

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

Marseille le 28 juillet 2003

Nos réf. : VB/BA/Greffe n°1828

Lettre recommandée avec AR n°47039384fr

Monsieur le directeur,

Par courrier du 18 juin 2003, je vous ai adressé, ainsi qu'à MM Gil et Mackiewicz, pour les périodes les concernant, le rapport d'observations définitives sur la gestion du foyer départemental de l'enfance des Alpes-Maritimes au cours des années 1997 à 2002, arrêté par la chambre lors de sa séance du 5 juin 2003.

En application des dispositions de l'article L. 241-11 du code des juridictions financières, dans sa rédaction issue de la loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001, je vous invitais, dans un délai d'un mois suivant cette réception, à me transmettre votre réponse écrite.

Vous voudrez bien trouver sous ce pli le rapport d'observations définitives. Celui-ci devra être communiqué par vos soins à l'assemblée délibérante dès sa plus proche réunion ; il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de cette assemblée, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Je vous serais obligé de bien vouloir aviser le greffe de la chambre de la date de cette réunion, à partir de laquelle ce rapport deviendra communicable aux tiers.

Je vous prie de croire, Monsieur le directeur, à l'expression de ma considération distinguée.

Le président,

Alain PICHON

Monsieur Fernez

Directeur du foyer départemental

De l'enfance

18, rue Châteauneuf

06000 NICE

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

SUR LA GESTION

DU FOYER DEPARTEMENTAL DE L'ENFANCE

DES ALPES-MARITIMES

Années 1997 à 2002

Rappel de la procédure

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion du Foyer départemental de l'enfance des Alpes-Maritimes à partir de l'année 1997 qui a été attribué à

M. Amigues conseiller. Le président de la chambre en a informé le directeur par lettre en date du 21 janvier 2002. Les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu respectivement le 27 août 2002 avec M. Paulin Gil, directeur du 1er janvier 1997 au 12 mai 1997, le 26 août 2002 avec M. Pierre Mackiewicz, directeur du 12 mai au 15 septembre 1997, et le 4 juin 2002 avec M. Gérard Fernez, directeur depuis cette date.

Lors de sa séance du 19 décembre 2002, la chambre a arrêté ses observations provisoires. Celles-ci ont été transmises à M. Fernez, actuel directeur, et pour ce qui les concerne à M. Paulin Gil et à M. Mackiewicz. M. Fernez a fait parvenir sa réponse à la Chambre le 8 avril 2003, et M. Gil le 13 mars 2003. M. Mackiewicz n'a pas répondu. Ils n'ont pas demandé à être entendus par la chambre.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du commissaire du Gouvernement, la Chambre a arrêté le 5 juin 2003 les observations ci-après dans la composition suivante : M. Pichon, président, MM. Giannini et Leyat, présidents de section, MM. Bahuaud, Mme Pannetier-Alabert MM. Matthey et Maccury, Mme Duvillier, conseillers et M. Amigues, conseiller-rapporteur.

Le rapport a été communiqué, à M. Fernez, actuel directeur, et pour la partie les concernant à ses

prédécesseurs en fonctions au cours de la période examinée. La chambre n'a reçu aucune réponse dans le délai légal d'un mois.

Ce rapport d'observations définitives devra être communiqué par le directeur du foyer et le président du conseil général des Alpes-Maritimes à leurs assemblées délibérantes lors de la plus proche réunion suivant sa réception. Il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Ce rapport sera, ensuite, communicable à toute personne qui en ferait la demande en application des dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

## 1 Présentation

Le 1er janvier 1997, à la suite d'une délibération du conseil général en date du 28 novembre 1996, le Foyer départemental de l'enfance des Alpes-Maritimes devenait un établissement public, prenant la suite d'un service du département faisant l'objet d'un budget annexe. La mise en place de dispositifs d'accueil de l'enfance en danger confiée aux services de l'aide sociale à l'enfance du département ressort des obligations légales imparties au département en application des dispositions des articles L. 221-1 à L. 228-6 du code de l'action sociale et des familles.

A ce titre, un Foyer départemental de l'enfance accomplit une mission de service public 24 heures sur 24 pour la sauvegarde des mineurs en danger. Les mineurs de

3 à 18 ans lui sont confiés soit par le service de l'aide sociale à l'enfance du département, soit sur décision judiciaire (ordonnance provisoire de placement), soit en urgence sur décision du procureur, soit encore sur décision du président du conseil général en application de l'article L. 222-5 du code de l'action sociale.

