

Accusé de réception en préfecture : 006-220600019-20241004-lmc139558-DE-1-1

Date de télétransmission : 10 octobre 2024

Date de réception : 10 octobre 2024

DEPARTEMENT
des
ALPES-MARITIMES

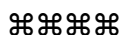
République Française

CONSEIL DÉPARTEMENTAL

Séance du 4 OCTOBRE 2024

DELIBERATION N° 5

**COMMUNICATION DU RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES DE LA
CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES PROVENCE-ALPES-CÔTE
D'AZUR PORTANT SUR LES RELATIONS DU DÉPARTEMENT DES ALPES-
MARITIMES AVEC LE FOYER DE L'ENFANCE DES ALPES-MARITIMES
POUR LES EXERCICES 2018 ET SUIVANTS**



La séance s'est ouverte à 09h21 le 4 octobre 2024 sous la présidence de Monsieur Charles Ange GINESY.

Présents : Madame Pierrette ALBERICI, Madame Joëlle ARINI, Monsieur Bernard ASSO, Monsieur Xavier BECK, Madame Marie BENASSAYAG, Monsieur Yannick BERNARD, Madame Gabrielle BINEAU, Madame Alexandra BORCHIO FONTIMP, Monsieur Jean-Jacques CARLIN, Monsieur Patrick CESARI, Monsieur Bernard CHAIX, Monsieur Frank CHIKLI, Monsieur Eric CIOTTI, Monsieur David CLARES, Monsieur Roland CONSTANT, Monsieur Jean-Pierre DERMIT, Madame Christelle D'INTORNI, Madame Céline DUQUESNE, Madame Sabrina FERRAND, Madame Fleur FRISON-ROCHE, Madame Gaëlle FRONTONI, Monsieur Jacques GENTE, Monsieur Charles Ange GINESY, Madame Pascale GUIT NICOL, Madame Fatima KHALDI-BOUOUGHROUM, Monsieur David KONOPNICKI, Monsieur Jean-Pierre LAFITTE, Madame Vanessa LELLOUCHE, Monsieur Gérald LOMBARDO, Madame Alexandra MARTIN, Monsieur Franck MARTIN, Madame Caroline MIGLIORE, Madame Catherine MOREAU, Madame Sophie NASICA, Monsieur Sébastien OLHARAN, Madame Michèle OLIVIER, Madame Michèle PAGANIN, Monsieur Mathieu PANCIATICI, Madame Anne RAMOS-MAZZUCCO, Monsieur Michel ROSSI, Madame Anne SATTONNET, Monsieur Joseph SEGURA, Madame Valérie SERGI, Madame Françoise THOMEL, Monsieur Auguste VEROLA, Monsieur Jérôme

VIAUD.

Excusé(s) : Monsieur Didier CARRETERO.

Pouvoir(s) : Mme Marie-Louise GOURDON à M. Mathieu PANCIATICI, M. David LISNARD à Mme Alexandra MARTIN, M. Kévin LUCIANO à Mme Françoise THOMEL, Mme Françoise MONIER à Mme Fatima KHALDI-BOUOUGHROUM, Mme Martine OUAKNINE à Mme Caroline MIGLIORE, Mme Carine PAPY à M. David KONOPNICKI, M. Philippe SOUSSI à Mme Catherine MOREAU.

Absent(s) :

Le Conseil départemental,

Vu le code général des collectivités territoriales dans ses 1ère et 3ème parties ;

Vu l'article L-243-6 du code des juridictions financières ;

Considérant que la Chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur a, le 9 juillet 2024, notifié au Département des Alpes-Maritimes le rapport comportant les observations définitives sur les relations entre le Département des Alpes-Maritimes et le Foyer de l'enfance des Alpes-Maritimes pour les exercices 2018 et suivants, ainsi que la réponse apportée par la collectivité ;

Considérant qu'il appartient, dès lors, d'inscrire ce rapport à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante la plus proche ;

Considérant que ledit rapport doit donner lieu à un débat ;

Vu le rapport de son président proposant la communication dudit rapport ainsi que d'en débattre ;

Après avoir recueilli les avis favorables des commissions Enfance et Finances, intervention financières, administration générale et SDIS ;

Après en avoir délibéré ;

Décide :

De prendre acte de la communication du rapport d'observations définitives de la Chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur portant sur les relations du Département avec le Foyer de l'enfance des Alpes-Maritimes pour les exercices 2018 et suivants, et de la tenue du débat y afférent.

Pour(s) : 53

Mme Pierrette ALBERICI, Mme Joëlle ARINI, M. Bernard ASSO, M. Xavier BECK, Mme Marie BENASSAYAG, M. Yannick BERNARD, Mme Gabrielle BINEAU, Mme Alexandra BORCHIO FONTIMP, M. Jean-Jacques CARLIN, M. Patrick CESARI, M. Bernard CHAIX, M. Frank CHIKLI, M. Eric CIOTTI, M. David CLARES, M. Roland CONSTANT, M. Jean-Pierre DERMIT, Mme Christelle D'INTORNI, Mme Céline DUQUESNE, Mme Sabrina FERRAND, Mme Fleur FRISON-ROCHE, Mme Gaëlle FRONTONI, M. Jacques GENTE, M. Charles Ange GINESY, Mme Marie-Louise GOURDON, Mme Pascale GUIT NICOL, Mme Fatima KHALDI-BOUOUGHROUM, M. David KONOPNICKI, M. Jean-Pierre LAFITTE, Mme Vanessa LELLOUCHE, M. David LISNARD, M. Gérald LOMBARDO, M. Kévin LUCIANO, Mme Alexandra MARTIN, M. Franck MARTIN, Mme Caroline MIGLIORE, Mme Françoise MONIER, Mme Catherine MOREAU, Mme Sophie NASICA, M. Sébastien OLHARAN, Mme Michèle OLIVIER, Mme Martine OUAKNINE, Mme Michèle PAGANIN, M. Mathieu PANCIATICI, Mme Carine PAPY, Mme Anne RAMOS-MAZZUCCO, M. Michel ROSSI, Mme Anne SATTONNET, M. Joseph SEGURA, Mme Valérie SERGI, M. Philippe SOUSSI, Mme Françoise THOMEL, M. Auguste VEROLA, M. Jérôme VIAUD.

Contre(s) : 0

Abstention(s) : 0

Déport(s) :

Signé

Charles Ange GINESY
Président du Conseil départemental



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

DÉPARTEMENT DES ALPES-MARITIMES

**Dans le cadre de ses relations avec le foyer de
l'enfance des Alpes-Maritimes**

Exercices 2018 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	4
RECOMMANDATIONS	5
INTRODUCTION	6
1 LA PROTECTION DE L'ENFANCE EST UNE COMPÉTENCE DU DÉPARTEMENT.....	7
1.1 L'accueil d'urgence a été confié au foyer de l'enfance.....	7
1.2 Le schéma d'organisation sociale et médico-sociale	9
1.3 La place du FEAM dans le dispositif départemental de protection de l'enfance	10
2 L'EXERCICE DE LA TUTELLE DU DÉPARTEMENT DANS LA GOUVERNANCE ET L'ORGANISATION DU FOYER.....	11
2.1 Le rôle du département dans la gouvernance du foyer.....	11
2.1.1 Le poids du département dans le conseil d'administration	11
2.1.2 Le directeur du foyer, un ordonnateur désormais placé sous l'autorité hiérarchique du président du conseil départemental.....	12
2.2 Le rôle du département dans l'organisation du foyer.....	13
3 LES DÉCISIONS DU DÉPARTEMENT CONCERNANT L'ACTIVITÉ DU FEAM	15
3.1 Une forte baisse de l'activité.....	15
3.2 Une réduction du nombre de places d'accueil d'urgence demandée par le département	16
3.2.1 Une capacité d'accueil d'urgence plus faible dans les Alpes-Maritimes que dans le reste de la France métropolitaine	16
3.2.2 Un nombre d'enfants accueillis constamment inférieur aux demandes	17
3.2.3 Des enfants présentant des besoins spécifiques d'accueil.....	18
4 UN ACCUEIL DES ENFANTS QUI DOIT ÊTRE AMÉLIORÉ	20
4.1 Le département ne remplit pas l'ensemble de ses obligations en matière de prise en charge des enfants	20
4.1.1 De nombreux enfants confiés au foyer ont eu des contacts tardivement avec les agents spécialisés du département.....	20
4.1.2 Les enfants confiés au foyer ne disposent pas tous d'un projet pour l'enfant	20
4.1.3 Une procédure d'accueil actualisée récemment	21
4.1.4 L'utilisation d'un logiciel aux fonctionnalités limitées pour la gestion des demandes d'admission	22
4.2 Les nombreux événements indésirables graves, alertes institutionnelles et signalements préoccupants adressés au département	23
4.2.1 Les événements indésirables graves.....	23

4.2.2 Les alertes institutionnelles	24
4.2.3 Les informations préoccupantes	24
5 LE CONTROLE DE L'ACTIVITÉ DU FEAM PAR LE DÉPARTEMENT	25
5.1 Un contrôle renforcé des villas gérées par le FEAM depuis 2020	25
5.2 Le département n'a pas réalisé le suivi des suites de l'audit portant sur les ressources humaines du FEAM	26
5.3 Des défaillances dans le contrôle de la capacité à exercer des agents du foyer 26	
6 UNE GESTION BUDGÉTAIRE DU FEAM QUI MANQUE DE RIGUEUR	28
6.1 Un financement du FEAM par le département en baisse mais qui reste important	28
6.2 Autorité de tarification, le département dispose d'un large pouvoir d'appréciation et d'orientation sur le budget du FEAM.....	30
6.2.1 Les compétences dévolues au foyer et à l'autorité de tarification en matière budgétaire	30
6.2.2 L'adoption tardive du budget exécutoire et le non-respect du calendrier budgétaire réglementaire	31
6.2.3 L'affectation du résultat	32
6.2.4 Un dialogue de gestion perfectible	32
6.3 L'adoption tardive d'un programme pluriannuel d'investissement	33
7 LE TRANSFERT DE PATRIMOINE DU FEAM AU DÉPARTEMENT	34
7.1 Le département était informé de la vétusté du patrimoine du FEAM.....	34
7.1.1 Un patrimoine connu comme vétuste	34
7.1.2 Des manquements en matière de sécurité des bâtiments.....	36
7.1.3 Une maintenance défaillante	37
7.1.4 Un mobilier parfois insuffisant et inadapté à l'accueil de mineurs dans les villas	37
7.2 Le patrimoine depuis le transfert.....	38
7.2.1 Un transfert de patrimoine tardif et mal préparé	38
7.2.2 Une amélioration notable de l'état des locaux	39
ANNEXE	41
Annexe. Principales irrégularités constatées par l'audit portant sur les ressources humaines du FEAM.....	42

SYNTHÈSE

Les départements concourent majoritairement à la mise en œuvre d'actions décidées dans le cadre de la politique de protection de l'enfance. À ce titre, le président du conseil départemental est chargé d'exercer une action sociale préventive auprès des familles dont les conditions d'existence risquent de mettre en danger la santé, la sécurité, la moralité ou l'éducation de leurs enfants. Il lui appartient de mettre en place des structures d'accueil d'urgence et d'organiser le parcours des mineurs accueillis.

Le département des Alpes-Maritimes a fait le choix de séparer la prise en charge des mineurs non accompagnés (MNA) de celle des autres mineurs vulnérables. L'accueil d'urgence de ces derniers est notamment assuré par le foyer de l'enfance des Alpes-Maritimes (FEAM), établissement public autonome dont le directeur est nommé par le président du conseil départemental depuis 2022.

Autorité de tutelle et de tarification, le département des Alpes-Maritimes dispose de prérogatives importantes pour la gouvernance, les orientations budgétaires et l'organisation de l'activité du foyer.

La collectivité ne respecte pas entièrement les obligations qui lui sont imposées par le code de l'action sociale et des familles (CASF) concernant la prise en charge des enfants. Ainsi, tous les mineurs confiés au foyer ne disposent pas d'un projet pour l'enfant (PPE), rendu obligatoire par la loi pour chaque mineur bénéficiant d'une prestation de l'aide sociale à l'enfance ou d'une mesure de protection judiciaire. La chambre relève également le manque d'outils adaptés pour suivre et organiser la prise en charge des enfants.

Le département porte une stratégie volontariste de réduction du nombre de places d'accueil d'urgence au sein du foyer. En effet, le schéma départemental de l'enfance 2022-2026 a posé les bases d'une restructuration de l'offre d'accueil des enfants au titre de la protection de l'enfance notamment pour tenir compte de l'augmentation des enfants présentant des troubles psychiques ou des situations de handicap.

Toutefois, la réduction du nombre de places d'accueil d'urgence gérées par le FEAM paraît trop importante au regard des besoins réels du territoire et soulève la question de la capacité du département à protéger l'ensemble des mineurs vulnérables.

Le département a manqué à plusieurs de ses obligations en matière budgétaire, en lien avec le foyer de l'enfance. Il ne respecte pas le calendrier réglementaire, ni les dispositions relatives à l'organisation du dialogue de gestion. De même, aucune stratégie pluriannuelle d'investissement concertée n'a pu aboutir avant fin 2023 alors que la collectivité était alertée depuis longtemps sur la vétusté des villas dans lesquelles sont accueillis les mineurs. Pourtant, le foyer disposait d'une réserve d'investissement importante qui aurait permis de financer les travaux indispensables. Le département a préféré opérer une reprise du patrimoine du foyer.

