2010 certifiés par le commissaire aux comptes

		Commissaire aux comptes	Expert comptable	Écart
Actif	actif immobilisé	44 065 €	55 106 €	-11 041 €
	actif circulant	210 555 €	208 935 €	1 620 €
Passif	capitaux propres	61 028 €	47 490 €	13 538 €
	provisions pour risques et charges	88 000 €	114 097 €	-26 097 €
	dettes	105 593 €	102 455 €	3 138 €
Compte de résultat	total des produits	332 235 €	197 346 €	134 889 €
	total des charges	297 953 €	175 040 €	122 913 €
	résultat de l'exercice	34 282 €	22 306 €	11 976 €

Source : Compte 2010 certifiés par le commissaire aux comptes Foucat & Associés - Comptes 2010 établis par le cabinet d'expertise comptable Eliance

[132] L'essentiel des différences entre les deux versions des comptes 2010 s'explique par l'absence de prise en compte, par le cabinet d'expertise comptable, des modifications apportées aux comptes par la FNAPSY dans le cadre de la procédure de clôture des comptes.

[133] A la demande du commissaire aux comptes, la FNAPSY a en effet procédé fin 2010 à une inscription de fonds dédiés dans le compte de résultat (en reprise et engagements à réaliser sur fonds dédiés) d'un montant de 88 000 €, qui n'ont pas été intégrés dans les comptes par le cabinet d'expertise comptable.

4.2.2.

[134]

[135]

[136]

[137]

[138]

[139]

[140]

[141]

[142]

[143]

[144]

4.2.3. Malgré les progrès réalisés depuis 2009, la qualité des documents comptables produits par la FNAPSY reste perfectible

[145] Le rapport du cabinet Mazars a pointé en 2008 **la mauvaise qualité de l'information comptable de la FNAPSY,** en mettant notamment en exergue :

[146] la certification des comptes 2008 avec réserve par le commissaire aux comptes ;

[147] la non production par la FNAPSY de l'annexe aux comptes 2008, document pourtant obligatoire selon la réglementation comptable.

[148] **La qualité de l'information comptable a, de fait, légèrement progressé depuis 2009.** Les comptes 2009 et 2010 ont en effet été certifiés sans réserve par le commissaire aux comptes. Par ailleurs, l'annexe comptable contient depuis 2010 des informations plus précises, portant notamment sur les immobilisations et les fonds dédiés.

Tableau 4 : Information comptable de la FNAPSY 2008-2009-2010

Années	2008	2009	2010
rapport général du commissaire aux comptes	comptes certifiés avec réserve	comptes certifiés sans réserve	comptes certifiés sans réserve

annexe aux états financiers	aucune	note littéraire sans tableau	note avec tableaux des immobilisations et fonds dédiés

Source : Comptes certifiés FNAPSY 2008-2009-2010

[149] En dépit de ces progrès indéniables, la qualité de l'information comptable produite par la FNAPSY reste néanmoins perfectible.

[150] Les rapports spéciaux du commissaire aux comptes pour les exercices 2009 et 2010 ne mentionnent aucune convention réglementée passée par la FNAPSY. Or, on constate sur cette période l'existence de relations financières entre la FNAPSY et l'association ACE (formations internes pour les associations d'usagers en santé mentale), dont Madame Finkelstein est également présidente. En cas de poursuite des activités de l'association ACE pour le compte de la FNAPSY, la convention qui lie les deux parties devra être mentionnée dans le rapport spécial du commissaire aux comptes et être présentée pour approbation à l'Assemblée générale.

[151] **Les informations qui figurent dans l'annexe comptable sont par ailleurs insuffisantes.** Les renseignements portant sur les fonds dédiés en 2010 ne sont pas ventilés entre les différents types d'actions financées par la DGS, tels qu'ils apparaissent dans la convention triennale 2010-2012 conclue entre l'État et la FNAPSY[48].

[152] Par ailleurs, l'annexe comptable ne comporte pas de données sur l'action et la valorisation du travail des bénévoles au sein de la FNAPSY. Or, le règlement C.R.C 99-01 prévoit que les contributions volontaires (bénévolat), dès lors qu'elles présentent un caractère significatif, doivent faire l'objet d'une information appropriée dans l'annexe portant sur leur nature et leur importance.

