



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

DÉPARTEMENT DE L' AISNE

Tome 2 - Établissement départemental de l'enfance et de la famille (EDEF)

Enquête « Protection de l'enfant et accueil des mineurs non accompagnés »

Exercices 2014 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 11 février 2020.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	2
RECOMMANDATIONS	3
INTRODUCTION.....	5
1 PRÉSENTATION ET GOUVERNANCE DE L'ÉTABLISSEMENT	6
1.1 Gouvernance	7
1.1.1 Le cadre juridique du fonctionnement de l'établissement	7
1.1.2 Le pilotage et les relations avec les services du département	10
1.1.3 Les instances paritaires	11
1.1.4 Les règlements de fonctionnement	11
1.1.5 Les quelques spécificités de la gestion de la commande publique	12
1.1.6 Le système d'information	13
1.2 L'organisation et les activités de l'EDEF	13
1.2.1 Le secteur enfance	14
1.2.2 Le secteur famille	17
1.2.3 Le dispositif d'accompagnement des mineurs isolés étrangers (DAMIE)	22
1.2.4 Le placement éducatif à domicile (PEAD)	25
1.2.5 Les taux d'occupation des secteurs famille et enfance	26
2 L'ACTIVITÉ ET L'ACCOMPAGNEMENT DES PUBLICS	28
2.1 Le parcours des mineurs	28
2.1.1 Un fonctionnement du conseil de la vie sociale à parfaire	28
2.1.2 La mise en œuvre des droits des mineurs et des titulaires de l'autorité parentale	29
2.1.3 Le suivi du parcours de l'enfant	30
2.2 La particularité de la prise en charge des mineurs non accompagnés	31
2.2.1 Une organisation efficace du dispositif d'accueil des mineurs isolés étrangers	31
2.2.2 Le fonctionnement du dispositif d'accompagnement	32
3 UNE SITUATION FINANCIÈRE DÉPENDANTE DE LA TARIFICATION.....	35
3.1 Une section d'investissement marquée par une opération comptable irrégulière, impactant les recettes d'exploitation.....	36
3.2 Une progression plus rapide des charges que des recettes.....	37
3.3 Le résultat comptable et la tarification.....	38
4 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	40
4.1 Un règlement du temps de travail à mettre en accord avec la réglementation.....	40
4.2 Évolution des effectifs	41
ANNEXE. LEXIQUE	43

SYNTHÈSE

L'établissement départemental de l'enfance et de la famille (EDEF) de l'Aisne, situé à Saint-Quentin, emploie 142 agents, et répond, à titre principal, à l'obligation d'accueil d'urgence liée à l'aide sociale à l'enfance.

Il est organisé en quatre secteurs. Le secteur « enfance » comporte 7 maisons et a une capacité d'accueil de 82 places. Le secteur « famille » est composé du centre maternel de Mondrepuis et du service d'accueil familial et d'insertion sociale de Saint-Quentin. Il dispose d'une capacité totale de 50 places. Le dispositif d'accompagnement des mineurs isolés étrangers, doté de 72 places, est dédié à l'hébergement de mineurs étrangers non accompagnés de plus de 15 ans. Enfin, le placement éducatif à domicile propose un suivi et un accompagnement de l'enfant tout en maintenant son hébergement au domicile familial. Ce dernier comprend 15 places.

En tant que budget annexe du département, l'EDEF n'ayant pas la personnalité morale, sa situation financière n'appelle pas d'inquiétude particulière. En revanche, l'établissement avait accumulé des réserves dans la perspective d'éventuels investissements. Elles ont été reprises irrégulièrement en fonctionnement à hauteur de 2,96 M€, ce qui a contribué à limiter le financement du département au titre de la tarification en 2018.

La gouvernance s'appuie sur la commission de surveillance, instance de pilotage au rôle consultatif, et les services, rattachés à la direction de l'enfance et de la famille du département.

Le projet d'établissement, élaboré en 2014 pour une durée de cinq ans, est arrivé à son terme et devra donc être rapidement renouvelé.

L'accompagnement des mineurs hébergés à l'EDEF est organisé dans un cadre qui associe formellement les bénéficiaires à la construction des parcours et au fonctionnement des structures d'accueil. Les dispositifs sont fortement mobilisés du fait de la croissance des besoins d'hébergement. En conséquence, les taux d'occupation prévisionnels, fixés annuellement dans le cadre du dialogue de gestion avec le département, sont sous-évalués et devraient être revus.

L'établissement assure des prestations adaptées aux publics, favorisant leur participation à la construction du parcours et leur accompagnement vers la sortie des dispositifs. Cette dimension est particulièrement prépondérante s'agissant de l'accompagnement des mineurs isolés étrangers, pour lequel la préparation vers l'autonomie, l'intégration et l'insertion sociale revêtent un caractère essentiel.

RECOMMANDATIONS¹

Rappels au droit (régularité)

	<i>Totalement mis en œuvre²</i>	<i>Mise en œuvre en cours³</i>	<i>Mise en œuvre incomplète⁴</i>	<i>Non mis en œuvre⁵</i>	<i>Page</i>
Rappel au droit n° 1 : définir la composition de la commission de surveillance et en nommer les membres par arrêté du président du conseil départemental, conformément aux dispositions de l'article L. 315-8 du code de l'action sociale et des familles.				X	8
Rappel au droit n° 2 : procéder au renouvellement du projet d'établissement de 2014, afin de respecter la durée de cinq ans fixée à l'article L. 311-8 du code de l'action sociale et des familles.				X	10

¹ Les recommandations de régularité (rappels au droit) et de performance ont été arrêtées après examen des réponses écrites et des pièces justificatives apportées par l'ordonnateur en réponse aux observations provisoires de la chambre.

² L'organisme contrôlé indique avoir mis en œuvre la totalité des actions permettant de répondre à la recommandation.

³ L'organisme contrôlé affirme avoir mis en œuvre une partie des actions nécessaires au respect de la recommandation et fait part d'un commencement d'exécution. Il affirme avoir l'intention de compléter ces actions à l'avenir.

⁴ L'organisme contrôlé indique avoir mis en œuvre une partie des actions nécessaires sans exprimer d'intention de les compléter à l'avenir.

⁵ L'organisme contrôlé indique ne pas avoir pris les dispositions nécessaires mais affirme avoir la volonté de le faire. Aucun commencement d'exécution n'est mis en avant.

L'organisme contrôlé indique ne pas avoir pris les dispositions nécessaires, ou précise ne pas avoir le souhait de le faire à l'avenir ou ne fait pas référence dans sa réponse à la recommandation formulée par la chambre.

Recommandations (performance)

	<i>Totalement mise en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre en cours</i>	<i>Mise en œuvre incomplète</i>	<i>Non mise en œuvre</i>	<i>Page</i>
Recommandation n° 1 : fiabiliser les prévisions d'occupation établies dans le cadre de la préparation budgétaire et du dialogue de gestion relatif à la tarification.				X	26
Recommandation n° 2 : mettre en œuvre, de façon régulière, des évaluations internes et externes de l'établissement et en assurer le suivi formel.	X				30
Recommandation n° 3 : formaliser les états du bilan social conformément à la typologie des filières de la fonction publique hospitalière.				X	42

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion du département de l'Aisne pour les années 2014 et suivantes a été ouvert le 29 janvier 2019, par lettre du président de la chambre adressée à M. Nicolas Fricoteaux, président et ordonnateur depuis le 2 avril 2015. M. Yves Daudigny, précédent ordonnateur, a été avisé du contrôle par courrier du président de la chambre en date du 21 juin 2019.

Le contrôle s'inscrit dans le cadre de travaux communs aux juridictions financières, relatifs à la protection de l'enfant et à l'accueil des mineurs non accompagnés, et donnera lieu à la production de deux rapports distincts (tomes 1 et 2). Ainsi, le présent rapport (tome 2) porte sur les comptes et la gestion de l'établissement départemental de l'enfance et de la famille (EDEF), service du département non doté de la personnalité morale et géré en budget annexe. Il complète le premier rapport, relatif à la politique de protection de l'enfant du département et aux mineurs non accompagnés (tome 1).

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu, d'une part, le 8 juillet 2019 avec M. Michel Génesseaux, directeur général des services du département, mandaté à cet effet par M. Fricoteaux et, d'autre part, le 16 juillet 2019 avec M. Daudigny.

La chambre, dans sa séance du 11 septembre 2019, a formulé des observations provisoires, transmises au président du conseil départemental par courrier du 31 octobre 2019. L'ancien ordonnateur a été rendu destinataire, à la même date, des extraits le concernant.

Après avoir examiné la réponse de l'ordonnateur en exercice, la chambre, dans sa séance du 11 février 2020, a arrêté les observations définitives suivantes.

Celles-ci portent sur la gouvernance de l'établissement, l'activité et l'accompagnement des publics accueillis en protection de l'enfance, la fiabilité des comptes, la situation financière de ce budget annexe à compter de 2015 et la gestion des ressources humaines.

1 PRÉSENTATION ET GOUVERNANCE DE L'ÉTABLISSEMENT

La place de l'établissement départemental de l'enfance et de la famille dans la politique de protection de l'enfant du département de l'Aisne

Au titre des dispositions de l'article L. 112-3 du code de l'action sociale et des familles, la protection de l'enfance vise à « *garantir la prise en compte des besoins fondamentaux de l'enfant, à soutenir son développement physique, affectif, intellectuel et social et à préserver sa santé, sa sécurité, sa moralité et son éducation, dans le respect de ses droits* ». Elle se caractérise par l'immixtion, consentie ou imposée, d'un tiers dans l'éducation des enfants, en appui, voire en substitution des parents.

Par l'application des lois des 7 janvier et 22 juillet 1983, le département a été chargé de la responsabilité et du financement des actions de protection sanitaire de la famille et de l'enfance. La loi du 6 janvier 1986 adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétence lui a confié l'exercice de l'aide sociale à l'enfance. Sa qualité de chef de file, en la matière, a été réaffirmée, notamment, par la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance.

Outre le pilotage de cette politique, la détection des situations et la mise en œuvre des décisions administratives et judiciaires prises en la matière, le département a l'obligation de mettre en place un dispositif permettant l'accueil d'urgence des femmes enceintes et des mères nécessitant d'être hébergées avec leurs enfants. Il doit, par ailleurs, pouvoir répondre à un besoin de placement urgent d'enfants, le cas échéant en amont de la mise en œuvre de l'accueil familial ou en établissement (article L. 221-2 du code de l'action sociale et des familles).