À la suite des différents contrôles et audits menés depuis 2020, le département a demandé au FEAM d'engager un projet de transformation. Un plan a été adopté fin 2023 par le conseil départemental et le conseil d'administration du foyer de l'enfance.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : Établir un projet pour l'enfant pour chaque mineur accueilli au titre de la protection de l'enfance.

Recommandation n° 2. : Se doter d'outils informatiques et de pilotage et de suivi pour améliorer la prise en charge des enfants.

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion du département des Alpes-Maritimes, dans le cadre de ses relations avec le foyer de l'enfance des Alpes-Maritimes (FEAM), porte sur les exercices 2018 et suivants.

Le contrôle a été ouvert par lettre de la présidente de la chambre du 14 avril 2023 adressée à M. Charles-Ange Ginésy, président du conseil départemental, unique ordonnateur en fonction durant la période sous contrôle.

Le rapport d'observations provisoires a été adressé à l'ordonnateur qui en a accusé réception le 29 décembre 2023. Des extraits du rapport ont été transmis aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

Après avoir examiné les réponses dont elle a été destinataire, la chambre a arrêté le 6 mars 2024, les observations définitives ci-après qui portent principalement sur les relations entre le département et l'établissement, dans le cadre de leurs prérogatives respectives.

1 LA PROTECTION DE L'ENFANCE EST UNE COMPÉTENCE DU DÉPARTEMENT

1.1 L'accueil d'urgence a été confié au foyer de l'enfance

En application des articles L. 112-3 et L. 221-2 du code de l'action sociale et des familles (CASF), la politique de protection de l'enfance qui vise notamment à garantir la prise en compte des besoins fondamentaux de l'enfant dans le respect de ses droits, est une compétence du département. Il appartient au président du conseil départemental d'organiser notamment l'accueil d'urgence, la prise en charge et l'hébergement des enfants confiés par leur famille ou par mesure judiciaire.

Les différentes modalités de placement des enfants à l'aide sociale à l'enfance

1° Les mesures administratives de placement : un mineur qui ne peut demeurer dans son milieu de vie habituel ou qui nécessite un accueil spécialisé peut être confié au service de l'aide sociale à l'enfance (ASE) sur décision du président du conseil départemental, à la demande ou en accord avec la famille. Les jeunes majeurs ou mineurs émancipés éprouvant des difficultés d'insertion sociale, faute de ressources ou de soutien familial suffisant, peuvent également bénéficier d'une prise en charge par le service de l'ASE, appelée accueil provisoire de jeune majeur. Enfin, les pupilles de l'État sont aussi confiés au service de l'ASE. Ces différentes situations sont regroupées sous le terme de mesures administratives de placement.

2° Les mesures judiciaires de placement sont décidées par le juge des enfants. Le mineur est alors confié au service de l'ASE qui détermine les modalités de son placement. Ces mesures recouvrent diverses situations : placement au titre de l'assistance éducative, délégation de l'autorité parentale à l'ASE, retrait partiel de l'autorité parentale, tutelle d'État déferée à l'ASE ou en application de l'ordonnance de 1945 relative à l'enfance délinquante (de manière provisoire ou pour les mineurs de moins de 13 ans).

3° Les placements directs sont effectués par le juge des enfants. Le service de l'ASE doit alors financer l'accueil du mineur mais ne décide pas des modalités de placement. Il peut s'agir d'un placement auprès d'un établissement ou auprès d'un tiers digne de confiance, ou encore d'une délégation de l'autorité parentale à un particulier ou à un établissement.

(Source : <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr>).

Le département est également l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'ouverture et d'exploitation des établissements sociaux et médico-sociaux intervenant en matière de protection de l'enfance. Le CASF lui confère un pouvoir de contrôle sur ces établissements.

Les différents types d'établissements relevant de l'aide sociale à l'enfance

Les maisons d'enfants à caractère social (MECS) sont les héritières des orphelinats. Elles accueillent des enfants et des adolescents dont les familles ne peuvent assumer la charge et l'éducation à la suite de difficultés momentanées ou durables.

Les foyers de l'enfance hébergent, à tout moment, tout mineur en situation difficile nécessitant une aide d'urgence. Ces lieux d'observation et d'évaluation permettent de préparer une orientation du mineur (retour à la famille, placement en famille d'accueil, placement en établissement, adoption).

Les pouponnières à caractère social reçoivent des enfants de la naissance à trois ans, qui ne peuvent rester au sein de leur famille ou bénéficier d'un placement familial surveillé. Les villages d'enfants prennent en charge des frères et sœurs dans un cadre de type familial avec des éducateurs familiaux qui s'occupent, chacun, en particulier d'une ou de deux fratries. Les lieux de vie et d'accueil offrent une prise en charge de type familial à des jeunes en grande difficulté. Ils constituent le milieu de vie habituel des jeunes et des permanents éducatifs.

Les placements peuvent également avoir lieu en établissement sanitaire ou en établissement médico-social d'éducation spéciale (institut médico-éducatif [IME] ; institut thérapeutique, éducatif et pédagogique [ITEP]).

Source : direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES).

Le département des Alpes-Maritimes a confié l'accueil d'urgence au FEAM pour les enfants âgés de trois à 18 ans et depuis 2022, de deux ans et demi à 18 ans¹. La collectivité en est l'autorité de tutelle et de tarification.

L'article L. 212-1 du CASF laisse aux départements le choix du statut juridique des foyers de l'enfance. Lorsque ces foyers relèvent d'une gestion publique, ils peuvent être constitués sous la forme d'un budget annexe de la collectivité ou sous forme d'un établissement public autonome. C'est sous cette forme que le FEAM a été créé en 1996.

Les mineurs non accompagnés (MNA)² présentent des besoins spécifiques et bénéficient de droits qui leur sont garantis par l'article R. 221-11 du CASF. Leur nombre a fortement augmenté dans les Alpes-Maritimes durant les dernières années (2 238 entrées en 2018 et 4 908 en 2022).

Le département a choisi d'organiser la prise en charge des MNA parallèlement à celle des autres enfants relevant de la politique de l'enfance, en confiant à des structures spécifiques leur accueil. Jusque fin 2021, le FEAM participait à cette prise en charge dans les locaux du CIV pour les garçons de plus de 13 ans. Les MNA filles et garçons de moins de 13 ans étaient accueillis dans les villas.

¹ Deux pouponnières, des structures dédiées aux mineurs non accompagnés et des assistants familiaux spécialisés participent également à l'accueil d'urgence.

² Les MNA désignent la population des mineurs de nationalité étrangère se trouvant sur le territoire français sans adulte responsable et dont la situation a fait l'objet d'une évaluation, conduite par le conseil départemental, concluant à l'âge du jeune et à l'isolement familial (décret n° 2016-840 du 24 juin 2016). Les articles L. 112-3 et L. 221-2-2 du CASF font référence à la notion de « mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille » et précisent qu'ils entrent dans le droit commun de la protection de l'enfance et relèvent donc à ce titre de la compétence des départements (Source : DREES, enquête Aide sociale).

1.2 Le schéma d'organisation sociale et médico-sociale

En application des articles L. 312-4 et L. 312-5 du CASF, les départements sont tenus de se doter d'un schéma d'organisation sociale et médico-sociale établis pour une période maximale de cinq ans en cohérence avec le schéma régional de santé. Ces schémas déterminent notamment « *les perspectives et les objectifs de développement de l'offre sociale et médico-sociale et, notamment, ceux nécessitant des interventions sous forme de création, transformation ou suppression d'établissements et services [...]* » et définissent (depuis 2022) « *[...] la stratégie de prévention des risques de maltraitance dans les établissements, services et lieux de vie [...]* ».

Le département des Alpes-Maritimes a respecté cette obligation et s'est doté de deux schémas successifs de protection de l'enfance respectivement pour les périodes 2016 à 2020 et 2022 à 2026.

La question de l'accueil d'urgence n'était pas abordée dans le schéma 2016 à 2020, qui ne comportait aucune estimation des besoins y afférents. Au contraire, le schéma de l'enfance relatif à la période 2022-2026 consacre une fiche action à l'accueil d'urgence (« *inscrire l'accueil d'urgence dans un parcours global* »). D'après le département, il s'agit de « *passer d'une logique de gestion des places à une logique de cohérence de l'accompagnement* ». Pourtant, les décisions du département concernant l'accueil des mineurs fragiles par le FEAM ont essentiellement porté sur le nombre de places.

Le schéma départemental de l'enfance 2022-2026 a en effet posé les bases d'une restructuration de l'offre d'accueil des enfants accueillis au titre de la protection de l'enfance notamment pour tenir compte de l'évolution des profils des enfants accueillis au sein du FEAM et de l'augmentation des enfants présentant des troubles psychiques ou des situations de handicap.

Cette restructuration comporte trois axes : inscrire l'accueil d'urgence dans un parcours global dans la protection de l'enfant (dimension, perspectives) ; éviter les ruptures et fédérer les accompagnements dans un dispositif diversifié ; développer une offre adaptée et innovante à destination des enfants en situation de handicap ou de troubles du comportement³. Elle se traduit par une réduction du nombre de places d'accueil au sein du foyer de l'enfance, qui doit être compensée, selon le département, par le développement d'une offre spécifique d'accueil des enfants présentant des troubles psychiques ou des situations, et la création d'une équipe mobile de pédopsychiatrie qui intervient dans les structures d'accueil des enfants et notamment au sein du foyer de l'enfance.

En 2023, le département a ainsi ouvert de nouvelles structures, dont deux maisons d'enfants à caractère social (MECS) thérapeutiques. Treize mineurs précédemment accueillis au FEAM y ont été pris en charge.

³ Schéma départemental de l'enfance 2022-2026.

La collectivité prévoit l'ouverture d'une troisième MECS à visée thérapeutique pour une dizaine de places, l'ouverture d'une maison d'enfants à caractère social à Nice pour accueillir des mineurs âgés de deux à six ans (12 places), l'ouverture d'une MECS pour jeunes filles mineures non accompagnées âgées de 12 à 17 ans, accompagnées ou non d'enfants en bas âge (40 places) et la création de 100 places de placement à domicile. Une augmentation de l'offre d'accueil est également prévue à destination des enfants de moins de trois ans, des mineurs porteurs de troubles, des mineurs faisant partie de fratries (projet d'extension d'un dispositif existant), des mineurs nécessitant des séjours d'apaisement et des mineurs de retour de zone de guerre.

1.3 La place du FEAM dans le dispositif départemental de protection de l'enfance

Le foyer de l'enfance des Alpes-Maritimes est chargé par le département de l'accueil d'urgence des enfants de deux ans et demi à 18 ans. Après une période d'observation des enfants, il propose des modalités de prise en charge aux services spécialisés du département, seuls compétents pour le choix d'orientation. Ce sont ces derniers ou le juge des enfants qui décident en dernier ressort du choix de la prise en charge à compter de la fin de l'accueil d'urgence.

Le foyer accueille les mineurs qui lui sont confiés par l'ASE au sein de villas réparties dans plusieurs communes des Alpes-Maritimes. Le nombre de villas utilisées par le FEAM a évolué au cours de la période contrôlée. Le foyer a géré jusqu'à 12 villas. Certaines (Paradisio, Robini, Parenthèse) ainsi que le CIV qui hébergeait spécifiquement les MNA, n'accueillent désormais plus de mineurs du foyer de l'enfance.

Le nombre de places d'accueil d'urgence au sein du foyer a connu entre 2018 et 2023 une dynamique différente de celle des places d'accueil des mineurs dans les Alpes Maritimes, toutes structures confondues. Ainsi, alors que le foyer représentait en 2018 un cinquième des places en structure, il n'en représente plus courant 2023 qu'un dixième.

Le nombre d'enfants accueillis par le foyer à la demande du département varie chaque année. Il a connu une forte hausse sur les deux exercices 2021 et 2022. Dans la mesure où le département ne dispose pas de données en flux permettant de comptabiliser l'ensemble des enfants confiés chaque année à l'aide sociale à l'enfance, les comparaisons entre les données du foyer et les données transmises par le département sont fragiles.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les départements concourent majoritairement à la mise en œuvre d'actions décidées dans le cadre de la politique de protection de l'enfance. Il appartient au président du conseil départemental d'organiser l'accueil d'urgence, la prise en charge et l'hébergement des enfants confiés par leur famille ou par mesure judiciaire.

Établissement public sous tutelle du département, le FEAM est chargé de cet accueil d'urgence de certains enfants en difficulté ou en danger. Il accueille les mineurs dans des villas réparties dans plusieurs communes des Alpes-Maritimes. Depuis fin 2021, il n'accueille plus les mineurs non accompagnés, au sein des locaux du centre international de Valbonne (CIV).

Le schéma départemental de l'enfance 2022-2026 a posé les bases d'une restructuration de l'offre d'accueil des enfants accueillis au titre de la protection de l'enfance notamment avec l'ouverture de MECS thérapeutiques.

2 L'EXERCICE DE LA TUTELLE DU DÉPARTEMENT DANS LA GOUVERNANCE ET L'ORGANISATION DU FOYER

2.1 Le rôle du département dans la gouvernance du foyer

2.1.1 Le poids du département dans le conseil d'administration

Le foyer de l'enfance est administré par un conseil d'administration, assisté par un directeur, dont la composition effective durant la période de contrôle apparaît conforme aux dispositions en vigueur du CASF⁴ mais ne respecte pas complètement les statuts de l'établissement, demeurés inchangés depuis 1997. La chambre prend note de l'engagement de la présidente du conseil d'administration du foyer à actualiser les statuts du FEAM.

