

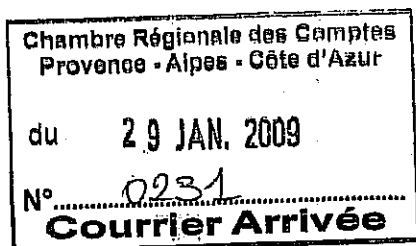
REPONSE DE

M. Jean-Noël GUERINI,

Président du Conseil général des Bouches-du-Rhône

Le Président
Jean-Noël Guérini
Sénateur des Bouches-du-Rhône

Marseille, le 29 janvier 2009



Monsieur Bertrand SCHWERER
Président de la
Chambre Régionale des Comptes de
Provence-Alpes-Côte d'Azur
17 rue de Pomègues
13295 MARSEILLE Cedex 08

Monsieur le Président,

Je fais suite à votre courrier du 29 décembre 2008 par lequel vous avez porté à ma connaissance le rapport d'observations définitives établi par votre juridiction à l'issue de l'examen de la gestion du département des Bouches-du-Rhône en matière d'aide sociale à l'enfance, pour les exercices 1999 et suivants.

Ce rapport suscite de ma part un certain nombre de remarques d'ordre technique qui figurent dans le document ci-joint.

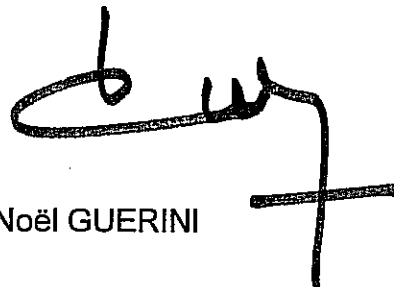
Je regrette toutefois que nos échanges, dans le cadre de cette enquête nationale sur la protection de l'enfance, aient porté exclusivement sur des aspects purement techniques, laissant de côté les conséquences de la réforme en cours dans ce domaine.

Je reste donc à votre disposition pour évoquer, si vous le jugez utile, l'impact de la réforme sur l'organisation de l'aide sociale à l'enfance dans le département des Bouches-du-Rhône, et les charges nouvelles induites par cette réforme, pour les collectivités départementales, du fait notamment :

- de la nécessaire réorganisation des services pour permettre plus de perméabilité entre les interventions en prévention et en protection ;
- du développement de la nouvelle prestation de conseil en économie sociale et familiale ;
- de la nécessité de mettre en place une base de données permettant la mise en œuvre du décret sur la transmission de données anonymes à l'ONED ;
- de la diversification des modes d'accueil, qui génèrera des coûts des structures (comme par exemple pour la gestion des accueils séquentiels) ;
- du développement d'activités préventives ;
- du retrait progressif de la protection judiciaire de la jeunesse du champ des mesures d'assistance éducative au civil, pour ne plus se consacrer qu'au pénal.

Je confirme que le département que je représente reste très inquiet des conséquences de cette réforme et que ces inquiétudes sont encore accrues par les perspectives qui se dessinent pour sa poursuite.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération la plus distinguée.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'G' followed by 'u', 'e', 'r', 'i', 'n', 'i' and a vertical line with a horizontal crossbar at the bottom.

Jean-Noël GUERINI

**REPONSE DU DEPARTEMENT DES BOUCHES DU RHONE
AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES DE LA CHAMBRE
REGIONALE DES COMPTES PROVENCE ALPES COTE D'AZUR**

**« EXAMEN DE LA GESTION DU SERVICE DE L'AIDE SOCIALE A
L'ENFANCE DU DEPARTEMENT DES BOUCHES DU RHONE –
EXERCICES 1999 ET SUIVANTS »**

REMARQUES PREALABLES :

Les commentaires qui suivent sont formulés essentiellement en réponse aux observations formulées dans la synthèse du rapport (pages 2 à 10).

Ils sont essentiellement d'ordre technique car l'examen effectué par la Chambre s'est limité à cet aspect de la gestion du service de l'aide sociale à l'enfance.

Or, au cours de la période sous contrôle, la protection de l'enfance a fait l'objet de nombreuses réformes et les départements ont vu leurs responsabilités s'accroître dans ce domaine.

La mise en œuvre concrète de ces changements, issus essentiellement des lois du 5 mars 2007, se déroule dans les Bouches-du-Rhône, comme dans les autres départements, progressivement.

Au delà de la nécessaire réorganisation des services pour améliorer la coordination des actions de prévention et de protection, de nouvelles charges pèsent sur les départements, sans compensation financière d'ailleurs, résultant notamment de la mise en place de nouveaux outils et de nouveaux modes d'intervention tels que la nouvelle prestation de conseil en économie sociale et familiale ou la mise en place d'accueils séquentiels.

