



département
Haute-Vienne

Le Président

Monsieur Jean-François MONTEILS
Président de la Chambre régionale
des comptes de Nouvelle-Aquitaine
3, Place des Grands hommes
33 000 Bordeaux

Limoges, **21 AOUT 2020**

Monsieur le Président,

Par courrier reçu le 27 juillet dernier, vous m'avez transmis les observations définitives de la Chambre concernant le contrôle des comptes et de la gestion du Département de la Haute-Vienne sur la partie ASE/MNA. Je vous en remercie.

Je tiens en premier lieu à saluer le travail des magistrats qui ont suivi ce dossier et qui, accompagnés des vérificateurs, ont pu à plusieurs reprises se rendre dans la Collectivité et les structures concernées. Ils ont conduit leurs contrôles dans un parfait esprit de responsabilité et de respect des personnes et des procédures afférentes à cet important travail d'examen de la gestion d'une collectivité.

Je me félicite tout d'abord des conclusions de ce contrôle de la gestion qui reconnaissent la bonne administration de cette politique départementale importante. J'ai ainsi noté les appréciations de la Chambre relative à « la bonne organisation » pour la préparation du schéma départemental de l'enfance et de la famille, au « programme de systèmes d'information ambitieux », à l'« effort important de structuration et d'homogénéisation de la gestion du recueil, de l'évaluation et du traitement des informations préoccupantes ».

Je me réjouis ensuite que la Chambre ait constaté la qualité des politiques publiques mises en œuvre par le Département dans le respect des dispositions législatives et réglementaires, que ce soit « en procédant au déploiement d'un projet pour l'enfant (PPE) », conformément aux exigences de la loi du 14 mars 2016, ou encore en faisant « le choix d'accueillir et de suivre les MNA selon les mêmes modalités que les autres enfants de l'ASE ».

J'ai été particulièrement attentif à l'analyse de la Chambre concluant que « les mineurs non accompagnés ne sont pas défavorisés lors de l'attribution de ces contrats [jeune majeur] » et qui confirme, si besoin en était, que la durée minimale de 3 ans prévu au règlement d'aide sociale n'était pas un obstacle à un accompagnement de qualité. Je ne peux donc que regretter la récente décision du Conseil d'Etat estimant cette condition, et elle seule, illégale.

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

25 AOUT 2020

NOUVELLE-AQUITAINE

haute-vienne.fr

Conseil départemental de la Haute-Vienne
11, rue François Chénieux - CS 83112 - 87031 LIMOGES CEDEX 1 - Tél. 05 55 45 10 10

Toujours considérant les mineurs non accompagnés, j'ai également été sensible au fait que la Chambre, après avoir constaté l'augmentation très importante des demandes de mise à l'abri, conclut de son contrôle que « le Département de la Haute-Vienne a toujours assuré la mission de mise à l'abri et d'évaluation dont il est chargé et répondu aux besoins de première nécessité des jeunes ».

Enfin, je considère que la gestion départementale de l'ASE fait l'objet de la part de la Chambre régionale des comptes d'une analyse particulièrement positive lorsqu'elle écrit : « les dépenses liées aux MNA ont presque triplé sur la période alors que celles de l'ASE, sans prendre en compte les MNA, ont diminué de 4 %. Ces données montrent que la relative stabilité du budget général de l'ASE a été obtenue par diverses mesures de gestion dont certaines destinées à compenser l'augmentation des dépenses liées aux MNA. Ces nouvelles dépenses ont été de fait financées par redéploiement à hauteur de 70 % par le budget général et 30 % par le budget de l'ASE sur lequel des efforts de gestion ont été réalisés, notamment au sein du foyer départemental de l'enfance (CDEF) ».

Ainsi globalement, j'estime que ces observations définitives attestent de la bonne gestion de cette politique publique par le Département de la Haute-Vienne avec un haut niveau de qualité de service rendu, tout en assurant une maîtrise de la gestion.