À l'image de la plupart des départements qui assurent cette obligation par l'intermédiaire d'un centre départemental de l'enfance et de la famille (CDEF), le département de l'Aisne dispose, au sein de ses services, d'une structure comparable dénommée « établissement départemental de l'enfance et de la famille » (EDEF). Dans l'Aisne, cet établissement propose une offre qui va au-delà de l'obligation légale d'accueil d'urgence (accueils mère-enfant, accueils courants d'enfants pris en charge, hébergement des mineurs non accompagnés...). Il vise aussi, selon le département, à offrir et concevoir des réponses adaptées et réactives face à la complexification des situations individuelles.

La diversité de cette offre s'explique, notamment, par l'historique de l'établissement : l'EDEF est né, le 1^{er} janvier 2002, de la fusion de structures dont les vocations étaient particulièrement élargies :

- le Centre départemental de l'enfance et de la famille (CDEF), créé en 1983 par la fusion des anciens foyers de la direction départementale de l'action sanitaire et sociale (DDASS) ;
- la Maison départementale de l'enfance, créée en 1974 sur la base des foyers de l'enfance de Laon ;
- le Centre maternel de Mondrepuis, structure dont les origines remontaient à 1956 et qui avait connu diverses fusions avec des hôtels et maisons maternels du département.

L'EDEF est un service du département sans personnalité juridique, géré en budget annexe, et rattaché à la direction de l'enfance et de la famille.

Au 31 mai 2019, l'établissement dispose d'une capacité d'accueil de 219 places, soit plus de 35 % de l'offre départementale en établissements et maisons de l'enfance, et plus de 10 % des capacités totales du département, accueil familial inclus.

1.1 Gouvernance

1.1.1 Le cadre juridique du fonctionnement de l'établissement

1.1.1.1 Un établissement sans personnalité morale et financière régi par le code de l'action sociale et des familles

L'EDEF est un budget annexe du département, soumis à l'instruction budgétaire et comptable M22, dont la situation sera analysée ultérieurement. Il est rattaché à la direction de l'enfance et de la famille. Ses locaux à Saint-Quentin, soit le siège de l'EDEF et le service d'accueil familial et d'insertion sociale (SAFIS), sont loués.

L'établissement relève des dispositions de l'article L. 221-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF), notamment son 3°. Celui-ci prévoit l'obligation d'un dispositif départemental permettant de mener en urgence des actions de protection en faveur des mineurs. L'article L. 312-1-I-1° lui confère la nature sociale ou médico-sociale, même s'il n'est pas doté de la personnalité morale.

Conformément à l'article L. 313-3 du même code, il exerce sous un régime d'autorisation, délivrée par le président du conseil départemental et renouvelée pour la dernière fois par arrêté du 7 novembre 2018.

1.1.1.2 La direction de l'établissement

En application des dispositions combinées de l'article 1^{er} du décret n° 2007-1930 du 26 décembre 2007⁶ et du 4° de l'article 2 de la loi du 9 janvier 1986⁷, l'emploi de directeur de l'EDEF relève du statut de directeur d'établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux de la fonction publique hospitalière.

Par ailleurs, en application de l'article 19 du décret précité, les directeurs concernés sont nommés sur avis de la commission administrative paritaire nationale de ce corps, au regard notamment des observations formulées par le comité de sélection et des propositions émanant de l'agence régionale de santé ou du préfet.

⁶ « Les personnels de direction relevant du présent statut constituent un corps de catégorie A de la fonction publique hospitalière. Ils exercent leurs fonctions dans les établissements mentionnés aux 4°, 5° et 6° de l'article 2 de la loi du 9 janvier 1986 ».

⁷ « Les dispositions du présent titre s'appliquent aux personnes qui, régies par les dispositions du titre premier du statut général, ont été nommées dans un emploi permanent à temps complet ou à temps non complet dont la quotité de travail est au moins égale au mi-temps, et titularisées dans un grade de la hiérarchie des établissements ci-après énumérés : [...]

4° Établissements publics locaux mentionnés au 1° du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles et autres établissements non dotés de la personnalité morale relevant des services départementaux de l'aide sociale à l'enfance ».

À l'instar de nombreux établissements qui rencontrent des difficultés de recrutement, cet emploi est vacant depuis plus de trois ans. L'intérim est assuré par l'adjointe au directeur, en application d'un arrêté préfectoral du 16 juin 2017.

Le département attend une évolution de carrière de cet agent pour envisager sa nomination comme directrice. Cette situation n'est pas sans risque. L'adjointe dirige bien l'établissement dans les faits, mais, alors qu'elle n'en a pas les prérogatives, il lui arrive de signer des documents sous le timbre de « directrice » afin d'asseoir son positionnement.

1.1.1.3 Le fonctionnement de la commission de surveillance à inscrire dans le cadre légal

En application des dispositions de l'article L. 315-8 du code de l'action sociale et des familles⁸, l'EDEF, en sa qualité de service sans personnalité morale, est doté d'une commission de surveillance. Son rôle est de suivre la gestion de l'établissement. Elle peut rendre des avis sur le budget, le projet, le programme d'investissement, le tableau des emplois du personnel et le règlement de fonctionnement et la gestion de l'établissement. Elle n'a donc pas de pouvoirs décisionnels ; ceux-ci relèvent de l'assemblée départementale. En ce sens, son rôle n'est pas pleinement assimilable à celui du conseil d'administration dans les établissements dotés de la personnalité juridique.

Sa composition et son mode de fonctionnement relèvent, depuis les lois de décentralisation, de la décision autonome de l'exécutif de la collectivité de rattachement. En application de l'article L. 315-8 du code de l'action sociale et des familles, seul le président du conseil départemental fixe la composition de la commission de surveillance d'un établissement de l'aide sociale à l'enfance sans personnalité morale et en nomme les membres⁹.

Concernant l'EDEF, aucun arrêté n'a été pris par le président. Seule une note de la direction de la famille et de l'enfance, élaborée en 2010 et révisée en 2012, l'a fixée, méconnaissant ainsi les dispositions du CASF.

Rappel au droit n° 1 : définir la composition de la commission de surveillance et en nommer les membres par arrêté du président du conseil départemental, conformément aux dispositions de l'article L. 315-8 du code de l'action sociale et des familles.

En réponse aux observations de la chambre, le président du conseil départemental indique que cet arrêté sera signé au cours de l'année 2020.

La commission de surveillance de l'EDEF est, en l'espèce, composée de trois élus du conseil départemental, de cadres de la collectivité, de représentants des services de l'État et de membres du personnel.

⁸ « Les établissements relevant des services départementaux de l'aide sociale à l'enfance (...) sont dotés, lorsqu'ils n'ont pas la personnalité morale, d'une commission de surveillance nommée par le président du conseil départemental et d'un directeur nommé, après avis du président du conseil départemental, par l'autorité compétente de l'État ».

⁹ Dans la mesure où la loi prévoit l'exercice propre de cette compétence par le président, la nomination relève d'un arrêté.

Bien que la note précitée prévoie la tenue de trois réunions par an, celles-ci ont plutôt lieu à un rythme biennal, en cohérence avec le calendrier budgétaire et comptable. D'ailleurs, la commission est essentiellement consultée sur les questions financières, et de façon accessoire sur des projets structurants pour l'établissement et les régimes applicables en matière de ressources humaines. Le département pourrait envisager une extension du champ de compétences de cette instance, en lui permettant d'aborder de façon plus approfondie le suivi de l'activité, l'organisation de l'établissement, la mise en œuvre de ses schémas et de ses projets, ainsi que les démarches auxquelles sont associés les résidents.

1.1.1.4 Un projet d'établissement à renouveler et à améliorer

Conformément aux dispositions de l'article L. 311-8 du code de l'action sociale et des familles, les établissements et services sociaux et médico-sociaux doivent définir un projet d'établissement, fixant notamment leurs objectifs ainsi que leurs modalités d'organisation et de fonctionnement et valable pour cinq ans. Par ailleurs, selon les dispositions de l'article L. 315-3 du même code, ce document doit, dans le cas d'établissements sans personnalité juridique, définir les modalités de l'individualisation fonctionnelle et budgétaire mise en œuvre.

L'EDEF l'a élaboré, tardivement, entre 2010 et 2014, à l'issue d'une démarche participative, fondée sur la constitution de groupes de travail thématiques, et sous l'égide d'un comité de pilotage représentatif des catégories professionnelles et des services de l'établissement. Le projet a été présenté et approuvé en commission de surveillance en octobre 2014.

Ce document, particulièrement détaillé, est introduit par un diagnostic portant à la fois sur le contexte général dans lequel les missions de l'établissement s'inscrivent, et sur la situation de la structure en termes d'organisation et de modes de gestion. Il formalise aussi des démarches d'évaluation et de qualité.

En termes de chantiers et d'objectifs, le projet définit en premier lieu les prestations offertes par l'EDEF et les plans d'actions en matière d'accompagnement des résidents, selon un découpage par thématiques et par secteurs d'activité.

En second lieu, il précise les chantiers concernant les ressources et les moyens de l'établissement : logistique, système d'information, gestion des ressources humaines, pilotage et gestion de l'entité.

Si des plans d'actions ont été proposés pour chacune de ces thématiques, tant en ce qui concerne l'activité que les moyens, il convient de relever que le nombre total des actions (aussi qualifiées d'« objectifs ») prévues est particulièrement important (203). Celles-ci ne sont ni priorisées, ni accompagnées d'échéances, ni dotées d'indicateurs permettant d'apprécier leur réalisation.

De fait, la mesure de leurs résultats en fin de période est complexe : si l'établissement s'est bien doté d'un tableau de bord pour suivre la réalisation des objectifs, celui-ci donne une vision globale, sans préciser les critères objectifs de cette appréciation. À l'échéance du projet d'établissement, 107 objectifs sur 203 relevaient d'un niveau de réalisation qualifié d'« inexistant » ou « faible », et 42 d'un niveau « moyen ». Ces constats renforcent la nécessité

de définir des cibles moins nombreuses et plus finement suivies. Par ailleurs, le projet ne répond pas précisément à l'obligation de définition des modalités de mise en œuvre de l'individualisation fonctionnelle et budgétaire, se limitant à indiquer que l'établissement relève d'un budget annexe. Or, la répartition des moyens et l'organisation budgétaire de l'EDEF devraient être plus finement détaillés : le département devrait notamment formaliser les procédures permettant la comptabilisation des différentes opérations et des éléments de bilan, respectivement sur le budget principal et le budget annexe ; il conviendrait, par ailleurs, qu'il précise quelles sont les prérogatives données à la direction de l'établissement.