[153] Dans le cas de la FNAPSY, le caractère significatif du bénévolat est incontestable : celui ci a en effet été évalué par l'association à 68 000 euros pour l'année 2010, soit 22 % du budget annuel, dans le cadre de la demande de subvention à la DGS. **Une information sur le bénévolat et les modalités de valorisation financières aurait donc dû figurer dans l'annexe aux états financiers.**

4.3.

[154]

[155]

[156]

[157]

[158]

[48] Les fonds dédiés auraient dû être ventilés, dans l'annexe comptable, entre les trois types d'actions distinguées par la convention d'objectifs (cf. § 8), ce qui n'a pas été le cas.

[159]

[160]

[161]

[162]

[163]

[164]

[165]

[166]

Recommandation n°9 :

[167]

Recommandation n°10 :

Recommandation n°11 :

Recommandation n°12 :

Recommandation n°13 :

André LOTH

Dr. Sylvain PICARD

Les recommandations de la mission

Recommandations	Autorité(s) responsable(s)	Echéance de mise en œuvre
1 - La mission recommande un effort de collégialité au niveau des prises de décision et de la teneur des prises de position en rapport avec le rôle de tête de réseau de la FNAPSY et son niveau actuel d'implication dans les débats concernant les conditions de vie des usagers de la psy. Cela implique à la fois que de nouvelles compétences soient reconnues au conseil d'administration sur les orientations et la gestion et que les méthodes de débat démocratique préconisées de part et d'autre – triviales dans leurs principes - soient bien à l'avenir mises en pratique par tous.	FNAPSY	2012
2 - La FNAPSY doit professionnaliser sa gouvernance en suscitant et organisant les débats internes au sein de ses instances régulières et en faisant plus de place à la circulation de documents de réflexion et de comptes-rendus sur son activité et sa gestion.	FNAPSY	2012
3 - Le siège de la FNAPSY doit déménager dès la fin du bail en cours (2011) vers des locaux plus modestes.	FNAPSY	2012
4 -		
5 -		
6 - Au sein de l'Etat, la coordination entre les directions concernées par l'action des associations d'usagers en psychiatrie, DGS et DGCS voire DGOS, doit être sensiblement améliorée et ces directions doivent élaborer ensemble un cadre commun, explicitant les orientations de l'Etat pour le soutien aux associations d'usagers de la psychiatrie.	DGS, DGCS, DGOS	Fin 2011
7 - La FNAPSY doit fournir les justificatifs et documents d'évaluation mentionnés en annexe de la circulaire du Premier ministre du 18 janvier 2010. Les éléments indispensables de ces comptes-rendus doivent avoir été précisés autant que possible dans les annexes de la convention pluriannuelle ou dans des documents de référence publiés par les directions ministérielles concernées.	DGS, DGCS, FNAPSY	2012
8 - Les directions concernées du ministère doivent conditionner la stabilité de leur financement de l'association tête de réseau à un fonctionnement démocratique et à une gestion rigoureuse. Les analyses et suggestions figurant au 4.2 pourraient constituer un minimum dans cette perspective. La mission de tête de réseau confère à la FNAPSY des	DGS, DGCS	2011

responsabilités particulières : porter la parole des usagers, dans sa diversité, via le colloque annuel, les commissions thématiques et les réunions régionales, offrir un catalogue de formations ouvertes à toutes les associations qu'elles soient ou non membres de la FNAPSY, diffuser une documentation riche et régulièrement actualisée sur le site Internet.		
9 - Les associations d'usagers de la santé pourraient élaborer, de préférence dans un cadre interassociatif pour éviter les soupçons de conflit d'intérêt (dans le cadre du CISS par exemple) et avec l'appui des directions concernées du ministère, un référentiel de bonnes pratiques sur la gestion des associations d'usagers de la santé et notamment sur les profils et le niveau de rémunération de salariés à recruter à des postes de responsabilité. Une des solutions envisageables serait le rattachement à une convention collective existante.	CISS, DGS	2012
10 - Les associations d'usagers de la santé auraient intérêt également, sans doute dans le même cadre de réflexion collective sur les bonnes pratiques, à explorer le sujet délicat de la rémunération de leurs dirigeants.	CISS, DGS	2012