Bien évidemment, cette analyse globale ne soustrait pas le Département de répondre aux recommandations que la Chambre a jugé opportun de faire. Ces recommandations relèvent me semble-t-il de deux catégories bien distinctes :

- celles dont j'avais demandé au cours de l'instruction la suppression ou pour le moins la forte atténuation en motivant les raisons de ces demandes, demandes auxquelles la Chambre n'a pas jugé utile de faire droit alors même qu'elles étaient parfaitement étayées ;
- celles qui, pour ne pas remettre en cause leur bien fondé, ont fait l'objet de réponses approfondies au cours de l'instruction et donneront lieu, si ce n'est déjà le cas, à des mesures correctrices.

Vous comprendrez donc, Monsieur le Président, que, si je ne conteste pas les secondes, je m'oppose fermement aux premières.

1) Au titre des recommandations que j'estime injustifiées

Recommandation n°2 : Procéder systématiquement à la formation du personnel de l'ASE agissant par délégation du président du Conseil départemental conformément à l'article D. 226-1-1 du CASF

La Chambre a maintenu cette recommandation alors même que le Département, au cours de l'instruction, a, selon la chambre elle-même « produit le plan de formation courant de 2020 à 2022 attestant que ces formations sont d'ores et déjà programmées pour cette période ».

La Chambre justifie le maintien de cette recommandation en indiquant : « toutefois, la Chambre régionale des comptes constate que le volume horaire des formations inscrites au-dit plan, en l'occurrence 200 heures, est inférieur au volume

horaire minimal de formation obligatoire fixé à 240 heures par l'article D. 226-1-1 précité. »

Je crains que la Chambre ne se soit méprise dans les obligations de l'article qui, s'il indique effectivement que cette formation est d'une durée de 240 heures, précise immédiatement ensuite :

« La formation théorique d'une durée de 200 heures comprend 30 heures effectuées en commun avec les professionnels d'autres institutions intervenant dans le champ de la protection de l'enfance.

Le stage pratique, d'une durée de 40 heures, est organisé sous la responsabilité de l'employeur et selon des modalités définies en concertation avec l'organisme chargé de la formation. Il est effectué dans une institution participant à la protection de l'enfance autre que celle à laquelle les cadres territoriaux concernés appartiennent. » Article D 226-1-1 CASF

Le plan de formation transmis à la Chambre au cours de l'instruction ne présente que la partie théorique de cette formation et la Chambre ne peut donc en déduire que la Collectivité ne répond pas à ses obligations règlementaires.

Je maintiens donc ma position selon laquelle cette recommandation m'apparaît injustifiée.

<p><i>Recommandation n°3 : Conclure une convention avec le tribunal judiciaire prévoyant des rencontres régulières et des échanges d'informations entre l'aide sociale à l'enfance et les services judiciaires</i></p>
--

Si je comprends l'intérêt d'une telle convention, je m'étonne que la Chambre en fasse une recommandation. Ma préoccupation tient à l'importance que j'attache aux recommandations de la Chambre et au respect de l'article L. 243-9 du Code des juridictions financières qui précise :

« Dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes. Ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9. »

Or, ainsi que j'ai pu le préciser au cours de l'instruction, cette recommandation de la Chambre ne se fonde sur aucune prescription réglementaire ou législative. Faire de la conclusion de cette convention une recommandation me contraindrait à justifier devant l'Assemblée départementale des mesures que j'ai prises pour m'y soumettre.

Je tiens à rappeler à la Chambre que la conclusion d'une convention implique l'accord des deux parties, que la Chambre elle-même précise concernant par exemple la procédure d'évaluation des MNA que «le parquet n'a pas souhaité élaborer un protocole mais un compte-rendu de la réunion a été transmis à chacun des participants » ou encore que le tribunal pour enfants qui a pu être sollicité pour enrichir les indicateurs de

la protection de l'enfance n'a pas pu y répondre favorablement ne disposant pas de logiciel adapté.

Cette recommandation portant sur la « conclusion » d'une convention fait peser sur le Département une obligation exorbitante - et non prévue règlementairement - puisque celui-ci ne dispose d'aucun moyen de contraindre le tribunal judiciaire d'en accepter le principe. Je ne peux donc que la contester formellement.