Alors que le projet est arrivé à son terme, les démarches de son renouvellement n'ont pas encore été lancées. La chambre rappelle à l'établissement son obligation en la matière, et l'invite, d'une part, à améliorer le caractère opérationnel des objectifs et leur suivi et, d'autre part, à préciser les modalités de l'individualisation budgétaire et fonctionnelle.

Rappel au droit n° 2 : procéder au renouvellement du projet d'établissement de 2014 afin de respecter la durée de cinq ans fixée à l'article L. 311-8 du code de l'action sociale et des familles.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président du conseil départemental précise que le projet d'établissement sera renouvelé en 2020, dans la continuité des évaluations internes initiées fin 2019. Il devrait tenir compte des nouveaux dispositifs d'accompagnement mis en œuvre par l'établissement, notamment le placement éducatif à domicile et la cellule d'évaluation pour les mineurs non accompagnés.

1.1.2 Le pilotage et les relations avec les services du département

L'établissement est habilité à accueillir les mineurs en difficulté ou en danger confiés au département par leur famille, sur mesure administrative ou par décision judiciaire.

Les objectifs d'un placement à l'EDEF sont d'assurer à l'enfant sa sécurité, son accès à la santé, son éducation, son développement social et culturel ainsi que son épanouissement personnel. Ils sont approfondis dans le cadre du « projet pour l'enfant » porté par les équipes « enfance-famille » du département, en coopération avec les parents ou les détenteurs de l'autorité parentale.

La direction de l'enfance et de la famille est notamment chargée de la mise en œuvre du schéma départemental de la politique, de la coordination et du pilotage de l'activité (notamment par le recueil des informations préoccupantes). Dans ce cadre, elle travaille avec les sept unités territoriales d'action sociale (UTAS) et les autres directions chargées des politiques de solidarité. Elle a été réorganisée début 2018, mais l'EDEF n'a pas été concerné.

L'établissement a participé à l'élaboration du schéma départemental de l'enfance et de la famille en 2014. Il a ensuite été chargé de plusieurs de ses actions, notamment celles relatives à la diversification de l'offre, à l'accueil des mineurs non accompagnés et à l'articulation des acteurs autour des situations individuelles.

Ses cadres participent aux réunions mensuelles de services organisées par la direction de l'enfance et de la famille, ainsi qu'aux réunions trimestrielles conduites par les services du département avec les établissements intervenant dans le champ de la protection de l'enfance. Ces rencontres régulières permettent de faire le point sur l'actualité de la structure et les projets en cours ou à venir.

L'EDEF est en lien constant avec les services centraux et déconcentrés de la direction de l'enfance et de la famille, pour la réalisation des mesures administratives et des décisions judiciaires. Les travailleurs sociaux de l'établissement sont alors appelés à produire les rapports sur les situations individuelles des enfants, et parfois à représenter leur institution aux audiences judiciaires, pour exposer les dispositions appliquées et le déroulement du parcours de l'enfant.

Dans la limite du cadre défini par la décision judiciaire qui notifie l'accueil du mineur, l'établissement veille à l'implication des parents dans son accompagnement en les sollicitant sur différents domaines : éducatif, scolaire, social, médical... Conformément aux dispositions mises en œuvre à l'échelle du département, les enfants et les détenteurs de l'autorité parentale sont, autant que possible, associés à la définition du projet pour l'enfant et des parcours qu'il suit.

Enfin, l'établissement s'inscrit dans le cadre de la démarche qualité instaurée dans les services départementaux, notamment par la définition et l'archivage des procédures métier au sein du système d'information.

1.1.3 Les instances paritaires

L'EDEF, en sa qualité de service de la collectivité, ne dispose naturellement pas de comité technique paritaire distinct de celui du département.

L'établissement a défini, dans un règlement intérieur, les modalités d'organisation et de fonctionnement en matière d'hygiène et de sécurité. Il devra faire évoluer ces règles, à l'occasion des prochaines élections professionnelles en 2025, conformément aux dispositions de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. Ainsi, il devra constituer un comité social d'établissement conforme aux nouvelles dispositions de l'article L. 6144-3-I du code de la santé publique, compétent en matière d'hygiène et de sécurité.

En parallèle, l'EDEF procède régulièrement aux exercices incendie et a suivi les recommandations issues des visites des commissions de sécurité sur ses sites.

1.1.4 Les règlements de fonctionnement

Au sein des structures relevant de la protection de l'enfance, le règlement de fonctionnement doit indiquer les principales modalités d'exercice des droits des bénéficiaires et préciser les modalités d'association de la famille à la vie de l'établissement ou du service.

L'EDEF a établi cinq règlements de fonctionnement distincts, adaptés à chacun de ses dispositifs. Ils sont remis aux résidents dès leur arrivée contre signature et présentés, à cette occasion, par le responsable de l'unité ou l'éducateur en poste. Ils sont également repris partiellement dans les livrets d'accueil des différents secteurs.

Le contenu de ces règlements est conforme aux exigences réglementaires.

1.1.5 Les quelques spécificités de la gestion de la commande publique

Alors qu'il devrait suivre l'organisation départementale interne et son règlement de l'achat public, l'établissement départemental de l'enfance et de la famille a recours un processus qui lui est propre pour une partie de ses marchés. Il se réfère, notamment pour définir ses besoins, à des catégories originales de fournitures et de services homogènes.

Toutefois, ces règles spécifiques ne trouvent à s'appliquer que pour les marchés de fourniture de denrées alimentaires et à des achats divers relevant de ses unités, qui fonctionnent en régie d'avances ou par bons de commande¹⁰.

Les exigences du service rendu par l'EDEF, en termes d'accompagnement des publics vers l'autonomie et l'éducation à la gestion budgétaire familiale, justifient qu'il ait recours aux régies et à des bons de commande pour faciliter des achats de proximité, notamment pour les denrées alimentaires et les produits d'entretien. Cependant, un recours plus important à des procédures formalisées est souhaitable, notamment pour la fourniture des sites assurant l'élaboration de repas collectifs.

Conformément au mode opératoire formalisé en 2018 au sein de l'établissement, les unités de l'EDEF sont dotées de bons de commande afin de répondre aux besoins inférieurs à 300 €. Les agents identifiés et autorisés par leurs unités, peuvent effectuer des achats de proximité à l'aide de ces bons, qu'ils signent, après s'être assurés de la disponibilité des crédits.

Les bons de commande sont communiqués à un rythme hebdomadaire à l'économat de l'EDEF, qui les engage dans le système d'information du département et les suit à l'aide d'un tableau de bord.

Les agents n'ont pas reçu de délégation de signature : le département prévoit cependant de corriger cette situation. De même, ce mode de fonctionnement consiste, malgré l'existence d'enveloppes de crédits, à effectuer les engagements comptables après service fait, ce qui n'est pas conforme aux règles applicables en la matière.

Les autres marchés sont gérés directement par les services départementaux. Toutefois, l'EDEF peut être conduit, pour des motifs pratiques, à acquérir directement une partie de ses fournitures administratives auprès d'établissements et services d'aide par le travail.

¹⁰ Ces achats sont plafonnés pour chaque unité, du fait de la notification annuelle, par l'EDEF, de dotations budgétaires maximales.

1.1.6 Le système d'information

L'établissement dispose d'un accès aux systèmes d'information de la direction générale adjointe chargée de l'action sociale, principalement à l'aide du portail social.

Il y dispose d'un espace propre, tout aussi fonctionnel que celui du département, ainsi que de capacités dédiées à l'hébergement des informations et données sensibles. Il y publie les comptes rendus de réunions et les diffuse à l'ensemble de ses unités et services. Les équipes disposent de postes de travail informatisés depuis 2014.

Des droits d'accès sont octroyés au personnel, en fonction de la nature des données et du poste occupé. Y figurent, notamment, les documents d'organisation finalisés et validés par le comité de pilotage, les calendriers annuels des astreintes des responsables d'unité, les tableaux des effectifs ou certains plannings des équipes éducatives et de l'équipe de direction.

Si ces différentes évolutions ont correctement répondu à plusieurs objectifs du projet d'établissement, certaines actions restent encore à conduire. À titre principal, l'établissement ne dispose pas d'un accès aux dossiers informatisés du département, pour des raisons en particulier d'habilitations. Aussi, il possède son propre classement « papier ». Cette situation est appelée à évoluer avec la mise en place du futur système d'information de l'action sociale.

1.2 L'organisation et les activités de l'EDEF

Les services centraux de l'établissement, installés à Saint-Quentin, sont au nombre de cinq :

- la direction, composée à ce jour d'une adjointe au directeur et d'un responsable socio-éducatif ;
- le service « ressources humaines » ;
- le service « économat et finances » ;
- le service « médico-social » ;
- le service « travaux et sécurité », qui s'appuie notamment sur cinq agents de maintenance répartis sur le territoire.

L'établissement est organisé autour de quatre dispositifs, pilotés et animés par des équipes pluridisciplinaires : le secteur enfance, le secteur famille, le dispositif d'accompagnement des mineurs isolés étrangers (DAMIE) et le placement éducatif à domicile (PEAD). L'EDEF fonctionne en permanence à toute heure et tout au long de l'année.

En complément, l'établissement et le département étudient actuellement l'hypothèse de mettre en place un service d'accueil familial « relais », propre à permettre le placement rapide d'enfants en cas de difficulté ou d'indisponibilité de leurs assistants familiaux habituels.

1.2.1 Le secteur enfance

Le secteur enfance dispose de 82 places, réparties dans 7 maisons d'enfants à caractère social (MECS)¹¹.

Elles fonctionnent sur le même modèle et accueillent des mineurs de 3 à 18 ans, séparés provisoirement de leur famille par décision du juge ou sur demande des parents. Les capacités sont de 10 à 12 enfants par maison. L'unité « Champfleury » est spécialisée pour l'accueil d'enfants de 3 à 8 ans et les maisons situées à Laon pour l'accueil des fratries.