Lettre de mission

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère du Travail, de la Solidarité et de la Fonction publique
Secrétariat d'État chargé de la Famille et de la Solidarité

Le Directeur de cabinet

Inspection Générale des Affaires Sociales
29 OCT. 2010
N° 1321

Paris, le 28 OCT. 2010
CAB/FC/CC/BC

NOTE

A l'attention de Monsieur Pierre BOISSIER
Chef du service de l'Inspection Générale des Affaires Sociales

Objet : Demande de mission d'inspection et d'appui de l'IGAS à l'égard de l'association nationale FNAPSY

Créée en 1992, la Fédération nationale des associations de patients des services psychiatriques (FNAPSY) fédère plus d'une soixantaine d'associations d'usagers et anciens usagers de la psychiatrie, réunissant environ 7000 personnes. Elle œuvre dans les domaines de l'entraide, de la protection et de la défense des intérêts des adhérents.

Elle est, depuis plusieurs années, un partenaire des pouvoirs publics, tant pour sa contribution au dernier plan pluriannuel d'appui en santé mentale, que pour son rôle dans le lancement et le parrainage des groupes d'entraide mutuelle (GEM) promus par loi du 11 février 2005 sur le handicap. La FNAPSY poursuit en effet, avec les organisations représentant les familles (UNAFAM) et les professionnels du soin (Fédération nationale d'appui en santé mentale Croix-Marine), une politique d'alliance qui permet de dépasser les clivages traditionnels du secteur.

Financée par la DGS, elle est également subventionnée à ce titre depuis 2005 par la DGCS – ex DGAS – .

Pour autant, la FNAPSY a toujours éprouvé beaucoup de difficultés à rendre compte de manière organisée et suffisamment détaillée de ses activités, et il n'est pas aisé d'apprécier pleinement la réalité de sa situation financière. Des associations d'usagers se sont elles-mêmes émues de la relative opacité de sa gestion.

La DGS, en accord avec la DGAS a donc fait procéder courant 2009 à un audit organisationnel et à l'évaluation de la FNAPSY par le cabinet Mazars. La synthèse de cet audit, après avoir mis en exergue l'implication de l'équipe et de ses bénévoles dans les activités opérationnelles et fonctionnelles de l'association, a estimé les comptes ni réguliers ni sincères, *« très loin de présenter une image fidèle du résultat, du patrimoine et de la situation financière de l'association. »*

14, avenue Duquesne – 75350 Paris 07 SP – Tél. : 01 40 56 60 00 – Fax : 01 40 56 40 70

Par ailleurs, la FNAPSY est également à l'origine d'une autre association, dont les instances dirigeantes sont quasiment confondues avec les siennes : l'Association nationale d'expertise des GEM (ANEGEM). Créée à l'origine pour apporter un appui administratif et éthique aux GEM, son action s'est orientée ensuite vers l'autoévaluation des GEM et a été à ce titre subventionnée par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).

Les travaux conduits par un chef de projet recruté à cet effet, également responsable au sein de la FNAPSY, ont été interrompus après le licenciement de l'intéressé pour faute grave, lequel a porté le différend devant le Conseil de prud'hommes de Paris.

Sans entrer plus avant dans cette affaire, elle témoigne et illustre des problèmes patents, récurrents et qui semblent aller s'aggravant, dans le fonctionnement et la gouvernance de cette fédération.

Au surplus, depuis plusieurs mois, les principales administrations et autorités publiques concernées sont les témoins et destinataires d'une campagne d'invectives et de règlement de comptes par voie de messagerie, préjudiciable à la poursuite de relations de travail apaisées, confiantes et indispensables avec les organisations représentatives des usagers du secteur de la santé mentale, à l'heure même où s'élaborent des textes importants dans ce champ.

L'ensemble de ces éléments attestent donc de l'urgence d'un examen approfondi, de la FNAPSY, de ses comptes mais aussi et tout autant, de son mode d'organisation et de gouvernance, de ses relations avec les associations satellitaires - au premier rang desquelles, l'ANEGEM -, ainsi qu'avec plusieurs associations locales gestionnaires de GEM que préside également la Présidente de la Fédération – telle l'association ESPOIR dont l'un des GEM a été récemment visité par les inspecteurs de l'ARS d'Ile de France -. Il conviendra également de considérer la place occupée et les rapports entretenus par la Fédération avec les autres acteurs de la santé mentale.