Le code de l'action sociale et des familles assigne en pratique quatre missions au Foyer départemental de l'enfance : l'accueil d'urgence, l'observation, l'hébergement et l'orientation.

Actuellement, le Foyer de l'enfance des Alpes-Maritimes a un budget de près de

100 MF (15 millions d'euros) et assure la prise en charge de près de 300 enfants. Il comprend 19 structures d'hébergements sous forme de villas situées à Cannes, Antibes et Nice pouvant accueillir chacune en moyenne de 6 à 12 mineurs. Il emploie près de 400 agents dont 58 assistantes maternelles agréées.

D'après le "Schéma départemental conjoint des services et établissements de l'enfance" établi par la direction des actions médicales et sociales du département en novembre 2001, les dépenses relevant de l'aide sociale à l'enfance représentaient en 2000, 368 MF soit 32 % du budget total de l'action sociale (1.170 MF) et 12 % du budget total du département. Les dépenses de l'aide sociale

à l'enfance constituent le premier poste du budget de la direction des actions médicales et sociales. Pour sa part, le Foyer représente près de 23 % des dépenses de l'aide sociale à l'enfance.

## 2 La transformation du Foyer en d'établissement public départemental

La mise en place du nouvel établissement public, décidée à la fin de l'année 1996, est intervenue dans les délais impartis par l'article 35-10 de la loi n° 91-748 du 31 juillet 1991 portant réforme hospitalière. Cette création ne s'est, cependant, pas accompagnée de l'ensemble des décisions qu'impliquait le changement de statut. En effet, le premier directeur n'a pas fait l'objet d'une nomination; durant la période allant du 1er janvier au 12 mai 1997, date de prise de fonction de son successeur, il était ainsi dépourvu de titre juridique pour engager le Foyer.

Par ailleurs, si la composition du conseil d'administration a été fixée par délibération du 26 décembre 1996 de la commission permanente du conseil général, et le premier budget voté par le conseil d'administration le 8 janvier 1997, force est de constater que ce n'est que le 3 décembre 2002 qu'est intervenu un arrêté du directeur de la comptabilité publique du ministère des finances rattachant la gestion comptable et financière du Foyer à la pairie départementale : une lettre du 4 décembre 2002 précisait que ce rattachement prenait rétroactivement effet à compter du 1er janvier 1997.

De même il a fallu attendre la fin de l'année 1997 pour que le troisième directeur prenne les actes nommant les personnels en poste depuis le 1er janvier 1997 dans les cadres du Foyer.

Enfin, ce n'est qu'en 1999 que le comptable a retracé les transferts de patrimoine de l'ancien service départemental au nouvel établissement public, pourtant décidé le 28 novembre 1996. A cet égard, l'absence d'inventaire tenu par l'ordonnateur ou encore la liquidation incertaine d'amortissements ne permettaient pas en 1997 d'avoir une connaissance exacte de l'actif et constituaient par là-même, autant d'obstacles aux opérations de mutation et d'intégration du patrimoine dans le nouvel établissement public. Ce n'est que récemment, qu'un suivi par fiches de l'inventaire des immobilisations a été mis en place.

## 3 La situation budgétaire et financière

### 3. 1. La situation budgétaire

Doté d'un budget annuel de 100 millions de francs (15 millions d'euros), le Foyer départemental de l'enfance était jusqu'à l'année 2002 dans une situation financière difficile en raison d'une constante augmentation des dépenses d'exploitation, alors qu'au même moment, le nombre de journées facturées diminuait. En pratique, sans l'aide du département, il ne pouvait assurer le paiement ni de ses salariés ni de ses fournisseurs.

Une dotation de base de 12 MF ainsi qu'une avance de trésorerie de 10,2 MF avaient été attribuées par le conseil général lors de la création de l'établissement. L'avance de trésorerie a été remboursée durant l'année 1997.