Tableau n° 1 : Capacités des maisons de l'enfance relevant de l'EDEF

Unité	Localisation	Capacité	Tranche d'âge des enfants
La chaumière	Saint Quentin	12	8-18
La clairière	Saint Quentin	12	8-18
Desbuissons	Laon	10	8-18
Prévert	Laon	12	8-18
Champfleury	Laon	12	3-8
L'arquebuse	Soissons	12	8-18
La belle campagne	Essomes sur Marne	12	8-18
Total		82	

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

En termes de territoires d'origine, les sollicitations provenant des UTAS de Saint-Quentin et du Saint-Quentinois représentent, à elles seules, près du quart des enfants accueillis au sein du secteur enfance. La répartition entre territoires d'origine connaît aussi d'importantes variations : la part des accueils provenant du Soissonnais est passée de 8 % à 15 % de 2017 à 2018, ceux venant du territoire d'Hirson ont pratiquement doublé de 2016 à 2017, pour se stabiliser en 2018 autour d'un taux de 12 %.

Après une hausse depuis 2016, le nombre d'enfants et/ou adolescents admis dans les unités baisse significativement en 2018, notamment en raison de l'allongement des durées de séjour. L'activité globale reste cependant élevée, avec d'importants taux de réalisation constatés au cours de la période, ceux-ci dépassant même le taux de 100 % en 2015 et 2018. Lors de ce dernier exercice, l'EDEF a admis, dans ses maisons de l'enfance, 138 bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance, dont 18 mineurs non accompagnés.

¹¹ Réparties dans les communes d'Essômes-sur-Marne, de Soissons, de Laon et de Saint-Quentin.

Tableau n° 2 : Évolution de l'accueil des enfants (admissions) de 2016 à 2018 par unités

(Total des enfants accueillis sur l'année)	2016	2017	2018	Evolution	Part des accueils 2018
La belle campagne (Essomes)	25	23	20	- 20 %	14 %
La chaumière (Saint-Quentin)	23	26	20	-13 %	14 %
L'arquebuse (Soissons)	18	27	16	- 11 %	12 %
La clairière (Saint-Quentin)	27	22	29	7 %	21 %
Champfleury (Laon)	14	11	12	- 14 %	9 %
Prévert (Laon)	24	25	20	- 17 %	14 %
Desbuissons (Laon)	22	32	21	- 5 %	15 %
TOTAL	153	166	138	- 10 %	100 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des données de l'EDEF.

L'établissement répond à l'exigence d'un accueil d'urgence ou de relais pour les situations les plus difficiles, le cas échéant en rupture du mode de placement précédent. Les admissions suite à des ruptures de familles d'accueil ont représenté près de 40 % des prises en charge en 2018 ; les accueils consécutifs à un précédent placement en établissement, 4 %. Environ 20 % des admissions sont des premiers placements et près d'un mineur sur quatre a déjà été accueilli antérieurement à l'EDEF.

Tableau n° 3 : Admissions selon la situation précédente, de 2016 à 2018

Situation avant accueil	2016				2017				2018			
	Garçons	Filles	TOTAL	Taux	Garçons	Filles	TOTAL	Taux	Garçons	Filles	TOTAL	Taux
Rupture de famille d'accueil	28	18	46	30,1 %	35	18	53	31,9 %	31	24	55	39,9 %
Famille naturelle	26	17	43	28,1 %	33	20	53	31,9 %	27	24	51	37,0 %
Prise en charge PJJ	0	0	0	0,0 %	0	0	0	0,0 %	0	0	0	0,0 %
* Autres établissements	3	1	4	2,6 %	2	2	4	2,4 %	4	2	6	4,3 %
Venant de psychiatrie	6	0	6	3,9 %	0	1	1	0,6 %	1	1	2	1,4 %
Mineurs en fugue	7	5	12	7,8 %	4	10	14	8,4 %	2	4	6	4,3 %
Mineurs non accompagnés	35	7	42	27,5 %	38	3	41	24,7 %	18	0	18	13,0 %
TOTAL	105	48	153	100,0 %	112	54	166	100,0%	83	55	138	100,0 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des données de l'EDEF.

Tableau n° 4 : Admissions selon les tranches d'âge en 2018 (hors MNA)

Tranches d'âge	2018			
	Garçons	Filles	TOTAL	Taux
De 2 à 6 ans	6	9	15	13 %
De 7 à 10 ans	19	5	24	20 %
De 11 à 14 ans	12	15	27	23 %
De 15 à 18 ans	28	26	54	45 %
TOTAL	65	55	120	100 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des données de l'EDEF.

MNA : mineurs non accompagnés.

La typologie des mesures et leur proportion correspondent à celles que connaît le département, avec une très grande majorité de mise en œuvre de décisions judiciaires (86,70 %, contre 13,30 % de mesures administratives).

Tableau n° 5 : Admissions selon leurs statuts (hors MNA) en 2018

		2018			
		Garçons	Filles	TOTAL	Taux
Mesures administratives	Accueil provisoire	0	0	0	0,0 %
	Recueil provisoire	2	4	6	5,0 %
	Recueil temporaire 72 h	5	5	10	8,3 %
TOTAL mesures administratives		7	9	16	13,3 %
Mesures judiciaires	Tutelle d'État	3	2	5	4,2 %
	Délégation de l'autorité parentale	2	1	3	2,5 %
	Ordonnance provisoire de placement, garde	53	43	96	80,0 %
TOTAL mesures judiciaires		58	46	104	86,67 %
TOTAL		60	52	120	100,0 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des données de l'EDEF.

La typologie des accueils du secteur enfance illustre la vocation de l'EDEF de répondre en premier lieu aux nécessités d'urgence (plus de 70 % en 2018). Les appels à l'astreinte territoriale ont doublé entre 2017 et 2018, et les motifs principaux concernent des mineurs mis à la rue et/ou subissant les conséquences de violences familiales ou conjugales.

Tableau n° 6 : Typologie des accueils du secteur enfance en 2018

2018	Accueils d'urgence			Accueils préparés	Total
	De jour	D'astreinte	TOTAL		
Nombre	48	49	97	41	138
Taux	34,8 %	35,5 %	70,3 %	29,7 %	100,0 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des données de l'EDEF.

La durée moyenne du séjour à l'EDEF est de 6,6 mois pour les enfants ayant quitté les unités en 2018, contre 6 en 2017. Toutefois, cette durée peut varier considérablement d'une unité à l'autre. Par ailleurs, cette donnée ne rend pas compte des situations d'enfants passant d'une unité de l'EDEF à l'autre. Ce dernier cas pourrait traduire, en réalité, de longs séjours au sein de l'établissement. De telles situations mériteraient d'être plus fidèlement retracées.

Tableau n° 7 : Durée moyenne de séjour par unités en 2017 et 2018

Durée moyenne de séjour	2017				2018			
	Garçons	Filles	TOTAL	TOTAL en mois	Garçons	Filles	TOTAL en jours	TOTAL en mois
Champfleury	378	621	419	14	349	431	378	12,6
Arquebuse	136	156	141	4,7	139	293	187	6,2
La Belle Campagne	181	176	179	6	204	102	161	5,4
Desbuissons	162	70	142	4,7	230	89	183	6,1
Prévert	131	259	176	5,9	118	285	174	5,8
La Chaumière	131	220	173	5,8	247	227	239	8
La Clairière	177	169	175	5,8	141	160	149	5
Moyenne	173	200	181	6	195	202	198	6,6

Source : chambre régionale des comptes à partir des données de l'EDEF.

En définitive, s'il se caractérise par son rôle d'accueil d'urgence et par la mise en œuvre majoritaire de décisions judiciaires, le secteur enfance de l'EDEF a aussi connu, en 2018, un léger allongement des durées moyennes de séjour, qui a eu pour contrepartie une réduction notable du nombre d'admissions. Sa coordination avec les autres structures et les familles d'accueil pourrait donc constituer un point de vigilance pour le département, afin de ne pas entamer la capacité de l'établissement à répondre aux besoins d'accueils d'urgence.

1.2.2 Le secteur famille

Le secteur famille se décompose en deux unités pour un total de 50 places : le centre maternel de Mondrepuis de 25 places, et le service d'accueil familial et d'insertion sociale à Saint-Quentin, disposant de sept appartements, pour 25 places aussi.

Ces unités, conçues pour accueillir des futurs parents et, le cas échéant, des enfants en bas âge, leur proposent à la fois un hébergement et un accompagnement psychologique, social et éducatif. Afin d'assurer la mobilisation de leurs capacités, elles peuvent héberger, à titre dérogatoire, des bénéficiaires relevant de l'aide sociale à l'enfance d'autres départements, ou des fratries dès lors qu'au moins l'un des enfants est âgé de moins de 6 ans. Ces cas de figure se sont cependant réduits depuis 2012, compte tenu des problématiques de saturation de l'offre rencontrées dans le département.

1.2.2.1 Le centre maternel de Mondrepuis

Le centre maternel de Mondrepuis accueille des femmes mineures ou majeures, enceintes et/ou avec un enfant de moins de 3 ans.

Le nombre de familles admises en 2018, 23 pour 57 personnes au total (mères et enfants), témoigne d'une activité constante. La prise en charge directe de mesures de protection de l'enfance est le premier motif de demande d'admission. De même, la proportion d'enfants de 0 à 3 ans est largement majoritaire (près de 75 %).

Tableau n° 8 : Les admissions et leurs motifs en 2018

Motifs d'accueil	Violences conjugales	Réorientation	Sans domicile	Protection enfance	Total
Nombre	4	3	2	14	23
Pourcentage	17	13	8,7	61	100

Source : chambre régionale des comptes à partir des données de l'EDEF.

Les motifs de prise en charge ne mettent en évidence que la principale difficulté recensée à l'admission des bénéficiaires. Assez rapidement, l'accompagnement révèle des problématiques supplémentaires, qui traduisent la complexité des situations rencontrées.

Ainsi, la part des problèmes familiaux ou conjugaux reste extrêmement majoritaire (80 % des familles) et, en leur sein, les violences conjugales concernent plus de 40 % des familles. En 2018, le centre maternel de Mondrepuis a pu accueillir et accompagner des situations complexes et variées : mineures enceintes (40 %), mères souffrant d'addictions (30 %), familles en condition de logement insalubre ou sans logement (35 %), et des situations financières particulièrement précaires (40 % des familles étant surendettées).

En 2018, il a accueilli des familles originaires majoritairement du département de l'Aisne (87 %), dont une part importante du Saint-Quentinoise (35 %) et de la Thiérache (22 %).

La durée moyenne de séjour s'établit à près de six mois et demi (193,81 jours) par individu pour les familles ayant quitté le centre en 2018. Elle recouvre cependant des réalités très différentes, puisque 12 familles sont restées moins de 3 mois et 10 familles plus de 7 mois, voire davantage (jusqu'à plus de trois ans pour une famille sortie en 2018). Les durées les plus longues concernent très majoritairement des mères mineures.