Recommandation n°6 : Préciser, dans les bulletins de paie, les éléments (nombre d'enfants, de jours, sujétions particulières) permettant d'assurer la liquidation de la rémunération des assistants familiaux.

Au cours de l'instruction, il avait été précisé à la Chambre que cette demande impliquait une modification en profondeur du logiciel de gestion de la paie des assistants familiaux et donc de l'ensemble des agents départementaux, et que cette demande était superfétatoire dans la mesure où tous les éléments constitutifs de la paye sont identifiés dans le décompte joint à la fiche de paie intégré dans le dossier de l'agent et à disposition du payeur départemental en tant que de besoin.

La Chambre a maintenu cette recommandation en précisant qu'elle « *n'a pas été en mesure de consulter ces pièces parmi les documents qui lui ont été adressés.* »

Je ne peux que m'étonner, de la part de la Chambre d'une telle rédaction. Je tiens à rappeler que cette observation de la Chambre ne m'a été connue qu'à la réception du rapport d'observations provisoires, que j'ai apporté la réponse ci-dessus mentionnée et que la Chambre ne m'a jamais demandé ces décomptes alors que l'ensemble des pièces sollicitées par la Chambre au cours de l'instruction lui a toujours été transmis dans les délais requis.

Faire peser sur le Département un défaut de diligence de la part de la Chambre ne m'apparaît pas recevable : j'ai pu personnellement consulter ces documents et je les aurais sans difficulté transmis à la Chambre s'ils m'avaient été demandés. A ce stade, et au regard du caractère public de la réponse que je vous apporte, je regrette très sincèrement de ne pouvoir les annexer au présent courrier.

Enfin, contraindre la collectivité à des développements informatiques onéreux et complexes pour faire figurer sur le bulletin de paie lui-même ce qui n'y est aujourd'hui que seulement annexé ne me paraît pas de bonne gestion.

Je ne peux donc que contester fermement cette recommandation dans sa rédaction.

Recommandation n°7 : Mettre en œuvre un véritable contrôle des structures d'accueil et des assistants familiaux (gestion, finances, qualité de la prise en charge) sur la base d'un plan de contrôle annuel, complété de contrôles inopinés

La Collectivité ne prétend évidemment pas que les procédures mises en place en matière de politique publique de l'aide sociale enfance sont parfaites et n'appellent pas d'évolutions. Le contrôle réalisé par la Chambre permet de montrer la recherche

permanente de l'efficacité et de la qualité, et la forte capacité d'adaptation dont le Département a su faire preuve.

Il en va évidemment de même des procédures de contrôle des structures d'accueil et des assistants familiaux. Je ne peux toutefois, au regard de la rédaction retenue par la Chambre dans la formulation de cette recommandation, laisser penser que ce contrôle ne serait pas « véritable ».

A l'occasion de la phase contradictoire, la collectivité a apporté les éléments démontrant que ce plan de contrôle existe, qu'il s'appuie sur les compétences d'un contrôleur spécifiquement recruté et formé spécialement (en lien avec Protection judiciaire de la jeunesse), qu'il donne lieu à des contrôles inopinés et que des suites sont réservées à ces démarches.

Je regrette là encore que la Chambre n'ait pas demandé au cours de l'instruction les éléments qui lui aurait permis de forger une analyse étayée, qu'elle ne m'ait saisi qu'à l'heure du rapport d'observations provisoires de cette recommandation qui m'apparaît péremptoire.

Si la Chambre m'en avait là encore saisi au cours de l'instruction, j'aurais pu lui transmettre les tableaux des signalements et des suites données. J'aurais pu lui faire part, par exemple, de ma saisine formelle des services préfectoraux dans le cadre d'une suspicion de détention d'armes à feu dans un établissement sans qu'aucune suite ne lui soit donnée (ou en tout cas que j'en sois informé). J'aurais pu la rassurer, exemples à l'appui, que les signalements donnaient immédiatement lieu à des vérifications, notamment par des missions d'inspection, le cas échéant conjointes avec la Protection judiciaire de la jeunesse.