Durant la période contrôlée, le conseil d'administration du foyer a connu trois présidents successifs. Sa composition a été modifiée à plusieurs reprises.

En application de l'article R. 315-6 du CASF, six des 13 membres du conseil d'administration du FEAM sont des représentants du département. En outre, le président du conseil départemental, ou son représentant, préside de droit le conseil d'administration. Enfin, le département nomme les deux personnalités qualifiées et les deux représentants des personnes accueillies dans l'établissement.

Le quorum a été atteint à toutes les réunions du conseil d'administration, malgré les absences répétées de certains membres.

⁴ Articles L. 315-8 et R. 315-6 du CASF.

Des représentants des services du département participent régulièrement aux réunions du conseil d'administration. En ce sens, le département apparaît pleinement informé des points évoqués lors des réunions du conseil d'administration et des débats qui s'y déroulent. En avril 2023, le département a aussi demandé au foyer d'être informé préalablement des projets d'ordre du jour des réunions du conseil d'administration du foyer.

Le FEAM s'est doté d'un règlement intérieur en octobre 2023. Alors qu'il doit se réunir un minimum de quatre fois par an, le conseil d'administration du foyer ne s'est réuni que trois fois lors de trois exercices (2018, 2019 et 2022).

Par ailleurs, l'examen des procès-verbaux des réunions du conseil d'administration montre que l'instance ne se prononce pas sur l'ensemble des thématiques relevant de sa compétence, telles que définies par l'article L. 315-12 du CASF.

Par exemple, le conseil d'administration n'est pas informé des actions en justice portées par le foyer ou engagées par des tiers à l'encontre du foyer (dont 53 contentieux entre le foyer et ses agents, au cours de la période 2018-2023). De même, les procès-verbaux du conseil d'administration n'abordent pas systématiquement les suites données par le foyer aux contrôles réalisés sur les différentes villas, alors même que ceux-ci conduisent à l'adoption par le foyer de décisions affectant l'organisation ou l'activité de l'établissement.

De plus, l'adoption de certaines délibérations a pris du retard en raison de désaccords entre les membres du conseil d'administration. Ainsi, la présentation de la délibération portant règlement intérieur du conseil d'administration prévue en 2022 a été reportée faute d'accord sur un article prévoyant la sollicitation du département pour l'organisation des visites des villas par les membres du conseil d'administration.

La présentation du budget exécutoire 2023 au conseil d'administration a été reporté à octobre 2023 alors que l'arrêté de tarification a été adopté par le département le 26 mai 2023.

En 2023, le conseil d'administration du foyer s'est opposé à la réduction des effectifs proposée par le foyer en raison de la fermeture des villas Robini et Parenthèse et du transfert du patrimoine immobilier. La réduction proposée portait sur la suppression de 16 postes équivalents temps plein (ETP). Un report du vote de cet ajustement d'effectif à la réunion d'avril 2023 était prévu mais le département s'est opposé à l'inscription de ce sujet à la séance du 27 avril 2023, en raison de la « *sensibilité du sujet* ». L'intervention du département relative aux ordres du jour des réunions du conseil d'administration excède les prérogatives qui lui sont attribuées par le CASF.

2.1.2 Le directeur du foyer, un ordonnateur désormais placé sous l'autorité hiérarchique du président du conseil départemental

Le foyer est dirigé par un directeur qui exerce les fonctions d'ordonnateur. Depuis 2018, l'établissement a été dirigé successivement par un directeur, nommé par arrêté du 1^{er} octobre 2009, et maintenu en fonction jusqu'au 15 juillet 2020 après ses 66 ans, sur avis favorable du président du conseil départemental, et par une directrice nommée par intérim à compter du 16 juillet 2020, puis directrice en titre à compter du 1^{er} septembre 2020.

Jusqu'en 2022, les directeurs des foyers de l'enfance constitués sous forme d'établissement public étaient nommés par l'autorité compétente de l'État, après avis du président du conseil d'administration, et relevaient de la fonction publique hospitalière.

Depuis, la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (dite loi 3DS), les directeurs de foyers de l'enfance sont nommés par le président du conseil départemental. Les fonctionnaires exerçant les fonctions de directeurs doivent ainsi être détachés dans les cadres d'emplois équivalents de la fonction publique territoriale (FPT) au plus tard un an à compter de la date de publication de la loi.

La directrice, qui avait été nommée par le centre national de gestion en août 2020, a donc fait l'objet d'un détachement sur le grade d'administrateur territorial auprès du département des Alpes-Maritimes, en qualité de directrice du foyer de l'enfance, à compter du 22 février 2023.

Le département a limité la durée de ce détachement à une seule année. À la suite du départ de la directrice le 18 janvier 2024, le président du conseil départemental a nommé l'adjoint au directeur de l'enfance du département en qualité de directeur du foyer de l'enfance par intérim à compter du 19 janvier 2024.

2.2 Le rôle du département dans l'organisation du foyer

En application de l'article L. 313-11 du CASF et des orientations du schéma de l'enfance 2016-2020, le foyer et le département ont conclu un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM) pour les exercices 2015 à 2017. Celui-ci fixait trois objectifs stratégiques : améliorer le service rendu aux personnes prises en charge par le foyer ; améliorer la gestion du FEAM et des ressources humaines ; optimiser la gestion budgétaire et financière du FEAM. Ces derniers étaient déclinés en sept objectifs opérationnels.

Le contrat était également porteur d'un projet stratégique immobilier, visant à réduire le nombre de sites exploités de 15 à 11, avec un objectif de 170 places d'accueil, et à maximiser les économies d'échelles par le regroupement de trois villas sur un même site. Tous les objectifs fixés dans ce CPOM n'ont pas été atteints (réduction de 10 % de la dotation budgétaire, réduction de la durée moyenne de séjour des enfants, réduction du taux d'absentéisme, réalisation du plan stratégique immobilier). Les propositions élaborées par le directeur du foyer pour le CPOM suivant, couvrant la période 2018-2020, n'ont pas reçu de suites.

En 2019 et en 2020, le département a chargé un cabinet de conseil de l'accompagner dans la réflexion partenariale avec le foyer sur l'élaboration d'un nouveau CPOM. Ce dernier n'a pas été adopté et en 2023, le département a confié au même cabinet de conseil une nouvelle mission consistant en « *[l']accompagnement à la restructuration du FEAM* ». Prévues initialement pour six mois, la mission a été prolongée.

Pourtant, les objectifs du projet du nouveau CPOM (à savoir la transformation de l'offre et la réduction du coût unitaire journalier) avaient été présentés dès 2019 lors des comités de pilotage d'août et septembre, et validés dès le 6 mars 2020 par le conseil d'administration du foyer, réuni en séance extraordinaire. Mais, la date de signature du CPOM a été continuellement reportée, sans que le département n'apporte de justification à ce report, notamment en ce qui concerne la réduction capacitaire qui figure explicitement dans les lettres de mission remises à la directrice du foyer par le département en 2020 et 2023.

Le département a invoqué la crise sanitaire et la survenance de nombreux événements indésirables graves qui ont suspendu les réflexions relatives au nouveau CPOM. La chambre observe cependant que les éléments nécessaires à la signature du CPOM figuraient déjà dans les travaux et comptes-rendus de réunions de 2019 et 2020. Le cabinet de conseil proposait même dès 2019 d'engager une réflexion à long terme, dans le cadre de deux CPOM successifs, avec un premier CPOM porteur d'un plan pluriannuel d'investissement « *de modernisation intérieure* » des villas.

En conséquence, en se privant d'une contractualisation avec le foyer, le département a manqué une occasion d'améliorer et de préciser l'exercice de son pouvoir de tarification et de tutelle.

À la suite des différents contrôles et audits menés lors du changement de directeur, le département a demandé au foyer d'engager un « projet de transformation ». Ce projet a fait l'objet d'une présentation aux membres du conseil d'administration le 1^{er} juillet 2020, et a été formalisé dans les lettres de missions successives adressées par le département à la nouvelle directrice du foyer.

En 2020, la lettre de mission confiée par le département à la directrice, élaborée à la suite de l'audit, portait essentiellement sur la gestion des ressources humaines et le management du foyer (élaboration d'un nouvel organigramme, nomination d'un directeur des ressources humaines et suspension de l'agent initialement chargé de la gestion des ressources humaines, recours à un avocat spécialisé en droit du travail pour la résolution des situations individuelles susceptibles de mettre en péril la prise en charge des enfants confiés). En 2023, à l'occasion du détachement de la directrice du foyer au sein des effectifs départementaux, la lettre de mission a été enrichie d'éléments relatifs à l'activité du foyer et enjoint la directrice de produire un plan formalisé de transformation avant la fin du premier trimestre 2023.

Le plan de transformation du foyer de l'enfance a finalement été adopté le 6 octobre 2023 par le conseil départemental des Alpes-Maritimes et le 7 décembre 2023 par le conseil d'administration du foyer, selon quatre axes :

- évolution de l'offre d'accueil d'urgence : l'objectif est une capacité d'accueil de 107 places au FEAM en 2028. Le foyer est recentré sur le dispositif d'urgence qui est lui-même évalué à six mois. La fermeture de la villa Beluga est actée, sans date de fixée car conditionnée à la création de nouvelles places ;

- ingénierie du processus d'accueil : la prise en charge des mineurs doit s'améliorer grâce à une démarche qualitative, en concertation avec les services du département ;

- projet de transformation immobilière : un plan pluriannuel d'investissement 2023-2027 a été élaboré et les crédits correspondants ont été inscrits au budget départemental à hauteur de 6,74 millions d'euros (M€), dont 2,6 M€ pour la réalisation d'un équipement structurant regroupant plusieurs villas ;

- ressources humaines : les effectifs du foyer doivent s'adapter progressivement à l'offre capacitaire. Le redéploiement des effectifs, les mobilités internes et les départs en retraite doivent permettre d'atteindre un effectif inférieur à 200 agents en équivalent temps plein (ETP) selon la délibération départementale, de 173,5 ETP selon celle du foyer. Le prix de journée serait ainsi compris entre 250 et 300 €.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Autorité de tutelle du FEAM, le département dispose d'un pouvoir important dans le pilotage et l'organisation du foyer. Durant les derniers exercices, les tensions apparues au sein du conseil d'administration du FEAM, entre le foyer et le département, ont complexifié le pilotage du foyer.

Le plan de transformation de l'établissement a été adopté fin 2023.

3 LES DÉCISIONS DU DÉPARTEMENT CONCERNANT L'ACTIVITÉ DU FEAM

3.1 Une forte baisse de l'activité

Le FEAM a vu sa capacité d'accueil réduite à compter de 2020. Le nombre total de places d'accueil a ainsi diminué de moitié, passant de 226 places autorisées en 2018 à 115 en 2023, en raison de la fin de l'accueil par le foyer de 52 MNA au sein du CIV, et de la fermeture définitive des studios et de plusieurs villas (Paradiso, Robini et Parenthèse). Hors MNA, la réduction du nombre de places autorisées est d'un tiers (34 %).

Le nombre de sites gérés par le foyer a été réduit, passant de 25 en 2018 (12 villas, 12 appartements, le CIV) à neuf villas (arrêté du 31 janvier 2023).

Le conseil d'administration a été informé régulièrement de ces évolutions, sur lesquelles il a été appelé à se prononcer. En mars 2021, il a ainsi validé la résiliation des derniers baux relatifs aux studios, et en octobre 2021 le transfert de gestion du CIV à une association. Il a été informé a posteriori en septembre 2022 de la réduction du nombre de places, mais il ne s'est pas prononcé sur la modification des autorisations des établissements intervenue par arrêté du département du 8 août 2022. Le conseil d'administration a également été prévenu de la fermeture provisoire de la villa Parenthèse quelques jours après la publication de l'arrêté correspondant.

L'activité du foyer, mesurée en nombre de journée-accueil enfant, est ainsi passée de 74 122 en 2018 à 45 056 en 2022, soit une réduction de 39 %.

Tableau n° 1 : Évolution de l'activité du foyer (y compris accueil de mineurs non accompagnés)

	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution 2018- 2022
<i>Journées prévisionnelles totales selon les arrêtés de tarification (1)</i>	82 490	82 490	78 110	74 095	50 735	- 38 %
<i>Journées réelles selon les rapports d'activités (2)</i>	74 122	73 871	64 867	61 528	45 056	- 39 %
<i>Taux d'occupation (1/2)</i>	89,86 %	89,55 %	83,05 %	83,04 %	90,65 % ⁵	/

Source : rapports d'activité du foyer.

Certaines journées sont réalisées pour le compte d'autres départements, mais la part de cet l'accueil est limitée (de 0,7 à 3,3 % de l'activité du foyer selon les années, en incluant la procédure de rapatriements⁶).

3.2 Une réduction du nombre de places d'accueil d'urgence demandée par le département

3.2.1 Une capacité d'accueil d'urgence plus faible dans les Alpes-Maritimes que dans le reste de la France métropolitaine

L'analyse de la politique d'accueil d'urgence des mineurs en danger dans les Alpes-Maritimes se heurte à l'absence de données comparatives fiables.

Les comparaisons réalisées à partir des dernières données disponibles publiées par la DREES montrent que le nombre de places en foyer par enfants confiés à l'ASE est plus faible dans les Alpes-Maritimes qu'en France métropolitaine. Ce nombre est cependant plus élevé que le ratio constaté en Provence-Alpes-Côte d'Azur, tous départements confondus⁷.

⁵ Taux calculé par le foyer en tenant compte des modifications du nombre de places réelles en raison de fermeture de villas.