Tableau n° 9 : Durée moyenne de séjour – bénéficiaires ayant quitté le centre en 2018

Personnes	Familles	Durée cumulée des jours de présence individuelle	Durée moyenne	Séjour le plus court	Séjour le plus long
54	24	10 466	194	6	1 113

Source : chambre régionale des comptes à partir des données de l'EDEF.

Tableau n° 10 : Répartition par durée moyenne de séjour des familles ayant quitté le centre en 2018

Durée	Nombre de familles	Part des familles
Moins d'un mois	4	16,7 %
1 à 3 mois	8	33,3 %
4 à 6 mois	2	8,3 %
7 à 12 mois	5	20,8 %
Plus d'un an	5	20,8 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des données de l'EDEF.

Outre l'étude des situations, qui peut conduire à faire évoluer l'accompagnement, le centre maternel privilégie un travail d'appui à l'autonomisation et à la relation mère-enfant. De ce fait, les sorties s'effectuent généralement avec un allègement des mesures.

L'appui apporté par le centre permet d'envisager des sorties durables pour des mères qui n'auraient pu s'installer seules. Près de 60 % des familles le quittent en étant en situation d'autonomie (logement, retour en famille et/ou auprès du conjoint). Ces statistiques mettent en évidence la pertinence de la réponse apportée par le centre. Pour autant, dans la plupart des situations, les services du département et ceux de l'EDEF maintiennent un suivi à l'issue de la sortie du centre.

Tableau n° 11 : Évolution des mesures concernant les familles sorties en 2018¹²

		A l'entrée		En cours de prise en charge		A la sortie	
		Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Mesures administratives	Actions éducatives à domicile	1	4 %	2	7 %	2	10 %
	Accueil provisoire	2	7 %	2	7 %	0	0 %
	Recueil provisoire	1	4 %	1	4 %	0	0 %
Mesures judiciaires	Actions éducatives en milieu ouvert judiciaires	4	14 %	3	11 %	3	15 %
	Ordonnances provisoires de placement	20	71 %	22	79 %	15	75 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des données de l'EDEF.

1.2.2.2 Le service d'accueil familial et d'insertion sociale

Le service d'accueil familial et d'insertion sociale (SAFIS) accueille, dans des appartements regroupés sur un site unique à Saint-Quentin, des parents isolés avec au moins un enfant de moins de 3 ans.

¹² La typologie des mesures est explicitée au lexique (cf. annexe).

En 2018, il a connu une légère augmentation des demandes par rapport à l'année 2017 (31 contre 27). Cependant, seules 17 demandes ont abouti à une admission, soit près de 55 %. Le refus de la part des bénéficiaires potentiels et les demandes classées sans suite par les services du département constituent les motifs essentiels de non-admission.

Cette situation, qui entraîne des taux d'accueil inférieurs aux capacités du SAFIS (75,6 % en moyenne sur la période), n'est pas sans conséquence sur l'équilibre financier de cette unité.

En réponse, le président du conseil départemental indique qu'il cherchera à adapter encore l'offre de ce service, et plus globalement celle du secteur famille, aux besoins des bénéficiaires.

Tableau n° 12 : Les admissions et leurs motifs en 2018

Motifs d'accueil	Violences conjugales	Réorientation	Sans domicile	Protection Enfance	Total
Nombre	4	4	3	6	17
Pourcentage	24 %	24 %	18 %	35 %	100 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des données de l'EDEF.

La plupart des demandes concernent des mesures courantes de protection de l'enfance. Les admissions liées à une réorientation augmentent, atteignant 23,5 % en 2018 (contre 12,5 % en 2017 et 8,7 % en 2016), cette évolution étant le reflet de la coopération entre le SAFIS et le centre maternel de Mondrepuis, afin d'adapter l'offre et de construire, lorsque les situations le nécessitent, des parcours cohérents et continus entre les deux structures.

Les difficultés de la prise en charge des enfants constituent une problématique significative pour les familles accueillies au SAFIS en 2018. Elles atteignent 76,5 % de l'ensemble des motifs associés. Les violences conjugales représentent près d'une situation sur deux (8 sur 17).

En 2018, aucune problématique liée aux addictions n'a été identifiée et une baisse des situations relevant de difficultés financières est observée, ce qui peut être mis en lien avec le nombre croissant de mesures budgétaires mises en place directement auprès des familles (aide à la gestion du budget familial, curatelle, aides financières de l'aide sociale à l'enfance...).

La durée moyenne d'hébergement au SAFIS est de 4 à 6 mois.

Tableau n° 13 : Durée moyenne de séjour – bénéficiaires ayant quitté le SAFIS en 2018

Personnes	Familles	Durée cumulée des jours de présence individuelle	Durée moyenne par bénéficiaire	Séjour le plus court (par famille)	Séjour le plus long (par famille)
42	17	5 391	128	6	202

Source : chambre régionale des comptes à partir des données de l'EDEF.

Tableau n° 14 : Répartition par durée moyenne de séjour des familles ayant quitté le SAFIS en 2018

Durée	Nombre de familles	Part des familles
Moins d'un mois	3	17,6 %
1 à 3 mois	4	23,5 %
4 à 6 mois	6	35,3 %
7 à 12 mois	4	23,5 %
plus d'un an	0	0,0 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des données de l'EDEF.

La fin de la prise en charge se conclut dans 52,9 % des cas par la sortie en logement autonome. En 2018, le nombre de retours chez le conjoint est de 29,4 %, contre 6,25 % l'année précédente. De même, l'exercice 2018 a été marqué, de façon conjoncturelle, par une augmentation du nombre de mesures en sortie de dispositif, au regard de celles qui avaient précédé l'entrée.

Tableau n° 15 : Évolution des mesures concernant les familles ayant quitté le SAFIS en 2018

		A l'entrée		En cours de prise en charge		A la sortie	
		Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Mesures administratives	Actions éducatives à domicile	0	0 %	0	0 %	1	14 %
	Accueil provisoire	0	0 %	0	0 %	0	0 %
	Recueil provisoire	0	0 %	0	0 %	1	14 %
Mesures judiciaires	Actions éducatives en milieu ouvert judiciaires	4	100 %	4	100 %	5	71 %
	Ordonnance provisoire de placement	0	0 %	0	0 %	0	0 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des données de l'EDEF.

Le SAFIS permet un accueil particulièrement adapté aux besoins de la mère et de l'enfant, dans des conditions se rapprochant de l'autonomie, en assurant un accompagnement permanent par les équipes. Il peut aussi jouer un rôle de protection directe pour les familles accueillies (notamment vis-à-vis des anciens conjoints). Ce service est un élément essentiel des mesures de protection de l'enfance mises en œuvre par le département de l'Aisne.

1.2.3 Le dispositif d'accompagnement des mineurs isolés étrangers (DAMIE)

Les mineurs étrangers non accompagnés : une situation spécifique, qui s'inscrit dans le cadre de droit commun de la protection de l'enfant

La protection des enfants en danger est une obligation pour les États signataires de la convention internationale relative aux droits de l'enfant, qui dispose que « *Tout enfant qui est temporairement ou définitivement privé de son milieu familial, ou qui dans son propre intérêt ne peut être laissé dans ce milieu, a droit à une protection et une aide spéciales de l'État.* » Cette obligation s'impose en dehors de toute considération relative à la nationalité ou à la régularité du séjour de l'enfant sur le territoire concerné.

La France est donc engagée à ce titre, de même que par la signature du traité de Lisbonne, dont l'annexe relative aux droits fondamentaux de l'Union européenne rend applicable les dispositions précitées. De même, l'application du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile dispense les personnes mineures de la nécessité de disposer d'un titre de séjour pour résider sur le territoire français.

Il en découle que tout mineur étranger reconnu comme privé de son milieu familial doit être pris en charge par les autorités chargées de la protection de l'enfant, au même titre que tout autre enfant en situation de risque ou de danger.

Cependant, ces règles ne peuvent être mises en œuvre qu'à la condition que les personnes concernées soient effectivement reconnues comme mineures, et que leur situation mette en évidence l'absence de cadre familial ou de proximité (la notion d'« isolement », récemment considérée comme la qualité de personne « non accompagnée »). Cette reconnaissance nécessite donc l'application d'une procédure spécifique à l'entrée dans le dispositif, au cours de laquelle doivent être conduites toutes les mesures « d'évaluation » permettant d'objectiver que la personne est mineure et qu'elle est isolée.

De même, l'accueil et la prise en charge peuvent nécessiter la réalisation de modalités adaptées au public des mineurs non accompagnés qui, à leur entrée dans le dispositif, sont généralement plus âgés et expriment des besoins plus spécifiques que les enfants relevant couramment de cette politique.

À compter de 2013, l'Aisne a connu une forte augmentation du nombre de mineurs étrangers non accompagnés (MNA) (+ 273 % entre 2014 et 2018). Celle-ci est principalement liée aux orientations du dispositif national, à la suite de décisions positives d'autres départements (127 mineurs en 2017, 132 en 2018), et, de façon accessoire, aux reconnaissances de la qualité de mineur non accompagné issues du processus d'évaluation du département à l'issue d'une présentation de la personne sur le territoire axonais (13 reconnaissances sur 160 arrivées en 2017, 10 sur 93 en 2018).

Avec la mise en œuvre de la circulaire du 31 mai 2013, le département a d'abord pris en charge les mineurs étrangers non accompagnés en mobilisant son dispositif de protection de l'enfance traditionnel (familles d'accueil, MECS, EDEF) ou en adoptant des solutions permettant une plus grande réactivité face à l'urgence ou une plus grande autonomie, telles que l'hébergement hôtelier ou en foyers de jeunes travailleurs.

Devant la saturation du dispositif et les problématiques liées, notamment, aux fortes différences entre le profil des MNA et celui des autres enfants, le département a dû diversifier son offre. Il a cherché à développer des solutions d'accueil plus adaptées, pour offrir aux mineurs non accompagnés des solutions répondant à la spécificité de leur situation et de les diriger vers une autonomie rapide, tant en termes de conditions de vie (logement, capacité à assumer leurs responsabilités d'adulte...) que de compétences linguistiques, éducatives ou professionnelles.