Je crains que l'ambiance médiatique autour d'une prétendue insuffisance des contrôles réalisés par les Départements en la matière ait brouillé l'analyse de la Chambre.

Je ne peux donc que contester, dans sa rédaction radicale, la recommandation de Chambre. Il me semblerait plus utile que la Chambre présente des modalités de parfaire le contrôle existant que d'en contester illégitimement la réalité.

2) Au titre des recommandations déjà mises en œuvre par la collectivité

Recommandation n°1 : Articuler le schéma départemental de l'enfance avec les autres outils de planification du secteur social et médico-social conformément à l'article L. 3112-4 CASF

Je souhaiterais rappeler en premier lieu que le schéma départemental de l'enfance et de la famille (SDEF) 2019-2023 s'est inscrit dans une logique de développement d'une démarche partenariale et de cohérence d'objectifs avec les autres schémas départementaux, mais également avec les partenaires institutionnels intervenant dans le champ de la prévention et de la protection de l'enfant avec une approche à 360 degrés.

Je souhaite également préciser à la Chambre, ainsi que j'ai pu le faire au cours de l'instruction, que la protection de l'enfance apporte son concours à l'élaboration des schémas de l'autonomie et vise également la convergence avec les politiques

départementale en matière d'insertion sociale et professionnelle. A ce titre, les services dédiés ont participé à certains des groupes de travail de chacun de ces outils programmatiques pour alimenter la réflexion.

Aussi, je concède que, si **la formalisation de la dynamique transversale** existante pour l'élaboration et la cohérence des schémas départementaux (PA/PH, Insertion, SDEF) **pourrait être davantage rendue visible**, dans le cadre de fiches spécifiques intégrées à tous les schémas de l'institution, **je ne peux pas laisser croire comme pourrait y inviter la rédaction de cette recommandation que le Département n'articulerait pas ses différents schémas.**

Recommandation n°4 : Conclure conformément au schéma départemental de l'enfance et de la famille une convention cadre avec l'éducation nationale permettant notamment de suivre le taux de scolarisation des enfants accueillis ou accompagnés par l'aide sociale à l'enfance

Je tiens à rappeler que l'engagement de la collectivité dans un partenariat avec l'Education nationale fait l'objet de la fiche action 3 de l'axe 1 du SDEF 2019-2023 « Evaluer et consolider les partenariats existants avec l'Education nationale » qui a pour objectif :

- d'améliorer le repérage précoce des difficultés ou des troubles ;
- d'engager une intervention plus préventive et diminuer le nombre d'IP ;
- de développer la connaissance des missions et actions de chaque institution et de ses professionnels.

Un groupe de travail inter-institutionnel et pluri professionnel a été organisé dès le mois d'octobre 2019 pour formuler des actions concrètes. Les propositions devaient être disponibles d'ici la fin du premier trimestre 2020 avant que la crise sanitaire ne perturbe les calendriers. Dès à présent, il a été acté d'élaborer un protocole en vue d'une intervention auprès des Directeurs d'école primaire lors de leur réunion de préparation de rentrée scolaire ou encore d'une invitation ou de l'information systématique des travailleurs sociaux de secteur aux équipes éducatives.

Un groupe de travail auquel a été associé le médecin en santé scolaire a également été constitué. Des propositions telles que des formations croisées sur des thématiques de santé ou l'actualisation du référentiel sur le suivi de santé des enfants de l'ASE en articulant les interventions en lien avec l'expérimentation du parcours de santé protégée et en intégrant le rôle de l'éducation nationale ont été formulées.

L'éducation nationale est enfin signataire du protocole concernant le traitement des informations préoccupantes mis en œuvre en 2009. Ce document fait l'objet d'une fiche action du SDEF 2019/2023 en vue de son actualisation.