⁶ Le foyer accueille provisoirement certains mineurs qui résident habituellement dans d'autres départements. En lien avec les services du département des Alpes-Maritimes, il organise leur « rapatriement » vers leur département d'origine, dans des délais variables, en fonction des besoins des enfants concernés.

⁷ Le ratio repose sur une comparaison imparfaite, dans la mesure où il rapporte le nombre d'enfants accueillis au 31 décembre 2020 au nombre de places au 31 décembre 2021.

Tableau n° 2 : Nombre de places en foyer de l'enfance rapportée au nombre d'enfants confiés à l'ASE et accueillis en établissement

	Provence-Alpes Côte d'Azur	Alpes-Maritimes	France métropolitaine
Nombre d'enfants confiés à l'ASE et accueillis en établissement (au 31 décembre 2020) ⁸⁹	5 964	1 042	71 367
Nombre de places en foyers de l'enfance (au 31 décembre 2021)	677	174	15 040
Nombre de places en foyer de l'enfance / nombre d'enfants confiés à l'ASE et accueillis en établissement	0,114	0,167	0,211

Source : DREES¹⁰.

Ces données sont cependant contestées par le département, au motif que la DREES comptabiliserait en double certains enfants, bénéficiaires de plusieurs mesures. De fait, le département ne recense qu'environ 1 500 enfants chaque année confiés à l'aide sociale départementale, alors que la DREES en dénombre entre 1 790 et 2 240 selon les années.

3.2.2 Un nombre d'enfants accueillis constamment inférieur aux demandes

Les rapports d'activité successifs du FEAM indiquent que le nombre de demandes d'accueil d'enfants au sein du foyer est supérieur au nombre réel d'accueils pris en charge par le foyer, bien que l'écart tende à se réduire à compter de 2020. Durant les exercices 2018 à 2023, le foyer a été sollicité pour 4 398 accueils d'enfants, mais n'a pu répondre favorablement que dans 3 123 cas, soit un écart de 1 275 accueils. Malgré la réduction de places d'accueil au sein du foyer, la capacité du foyer à répondre aux sollicitations s'est améliorée : le taux de demandes non honorées a été réduit.

Le département n'identifie quant à lui que 752 demandes d'accueil n'ayant pu aboutir faute de place, entre 2018 et 2023, sans expliquer l'écart constaté. La collectivité a cependant reconnu ne pas disposer de données en flux, mais seulement en stocks à une date donnée, concernant les mineurs accueillis au titre de l'ASE.

⁸ Source : DREES, Les mesures d'aide sociale à l'enfance de 1996 à 2021.

⁹ Une partie des enfants confiés à l'ASE ne font pas l'objet d'un placement en établissement.

¹⁰ Source : DREES, Les mesures d'aide sociale à l'enfance de 1996 à 2021.

3.2.3 Des enfants présentant des besoins spécifiques d'accueil

Cet écart montre que le foyer n'est pas en mesure de répondre aux besoins du territoire, malgré des taux d'occupation inférieurs à 100 %.

Tableau n° 3 : Taux d'occupation du foyer (en %)

2018	2019	2020	2021	2022
89,86	89,55	83,05	83,04	90,65

Source : rapports d'activité du foyer.

Les difficultés d'accueil peuvent exister pour certains publics mais le foyer n'est pas en mesure de déroger aux autorisations d'exploitation propres à chaque villa. Ainsi, le FEAM peut refuser l'accueil de certains enfants, tout en disposant de lits vacants réservés à d'autres enfants. Par ailleurs, les catégories d'âge pour lesquels les besoins sont supérieurs aux capacités d'accueil du foyer évoluent selon les exercices considérés. Ainsi, en 2019, le foyer relevait que les refus étaient proportionnellement plus nombreux pour les mineurs âgés de 11 à 13 ans, faute de place pour les préadolescents. En 2022, ce sont les demandes d'accueil d'enfants de trois à neuf ans qui se sont heurtées à la capacité d'accueil limitée du foyer. Le département indique cependant avoir pu répondre à toutes les demandes de placement en internat.

Dans ces conditions, le taux d'occupation du foyer ne permet pas d'appréhender précisément la réalité des tensions constatées en matière de besoin d'accueil d'urgence. La chambre engage le foyer et le département à se doter d'indicateurs partagés plus précis, permettant l'analyse des besoins et des tensions sur l'accueil pour l'ensemble des publics concernés.

Par ailleurs, le département comptait en 2018 et 2019 un déficit de places adaptées aux besoins spécifiques des enfants qui était compensé par des placements hors département d'un peu plus de 300 enfants depuis 2018 jusqu'au printemps 2023¹¹. Ces placements ont lieu dans des structures d'accueil variées et sont liés soit aux besoins de certains enfants qui nécessitent un projet pédagogique éducatif spécifique, soit un parcours de soins adapté qui existe peu ou pas dans les Alpes-Maritimes.

Le département reconnaît un déficit sur les places d'accueil d'urgence, qu'il s'explique notamment par l'accueil sur le long terme au sein du FEAM d'enfants ne relevant pas de l'urgence mais plutôt d'une offre d'accueil spécifique en termes de prise en charge de troubles ou de handicap. Il admet également connaître des tensions particulières sur l'accueil des enfants de moins de six ans.

¹¹ 68 enfants en 2018, 59 en 2019, 53 en 2020, 45 en 2021, 44 en 2022, et 40 sur le début de l'exercice 2023.

Ces difficultés sont anciennes, puisque le département identifiait en 2017-2018, 32 mineurs bénéficiaires d'une mesure de la maison départementale des personnes handicapées (MDPH), et 33 mineurs (dont 15 avec mesure MDPH) faisant l'objet d'hospitalisations récurrentes liées à des pathologies chroniques sans prise en charge adaptée. Vingt-huit jeunes accueillis au FEAM faisaient également l'objet d'un suivi pénal par la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ).

Fin mars 2023, le FEAM a recensé 43 enfants sur les 115 hébergés relevant d'autres dispositifs d'accueil. Le foyer a également mentionné le cas d'un jeune majeur de 19 ans et 4 mois, présent au foyer depuis plus de trois ans. Le département considère que seuls 31 enfants auraient dû effectivement relever d'autres institutions, ce qui représentent 27 % des effectifs présents à la date considérée.

Pour faciliter l'orientation des enfants à besoins spécifiques vers les institutions adaptées, le département a mis en place des opérations « flash » à compter de l'été 2020, créé une plateforme centralisée des orientations rattachée à la direction de l'enfance et engagé une diversification de l'accueil.

La durée moyenne d'accueil des enfants demeure cependant élevée au regard notamment de la définition de l'accueil d'urgence retenue par le foyer et le département, comme étant un accueil de 180 jours au maximum. Le président du conseil départemental des Alpes-Maritimes a précisé que le nombre de mineurs restant plus de six mois au FEAM avait diminué, passant de 49 mineurs, soit 39 % des mineurs accueillis en 2021, à 34 mineurs, soit 30 % en 2023.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le département porte une stratégie volontariste de réduction du nombre de places d'accueil d'urgence au sein du foyer qui ne permet pas de répondre aux besoins constatés sur le territoire et participe aux difficultés de prise en charge des mineurs vulnérables.

La réduction des sites gérés par le FEAM assorti d'une diminution équivalente des places d'accueil n'est pas en corrélation avec le besoin d'accueil d'urgence dans les Alpes-Maritimes. Ainsi, le nombre de demandes d'accueil d'enfants au sein du foyer est constamment supérieur au nombre réel d'accueils.

L'ouverture de structures spécialisées d'accueil de moyen et long terme devrait compenser la réduction de places d'accueil d'urgence.

4 UN ACCUEIL DES ENFANTS QUI DOIT ÊTRE AMÉLIORÉ

4.1 Le département ne remplit pas l'ensemble de ses obligations en matière de prise en charge des enfants

4.1.1 De nombreux enfants confiés au foyer ont eu des contacts tardivement avec les agents spécialisés du département

Les services du département sont chargés par la loi de l'orientation des enfants accueillis en urgence au sein du foyer et de la rédaction des rapports de situation prévus à l'article L. 223-5 du CASF. Dans ce cadre, le foyer n'exerce qu'un rôle d'accueil, d'observation et d'évaluation des enfants.

Les enfants accueillis au sein du foyer doivent ainsi disposer d'un référent (éducateur ou assistant social), au sein des services du département. Or, les mineurs rencontrent leur référent dans des délais qui peuvent parfois être longs, plus de six mois après leur arrivée au FEAM.

Les rencontres entre les mineurs et leurs référents ne font pas l'objet d'un suivi dans un outil informatique du département. Le président du conseil départemental s'est engagé à compléter son application métier courant 2024 afin d'améliorer le suivi des mineurs.

4.1.2 Les enfants confiés au foyer ne disposent pas tous d'un projet pour l'enfant

L'article L. 223-1-1 du CASF, précise l'obligation, déjà instaurée par la loi du 5 mars 2007, d'élaborer pour chaque enfant un document unique intitulé « projet pour l'enfant¹² » (PPE), qui vise à garantir son développement physique, psychique, affectif, intellectuel et social. Ce document accompagne le mineur tout au long de son parcours au titre de la protection de l'enfance. Le même code rappelle que la responsabilité de l'élaboration et de l'actualisation de ce document incombe au président du conseil départemental (articles D. 223-12 du CASF et suivants).

Le PPE est le document avec lequel doivent s'articuler le document individuel de prise en charge et le contrat d'accueil, dont la rédaction incombe, en matière d'accueil d'urgence, au foyer.

¹² « Il est établi, pour chaque mineur bénéficiant d'une prestation d'aide sociale à l'enfance, hors aides financières, ou d'une mesure de protection judiciaire, un document unique intitulé « projet pour l'enfant », qui vise à garantir son développement physique, psychique, affectif, intellectuel et social. Ce document accompagne le mineur tout au long de son parcours au titre de la protection de l'enfance [...] ».

Dans le cadre du schéma départemental de l'enfance 2022-2026, le département a reconnu avoir pris un certain retard quant à l'obligation qui lui incombait d'élaboration des PPE pour chacun des enfants accueillis au titre de la protection de l'enfance, puisqu'il reconnaissait ne l'avoir déployé que depuis mars 2019. Il s'engageait cependant à en développer son utilisation systématique. Or, quatre ans plus tard, le département ne respectait toujours pas cette obligation. En effet, près de trois enfants sur quatre ne disposaient pas de PPE¹³.

Par ailleurs, l'existence d'un PPE formalisé n'est pas corrélée à la durée de séjour des enfants puisque plusieurs enfants présents depuis plus d'un an au sein du foyer n'en disposent pas, et ce alors même que l'article D. 223-12 du CASF prescrit l'élaboration du PPE dans un délai de trois mois à compter du début de la prestation ou de la mesure. Le président du conseil départemental a indiqué que 54 % des enfants accueillis au FEAM étaient désormais dotés d'un PPE au 24 janvier 2024 et que son objectif était d'atteindre les 100 % au 31 mars 2024.

Les MNA disposent plus systématiquement d'un PPE car le département en a confié l'élaboration au FEAM. Les services du département adressent au foyer des PPE préremplis de façon plus ou moins complète et rigoureuse comprenant les renseignements administratifs concernant les MNA, de façon à ce que le foyer puisse établir le PPE qui est ensuite validé par le département.

L'absence du PPE rend complexe l'élaboration des autres documents par le foyer (document individuel de prise en charge, rapport d'observation, projet personnalisé, point d'étape, rapport de situation ou d'évaluation).

La chambre engage le département à travailler en collaboration avec le FEAM pour faciliter la communication et la mise à jour des projets pour les enfants.

Recommandation n° 1. : Établir un projet pour l'enfant pour chaque mineur accueilli au titre de la protection de l'enfance.
--

4.1.3 Une procédure d'accueil actualisée récemment

La procédure d'accueil d'urgence était décrite dans un guide méthodologique établi en 2011 et qui n'a pas été mis à jour avant 2024. Il mentionnait des informations devenues erronées car obsolètes et n'évoquait pas certains éléments essentiels comme le projet pour l'enfant. Un nouveau guide sous la forme d'un référentiel de l'accueil au FEAM, élaboré conjointement par les services du foyer et du département, est applicable depuis le 1^{er} février 2024

La procédure d'accueil d'urgence est décrite par un guide méthodologique. Ce guide établi en 2011 n'a pas été mis à jour : il mentionnait des informations devenues erronées car obsolètes et n'évoquait pas certains éléments essentiels comme le projet pour l'enfant. Un nouveau guide sous la forme d'un référentiel de l'accueil au FEAM, élaboré conjointement par les services du foyer et du département, est applicable depuis le 1^{er} février 2024

¹³ 88 %, 73 % et 74 % au 31 mars 2021, 2022 et 2023.

4.1.4 L'utilisation d'un logiciel aux fonctionnalités limitées pour la gestion des demandes d'admission

Pour le traitement des demandes d'admission, le FEAM et le département utilisent le logiciel ORU PACA. Les services départementaux saisissent les demandes d'admissions d'enfants, lesquelles sont traitées par le service enfance du foyer.

Le logiciel, initialement destiné à la gestion des urgences médicales, a été adapté par le département à la protection de l'enfance. Il offre des fonctionnalités de base, qui ne sont pas entièrement exploitées. Ainsi, les services départementaux ne joignent pas systématiquement à leurs demandes les documents nécessaires à la prise en charge par le foyer des enfants. C'est notamment le cas pour les enfants qui sont connus du foyer et qui y ont déjà été accueillis, mais l'absence de pièces justificatives peut également concerner des enfants qui entrent en contact avec le foyer pour la première fois.