L'incidence financière des ces nouvelles charges ne peut être, à ce jour, totalement mesurée, mais celles-ci auront nécessairement un impact sur le budget de fonctionnement consacré à la protection de l'enfance, qui s'élève déjà à près de 200 millions d'euros (hors protection maternelle et infantile) du fait de la forte implication de la collectivité dans l'exercice de cette politique publique depuis de nombreuses années.

Partie I. PILOTAGE ET ORGANISATION

Page 2 : « des différences d'appréciations sur les données générales persistent »

La chambre a bien noté les difficultés rencontrées par les services départementaux pour fiabiliser les statistiques d'activité, en raison des problèmes de migration informatique.

Toutefois, elle maintient ses observations concernant notamment les enfants bénéficiaires d'une mesure ASE dont les familles résident hors du département et pour lesquels le département des Bouches du Rhône continuerait de financer les frais d'entretien et d'hébergement.

Un contrôle a donc été effectué par la direction de l'enfance, sur la base de données TIASE au 31 décembre 2006. Le département maintient la réponse faite précédemment (R.O.P. du 22 juillet 2008) après avoir contrôlé chacune des situations individuelles auprès des secteurs enfance : la non actualisation de la base de données compte tenu de l'abandon de son utilisation en 2006, hors accueil familial, reste la raison principale des erreurs de domiciliation relevées par la chambre.

Des consignes ont été données aux secteurs enfance pour une gestion plus rigoureuse des adresses des familles, dans le système informatique et pas seulement au niveau des dossiers.

Page 5 : « Le département n'a pas défini de politique de partenariat avec les associations »

Le département, bien que signataire du « Pacte pour Agir » proposé par l'URIOPSS et ses associations adhérentes, n'a certes pas rédigé de charte partenariale spécifique avec les associations de protection de l'enfance mais les relations opérationnelles, y compris dans le cadre de protocoles techniques, sont étroites avec les partenaires, car il est indispensable de mettre en commun nos efforts pour réaliser la mission assignée et dans laquelle nous avons les uns et les autres, une motivation, un intérêt, mais surtout une responsabilité et une obligation.

Il en est ainsi notamment des relations entre « gardien de droit » et « gardien de fait », lorsqu'un enfant est confié au département.

Il en est ainsi également à travers l'instruction des projets, la tarification des établissements et services de protection et le conventionnement de nombreuses associations dans le cadre de la prévention.

Les relations partenariales sont, depuis la loi du 5 mars 2007, structurées dans le cadre de l'Observatoire de la protection de l'enfance, chargé notamment de suivre la mise en œuvre du Schéma départemental de l'enfance.

Page 5 : « Le département adhère sans chercher à piloter l'offre de prestations des associations. Les conventions dans le cadre des actions préventives sont des conventions type »

Concernant notamment les établissements et services, il est inexact de dire que le département se contente de gérer l'existant alors que les services départementaux sont mobilisés sur l'évolution de ce dispositif, dans le souci de diversification de l'offre d'accueil souhaitée par la loi et les acteurs de la protection de l'enfance, dans l'intérêt des enfants et de leur famille.

Mais l'exercice d'évaluation, de réorganisation, de formation nécessaire pour accompagner le changement, n'est pas aisé dans un contexte réglementaire en pleine mutation.

Les conventions établies sont des conventions cadre qui ont été élaborées avec le concours des services juridiques. Elles ont effectivement pour objectif de déterminer prioritairement les conditions financières car, par ailleurs, elles sont généralement accompagnées d'une autorisation, d'une habilitation ou d'un agrément (cas de l'AEMO, de la prévention spécialisée, des TISF)

Elles peuvent aussi être complétées par des protocoles techniques quand il s'agit de préciser des objectifs particuliers (ex : AEMO avec la mise en place de procédures dans le cadre de la mise en œuvre de la loi du 5 mars 2007)

Le Schéma départemental constitue un outil pour le pilotage des actions. C'est ainsi que 2 projets de re-localisation de MECS (sorties de Marseille quartiers Nord pour Gardanne et Martigues) ont été approuvés, car ils permettaient un rééquilibrage des places d'hébergement entre Marseille et le reste du département et notamment en augmentant la capacité d'accueil sur le secteur de l'Etang de Berre, comme proposé par le Schéma.

PARTIE II. MISE EN ŒUVRE DES MESURES DE PROTECTION

Page 5 : « Les délais de traitement des informations préoccupantes sont difficiles à apprécier en raison de l'absence de formalisation des dossiers d'évaluation par les services à la réception du signalement et avant la proposition de suivi »

Jusqu'à lors, une fiche de recueil type était établie lorsque la situation n'était pas connue de la MDS et classée dans un dossier « informations préoccupantes ».