La mission d'inspection et d'appui que nous entendons confier à l'IGAS visera donc à confirmer et approfondir les conclusions de l'audit précité et à proposer le cas échéant les mesures propres à garantir la transparence organisationnelle et financière requises pour garantir la fiabilité de la FNAPSY et envisager les conditions et modalités de la poursuite du partenariat avec cette fédération.

Vous pourrez notamment vous appuyer sur les services de la Direction Générale de la Cohésion Sociale.

Nous souhaitons pouvoir disposer de votre rapport d'ici le 31 janvier 2011.

François CHIEZE

Liste des personnes rencontrées

DGS

Mme Dominique De Penanster, sous-directeur

Mme Emmanuelle Bauchet, chef de bureau

Mme Laurence Lavy, chargée de mission

DGCS

M. Philippe Didier-Courbin, chef de service

M. Patrick Risselin, sous-directeur

M. Thierry Boulissière, chargé de mission

Dr. Fabienne Dubuisson, conseiller technique (rencontrée au titre de sa prestation pour l'ANEGEM)

FNAPSY

Mme Claude Finkelstein, présidente

M. François Bouchon, compagnon et conseiller de la présidente, chargé de la représentation de la FNAPSY dans certaines instances

M. Karim Khaer, secrétaire général

M. Claude Ethuin, ancien administrateur de la FNAPSY, président de l'association « Nord-Mentalités »

Mme Christiane Thibaut, administrateur, présidente de l'association

M. Daniel Bestin, ancien vice président, avec des représentants de l'association « L'autre regard » (Rennes)

M. Philippe Noblet salarié de l'établissement de santé *Maison Blanche* mis à disposition de la FNAPSY-Ile de France

UNAFAM

M. Jean Canneva, président

M. Jean-Yves Mener, administrateur

CNSA

M. Laurent Gratieux, directeur adjoint

Dr. Pascale Gilbert

Mme Emilie Delpit

Mission nationale d'appui en santé mentale

Dr. Serge Kannas, coordonnateur

Dr Martine Barrès médecin de santé publique

FASM-Croix Marine

Dr Bernard Durand, président

CISS

Christian Saout, président

Nicolas Brun, ancien président

Jean-Luc Bernard, ancien président

GIA

M. Antoine Dubuisson (pdt du GIA, ex salarié de la FNAPSY)

M. Thierry Jouanique (trésorier du GIA, ex membre du CA de la FNAPSY)

Autres entretiens

Mme Annie Labbé, présidente de l'association « Argos 2001 » ancien administrateur de la FNAPSY

Dr. Yvan Halimi, président de la conférence des présidents de CME des établissements spécialisés en psychiatrie

Mme Nicole Pruniaux, directrice de l'EPSM Maison Blanche

M. Patrick Lagueyrie, commissaire aux comptes de la FNAPSY

Entretiens téléphoniques

Mme Maïté Arthur, ancien administrateur de la FNAPSY

M. Jean-Claude Penaud, trésorier de la FNAPSY

M. Denis Leone, Inspecteur, ARS Ile de France

Dr. Jean-Luc Roelandt, psychiatre EPSM Lille-métropole

Madame Aude Caria, responsable qualité et maison des usagers, CH Sainte-Anne, Paris

Sigles utilisés

ANEGEM :	Association nationale d'expertise des groupes d'entraide mutuelle
ARS :	Agence régionale de santé
CDHP :	commission départementale des hospitalisations psychiatriques
CME :	commission médicale d'établissement
CNSA :	Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
CNIGEM :	Collectif national inter GEM
CISS :	Collectif inter associatif sur la santé
DGS :	Direction générale de la santé
DGAS DGCS :	Direction générale de l'action sociale devenue direction générale de la cohésion sociale
EPSM	établissement public de santé mentale
FASM-Croix marine :	Fédération d'aide à la santé mentale – Croix marine
FNAPSY :	Fédération nationale des associations d'usagers en psychiatrie, anciennement fédération nationale des associations des (ex) patients des services psychiatriques
GEM :	groupe d'entraide mutuelle
GIA :	Groupe d'information asiles
UNAFAM :	Union nationale des amis et familles des malades psychiques