Par ailleurs, le logiciel, tel qu'utilisé par le département, ne constitue pas un véritable outil de suivi et de pilotage. Les demandes d'admissions saisies par les services départementaux sont en effet présentées de façon chronologique, quel que soit leur statut (notamment les demandes annulées figurent dans la liste des demandes, au même titre que les autres). Les demandes d'admission complexes qui demandent des échanges entre le département et le foyer, ne peuvent être traitées par l'utilisation seule du logiciel, et donnent lieu à des appels téléphoniques. Le département n'utilise d'ailleurs pas les données enregistrées dans le logiciel pour le suivi et le pilotage de ses demandes.

Le foyer utilise un autre logiciel pour la gestion des flux et des dossiers des enfants.

Le département n'a pas déployé ce logiciel au sein de ses services chargés de la protection de l'enfance. Il souhaite en effet réserver son usage, à titre expérimental, à la prise en charge des mineurs non accompagnés. Ce faisant, il se prive de l'accès direct aux données relatives aux flux d'entrées et sorties, et à l'occupation des lits et des places au sein du foyer. Il est donc contraint de solliciter l'envoi par le foyer, deux fois par semaine, d'un tableau relatif à l'occupation des villas et la liste des mineurs accueillis.

Ces échanges sont chronophages et ne seront plus nécessaires dès lors que le département et le foyer disposeront d'un même logiciel. La chambre prend note de l'engagement du président du conseil départemental à initier le chantier du système d'information de l'accueil d'urgence en 2024 en concertation avec le foyer.

<p>Recommandation n° 2. : Se doter d'outils informatiques et de pilotage et de suivi pour améliorer la prise en charge des enfants.</p>
--

4.2 Les nombreux événements indésirables graves, alertes institutionnelles et signalements préoccupants adressés au département

4.2.1 Les événements indésirables graves

Le foyer est tenu d'informer le département de la survenue de tout « *évènement indésirable grave* » (« *EIG* »), défini comme « *tout dysfonctionnement grave dans leur gestion ou leur organisation susceptible d'affecter la prise en charge des usagers, leur accompagnement ou le respect de leurs droits et de tout évènement ayant pour effet de menacer ou de compromettre la santé, la sécurité ou le bien-être physique ou moral des personnes prises en charge ou accompagnées* », en application de l'article L. 331-8-1 du CASF, et selon la procédure redéfinie en 2020 par le département. Le foyer comptabilise le nombre de mineurs concernés par les EIG (plusieurs mineurs pouvant être concernés par le même), tandis que le département comptabilise le nombre d'EIG. D'après le département, ceux-ci seraient passés de 22 en 2018 à 313 en 2022, après un pic à 395 en 2020.

D'après le service enfance du département, le foyer représente 80 % des EIG remontés par les structures intervenant en matière de protection de l'enfance au sein des Alpes Maritimes. Le nombre d'enfants concernés par des EIG signalés au département par le foyer a beaucoup augmenté passant de 314 en 2021 à 368 en 2022¹⁴. Cette évolution préoccupante n'est expliquée ni par le foyer ni par le département, qui n'en analysent pas les causes.

Au contraire, certains EIG ne sont pas signalés par le FEAM selon le département. Le foyer explique que les signalements font l'objet d'une première mention orale ou écrite au département, puis d'une analyse en interne avant transmission du formulaire dédié, d'où l'existence de certains décalages temporels entre la date de survenue des événements et leur signalement au département. Le foyer s'est fixé un objectif de transmission des EIG dans les 48 heures, mais reconnaît ne pas toujours être en mesure de respecter ce délai, notamment quand les agents concernés sont placés en arrêt maladie ou en accident du travail à la suite de ces événements. Une réflexion doit être engagée afin de simplifier la procédure de signalement et son appropriation par le personnel concerné du FEAM.

Par ailleurs, le foyer ne reçoit pas systématiquement de retour de la part du département quant aux actions engagées par ce dernier à la suite des EIG signalés.

Selon le président du conseil départemental, l'augmentation des EIG est liée à une dégradation de la qualité de prise en charge des mineurs par le foyer. La chambre prend note de l'engagement de l'autorité de tutelle à renforcer les contrôles sur cette prise en charge.

¹⁴ 200 sur les sept premiers mois de l'année 2023, jusqu'au 26 juillet 2023.

4.2.2 Les alertes institutionnelles

Le département enregistre également les alertes relatives aux possibles dysfonctionnements du foyer qui lui sont adressées par d'autres institutions (éducation nationale notamment) ou par les personnes ayant autorité sur les enfants. Le département informe le foyer de ces alertes institutionnelles, en les anonymisant, pour obtenir de plus amples informations sur les faits mentionnés.

Le nombre des alertes institutionnelles a augmenté passant de deux en 2019, à trois respectivement en 2020 et 2021, puis 13 en 2022, sans qu'il soit possible de savoir si leur hausse représente une détérioration de la prise en charge des enfants au sein du foyer et/ou une meilleure connaissance par les usagers et les institutions de l'existence et du rôle du service chargé au sein du département de la collecte et du traitement de ces alertes.

4.2.3 Les informations préoccupantes

Le département doit être alerté « *sur la situation d'un mineur, bénéficiant ou non d'un accompagnement, pouvant laisser craindre que sa santé, sa sécurité ou sa moralité sont en danger ou en risque de l'être ou que les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises ou en risque de l'être* » (article R. 226-2-2 du CASF). Le foyer a transmis 41 informations préoccupantes au département entre 2018 et avril 2023 (19 en 2022). La collectivité a précisé que ces informations préoccupantes ont toutes donné lieu à signalement au Parquet et à traitement par les services du département.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La responsabilité de l'accueil d'urgence des mineurs incombe au département. Le foyer fait partie des opérateurs retenus par celui-ci pour l'exercice de cette mission. Or, la qualité de la prise en charge des enfants par le foyer est dépendante du respect par le département de ses obligations et de ses choix en matière d'organisation et de structuration départementale de l'offre d'accueil pour mineurs vulnérables.

Plusieurs manquements du département en matière de pilotage et de suivi de la prise en charge des enfants ont été mis en évidence. Par ailleurs, l'augmentation depuis 2020 du nombre d'évènements indésirables graves, alertes institutionnelles et signalements préoccupants est révélatrice de dysfonctionnements aux causes multiples que le département doit s'attacher à traiter et à prévenir.

Le plan de transformation du FEAM donne des orientations et définit une feuille de route qui devrait permettre de résoudre les problématiques liées à la qualité de l'accueil d'urgence, à l'état des villas et au calibrage des ressources humaines. La réussite de sa mise en œuvre dépend notamment d'une parfaite collaboration entre la direction du FEAM et du département.

5 LE CONTRÔLE DE L'ACTIVITÉ DU FEAM PAR LE DÉPARTEMENT

5.1 Un contrôle renforcé des villas gérées par le FEAM depuis 2020

Alors que le département n'avait contrôlé qu'une seule villa par an en 2018 et 2019, il a procédé à deux contrôles en 2020 et à cinq contrôles de villas en 2021. Le département est passé à un contrôle tous les ans depuis 2022. La programmation des contrôles a été réalisée par le département « *en fonction des évènements indésirables graves et des dates des derniers contrôles* ».

Le département a également modifié ses méthodes de contrôle. Jusqu'en 2021, il privilégiait des contrôles organisés. Il avait ainsi prévenu l'ancien directeur du foyer de la date prévisionnelle de contrôle de la villa Virginie. Le contrôle de la villa Poulido avait, quant à lui, été diligenté par le département de façon non programmée, à la suite d'une alerte « *sur un fonctionnement en mode dégradé de la villa* ». La collectivité a ensuite généralisé les contrôles inopinés. Cette multiplication des contrôles a été mal perçue par les services du foyer, qui, sans en remettre en cause la nécessité, y ont vu une preuve de défiance.

Jusqu'en 2021, les agents départementaux réalisaient les contrôles dans le cadre d'équipes variées et pluridisciplinaires. En 2021, le département a ponctuellement fait appel à un cabinet de conseil pour réaliser le contrôle de cinq villas. Ces contrôles ont fait l'objet de rapports qui ont été révisés par les services départementaux. Pour quatre d'entre eux, des visites par les services départementaux ont été effectuées en amont, ou à la suite du déplacement des agents du cabinet. Selon le foyer, les salariés du cabinet de conseil se sont rendus seuls dans les villas, ce que confirme le département qui explique avoir été contraint provisoirement de recourir à un prestataire externe, les postes de contrôleurs au sein des services de l'enfance du département étant alors vacants. Depuis, les consultants du cabinet de conseil ne sont plus intervenus, selon le département, qu'en renfort des équipes départementales dédiées aux contrôles, pour apporter leur expertise.

Le département conclut ses rapports de contrôles par des injonctions, des préconisations et des recommandations, lesquelles tiennent compte de l'importance des manquements constatés et hiérarchisent les actions correctrices à mener. Dans les rapports de contrôle, les délais pour la mise en œuvre des actions correctrices sont précisés. Ils varient généralement d'un à six mois, selon les problèmes relevés.

Les observations sont nombreuses et variées. Elles portent sur la prise en charge des enfants (respect de la procédure de déclaration des EIG, circuit du médicament, gestion des dossiers, existence et actualisation des documents obligatoires), sur l'hygiène, l'entretien et le suivi des travaux réalisés dans les locaux (travaux à réaliser, réalisation des contrôles obligatoires et capacité à en attester) ou au management et à la formation des équipes.

Les délais pour la mise en œuvre par le FEAM des actions correctrices sont précisés dans les rapports de contrôle du département. Ils varient généralement d'un à six mois, selon les problèmes relevés. Le département en assure un suivi satisfaisant.

5.2 Le département n'a pas réalisé le suivi des suites de l'audit portant sur les ressources humaines du FEAM

À l'occasion du changement de directeur et à la demande du département, le FEAM a commandé un audit sur les ressources humaines (RH) à un cabinet de conseil. Cet audit a été présenté sous forme de diaporama le 28 octobre 2020 au conseil d'administration. Il met en exergue de nombreuses irrégularités (voir annexe n° 1).

Le département n'a cependant pas demandé les données nominatives relatives aux agents mis en cause. Il n'a donc pas été en mesure de vérifier que les irrégularités avaient bien été corrigées par le foyer de l'enfance.

La collectivité et le FEAM n'ont pas été en mesure d'attester qu'il avait bien été mis fin aux irrégularités constatées.

Le FEAM a expliqué qu'aucun document détaillé relatif à ces situations individuelles irrégulières n'avait été produit par le cabinet de conseil, dans la mesure où ces situations avaient été signalées par la directrice du foyer alors en poste. Or, celle-ci n'a pas été en mesure de fournir tous les éléments nécessaires à la vérification de la réalité des irrégularités ni à leur correction. Le département a indiqué que les données avaient été supprimées des archives du cabinet d'audit.

Aussi, le rapport d'audit RH est peu détaillé. Toutefois, le FEAM et le département se sont appuyés sur ses conclusions afin de justifier une partie des orientations du projet de transformation du foyer (nouvel organigramme, « suspension » de l'agent en charge des ressources humaines, notamment).

5.3 Des défaillances dans le contrôle de la capacité à exercer des agents du foyer

L'article L. 133-6 du CASF interdit l'intervention auprès des mineurs des personnes ayant fait l'objet d'une condamnation pour crimes et délits. La vérification de ces incapacités doit être effectuée par le contrôle du bulletin n° 2 du casier judiciaire ainsi que par la vérification de la non-inscription des personnes au fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (FIJAIS). Le département exige également la vérification par les opérateurs de la protection de l'enfance du bulletin n° 3 du casier judiciaire des candidats à l'embauche. Selon le président du conseil départemental, une note rappelle chaque année au foyer l'obligation de vérifier la capacité à exercer de ses agents et, depuis 2022, il impose une vérification annuelle des casiers B2, B3 et du FIJAIS.

Ces différentes vérifications incombent au FEAM, employeur des agents. Toutefois, la consultation de ces documents et fichiers est encadrée. Si le foyer est habilité à contrôler les bulletins n° 2 et 3 du casier judiciaire de ses agents et des candidats qu'il souhaite recruter, il ne peut accéder directement au FIJAIS et doit solliciter l'exercice du contrôle de la possible inscription sur ce fichier des candidats à l'embauche auprès des services habilités du département.

Les contrôles réalisés par le département sur les villas Poulido (2018), Couronne d'or (2019) et Virginie (2020), n'avaient pas pointé d'anomalies en la matière. L'audit en ressources humaines réalisé par un cabinet de conseil en 2020 a mentionné la présence d'agents au sein des effectifs présentant un casier judiciaire non vierge. Le cabinet mentionnait le nombre de six agents.

Le FEAM a précisé que 19 agents en poste au 1er août 2020 n'avaient fait l'objet d'aucun contrôle du casier judiciaire ou d'une possible inscription au FIJAIS. Parmi ceux-ci, trois agents ont été embauchés en 2018 et 2019, et 12 ont été recrutés en 2020. Par ailleurs, le foyer a indiqué que la consultation du bulletin n° 3 était récente et n'avait pu être effectuée pour l'ensemble des agents.

Le département n'a reçu aucune demande de vérification d'inscription au FIJAIS en provenance du FEAM en 2021 à la suite d'une erreur de transmission de ce dernier. Alors que le département aurait dû se montrer vigilant sur le contrôle exercé par le FEAM de la capacité professionnelle des personnels du foyer, la collectivité n'a pas entrepris d'action particulière ni formulé d'observations sur ce point. Ce n'est qu'en 2023 que le département a décidé de vérifier lui-même la capacité des personnels.