Lorsque le recueil d'informations vient du service des procédures d'urgence (S.P.U), c'est la fiche de transmission du S.P.U. qui sert de support.

Une note de service du 14 janvier 2009 vient de repréciser les conditions dans lesquelles le recueil des informations préoccupantes doit désormais être effectué dans l'ensemble des services départementaux concernés. Elle permet de repérer la traçabilité du processus de recueil, de traitement, d'évaluation et d'orientation des informations.

Page 6 : « Le département a renoncé à contrôler lui-même annuellement la prévention spécialisée »

Comme a pu l'indiquer à la chambre l'association ADDAP13, la prévention spécialisée développe des interventions spécifiques, à dimension individuelle ou collective, sans mandat et en respectant l'anonymat.

L'évaluation des actions menées, notamment dans le cadre d'un soutien individuel, s'avère donc difficile et ce n'est qu'à travers un encadrement professionnel de qualité et de proximité et la mise en place d'outils particuliers que le contrôle de l'activité d'un éducateur de prévention spécialisée peut être effectué.

Cet encadrement technique de proximité, qui permet le contrôle de l'activité, est surtout un soutien pour le travailleur social et ne peut être fait que par les cadres de l'association.

Les services départementaux n'ont pas renoncé à contrôler les associations de prévention spécialisée mais ils sont attentifs, dans le cadre des échanges avec les responsables de l'association, à observer les conditions d'organisation des activités (notamment via les moyens accordés), les outils développés (référentiel des pratiques, fiches de suivi), les partenariats, les évaluations effectuées, en dehors des visites sur site.

Pages 6 et 7 : « L'intervention conjointe d'une TISF avec une AEMO ou l'AEMO avec la prévention spécialisée fait double emploi ».

Je ne peux souscrire à une telle affirmation, comme je vous l'avais déjà indiqué dans ma réponse au R.O.P. du 22 juillet 2008.

Compte tenu de la complexité de certaines situations familiales, il peut être tout à fait normal que plusieurs mesures ou interventions soient développées en même temps, évitant ainsi l'éclatement de la famille par le placement des enfants.

Il n'y a pas incompatibilité, par exemple, entre un suivi AEMO qui serait ordonné par un juge des enfants pour un adolescent en rupture scolaire, avec l'intervention d'une TISF pour accompagner sa mère dans la gestion de la vie quotidienne et la prise en charge par la prévention spécialisée de son frère aîné dans le cadre d'un chantier éducatif, à sa sortie de prison.

Le plus important, c'est alors la coordination des intervenants qui se fait en général dans le cadre des réseaux de proximité et des commissions ad hoc.

Pages 7 et 10 : « Les modalités de tarification n'incitent pas à la maîtrise des dépenses ...et la situation financière de nombreux établissements et services AEMO est très dégradée »

La chambre a noté que les modalités de tarification étaient conformes à la réglementation en vigueur.

Elles n'inciteraient effectivement pas à la maîtrise des dépenses si les autorités de tarification reprenaient intégralement les déficits, sans demander de justification ou d'effort particulier à l'association gestionnaire, dans le rééquilibrage de son activité ou la rigueur de sa gestion.

Par ailleurs, et ainsi que je l'ai développé dans ma réponse au R.O.P. du 22 juillet 2008, il arrive que des associations connaissent conjoncturellement des difficultés budgétaires liées à un problème d'activité, à des contentieux avec leur personnel, ou à des écarts de gestion par rapport au budget prévisionnel octroyé.

Mais leur situation est rapidement évaluée, en collaboration avec le gestionnaire et les administrateurs de l'association, mise sous surveillance dans le cadre d'une feuille de route qui va intégrer, comme le prévoit la réglementation, la reprise totale ou partielle des déficits, après négociation et détermination des engagements pris pour résoudre les problèmes.

Il ne peut donc être affirmé que de nombreuses associations sont structurellement en très grande difficulté, alors que ce n'est pas le cas.

Enfin, concernant le contrôle sur la qualité et la réalité des prestations (page 59), je tiens à souligner que les contrôles sont effectués par le « référent éducatif établissements » (un conseiller socio-éducatif de formation éducateur), avec ou sans l'inspecteur de tarification, et/ou le médecin conseiller technique de la direction de l'enfance.

Les équipes enfance chargées du suivi des enfants placés peuvent être aussi à l'origine des informations sur la qualité et la réalité des prestations fournies dans les structures d'accueil.

Marseille, le 29 janvier 2009

Le Président du Conseil Général

Jean-Noël GUERINI

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized, cursive script that starts with a large 'J' and ends with a long horizontal stroke.