La situation financière du Foyer se dégradait depuis 1997. En effet l'épargne de gestion excédentaire en 1997 pour un montant de 1.846 MF devenait déficitaire les années suivantes : - 368 KF en 1998, -146 KF en 1999 et -6.258 KF en 2000. Les dépenses d'exploitation passaient de 69 MF en 1997 à 94 MF en 2000, (soit un accroissement de 36 %), et ceci principalement en raison de l'absence de maîtrise des charges de personnel qui augmentaient entre 1997 et 2000 de 36 % passant de

52 MF à 70 MF, alors que les produits d'exploitation provenant du nombre de journées facturées augmentaient de 71 MF à 88 MF soit un accroissement de 23 %.

En 2002 d'après les informations apportées par l'ordonnateur dans sa réponse aux observations provisoires, la situation s'est redressée en raison de l'augmentation particulièrement importante des recettes réalisées, le budget prévisionnel 2002 envisageait 17.516.109,86 euros de recettes. Elles auraient été de

18.554.961,71 euros., soit un surplus de 1.038.851,85 euros. Et si le fonds de roulement final de l'exercice 2002 s'améliore pour atteindre un montant de

3 435 572 euros , après être descendu à 627 621 euros en 2001, c'est non seulement en raison de l'excédent de recettes dû à l'augmentation des journées, mais aussi parce que le conseil général a versé en début 2002 une avance de trésorerie de

1 millions d'euros.

Sur la même période, le prix de journée, internat, service spécialisé et placement familial, augmentait de façon importante chacune des années : de 14 % entre 1997 et 1998, et 1999 et 2000 et de 28 % entre 2001 et 2002. Selon le directeur du Foyer, le prix de journée devrait diminuer de 1,27 % en 2003.

Constituant près de 77 % des dépenses de fonctionnement, les dépenses de personnel concernent au 31 décembre 2001 près de 380 agents, au lieu de 307 en 1997, dont

59 assistantes maternelles.

### 3.2. La situation de trésorerie

De nombreuses interventions écrites du comptable, tant auprès du directeur du Foyer que du président du conseil général, ce dernier lui-même alerté par le directeur du Foyer, soulignaient

des difficultés répétitives de trésorerie tout au long de l'année 2001 puis au début de 2002 . Il constatait que non seulement il ne pouvait assurer le paiement des fournisseurs, mais que même, dans certains cas, la paie du personnel ne paraissait pas assurée. Le conseil général des Alpes-Maritimes décidait alors, le 19 décembre 2001 le principe d'une avance de trésorerie de 1 millions d'euros.

Le 31 janvier 2002, la commission permanente décidait d'ouvrir cette somme au budget du département dans le cadre d'une convention à conclure avec le Foyer. Cette convention a été conclue le 7 février 2002 renouvelable par tacite reconduction; elle prévoit que le montant de l'avance pourra être révisée chaque année à la clôture de l'exercice budgétaire, révision à la hausse ou à la baisse tenant compte des paiements effectués. Par ailleurs, en fin d'exercice, le remboursement de l'avance se fera sur les factures d'hébergement du mois de décembre. La somme de 1 millions d'euros était versée au Foyer le 7 février 2002. En outre le conseil général décidait de prendre en charge la réhabilitation des biens dont il avait la propriété et qu'il louait au Foyer.

La Chambre constate qu'en pratique, cette convention d'aide de trésorerie permanente permet aux responsables du Foyer et du département de ne pas afficher de manière explicite le montant de prix de journée qui devrait être fixé réellement pour prendre en charge les dépenses, compte tenu de l'activité prévisible. Le département paraît jouer un rôle ambigu, dans la mesure où tout en fixant la détermination du prix de journée, il s'engage en fait par une récente convention d'avance, à mettre le Foyer en perfusion constante, et ceci en dehors du prix de journée.

4 L'utilisation de crédits pour grosses réparations afin de régler la prime de service des agents

En 1997, une provision de 3 650 000 F avait été constituée au compte 157.5 "provisions pour risques et charges" en vue du financement de travaux de grosses réparations, et de mises au normes, à effectuer dans les villas qui accueillent les enfants et adolescents.

Par délibération du 15 décembre 1998 modifiant le budget de l'année 1998, le conseil d'administration du Foyer a décidé la reprise sur les provisions de la somme de 710 000 F. Ce crédit était destiné à participer au financement de la prime de service due au titre de l'exercice en cours.