Les contrôles réalisés en 2021 sur les villas par le cabinet de conseil à la demande du département ont révélé l'absence des extraits de bulletins de casier judiciaire et des preuves de demandes de consultation de la possible inscription au fichier FIJAIS.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le département a intensifié ses contrôles sur le FEAM à compter de 2020. La collectivité a tardé à mettre en place les mesures nécessaires afin de renforcer le contrôle des capacités à exercer des personnels, mettant ainsi potentiellement en danger la sécurité et l'intégrité des mineurs confiés au foyer.

Le département ne s'est pas immédiatement saisi de l'opportunité de régulariser les irrégularités relevées par un audit sur la gestion des ressources humaines du FEAM.

Le renforcement des contrôles des villas par le département aurait dû constituer une aide pour la direction du foyer, en établissant un diagnostic partagé des difficultés et des points à améliorer.

6 UNE GESTION BUDGÉTAIRE DU FEAM QUI MANQUE DE RIGUEUR

6.1 Un financement du FEAM par le département en baisse mais qui reste important

En 2022, le département a évalué le budget consacré au fonctionnement et à l'investissement de la protection de l'enfance à 129,7 M€, ce qui représente une hausse d'un peu plus de 12 M€ depuis 2018 (10,5 %). La majeure partie de ce budget est constituée par les dépenses de fonctionnement (dotations et subventions aux établissements intervenant en matière de protection de l'enfance).

Ces dépenses représentent près d'un tiers des dépenses d'action sociale du département (hors APA, RMI et RSA)¹⁵, lesquelles s'élevaient en 2022 à 396,3 M€ (en investissement et fonctionnement).

Le budget alloué par le département au FEAM (hors accueil des MNA au sein du CIV de Valbonne) est demeuré stable entre 2018 et 2022, autour de 15,6 M€. Il connaît une évolution à la baisse de 1,6 M€ au budget 2023 (soit plus de 10 %). La part du budget consacré au foyer par le département dans ses dépenses globales relatives à sa politique de l'enfance est également en baisse.

La hausse des dépenses globales d'investissement liées à la politique de l'enfance s'explique par la reprise par le département du patrimoine immobilier du foyer de l'enfance.

Compte tenu de la réduction du nombre de places du foyer, le financement moyen par place d'accueil d'urgence a augmenté de 50 % durant la période contrôlée, tandis que la dépense moyenne par accueil effectif a baissé de près de 41 %.

Le foyer a en effet hébergé davantage d'enfants, malgré la réduction du nombre de places, grâce à la réduction de la durée moyenne de séjour (passée de 116 jours en 2018 selon les données du foyer à 101 en 2022). Le montant du financement par journée effective d'accueil a quant à lui fortement augmenté (62 %).

¹⁵ Il s'agit des montants imputés sur la fonction 5 Action sociale (hors RMI, APA et RSA) dans le compte administratif 2022 du département.

Tableau n° 4 : Financement du FEAM par le département

	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution 2018-2022 en %
<i>Montant du financement du foyer par le département (en M€)</i>	16,1	14,58	15,97	15,58	15,88	- 1
<i>Nombre de places</i>	174	174	167	139	115	- 33,9
<i>Nombre d'accueils effectifs</i>	573	470	470	653	957	67
<i>Financement / place (en €)</i>	92 529	83 793	95 629	112 086	138 609	49,8
<i>Financement / accueil effectif (en €)</i>	28 098	31 021	33 979	23 859	16 656	- 40,7
<i>Nombre de journées réelles selon les rapports d'activité</i>	74 122	73 871	64 867	61 528	45 056	- 39,2
<i>Financement / journées réelles d'accueil (en €)</i>	2 172	1 974	2 462	2 532	3 538	62,9

Source : chambre régionale des comptes à partir des données du département.

La dotation versée par le département représente plus de 96 % des recettes totales d'exploitation du foyer¹⁶. La diminution de cette dotation de 8 % entre 2018 et 2022 s'explique notamment par la baisse d'activité du foyer mais elle est en deçà de la baisse des journées d'accueil (- 39 %).

Tableau n° 5 : Dotation départementale (en €)

	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Dotation départementale</i>	17 240 072	16 728 115	15 857 005	16 605 186	15 875 953
<i>Total recettes exploitation</i>	17 879 905	17 151 961	16 160 864	17 060 465	26 540 357
<i>Dotation globale / total recettes d'exploitation</i>	96,42 %	97,53 %	98,12 %	97,33 %	58,12 %

Source : comptes de gestion du FEAM.

¹⁶ À l'exception de l'exercice 2023 pour lequel la diminution de la part de la dotation départementale dans les recettes d'exploitation du foyer s'explique par le produit exceptionnel généré par le transfert de patrimoine du FEAM au département (7,3 M€).

La dotation globale est calculée par le département en tenant compte des éléments suivants :

- de la dotation globale nette allouée N-1 (hors reprise résultat et recettes extérieures) ;
- d'éventuelles mesures nouvelles ajustées en fonction des propositions budgétaires du FEAM (BP) et après dialogue de gestion ;
- de la diminution ou de l'augmentation d'une éventuelle reprise de résultat excédentaire ou déficitaire déterminant les dépenses nettes allouées ;
- de la détermination du prix de journée (dépenses nettes allouées/nbre de mesures/nbre de jours) ajusté au nombre de places réellement déployées ;
- du retraitement des recettes extérieures prévisionnelles et réalisées.

6.2 Autorité de tarification, le département dispose d'un large pouvoir d'appréciation et d'orientation sur le budget du FEAM

6.2.1 Les compétences dévolues au foyer et à l'autorité de tarification en matière budgétaire

Le CASF répartit les compétences budgétaires entre le directeur du foyer, le conseil d'administration de l'établissement et le département, autorité de tarification.

Le budget et les décisions modificatives sont adoptés par le conseil d'administration. Celles-ci, présentées sous forme de « budget prévisionnel », sont ensuite adressées au département pour modification ou validation, avant le 31 octobre de l'année n-1. Le département doit motiver les modifications proposées. Il lui appartient d'arrêter *« le montant global des charges et produits de chacun des groupes fonctionnels [...] L'autorité de tarification ne peut procéder à des abattements sur les propositions budgétaires de l'établissement que sur les points qui ont préalablement fait, de sa part, l'objet d'une proposition de modification budgétaire [...]. Elle fixe, conformément aux recettes et dépenses autorisées, la tarification de l'établissement ou du service. [...] »*.

Ainsi, la procédure budgétaire est contradictoire mais c'est le département qui autorise les dépenses et recettes du foyer, en exploitation comme en investissement.

6.2.2 L'adoption tardive du budget exécutoire et le non-respect du calendrier budgétaire réglementaire

En application des articles L. 314-7 et R. 314-36 du CASF, la décision d'autorisation budgétaire doit être notifiée par le département au FEAM dans un délai de 60 jours suivant la publication de la délibération du conseil départemental fixant l'objectif annuel d'évolution des dépenses. Or, l'arrêté portant fixation du prix de journée du dispositif d'accueil d'urgence a toujours été transmis au foyer dans un délai excédant le calendrier réglementaire. Entre 2018 et 2023, le foyer n'a, quant à lui, pas respecté à quatre reprises le délai relatif à l'adoption du budget exécutoire (soit 30 jours à réception de l'arrêté de tarification en application de l'article R. 314 37 du CASF).

Tableau n° 6 : Dates des budgets et des arrêtés portant tarification

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Budget prévisionnel</i>	11/10/2017	10/10/2018	16/10/2019	28/10/2020	27/10/2021	26/10/2022
<i>Délibération du conseil départemental fixant l'objectif annuel d'évolution des dépenses</i>	8/12/2017	30/11/2018	3/02/2020	18/12/2020	17/12/2021	20/01/2023
<i>Arrêté portant fixation du prix de journée¹⁷</i>	3/09/2018	23/09/2019	2/11/2020	21/09/2021	17/10/2022	26/05/2023
<i>Budget exécutoire</i>	10/10/2018	16/10/2019	25/11/2020	27/10/2021	23/11/2022	

Source : délibérations relatives aux budgets prévisionnels et exécutoires, arrêtés portant tarification.

Par conséquent, le conseil d'administration du foyer n'a pu délibérer sur le budget qu'en octobre ou novembre, c'est-à-dire un ou deux mois avant la fin de l'exercice et après plus de dix mois d'exécution budgétaire. En 2020, le budget prévisionnel 2021 a été voté avant la notification par le département de l'arrêté de tarification et donc de la notification des crédits de l'exercice 2020, ce qui a rendu la préparation budgétaire difficile pour le foyer comme l'attestent les taux de réalisation budgétaire de cet exercice. Deux des six décisions modificatives votées par le conseil d'administration ont ainsi été adoptées irrégulièrement, l'une en 2019, l'autre en 2020, alors que le budget exécutoire n'avait pas été encore adopté.

¹⁷ En l'absence de notification de la dotation globale de financement et du prix de journée avant le 1^{er} janvier de l'exercice en cause, il est prévu un fonctionnement sur la base de douzièmes provisoires (cf. articles R. 314-109 et R. 314-116 du CASF).

En 2023, l'arrêté de tarification a été adopté tardivement au regard de la réglementation mais plus précocement que les années précédentes. Toutefois, la présidente du conseil d'administration s'étant trouvée en difficulté pour faire adopter des délibérations lors des deux derniers conseils d'administration, le budget exécutoire 2023 a été adopté une fois de plus tardivement, en contravention avec les dispositions de l'article R. 314 37 du CASF.

6.2.3 L'affectation du résultat

L'absence d'autonomie du FEAM en matière budgétaire se manifeste aussi lors de l'affectation du résultat. En effet, l'article R. 314-51 du CASF prévoit que l'affectation est décidée par l'autorité de tarification. Le département a laissé le foyer décider seul de l'affectation de son résultat jusqu'en 2018, pour le résultat de l'exercice 2017. L'ancien directeur du foyer, suivi par le conseil d'administration, justifiait l'affectation systématique des excédents d'exploitation à la réserve d'investissement par les opérations nécessaires d'amélioration des bâtiments et la modernisation des systèmes d'information. Le compte 10682 « Réserves affectées à l'investissement » a ainsi été abondé la dernière fois en 2018 pour un montant de 481 057 € par l'affectation du solde excédentaire d'exploitation 2017.

Depuis 2018, le département a affecté le résultat du foyer de l'exercice n à la section de fonctionnement de n+1 « *afin de privilégier le financement de l'exploitation du foyer et de mettre fin à l'augmentation inappropriée des réserves d'investissement* ».

6.2.4 Un dialogue de gestion perfectible

Le dialogue de gestion entre le FEAM et le département apparaît peu étayé alors que le CASF prévoit la formalisation par écrit de l'ensemble des échanges y afférents. Les échanges écrits entre le foyer et son autorité de tarification apparaissent limités, à l'exception de l'exercice 2020.

Le budget prévisionnel établi par le foyer peut être modifié en raison d'événements imprévisibles intervenus pendant la procédure budgétaire (fermeture de villas à la suite d'un incendie ou d'événements graves par exemple) ou de l'absence de dialogue entre le foyer et le département en amont de la préparation des propositions budgétaires. À défaut de CPOM et de projet précis arrêté portant sur l'organisation du FEAM, une concertation préalable entre les deux organismes paraît nécessaire afin que le budget prévisionnel soit le plus réaliste et sincère possible.

Le prix de journée est un indicateur formel du coût de fonctionnement du foyer, qui sert à suivre l'évolution des coûts et à facturer l'accueil au sein du foyer départemental de mineurs extérieurs au département.

Le département calcule ce prix de journée à partir de la dotation globale de l'année précédente (hors reprise résultat et recettes extérieures), en tenant compte des éventuelles mesures nouvelles ajustées en fonction des propositions budgétaires du FEAM et après la tenue du dialogue de gestion, de la reprise du résultat et du nombre de places et de journées prévisionnelles. Ce prix est déterminé chaque année par l'arrêté de tarification pour l'ensemble des villas alors que celles-ci peuvent présenter des coûts de fonctionnement variables.

Le prix de journée du foyer de l'enfance a augmenté de plus de 26 % entre 2018 et 2023, alors que le département le considérait déjà comme élevé antérieurement. C'est le plus élevé des prix de journée observé en 2023 dans les structures de la protection de l'enfance des Alpes-Maritimes.

Tableau n° 7 : Prix de journée du FEAM (en €, hors CIV)

2018	2019	2020	2021	2022	2023
260,74	260,74	251,58	284,64	313,90	329,25

Source : arrêtés de tarification.

Les comparaisons en matière de prix de journée sont délicates car il n'existe pas de base de données comparatives à l'échelle nationale. Dans l'audit réalisé en 2019, le cabinet de conseil soutenait que le coût moyen de fonctionnement des villas du FEAM, mesurée en coûts complets, c'est-à-dire en réintégrant les frais d'administration générale, était élevé « pour un foyer » au regard des prix de journée moyens des foyers.

Compte-tenu du caractère peu opérant du prix de journée, qui demeure un indicateur théorique global pour l'ensemble des villas, le département aurait pu définir des indicateurs plus adaptés pour structurer le dialogue de gestion avec le FEAM.

6.3 L'adoption tardive d'un programme pluriannuel d'investissement

En application de l'article R. 314-20 du CASF, les programmes pluriannuels d'investissement (PPI) et leurs plans de financement doivent être approuvés par l'autorité de tarification. Or, le FEAM ne disposait pas d'un PPI, le foyer et le département étant, a priori, en désaccord sur la liste et le calendrier des travaux lourds d'investissements.