Ces nouvelles modalités d'accueil, mises en place sur la base d'appels à projet, se sont appuyées sur des structures partenaires pour proposer des appartements aux MNA de plus de 15 ans en colocation dans le parc locatif social. Elles relèvent de trois dispositifs, dont fait partie celui d'accompagnement des mineurs isolés étrangers, portés par l'EDEF (72 places en 2019). Celui-ci complète les accueils mis en œuvre par les associations « Accueil et soutien des jeunes en difficulté et des personnes en situation de handicap » (AJP - DAMNA – 78 places) et « Accueil et promotion » (SAMNA – 90 places), pour une capacité totale de 240 places (plus deux places pour l'évaluation à la Cordée). La mobilisation des maisons de l'enfance ou des accueillants familiaux n'est toutefois pas exclue en fonction des besoins, notamment pour les MNA de moins de 15 ans.

Le DAMIE mobilise des studios ou appartements d'une à trois places, loués à des bailleurs sociaux situés dans les principales villes du département (Château-Thierry, Soissons, Laon et Saint-Quentin). Ces logements sont très majoritairement collectifs, pour répondre aux exigences de cohabitation et d'entraide¹³, tout en évitant la mixité. Les studios ne sont utilisés que de façon marginale. De même, ils sont concentrés sur les zones de vie des bénéficiaires hébergés, à proximité des établissements scolaires, des associations et centres de loisirs. Les appartements sont généralement proches les uns des autres, afin de permettre la construction et le maintien d'un lien entre les mineurs accueillis.

À la journée, le coût du DAMIE est de l'ordre de 55 € par jour, contre plus de 200 € en maisons de l'EDEF. Il est ainsi près de quatre fois inférieur à celui des accueils courants en établissement.

À l'image des mineurs non accompagnés pris en charge par le département, ceux accueillis au DAMIE entre 2016 et 2018 venaient majoritairement du continent africain (Guinée, Côte-d'Ivoire et Mali).

La répartition de l'accueil MNA en 2018 est la suivante :

- à Soissons, 15 admissions : garçons uniquement ;
- à Laon, 9 admissions : 3 filles et 6 garçons ;
- à Château-Thierry, 14 admissions: 1 fille et 13 garçons ;
- à Saint-Quentin, 15 admissions : 2 filles et 13 garçons.

¹³ L'établissement indique tenir compte, autant que possible, des origines des jeunes accueillis afin de faciliter l'entraide et la cohabitation.

Une large majorité de mineurs sont scolarisés lors de leur arrivée au DAMIE, leur âge reconnu étant généralement légèrement inférieur à 16 ans et ceux-ci sont donc nombreux à connaître une première scolarisation au collège. Après 16 ans, ils peuvent intégrer les classes dites « compétences plus » (alternance entre des cours généraux et des stages) pour être ensuite orientés en formation professionnelle (CAP ou BAC PRO). Les formations professionnelles sont vivement recherchées par les mineurs car ils espèrent que les entreprises les engageront par la suite dans le cadre d'un apprentissage.

Au sein du DAMIE, la part des mineurs non accompagnés en attente de scolarisation était de l'ordre d'un quart des enfants fin 2018. De telles situations peuvent être imputables aux délais nécessaires à l'entrée en établissements après la prise en charge par l'aide sociale, ainsi qu'aux apprentissages requis avant de pouvoir être scolarisés (à titre principal celui de la langue française). Le département doit rester vigilant, en lien avec les établissements, pour permettre la scolarisation des mineurs la plus précoce possible.

Tableau n° 16 : Scolarisation ou formation des mineurs accueillis au DAMIE en 2018

	Collège	Compétences plus	CAP	Lycée professionnel	Lycée général	Apprentissage	Sans scolarité
Nombre	21	5	8	3	1	1	14
%	39,6 %	9,4 %	15,1 %	5,7 %	1,9 %	1,9 %	26,4 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des données de l'EDEF, données 2018.

22 MNA sont sortis du dispositif en rejoignant des foyers de jeunes travailleurs. Quatre jeunes l'ont fait à l'occasion d'une fugue. Certains envisagent ensemble la perspective d'une prise de logement autonome à leur majorité. Ce type de débouché reste cependant, pour le moment, marginal.

Aucun des jeunes hébergés par le DAMIE n'a demandé son retour dans son pays d'origine.

Tableau n° 17 : Sorties du DAMIE 2016-2018

	Nombre de jeunes	%
Foyers pour jeunes travailleurs	10	47,6 %
Hébergement d'urgence du 115	1	4,8 %
Centres d'hébergement et de réinsertion sociale	3	14,3 %
Hôtels	4	19,0 %
Logement autonome	1	4,8 %
Hébergement par un tiers	2	9,5 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des données de l'EDEF.

1.2.4 Le placement éducatif à domicile (PEAD)

Issu de la loi du 5 mars 2007 et codifié à l'article 375-2 du code civil, le placement éducatif à domicile (PEAD) est une mesure judiciaire qui organise l'accompagnement des enfants par les services et opérateurs du département, sans rompre l'hébergement quotidien du mineur au domicile de ses parents. Il est organisé avec l'accord de ces derniers. Dans les faits, les actions peuvent s'étendre à l'ensemble du cadre familial.

Ce placement constitue un mode d'accompagnement innovant et alternatif aux accueils traditionnels en structure ou en famille d'accueil. Il permet d'allier la protection judiciaire et l'intervention de travailleurs sociaux ou médico-sociaux au sein du domicile familial, de sorte à replacer les parents dans leur rôle tout en évitant la séparation avec l'enfant.

Le placement éducatif à domicile a été mis en place dans l'Aisne en octobre 2018, suite à appel à projet du département, auquel l'EDEF a répondu conjointement avec l'association AJP (accueil et soutien des jeunes en difficulté et des personnes handicapées). Les deux entités se répartissent respectivement les secteurs du sud et du nord du département.

Ainsi, l'EDEF assure la mise en œuvre des besoins des services départementaux implantés à Château-Thierry, Soissons et Laon. Il dispose de 15 places.

La mise en place d'un PEAD doit faire l'objet d'une évaluation sociale et éducative de la situation familiale, sur laquelle se fonde la décision prise par le juge des enfants. Cette mesure judiciaire est prononcée pour six mois, renouvelable deux fois. Le PEAD doit créer et promouvoir des actions adaptées et personnalisées permettant aux enfants et à leurs familles de comprendre leurs difficultés, et de rechercher ensemble des solutions.

Ce dispositif met en œuvre un accompagnement global (éducatif, social, psychologique, administratif) de proximité, tout en conservant l'hébergement de l'enfant au sein de sa famille. L'équipe intervient alors sur la base des évaluations réalisées en amont de la mesure, et en suivant le projet pour l'enfant.

Depuis octobre 2018, les premières données permettent d'observer que les familles suivies par le PEAD sont essentiellement des parents isolés (père ou mère vivant seul(e) avec son ou ses enfants, soit 10 familles sur 14 bénéficiaires en 2018). Les familles recomposées représentent un peu plus du quart des bénéficiaires.

Les difficultés parentales, associées pour la plupart à un dysfonctionnement éducatif et au comportement du mineur, constituent la majorité des motifs du placement à domicile. Les difficultés économiques n'entrent en ligne de compte que de façon accessoire.

En 2018, le PEAD a accueilli une majorité de garçons, dans une tranche d'âge principale de 11 à 18 ans (72 %).

La majorité des mineurs concernés avaient fait l'objet antérieurement d'un placement, pour la plupart chez des assistants familiaux. Le dispositif consiste en un allègement des mesures, dans le cadre d'une sortie graduelle des mesures de protection de l'enfant. Il répond, en ce sens, aux objectifs de la loi de 2007.

1.2.5 Les taux d'occupation des secteurs famille et enfance

Au regard des capacités des deux secteurs, et dans le cadre de la préparation du budget et de la tarification, l'établissement établit annuellement une prévision tenant compte d'un taux d'occupation prévisionnel de l'ordre de 90 à 92 %¹⁴.

De 2014 à 2018, les activités des secteurs enfance et famille ont régulièrement dépassé ces prévisions, à deux exceptions près :

- le SAFIS affiche, chaque année, un taux d'occupation régulièrement inférieur au prévisionnel, celui de 2018 étant le plus bas ;
- le DAMIE a présenté, en 2016 et 2017, un taux d'occupation légèrement inférieur à celui prévu, du fait du maintien d'hébergement de bénéficiaires devenus majeurs. En 2018, après règlement de cette situation, le taux d'occupation du dispositif, désormais uniquement suivi par des bénéficiaires mineurs, a dépassé les capacités initialement envisagées.

Le secteur enfance est sous tension, avec en 2015 et 2018 des dépassements des capacités prévisionnelles, mais aussi de celles définies par les autorisations.

Le taux d'occupation de certains secteurs de l'EDEF (enfance, centre maternel) étant structurellement dépassé, la chambre invite le département à réévaluer ses prévisions capacitaires afin d'assurer leur plus grande fiabilité. Cette situation entraîne en effet des conséquences, notamment en matière budgétaire et de tarification.

Recommandation n° 1 : fiabiliser les prévisions d'occupation établies dans le cadre de la préparation budgétaire et du dialogue de gestion relatif à la tarification.

Le président du conseil départemental indique, en réponse, qu'il convient effectivement d'améliorer la prévision d'activité, mais il relève aussi que celle-ci est fortement influencée par la situation, structurelle, de saturation des capacités d'hébergement de l'EDEF. C'est pourquoi, le département diversifie l'offre de l'établissement, en privilégiant les alternatives telles que l'accueil à domicile.

¹⁴ - secteur enfance : de 89 à 92,7 % en prévision selon les exercices ; réalisation comprise entre 97 et 102 % ;
- centre maternel : 84 % en prévision ; entre 88 % et 96 % en réalisation ;
- SAFIS : 92 % en prévision jusqu'en 2016 puis 88 % ; 61 à 83 % en réalisation ;
- DAMIE : 91,67 % en prévision à compter de 2017 ; 86,3 % en réalisation en 2017 et 95,8 % en 2018.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'établissement départemental de l'enfance et de la famille est un service sans autonomie juridique, constitué pour répondre à l'obligation d'hébergement d'urgence. Son offre, diversifiée, s'articule entre le « secteur enfance », dédié à l'accueil des enfants confiés, le « secteur famille », adapté à l'accueil de parents avec de jeunes enfants, le « dispositif d'accompagnement des mineurs isolés étrangers » (DAMIE), et le « placement éducatif à domicile (PEAD) ».

Dans leur ensemble, ces dispositifs mettent en évidence des taux d'occupation élevés, ce qui devrait inciter le département à réévaluer ses prévisions annuelles de capacité, pour mieux les ajuster aux besoins, et à poursuivre les actions conduites en vue de proposer de nouvelles formes d'accueil, notamment à domicile.