Cette délibération du 15 décembre 1998 a été rapportée et remplacée par une délibération datée du même jour qui maintient le transfert des sommes et précise le jeu des comptes. La reprise a été affectée en recette au compte 781.5 "reprise sur provisions pour risques et charges" en vue de l'affecter ensuite à hauteur de 632 000 F sur l'article 641.13 (personnel titulaire et stagiaires) et 78 000 F sur l'article 641,33 (personnel non titulaire sur emplois permanents). Ces sommes ont été utilisées le 7 janvier 1999.

Selon les explications du directeur du Foyer, c'est à la suite de revendications déposées par les

personnels, appuyées par une grève le 10 décembre 1998, qu'il a du envisager le versement dès le mois de décembre 1998, de 60 % du montant de la prime de l'année courante et non plus de l'année précédente. La période de référence pour le calcul de l'acompte, s'étalait du 1er janvier au 30 novembre de l'année en cours. La somme correspondait à une dépense supplémentaire de 710 000 F.

Trois solutions furent alors étudiées :

Prélèvement sur le compte provisions pour charges.

Demande au conseil général de ne pas émettre de titre de recettes concernant les loyers des villas de 1998 (1 207 000 F) de manière à permettre un virement de crédit de l'article 613.2 (loyers) vers les articles 641.13 et 641.33 (personnels titulaires, stagiaires et contractuels)

Versement de la prime de service restant à attribuer au titre de l'année 1998 en janvier 1999.

Selon le directeur, ces trois solutions furent soumises au comité technique paritaire, ainsi qu'aux membres du conseil d'administration et il fut décidé de verser une avance sur la prime dès la première quinzaine de janvier 1999, les crédits inscrits au budget 1998 s'avérant insuffisant, et le budget 1999 n'étant pas voté, la solution d'opérer une ponction sur les provisions constituées pour travaux fut finalement adoptée.

Le payeur départemental est intervenu, en alertant le trésorier payeur général qui a répondu par lettre du 15 janvier 1999, en indiquant que les articles 9 et 10 du décret n° 83-744 du 11 août 1983 disposent, que les provisions pour charges comptabilisées au compte 157 correspondent à des charges prévisibles, telles que les frais de grosses réparations, qui ne sauraient être supportés par le seul exercice au cours duquel elles ont été engagées (...). Le trésorier payeur général ajoutait: "En conséquence, la reprise sur provision pour charges ne peut ouvrir des crédits pour des dépenses de personnel. Cette délibération non conforme à la réglementation doit être rapportée ". Ces remarques ne furent pas suivies d'effets.

Si cette affectation à des dépenses de personnel d'une reprise sur provision est irrégulière du point de vue comptable, elle est tout aussi anormale au regard des besoins en matière de travaux d'entretien, de réparations et de mise en conformité des établissements.

La Chambre tient à souligner qu'une telle anomalie dans l'utilisation des crédits budgétaires pourrait ressortir des sanctions prévues par l'article 5 de la loi du 25 septembre 1948 relative à la Cour de discipline budgétaire et financière concernant les ordonnateurs et administrateurs qui auraient enfreint les règles relatives à l'exécution des recettes des dépenses de l'Etat, des collectivités locales et de ses établissements publics.

## 5 Les logements de fonction

Selon les dispositions de l'article 23 du décret n° 80-793 du 1er octobre 1980, les directeurs d'établissements régis par le décret sont astreints, par nécessité absolue de service, à résider dans leur établissement et bénéficient, en conséquence, d'une concession de logement à titre gratuit, assortie éventuellement de la fourniture gratuite du chauffage, de l'éclairage et de l'eau. Par ailleurs, le décret n° 94-951 du 28 octobre 1994 qui renvoie à l'article 72 du décret

n°43-891 du 17 avril 1943, précise " qu'en sus du traitement, les directeurs, directeurs économes, sous-directeurs et économes ont droit au logement, au chauffage et à l'éclairage. Les établissements hospitaliers ne pouvant leur assurer ces avantages, leur versent une indemnité égale à 10 % du traitement ".

Par décision du directeur du Foyer en date du 12 mars 1999 et visée le

22 mars 1999 par la direction départementale des affaires sanitaires et sociales des Alpes-Maritimes, faisant suite à une délibération du 10 juin 1998 du conseil d'administration, trois logements de direction ont été attribués respectivement : au directeur, à la directrice adjointe des ressources humaines et à la directrice adjointe des finances.