Un PPI a finalement été adopté par le conseil départemental le 6 octobre 2023 et par le conseil d'administration du foyer le 7 décembre 2023. Ce plan définit sur cinq exercices des travaux pour chacune des villas du foyer pour un montant total de 4,14 M€ et un projet d'un équipement structurant neuf ou réhabilité regroupant une trentaine d'enfants pour un montant de 2,6 M€. Un comité de pilotage « immobilier » composé de la présidente du conseil d'administration et de la direction du FEAM, et des agents de la direction développement des solidarités humaines et de la direction des services techniques du département, est chargé de suivre ce PPI.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Malgré le budget qu'il consacre au financement du FEAM, le département se montre peu exigeant dans le cadre du dialogue de gestion et peu respectueux du calendrier budgétaire réglementaire.

Du fait de désaccords avec le foyer sur la stratégie immobilière et patrimoniale à appliquer, le département a contribué à la constitution d'une réserve d'investissement importante et inutilisée (4,7 M€), en dépit de la vétusté avérée du patrimoine.

7 LE TRANSFERT DE PATRIMOINE DU FEAM AU DÉPARTEMENT

Jusqu'au transfert de patrimoine intervenu au profit du département en 2022, le foyer gérait un patrimoine mixte, composé de biens lui appartenant et de biens loués à des tiers (locaux du siège, villa Paradiso, studios, locaux du CIV, et bail emphytéotique relative à la villa Parenthèse).

7.1 Le département était informé de la vétusté du patrimoine du FEAM

7.1.1 Un patrimoine connu comme vétuste

À l'exception de la Parenthèse, qui a été spécifiquement construite pour le FEAM, les villas du foyer n'ont pas été conçues pour l'accueil d'urgence des enfants. Les locaux ont juste fait l'objet d'aménagements pour l'exercice de leurs missions, mais demeurent pour nombre d'entre eux inadaptés à l'accueil de mineurs et de jeunes enfants.

Dans le cadre du bilan du CPOM 2015-2017, et de la préparation du CPOM 2018-2020, l'ancien directeur du foyer avait alerté le département sur la vétusté de ce patrimoine et la nécessité d'opérer des travaux structurels importants sur deux villas (Clair Castel, Corallines) en raison de la présence d'amiante, de problèmes de toitures, ou d'ancienneté du réseau d'eau. Il avait également proposé des travaux de réorganisation fonctionnelle des villas Robini et Poulido.

En 2019 l'audit réalisé par un cabinet de conseil a confirmé ce constat. Quatre sites étaient alors décrits comme vétustes (Poulido, Couronne d'or, Clair Castel et le CIV). Une réhabilitation de la Palombière était également notée comme nécessaire. Enfin, trois villas (Alta Riba, Virginie et Robini) apparaissaient comme peu adaptées à la prise en charge des enfants. L'audit ne se prononçait pas sur l'état des villas Buenos Ayres, Paradiso et Corallines.

Les rapports de contrôles réalisés par ou à la demande du département sur la base des visites réalisées entre 2019 et 2021 avaient également formulé des observations sur l'état des villas. Aucun diagnostic des travaux urgents et de sécurité n'a cependant été réalisé, à la suite de ces alertes.

Ainsi, dans l'attente du transfert du patrimoine au département, le FEAM a renoncé à engager les travaux structurels identifiés comme nécessaires, assurant essentiellement la maintenance et les petits travaux dans les villas. Le FEAM a entrepris les travaux les plus urgents, relatifs notamment à la sécurité incendie, au chauffage et aux sanitaires.

Le diagnostic immobilier réalisé courant 2021 par les services techniques du département concluait de ce fait à la vétusté globale du patrimoine avec neuf des 11 villas classées 1 à 3, sur une échelle de vétusté générale allant de 1 « très vétuste » à 5 « état neuf », et une vétusté moyenne des installations de 2,7. Par ailleurs, le diagnostic mettait en avant un manque et un sous-dimensionnement de l'équipement des villas, au regard d'une échelle des fonctionnalités allant de 1 pour « des fonctions absentes ou sous-dimensionnées » à 5 pour « toutes les fonctions présentes et suffisantes pour le bon fonctionnement ». Enfin, deux villas (Corallines et Couronne d'or) étaient évaluées à un score de deux sur cinq en termes de sûreté des installations. Deux autres villas (Palombière et Poulido) présentaient également des systèmes de sécurité incendie (SSI) vétustes. Les systèmes de chaufferie et d'eau chaude sanitaire (ECS) des villas Clair Castel et Palombière étaient également considérés comme très vétustes par les services techniques du département.

Des photographies déclarées comme datant de début 2022 font état de dégâts des eaux (Parenthèse) et d'infiltrations (villa Buenos Ayres), de moisissures (Palombière), de fissures et trous dans les sols et les murs (Buenos Ayres), de peintures dégradées, de clôtures abîmées et de défaut d'entretien des extérieurs (Palombière, Buenos Ayres). Le foyer avait alors interpellé le département pour la réalisation de travaux urgents, de canalisations (Couronne d'or), de douches (Beluga, Corallines, Poulido), de clôture (Alta Riba, Palombière), de toiture (Palombière) ou de travaux plus lourds de rénovation bâtementaire (Buenos Ayres) intérieure et extérieure.

Le département disposait des informations sur l'état du patrimoine du foyer mais n'a pas exigé que ce dernier réalise les investissements nécessaires.

Le cas particulier du CIV

Le FEAM n'est ni propriétaire ni locataire des locaux du CIV dédiés à l'accueil des MNA. Or, il n'existe pas de convention d'occupation établie avec le propriétaire des locaux.

En 2020, le conseil d'administration du FEAM et une représentante du personnel, affectée au CIV ont alerté sur la dégradation des locaux. La directrice du foyer a sollicité l'intervention du département auprès du propriétaire pour la mise aux normes de sécurité électrique et sanitaire (« *sous peine de survenance d'événement grave portant atteinte à la santé des mineurs ou des salariés [...]* »), et la réalisation de travaux d'assainissement et de maintenance, en référence à une note interne qui pointait des problèmes de sécurité (au niveau des terrasses notamment), d'étanchéité, une vétusté importante du bâtiment (fissures, trous dans les murs, sol abîmé), et des installations électriques non conformes. Le rapport photographique joint au courrier atteste de l'état très dégradé des locaux. Les travaux n'ont pas été réalisés.

Le foyer a souhaité interrompre l'accueil des MNA au sein de ces locaux. La convention de gestion conclue entre le foyer et le département n'a donc pas été renouvelée après le 31 décembre 2021.

7.1.2 Des manquements en matière de sécurité des bâtiments

Les établissements recevant du public sont tenus de réaliser des contrôles réguliers de leurs locaux et de leurs installations et doivent être à même de produire certains documents obligatoires (diagnostics, rapports de contrôle notamment). Le FEAM n'a pas été en mesure de produire toutes les attestations relatives à ces contrôles ou les documents réglementaires.

Enfin, les villas du foyer, établissements recevant du public, sont soumises à une autorisation d'exploitation donnée par le maire de la commune concernée, après avis de contrôle de la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité (CCDSA). Toutes les villas en fonctionnement en 2023 ont donné lieu à un avis favorable, souvent récent de la commission communale de sécurité.

Toutefois, durant la période contrôlée, certaines villas ont été visées par un avis défavorable de la commission de sécurité, comme par exemple la villa Parenthèse, en 2019, qui a été considérée comme présentant « *un niveau de sécurité insuffisant* ». Cet avis a été contesté par le foyer, qui a finalement obtenu un avis favorable à la poursuite de l'exploitation. La commission a cependant renouvoilé un avis défavorable en 2022, au motif notamment de la volonté du département d'abaisser de six à quatre ans l'âge minimal des enfants accueillis dans la villa.

La villa Clair Castel a également fait l'objet d'un premier avis défavorable en 2021, avant la levée des prescriptions. D'autres avis de la commission de sécurité ont pointé l'absence de levée par le foyer des observations contenues dans les précédents avis (Virginie en 2018, Poulido en 2018, Parenthèse en 2019, Couronne d'or en 2019), ou leur levée tardive (villa Beluga, 2020). Le président du conseil départemental déclare être informé de ces situations.

7.1.3 Une maintenance défaillante

Jusqu'au 31 décembre 2021, le foyer assurait la gestion, l'entretien et la maintenance des villas et des appartements rattachés. La gestion du CIV était, quant à elle, assurée par les équipes du CIV.

Les dépenses réalisées par le FEAM pour l'entretien et la maintenance de son patrimoine s'élèvent à 401 229 € en moyenne pendant la période contrôlée, dont 188 098 € concernent l'entretien et les réparations sur les biens immobiliers. Ce faible niveau de dépenses aurait dû alerter le département.

Malgré le nombre important d'interventions de l'équipe technique dédiée du FEAM mentionnées dans ses rapports d'activité et dans les extractions du logiciel de gestion des demandes d'intervention, la qualité de la maintenance et de l'entretien des bâtiments laissait à désirer, d'après l'ensemble des acteurs, compte tenu des spécificités des publics accueillis¹⁸.

Cette insuffisance de la maintenance et de l'entretien a également fait l'objet de remarques dans les différents rapports de visites et de contrôles réalisés ou commandés par les services du département. Par exemple, à la suite d'une visite réalisée en 2018, les services du département avaient conclu concernant la villa Poulido à des problèmes d'entretien et d'hygiène, constats réitérés en 2020. Concernant la villa Corallines (visite le 07/12/2021), le rapport de contrôle identifie un besoin de reprise de peinture, et de réparation du mobilier cassé. Le rapport de contrôle de la villa Parenthèse fait état d'un dysfonctionnement du système de chauffage, qui n'apparaît pas dans le diagnostic des services techniques.

7.1.4 Un mobilier parfois insuffisant et inadapté à l'accueil de mineurs dans les villas

Le département avait été également informé de l'état parfois insuffisant et inadapté à l'accueil de mineur du mobilier des villas.

Au-delà des questions de maintenance et d'entretien des locaux, l'équipement en mobilier des villas a suscité plusieurs remarques dans les rapports successifs de contrôle réalisés par le département. Ainsi, le rapport de contrôle réalisé en 2019 sur la villa Couronne d'or relevait l'absence de bureaux dans certaines chambres, et indiquait que l'état du mobilier (comme celui des sanitaires et des sols), « *renvoy[ait] une impression de laisser aller et de manque d'entretien* ». Le rapport sur la villa Virginie, daté de 2020, insistait sur la nécessité d'« *équiper les lits de sommier conventionnels, sans délais, afin d'assurer la sécurité, la dignité et le confort des personnes accueillies, conformément à l'article 13 de l'arrêté du 7 juillet 1957 relatif aux conditions d'installation et de fonctionnement des établissements recevant des mineurs bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance* ». Ces observations, issues des contrôles, n'ont donné lieu à aucun échange formalisé entre le département et le foyer dans le cadre du dialogue de gestion.

¹⁸ Les besoins de travaux de réparations sont souvent importants dans les structures d'accueil d'enfants, et encore plus dans les structures de protection de l'enfance.

Les dépenses du foyer en matière de mobilier ont beaucoup varié sur la période, avec une moyenne annuelle de dépenses sur les exercices 2018 à 2022 de 65 359 €. En 2022, le foyer a entrepris le renouvellement du gros électroménager et du mobilier des villas, mais le montant des dépenses est resté modeste. Selon le foyer, cette situation s'explique par le redéploiement au sein des autres villas des mobiliers issus de la villa Robini. Le mobilier de la villa Parenthèse aurait été récupéré pour les autres villas en 2023, après sa fermeture.

7.2 Le patrimoine depuis le transfert

7.2.1 Un transfert de patrimoine tardif et mal préparé

Missionné par le département afin d'élaborer un nouveau CPOM, le cabinet de conseil avait conclu en septembre 2019 qu'une réflexion devait se tenir sur le patrimoine du foyer avec trois options possibles : un transfert des propriétés du foyer au département, une délégation de maîtrise d'ouvrage voire de maîtrise d'œuvre au département, ou une externalisation de l'entretien des bâtiments.

Le FEAM et le département ont convenu en 2020 du transfert du patrimoine au 1^{er} janvier 2022, compte tenu de la dispersion et de l'inadaptation des villas, des travaux lourds de réhabilitation et de rénovation des villas et de l'absence d'ingénierie technique et financière des équipes du foyer pour mener ces travaux. Les modalités budgétaires et comptables n'avaient alors pas été arrêtées.

Le département souhaitait retenir le principe de l'acquisition à l'euro symbolique pour chaque élément du patrimoine¹⁹. Cette volonté s'est heurtée aux règles comptables, car la cession du patrimoine du FEAM sur le principe de l'euro symbolique entraînait, du fait de la valeur nette comptable des différents actifs, une moins-value importante (2 554 641 €). Le transfert de patrimoine a entraîné également la cession des actifs attachés à ces bâtiments (pour une valeur nette comptable globale de 9,9 M€), du transfert de l'emprunt contracté auprès de la caisse des dépôts et consignations pour la construction de la villa La Parenthèse (997 500 €) et du transfert de l'amortissement de la subvention accordée par le conseil départemental pour la construction de cette même villa (734 000 €).

Les actes de vente ont été signés le 31 décembre 2021, pour l'ensemble du patrimoine, à l'exception de la cession de la villa Robini qui a subi un incendie volontaire le 23 décembre 2021 et pour laquelle le département a souhaité différer la cession, cession intervenue finalement le 21 octobre 2022.