Conformément aux obligations légales, l'établissement dispose d'un projet qui arrive à son terme et devra être rapidement renouvelé.

L'EDEF est muni d'outils de pilotage fonctionnels, notamment en matière de systèmes d'information et de procédures. Sa politique d'achat de denrées alimentaires tient compte des besoins propres au service et de l'objectif consistant à accompagner individuellement les bénéficiaires vers leur autonomie. Cependant, les gestionnaires de ce budget annexe devraient recourir à des procédures formalisées pour la fourniture des sites où la restauration est assurée de façon collective.

2 L'ACTIVITÉ ET L'ACCOMPAGNEMENT DES PUBLICS

2.1 Le parcours des mineurs

2.1.1 Un fonctionnement du conseil de la vie sociale à parfaire

Prévu aux articles L. 311-6 et D. 311-9 du code de l'action sociale et des familles, issus de la loi du 22 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, le conseil de la vie sociale a pour objet de permettre la participation effective des résidents ou de leurs représentants au sein des établissements ou services assurant leur accueil.

Lors de l'élaboration du projet d'établissement, la nécessité de constituer ce conseil avait été soulignée. Cette instance a été installée en octobre 2016 et s'est réunie, depuis, à un rythme semestriel. Le conseil étant commun aux différentes unités de l'EDEF, les « réunions de résidents », qui lui préexistaient, ont pu être maintenues au sein de chacune d'elles.

Le conseil de la vie sociale est appelé à donner son avis et à faire des propositions sur toute question intéressant le fonctionnement de l'établissement ou sur l'organisation des unités, les activités, l'animation, les investissements ou encore la vie quotidienne.

Il est composé de 15 membres, dont des cadres de l'établissement, des résidents représentant chaque unité, des parents et des membres du personnel. Les élus le sont pour six mois, renouvelable une fois.

Les comptes rendus des réunions sont communiqués aux résidents et à leurs représentants légaux.

Ceux-ci font apparaître une organisation en deux temps, d'abord orientée vers la communication institutionnelle, puis laissant place à des échanges, souvent sous forme de questions-réponses. Ces derniers portent principalement sur la vie quotidienne et les conditions d'accueil.

Si l'établissement s'attache à répondre à chaque question et à expliciter ses positions, il ressort cependant que certaines demandes, qui ont pourtant reçu une réponse de principe favorable, sont renouvelées, traduisant l'absence de réalisation des engagements pris. L'établissement dispose d'un tableau de suivi des propositions formulées au cours des réunions, qu'il communique au sein du conseil depuis octobre 2019. Il conviendrait qu'il continue à s'appuyer sur cet outil pour formaliser, lors de chaque réunion et dans les comptes rendus, le degré de réalisation des demandes, leurs échéances et, si nécessaire, les difficultés rencontrées.

Les représentants légaux des résidents sont consultés en amont des réunions du conseil, par la communication de l'ordre du jour et l'envoi d'un questionnaire. Le taux de retour était, jusqu'au deuxième trimestre 2019, de l'ordre de 25 à 35 %. L'établissement a cependant choisi, pour le conseil d'octobre 2019, de remettre directement les questionnaires aux responsables légaux lorsque cela était possible. Selon l'ordonnateur, cette évolution devrait être de nature à améliorer le taux de réponse.

Ces questionnaires portent sur le ressenti des parents et des représentants concernant l'accueil, leurs échanges avec les équipes éducatives, les propositions qui leur sont faites et les suites données, permettant ainsi la prise en compte de leurs avis dans la construction et l'accompagnement du parcours de l'enfant. Les taux de réponse sont cependant faibles.

Alors qu'une présentation des résultats de ces enquêtes figurait dans les premiers comptes rendus, tel n'est plus le cas pour les plus récents. Il apparaît, en effet, que cette restitution constitue désormais un document séparé et spécialisé par unité. Il semblerait, toutefois, utile que la synthèse globale puisse continuer à être portée à la connaissance de tous, afin de mieux caractériser les problématiques transverses.

Au sein de l'établissement, le déroulement comme la fréquence des réunions du conseil de la vie sociale, satisfont aux objectifs poursuivis par la loi de 2002.

2.1.2 La mise en œuvre des droits des mineurs et des titulaires de l'autorité parentale

La loi précitée du 2 janvier 2002 a mis l'accent sur les droits des usagers que doivent respecter les établissements et services en ce domaine. Son article 7 définit sept droits à garantir à toute personne prise en charge :

- le respect de la dignité, de son intégrité, de sa vie privée, de son intimité et de sa sécurité ;
- le libre choix des prestations ;
- un accompagnement individualisé et de qualité, respectant un consentement éclairé ;
- la confidentialité des données relatives à l'utilisateur ;
- l'accès à toute information le concernant ;
- une information sur les droits fondamentaux, sur les protections légales et contractuelles dont il bénéficie et les voies de recours à sa disposition ;
- sa participation directe au projet d'accueil et d'accompagnement.

Dans ce cadre, les principaux outils mis en place au sein de l'établissement sont les suivants :

- les livrets d'accueil, distincts au sein, d'une part, du secteur enfance et, d'autre part, des deux structures du secteur famille. Ceux-ci sont remis aux résidents à leur admission et portés à la connaissance des familles. Ils intègrent le règlement de fonctionnement de la structure et une annexe qui présente les droits et les devoirs de l'unité d'accueil. Ils sont conformes aux indications de la circulaire DGAS n° 2004-138 du 24 mars 2004 ;
- le contrat de séjour, adopté selon les dispositions du décret n° 2004-1274 du 26 novembre 2004, adapté aux différentes structures de l'EDEF. Ce document est obligatoire pour les séjours d'hébergement dont la durée, continue ou discontinue, est supérieure à deux mois par an. Établi lors de l'admission, il est soumis à la signature du bénéficiaire ou de son représentant légal. Le contrat décrit la situation qui a conduit au placement, définit les objectifs et modalités de l'accompagnement et décline les mesures et prestations envisagées (action sociale, éducative, pédagogique et thérapeutique, de soutien ou d'accompagnement...). Il détaille, enfin, les conditions de séjour, d'accueil et, le cas échéant, de participation financière ;

- le document individuel de prise en charge, applicable en l'absence de contrat de séjour¹⁵. Il est élaboré selon les dispositions du décret précité et relève lui aussi d'un modèle adapté aux différents secteurs ;
- une enquête de satisfaction, adressée au résident à la fin de sa prise en charge. Elle porte, à titre principal, sur la qualité de vie et les accompagnements proposés, mais laisse aussi une place à la libre expression. D'autres types d'enquêtes ponctuelles peuvent être proposées sur des thématiques particulières comme la restauration, l'écoute...

D'autres supports ont été mis en place en fonction des structures, afin d'améliorer les conditions de l'arrivée d'un résident, à l'exemple du référentiel d'évaluation du centre maternel de Mondrepuis, qui permet de formaliser, selon une grille préétablie, la situation individuelle et de définir le projet sur cette base.

Par ailleurs, et conformément au projet de service, l'établissement désigne, pour chaque mineur, un référent au sein de l'équipe éducative de l'unité, chargé de suivre l'enfant, de participer à toute instance et de rédiger les pièces le concernant. De même, est identifié, pour tout résident, un « référent extérieur », relevant dans la majorité des cas d'une UTAS, ou de la protection judiciaire de la jeunesse si l'enfant est suivi dans le cadre de mesures pénales. Celui-ci est associé aux démarches de définition et de suivi du parcours et participe aux prises de décision.

En 2014, l'EDEF a effectué des évaluations internes et externes, dans le respect des objectifs fixés par le projet d'établissement et conformément aux dispositions de l'article L. 312-8 du code de l'action sociale et des familles. Cependant, depuis lors, ces initiatives n'ont pas fait l'objet de restitutions formelles quant à leurs suites, ce qui conduit la chambre à recommander la mise en œuvre régulière des évaluations de l'établissement et de leur suivi.

Recommandation n° 2 : mettre en œuvre, de façon régulière, des évaluations internes et externes de l'établissement et en assurer le suivi formel.

En réponse, l'ordonnateur signale que, dans le cadre de la refonte du projet d'établissement, l'EDEF a relancé, en septembre 2019, une évaluation interne confiée à des groupes de travail, sous l'égide d'un comité de pilotage dédié à la qualité.

2.1.3 Le suivi du parcours de l'enfant

Dans le cadre de l'élaboration de son projet personnalisé, et conformément aux objectifs définis par le projet d'établissement, chaque mineur doit bénéficier au quotidien d'un accompagnement éducatif, scolaire, médical, socio-culturel et, le cas échéant, psychologique, personnalisé et adaptable. Il participe à la construction de ce parcours et reçoit un appui visant à préparer son orientation future, qu'il s'agisse d'un retour en famille, d'un départ en famille d'accueil ou de l'intégration d'une MECS.

¹⁵ Soit en l'absence d'obligation d'établir celui-ci, soit en cas de refus de signature.

Lorsque les mesures le permettent, l'EDEF veille à l'implication des parents en les sollicitant sur différents domaines : éducatif, scolaire, social, médical, *etc.*

Afin d'examiner les conditions d'élaboration et de suivi du parcours des enfants accueillis, la chambre a procédé à l'analyse des dossiers de neuf bénéficiaires¹⁶, correspondant à deux placements au centre maternel, un au SAFIS, trois au DAMIE et trois au sein du secteur enfance.

Les dossiers conservés à l'EDEF sont sous format « papier ». La consultation de l'un d'entre eux a mis en évidence la présence de pièces relatives à un autre mineur, ce qui doit appeler la vigilance de l'établissement sur ses modes de classement.

Sous cette réserve, ces dossiers sont cohérents avec ceux que conserve le département sous format numérique. Certaines pièces ne figurent que dans le dossier conservé à l'EDEF, mais elles concernent spécifiquement les besoins de l'établissement.

Les dossiers sont complets. Ils contiennent, notamment, les documents de prise en charge, les relevés d'informations, les fiches d'admission et de sortie, les fiches événements et tous autres rapports relatifs à l'enfant. Leur contenu ne met pas en exergue des informations qui seraient couvertes par le secret médical.

Les documents mettent bien en évidence l'association de l'ensemble des parties à la définition et au suivi du parcours de l'enfant. Ces éléments sont éventuellement formalisés dans le « projet pour l'enfant », mais celui-ci n'est pas systématiquement mis en œuvre, notamment pour les mineurs non accompagnés. Il est donc nécessaire, sous l'égide du département, d'étendre la formalisation de ce support à tous les bénéficiaires.