La Chambre a constaté que la villa du directeur général, louée le 1er octobre 1998, faisait l'objet d'un accord entre le bailleur et le Foyer prévoyant que le propriétaire devait prendre en charge un montant de 58.263 F sur les travaux effectués par le Foyer lors de l'entrée dans les lieux pour un montant de

146.463 F. Au jour du présent rapport, il n'apparaît pas que cette somme ait été mise en recouvrement auprès du propriétaire.

## 6 La gestion immobilière

### 6.1 - Les achats de villas

Plusieurs opérations immobilières ont été engagées par le Foyer, depuis 1997, sans que toutes les garanties d'utilisation aient été prises. Cette absence d'études prévisionnelles s'est traduite par l'impossibilité d'utiliser certains locaux et par leur revente.

En 1997, deux villas ont été achetées pour une somme totale de 4 169 466 F. L'achat de trois autres villas est intervenu en 1998 pour une somme 7 840 000 F. Cependant, en mai 2000 trois de ces villas étaient toujours inoccupées : il s'agit de la villa " Petit Trianon " (achetée pour la somme de 2 235 867 F) ; " La Couronne d'or " (2 545 000 F) ; et " les Chèvrefeuilles " (1 933 599 F), soit un investissement total de 6 714 466 F.

S'agissant de la villa Les Chèvrefeuilles, le Foyer a dû la revendre après s'être rendu compte que cet immeuble ne disposait pas de raccordement au réseau d'eau potable et que les travaux nécessaires étaient prohibitifs. Cette acquisition avait été faite par acte de vente du 31 décembre 1997 malgré l'avis du service des Domaines en date du 20 août 1996 qui indiquait clairement que " la maison n'était pas raccordée au réseau d'eau potable et d'assainissement ". De plus, il était fait mention des risques d'expropriation partielle liés à des projets d'aménagements routiers de la municipalité. Finalement, la villa Les Chèvrefeuilles a été revendue pour la somme de 1 800 000 F, soit

(274 408,23 euros), soit une perte pour le Foyer de 133.599 F (20.367 euros)

Un ancien hôtel-pension dénommé villa " Le petit Trianon " a été achetée

2,235 MF le 11 février 1998. Le permis de construire nécessaire pour les travaux de réhabilitation n'a pas été accordé, le préfet ayant émis un avis défavorable au dossier déposé en mairie de Vallauris le 4 mai 2001 : le plan de prévention des risques établi en 2000 place la propriété en zone rouge inondable. Le Foyer dans sa note sur le patrimoine du 30 septembre 2001 déclare " cet élément n'a pas été communiqué au Foyer qui l'a découvert au moment du dépôt du permis de construire ".

Il faut noter que dans l'acte de vente en date du 11 février 1998 rien ne concerne une éventuelle inconstructibilité. C'est un certificat d'urbanisme du 26 février de la mairie de Vallauris qui indiquait que le terrain est inconstructible. Mais au final, le Foyer a pu revendre avec une plus value cet immeuble le 27 mai 2002 pour la somme de 472.590 euros (3 100 000 F).

Par ailleurs, la villa " Ker-Aven " au loyer annuel de 96 000 F, est restée inoccupée durant plus de deux ans, à cause des actions des résidents mitoyens contestant l'implantation du Foyer sur ce site (Total arrêté à mai 2000 des loyers payés à 233 318 F).

## 6.2 - La mise au normes de sécurité des villas

Actuellement, le Foyer possède 19 sites d'hébergement. 14 villas sont louées et

4 autres appartiennent au Foyer. Le montant total des propriétés acquise est de

10 MF et le montant de location représente près de 3 MF annuel. Les baux d'une durée de 20 ans concernant les villas appartenant au département imposent au Foyer de faire les grosses réparations qui relèvent habituellement du propriétaire. Les responsables du Foyer estiment à 14 455 000 F le coût total des réhabilitations à réaliser dont 8 040 000 F pour le conseil général et 6 415 000 F pour le Foyer.

Aux termes des réponses du directeur du Foyer départemental des Alpes Maritimes en décembre

2000, sur vingt et un sites quatre étaient conformes aux normes. En mars 2003 sur dix neuf villas, onze sont aux normes.

Le président,

Alain PICHON