Les écritures comptables afférentes à ces actes de vente ont été passées plus d'un an après, dans le cadre de la journée complémentaire relative à l'exercice 2022.

¹⁹ Soit un euro pour chaque villa du foyer, un euro pour l'ensemble immobilier désaffecté et inoccupé situé à Vence qui avait été légué au foyer, un euro pour les bureaux et l'appartement situé à Nice, ainsi qu'un euro pour le bail emphytéotique portant sur la villa La Parenthèse.

Pour compenser la moins-value comptable, le FEAM et le département ont conclu le 25 janvier 2023 un protocole transactionnel. Il a été convenu que le département verse au FEAM un montant équivalent à la moins-value de 2,5 M€ et que ce montant soit déduit de la dotation versée par le département au FEAM au titre de l'exercice 2023. Le titre de recettes de 2,5 M€ émis par le foyer le 27 février 2023 à l'encontre du département a été soldé le 6 juin 2023. En revanche, le même montant n'a pas été déduit intégralement de la dotation départementale 2023 car cette opération aurait entraîné un déficit pour le foyer en raison de l'insuffisance du résultat de l'exercice 2022. Le département a échelonné cette réduction de dotation : il a déduit l'excédent de l'exercice 2022 d'un montant de 1 074 025 € de la dotation allouée pour 2023 et il a décidé de prélever le montant restant à couvrir, soit 1 480 616 €, au cours des exercices suivants.

Le transfert de patrimoine n'a pas été pris en compte dans le budget exécutoire 2022 du foyer voté le 23 novembre 2022. À la suite d'une alerte de la payeuse départementale, une décision modificative du budget exécutoire 2022 a été adoptée le 18 janvier 2023. Les écritures d'ordre budgétaire ont été passées par le FEAM en 2023 avec comme date de valeur le 31 décembre 2022. Enfin, les actes de cession ont été modifiés afin de mentionner la valeur nette de sortie.

7.2.2 Une amélioration notable de l'état des locaux

Pour organiser la gestion du patrimoine après le transfert, le foyer et le département ont signé le 21 juin 2022 une convention de mise à disposition gratuite²⁰ de toutes les villas et locaux, avec une entrée en vigueur rétroactive, à la date du transfert effectif de propriété (soit le 1^{er} janvier 2022). Cette convention a été conclue pour une durée de 18 mois, et fait l'objet d'une reconduite tacite par période annuelle. L'annexe de la convention détaille les relations entre le département, propriétaire, et le FEAM, occupant, l'investissement relevant du premier et le fonctionnement relevant du second. La rédaction de cette annexe demeure cependant imprécise sur la nature des travaux et réparations incombant à chacun. Ainsi, la charge des travaux à effectuer fait l'objet d'une discussion entre les deux organismes en l'absence de précisions contenues dans la convention.

Les services du département ont réalisé l'essentiel des travaux urgents identifiés par le foyer de l'enfance dans un courrier de mars 2022. Des travaux ont été réalisés pour un peu plus de 0,5 M€ entre le 1^{er} janvier 2022 et le 15 mars 2023, selon les services du département, dont l'essentiel correspond à des travaux comptabilisés en investissement (environ 442 000 €). D'après le foyer, les services du département répondent également de façon satisfaisante aux diverses demandes qui leur sont faites. L'état des locaux s'est ainsi amélioré.

Par ailleurs, le département a indiqué avoir mis en place une mission afin d'établir un état des lieux et un diagnostic du bâti du FEAM, en vue de l'adoption d'un plan pluriannuel de d'investissement. Celui-ci fait partie du plan de transformation du foyer et les crédits nécessaires à sa mise en œuvre ont été inscrits à hauteur de 6,74 M€ au budget départemental.

²⁰ Les charges et abonnements de fluide, éventuels impôts et taxes demeurent à la charge du foyer.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Dans le cadre de ses prérogatives de financement et de contrôle du foyer, le département aurait dû veiller au bon entretien des villas hébergeant les enfants.

Alerté depuis plusieurs années sur les besoins de travaux, la collectivité ne s'est saisie que tardivement de ces problématiques. Le transfert de patrimoine du foyer au département est intervenu au 1^{er} janvier 2022. La programmation pluriannuelle des travaux structurels nécessaires à la sécurité et au bien-être des enfants n'a été adoptée que fin 2023.

ANNEXE

Annexe. Principales irrégularités constatées par l'audit portant sur les ressources humaines du FEAM	42
--	----

Annexe. Principales irrégularités constatées par l’audit portant sur les ressources humaines du FEAM

Tableau n° 8 : Irrégularités mentionnées dans l’audit portant sur les ressources humaines

<i>Principales irrégularités mentionnées dans l’audit RH</i>	<i>Observations produites par le FEAM</i>
<i>Absence de contrôle systématique des casiers judiciaires</i>	Le foyer a identifié 19 agents en poste au 1 ^{er} août 2020 pour lesquels aucune vérification des casiers B2 et B3 et des inscriptions au FIJAIS n’avait été réalisée.
<i>Recrutement de « plusieurs » agents titulaires d’un casier judiciaire non-vierge (« au moins deux titulaires ont été identifiés, plusieurs contractuels »)</i>	Six noms d’agents ont été communiqués par le foyer, dont trois titulaires.
<i>« Certains agents titularisés ne disposent pas de la nationalité française et ne sont pas des ressortissants européens ».</i>	Le seul agent identifié par le FEAM avait été recruté en CDD.
<i>« Plusieurs élèves-éducateurs ont été recrutés en qualité d’éducateurs, sans que la formation ne soit achevée » + plusieurs éducateurs non-diplômés, veilleurs faisant fonction d’éducateurs</i>	Le foyer a fourni une liste de 93 agents recrutés entre 2018 et 2020 en tant que « qu’élèves moniteurs-éducateurs » sans détenir de diplôme d’éducateur ou de moniteur-éducateur, ni être engagés dans une formation. Selon la nouvelle direction du foyer, ces agents auraient dès lors dus être recrutés en tant que personnels ouvriers hospitaliers.
<i>Congés : nombre, modalités de calcul et de suivi</i>	Irrégularité confirmée quant au nombre de congés, désormais résolue.
<i>Agent non payé pendant deux mois consécutifs</i>	Le foyer n’a pas été en mesure de transmettre le nom de l’agent concerné.
<i>Agent « qui a eu son salaire sans avoir travaillé »</i>	Il s’agirait d’un « agent titulaire du grade d’ouvrier qui était sur une fonction de chargé de mission auprès du directeur général ». L’ancien directeur conteste cette observation et indique avoir confié une mission spécifique à cet agent.
<i>Recrutement d’agents en-dessous du SMIC compensé par des indemnités différentielles</i>	Des agents ont été rémunérés sur la base de l’indice 321 qui n’existait pas et qui générerait un traitement indiciaire inférieur au SMIC, au lieu de bénéficier d’un indice 327.
<i>Maîtresse de maison payée 6h30 pour 5h de travail effectif</i>	Le foyer n’a pas été en mesure de transmettre le nom de l’agent concerné.
<i>Astreintes illégales des chauffeurs et rémunérées plus que prévues par la réglementation.</i>	Irrégularité confirmée ayant donné lieu à plusieurs réquisitions du comptable et résolue désormais.

Source : chambre régionale des comptes

**RÉPONSE DE MONSIEUR CHARLES ANGE GINESY,
PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL
DES ALPES-MARITIMES**

**CONCERNANT LE RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
RELATIVES AU CONTRÔLE DES COMPTES ET DE LA
GESTION DU DÉPARTEMENT DES ALPES-MARITIMES DANS
LE CADRE DE SES RELATIONS AVEC LE FOYER DE
L'ENFANCE DES ALPES-MARITIMES (FEAM)**

ARRIVEE LE 24/05/2024
N° 2024-0425



DÉPARTEMENT DES ALPES-MARITIMES

Le Président

Madame Nathalie GERVAIS
Présidente
Chambre régionale des comptes
Provence Alpes Côte d'Azur
17 rue de Pomègues
13 295 MARSEILLE cedex 08

*Réponse déposée sur la plateforme
le 24 mai 2024*

Nice, le 24 mai 2024

Objet : Réponse suite aux rapports d'observations définitives de la CRC PACA

Madame la Présidente,

Par courriel du 25 avril 2024, vous m'avez adressé les rapports d'observations définitives relatifs au contrôle des comptes et de la gestion du Département des Alpes-Maritimes dans le cadre de ses relations avec le Foyer de l'Enfance des Alpes-Maritimes (FEAM), à compter de l'exercice 2018 jusqu'à la période la plus récente.

Tout d'abord, je tiens à préciser que le Département a initié dès 2019 la reprise en mains du FEAM en diligentant un audit, en initiant une réflexion pour délimiter les contours et le périmètre des missions du FEAM et en renforçant les contrôles.

Sur la stratégie départementale, je note avec satisfaction que la Chambre en ait souligné la qualité par l'approche globale et diversifiée de notre offre de service, dont le périmètre est bien plus vaste que l'accueil d'urgence des jeunes de l'aide sociale à l'enfance (accueil d'urgence géré par le FEAM pour les 3 à 18 ans) et qui s'ajuste en permanence aux besoins de son territoire et de ses usagers. Ainsi, en 2023, le Département a notamment ouvert 2 nouvelles MECS à visée thérapeutique (38 places pour les 6 à 11 ans). Sur les premiers mois de l'année 2024, le Département a encore renforcé son offre d'accueil axé sur la petite enfance (avec 12 places ouvertes pour les 2 à 6 ans) et déploie notamment 100 nouvelles places de placement à domicile sur l'ensemble du territoire.

La stratégie départementale repose sur le développement d'une offre pérenne et diversifiée, qui facilite le parcours des mineurs, évite les ruptures et fluidifie le dispositif d'accueil d'urgence. Dans ce cadre, le volume de places initial du FEAM a été ajusté aux besoins sans que cela n'entrave la capacité du Département à protéger les mineurs sur la période auditée.

Sur la prise en charge des mineurs, le Département se réjouit que la Chambre ait qualifié de satisfaisant le contrôle qualité renforcé du FEAM depuis 5 ans et son suivi, les villas étant désormais contrôlées tous les ans depuis 2022. Ces contrôles portent aussi sur la qualité des agents avec les vérifications préalables à l'embauche mises en place avant 2018, la vérification annuelle des casiers judiciaires et fichiers dédiés depuis janvier 2022 laquelle s'inscrit dans une démarche volontariste du département allant au-delà des dispositions légales ne prévoyant qu'un contrôle régulier sans indication de fréquence.

Sur les villas accueillant les enfants au sein du FEAM, je note avec satisfaction que la Chambre a retenu l'amélioration notable des lieux depuis leur reprise en propriété par le Département.

Ensuite, sur vos deux recommandations, le Département apporte les réponses suivantes :

- Recommandation 1 : l'établissement d'un projet pour l'enfant pour chaque mineur accueilli au titre de la protection de l'enfance est déjà respecté. Au 24 mai 2024, 100% des enfants pris en charge par le FEAM depuis au moins trois mois sont dotés d'un projet pour l'enfant.
- Recommandation 2 : le Département a déjà adopté plusieurs mesures d'organisation et d'outils (création d'une plateforme centralisée des orientations en novembre 2021 notamment) et poursuit ce renforcement sur le volet numérique pour obtenir des outils informatiques plus performants afin d'assurer un meilleur suivi des demandes d'admission au FEAM et de la prise en charge des enfants confiés.

Enfin, si le Département a pu un temps rencontrer des difficultés pour respecter le calendrier budgétaire et les modalités du dialogue de gestion, cela n'a aucunement impacté le versement de la dotation mensuelle du FEAM qui a continué à percevoir les moyens alloués à sa mission sur la base du budget de l'année précédente. La formalisation du dialogue de gestion organisé annuellement dans le cadre de la campagne budgétaire a été renforcée.

Sur la contractualisation entre le FEAM et le Département, il est rappelé qu'elle ne relève d'aucune obligation légale. Si les réflexions engagées dès 2019 avaient permis d'en dégager les grands axes, le contexte n'était pas propice à un engagement des parties prenantes à moyen terme (crise sanitaire, dysfonctionnements graves, fermeture de villas). Cela n'a toutefois pas empêché le Département d'exercer son pouvoir de tarification et de tutelle, comme le souligne par ailleurs la Chambre notamment au sujet des contrôles.

Pour conclure, je souligne la qualité des relations entre le Département et le Foyer de l'Enfance des Alpes-Maritimes, dont le travail collectif engagé depuis plusieurs années se poursuit, suite au départ de Mme COLOMBIE, avec la mise à disposition depuis janvier 2024 de plusieurs agents du Département pour soutenir le FEAM sur de multiples fonctions (direction générale par intérim, fonctions ressources humaines et financières, commande publique).

A cet égard, je n'ai rien à ajouter aux observations déjà formulées sur le rapport d'observations définitives portant sur le FEAM par son directeur général par intérim et en parfait accord avec sa Présidente, Mme LELLOUCHE.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

A handwritten signature in blue ink, consisting of a series of loops and a long horizontal stroke, positioned above the printed name.

Charles Ange GINÉSY

Chambre régionale
des comptes
Provence-Alpes-Côte d'Azur



Chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur

17 traverse de Pomègues

13295 Marseille Cedex 08

paca-courrier@crtc.ccomptes.fr

www.ccomptes.fr/fr/crc-provence-alpes-cote-dazur