D'autres partenariats sont également activés :

- participation à la réception des responsables légaux dans le cadre de l'absentéisme scolaire ;
- rappels à l'ordre : Convention entre le Maire de Limoges et le Procureur de la République, en lien avec le CLSPD ;

- en cours : dans le cadre des groupes de travail du SDEF, proposition de « formation- information » des (nouveaux) Directeurs d'école sur l'action sociale départementale et le dispositif protection de l'enfance.

Je suis donc en mesure de confirmer que, conformément aux orientations du schéma et aux nombreuses actions déjà engagées, la question des parcours et des ruptures scolaires des enfants accueillis à l'aide sociale sera prochainement formalisée avec l'Education nationale.

Recommandation n°5 : Etablir, comme le permet le CASF, une nomenclature des dépenses des lieux de vie et d'accueil (LVA) et conclure des conventions triennales de prise en charge déterminant les conditions d'exercice des prestations.

Ainsi que cela a pu être indiqué à la Chambre au cours de l'examen de la gestion, une convention précisant les engagements réciproques relatifs à la qualité de la prise en charge des mineurs et à la sécurité de la structure (contrôle, tarification, etc..) est en cours de finalisation.

J'ai demandé aux services départementaux, en complément de cette convention bientôt effective, d'élaborer une nomenclature des dépenses des LVA qui permettra de parfaire l'analyse financière des structures déjà réalisée dans le cadre de l'examen de leur tarification.

Recommandation n°8 : Procéder à la publicité et à la mise en concurrence des prestations hôtelières utilisées par le Département pour la prise en charge des mineurs non accompagnés en application de l'article L. 2124-1 du Code de la commande publique

Comme le rappelle la Chambre, le Département a été confronté à une évolution très importante du nombre de personnes demandant la protection du Département au titre de leur isolement et de leur minorité.

Les hôtels répondent pour le Département à un double objectif :

- la mise à l'abri, dans des conditions de dignité et de respect de la personne, de jeunes se présentant comme mineurs et isolés, le temps de leur évaluation ;
- la cohabitation dans des structures d'accueil, dans une logique de protection de l'enfance, des seules personnes dont la minorité est reconnue (73 % des personnes (chiffre 2018) ne seront pas admises à l'ASE principalement pour défaut de minorité).

Les hôtels sont donc très majoritairement, pour ne pas dire exclusivement, utilisés aux fins d'évaluation de la minorité et de l'isolement. Ce n'est qu'occasionnellement, et à la suite de très fortes tensions sur les capacités d'hébergement, en raison même de l'afflux de mineurs non accompagnés, que des jeunes admis à l'ASE ont pu être maintenus à l'hôtel le temps de trouver une modalité de prise en charge pérenne et adapté.

Je tiens à rappeler que cette mission de mise à l'abri et d'évaluation de la minorité et de l'isolement relève d'une compétence de l'Etat, la politique migratoire étant une compétence régaliennne.

Je tiens également à souligner que la compensation financière versée au Département par l'Etat, pour assumer pour le compte de ce dernier une politique nationale, est nettement insuffisante comme en témoigne le rapport de Chambre.

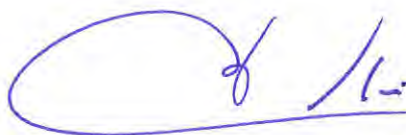
Si tous ces arguments ne justifient évidemment pas en droit ce défaut de publicité et de mise en concurrence soulignée par la Chambre, ils peuvent en fait en expliquer la survenue.

En tout état de cause, **j'ai demandé aux services départementaux de procéder à cette publicité et mis en concurrence dans les plus brefs délais, en espérant que la réactivité et l'efficacité jusqu'alors constatée dans la mise à l'abri ne soient pas mises à mal.**

Voici, Monsieur le Président, les remarques qu'a suscitées la lecture du rapport de la Chambre régionale des comptes concernant la gestion de la politique publique ASE/MNA du Département.

Si certaines de mes réponses peuvent apparaître vives, elles ne portent que sur certaines observations que je considère comme mineures et ne remettant en cause l'analyse positive que la Chambre porte sur l'action et la gestion du Département en ce domaine.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma considération distinguée.



Jean-Claude LEBLOIS