L'établissement ne conduit pas, en revanche, de suivi formalisé sur le devenir des enfants qu'il a antérieurement accueillis. Le président indique, en effet, en réponse, que celui-ci est assuré « par la direction de l'enfance et de la famille au sein du conseil départemental ».

2.2 La particularité de la prise en charge des mineurs non accompagnés

2.2.1 Une organisation efficace du dispositif d'accueil des mineurs isolés étrangers

Les éléments qui suivent complètent la présentation générale du DAMIE, figurant en première partie du présent rapport.

Au plan organisationnel, l'encadrement des mineurs a d'abord été confié à des éducatrices spécialisées, puis, d'avril à octobre 2017, à un cadre de l'établissement. À partir d'octobre 2017, une nouvelle organisation a été posée afin d'assurer un meilleur suivi de proximité. Des éducateurs spécialisés ont, ainsi, en charge les appartements d'une même zone. Ils assurent une visite au moins une fois par jour. Chaque éducateur est chargé, au maximum, du suivi de 12 mineurs accueillis au DAMIE.

¹⁶ Dossiers par ailleurs retenus lors du contrôle concomitant du département.

Ces travailleurs sociaux sont soutenus par une équipe pluridisciplinaire composée d'un cadre socio-éducatif à temps partiel, qui a également en charge une unité enfance, et de personnels ressources formés à la spécificité de l'accueil et de l'accompagnement de mineurs non accompagnés.

Le plan de formation de l'EDEF (2017-2018) est tout particulièrement axé sur la spécialisation continue de ces professionnels aux particularités des jeunes mineurs non accompagnés (appréhension des phénomènes migratoires, caractéristiques des pays d'extraction, connaissance du droit d'asile et de la réglementation en matière d'immigration...).

De même, les nouveaux agents et éducateurs du DAMIE sont accompagnés par les professionnels de terrain déjà en poste. Ils bénéficient, ainsi, d'un encadrement de proximité pour chacun des secteurs.

L'ensemble du dispositif est placé sous la responsabilité de la directrice remplaçante de l'EDEF. S'appuyant sur des horaires adaptés aux besoins des jeunes, il assure la continuité du service et pallie à toute urgence. Une astreinte (encadrement et direction) peut être mobilisée rapidement sur les lieux d'hébergement. En fonction de la situation et de l'urgence, une solution de repli temporaire sur une unité de proximité peut être envisagée.

2.2.2 Le fonctionnement du dispositif d'accompagnement

2.2.2.1 Les conditions de l'accueil

L'admission au DAMIE relève d'une décision des « commissions de réorientation des mineurs non accompagnés », organisées mensuellement sous l'égide du service administration et accès aux droits (SAAD) de la direction de l'enfance et de la famille du département. Elle peut être anticipée en fonction des places vacantes, ce qui permet d'accueillir les bénéficiaires, soit directement après les décisions actant les suites de l'évaluation, soit à l'issue d'une réorientation par la cellule nationale.

Jusqu'au 28 octobre 2019, l'établissement n'intervenait pas en amont de l'accueil. Cette situation a évolué suite à la dénonciation, par l'association « la Cordée », de la convention qui la liait au département. Depuis lors, il s'est vu confier les missions d'évaluation et d'hébergement des mineurs non accompagnés.

L'EDEF s'efforce de construire, en lien avec les bénéficiaires, un programme d'accueil adapté au profil de chaque mineur ainsi qu'à ses aspirations. L'accompagnement ne se limite donc pas aux seuls aspects de l'hébergement, mais couvre aussi la préparation des démarches de la vie quotidienne (activités scolaires, vie sociale, accompagnement médical et tâches courantes, dont la gestion budgétaire).

Dans cet esprit, l'accueil fait l'objet d'une attention particulière, afin d'assurer la réalisation des étapes indispensables au suivi du parcours et au bon déroulement de l'accompagnement. Le DAMIE effectue l'évaluation et le bilan des compétences préparatoires à la vie scolaire, en lien avec les acteurs académiques. Il conduit également un bilan de santé, intégrant une évaluation psychologique ainsi que l'appréciation du profil, des capacités et des objectifs du jeune. Enfin, il accompagne les démarches de vie associative et les inscriptions aux activités culturelles et sportives.

En cas d'incapacité à intégrer un établissement scolaire (soit en raison des capacités de ce dernier, soit parce qu'un rattrapage de compétences est nécessaire), l'EDEF prévoit les actions nécessaires avec des associations locales.

Concernant la santé du jeune, toute nécessité, y compris en termes de souffrance psychologique, donne lieu à la mise en œuvre d'un parcours et d'actions adaptés.

Les jeunes hébergés au DAMIE doivent préalablement en accepter le règlement de fonctionnement, qui précise les conditions de l'accompagnement et de la vie quotidienne, et qui est affiché dans les appartements. De nombreuses informations institutionnelles et pratiques accompagnent cet affichage. Ces éléments rappellent, notamment, les règles de vie quotidienne auxquelles les jeunes sont astreints (entretien des lieux, absence d'alcool et de tabac, accueil des tiers...), ainsi qu'un certain nombre d'informations pratiques (numéros de téléphone indispensables...).

2.2.2.2 L'accompagnement au cours de la période d'hébergement et la préparation à la sortie du dispositif

Dans la continuité des démarches mises en œuvre à l'occasion de l'accueil, l'accompagnement par les acteurs du DAMIE vise à développer l'autonomie des jeunes et à favoriser leur sortie du dispositif dans les meilleures conditions d'insertion et d'intégration.

Pour la vie courante, les jeunes sont ainsi chargés de faire leurs courses, d'entretenir leurs logements et de confectionner leurs repas, le cas échéant avec l'appui de leurs éducateurs. Outre le suivi régulier du parcours et des conditions de vie des bénéficiaires, les équipes de l'EDEF assurent des actions d'accompagnement individuel et l'organisation d'ateliers collectifs, convergeant vers ces objectifs d'entraide et d'accompagnement à l'autonomie.

Dans la même perspective, le DAMIE appuie le développement de l'autonomie des bénéficiaires en concourant aux demandes de jugements de tutelles effectuées par le département, et qui permettent, en cas de réponse favorable, d'ouvrir un compte bancaire au nom du jeune hébergé. Les éducateurs aident non seulement à l'apprentissage des outils bancaires et financiers de base, mais ils participent aussi à l'éclairage des choix budgétaires des jeunes, notamment celui de la mise en place, à partir du pécule versé par le département, d'une épargne permettant la continuité du projet individuel.

L'accompagnement à la scolarité ou à la formation professionnelle consiste, d'abord, au suivi régulier des travaux et des résultats des mineurs hébergés. Les éducateurs ont aussi pour objectif de veiller à la cohérence du parcours, en lien avec les aspirations du jeune. Dans ce cadre, ils accompagnent la construction du cursus et la recherche des stages ou des activités qui concourent à la professionnalisation.

Enfin, le DAMIE prépare, tout au long du parcours, la sortie du dispositif à la majorité du bénéficiaire. Il accompagne ainsi les démarches visant à la signature éventuelle d'un contrat jeune majeur. Il fournit les éléments nécessaires aux demandes d'asile ou de titres de séjour. De même, les perspectives en matière d'hébergement sont étudiées afin de préparer l'orientation des jeunes vers des logements en foyers pour jeunes travailleurs, en logements autonomes ou en service de suite. L'ensemble de ces démarches sont lancées plus de quatre mois avant la date de la majorité.

Selon l'établissement, un peu plus de la moitié des mineurs non accompagnés accueillis au DAMIE ont obtenu un contrat jeune majeur à la sortie du dispositif. Cette statistique s'approche donc de celle du département.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'accompagnement des mineurs hébergés à l'EDEF est organisé dans un cadre qui associe formellement les bénéficiaires à la construction des parcours et au fonctionnement courant des structures d'accueil. Ces modalités se conforment aux objectifs poursuivis par les lois relatives à la protection de l'enfant. La formalisation systématique des projets pour l'enfant doit cependant être poursuivie, en lien avec les autres services du département.

L'accueil des mineurs isolés étrangers a été conçu à l'aune, d'une part, des difficultés qu'il pouvait générer au sein des dispositifs courants de la protection de l'enfant et, d'autre part, des besoins propres aux parcours de ces mineurs, généralement proches de l'âge de la majorité. Il répond aujourd'hui pleinement à ces objectifs, en favorisant la construction du lien social et l'accès à l'autonomie de ces bénéficiaires.

3 UNE SITUATION FINANCIÈRE DÉPENDANTE DE LA TARIFICATION

Le budget de l'EDEF est géré conformément à la nomenclature M22, applicable aux établissements et services publics sociaux et médico-sociaux, et fait l'objet chaque année d'une affectation de résultats décidée par délibération du conseil départemental. Aucune dette n'y est rattachée.

La présentation de ses documents comptables et budgétaires n'appelle pas d'observation particulière. Le projet d'établissement avait prévu que les différentes activités de l'entité puissent être présentées de façon distincte « en budgets annexes ». Cela n'est pas pertinent, d'autant que les activités respectives sont d'ores et déjà ventilées à l'appui des rapports présentés à la commission de surveillance. La lecture des prévisions budgétaires en est ainsi facilitée. L'établissement pourrait, à cet égard, envisager de mettre ces données en annexe des documents soumis à l'assemblée départementale pour améliorer son information et celle du public.

Tableau n° 18 : Tableau d'analyse financière - 2015 à 2018

(en €/en M€)	2015	2016	2017	2018
Recettes réelles d'exploitation	8 194 454	8 246 837	8 458 153	5 687 967
dont prix de journée	7 947 700	8 133 683	8 290 448	5 562 704
dont autres modes de tarification	-	-	39 538	-
dont autres produits	246 754	113 154	128 167	125 263
Dépenses réelles d'exploitation	7 421 895	7 649 507	8 267 674	8 346 741
dont Groupe I - Dépenses afférentes à l'exploitation courante	907 342	879 096	1 034 860	1 100 034
dont Groupe II - Dépenses afférentes au personnel	5 855 597	5 966 057	6 292 227	6 303 278
dont Groupe III - Dépenses afférentes à la structure	658 956	804 354	940 587	943 429
dont intérêts de la dette	-	-	-	-
Résultat d'exploitation	772 559	597 330	190 479	- 2 658 774
Recettes d'investissement (hors excédents affectés)	111 268	46 838	50 229	37 125
Financement propre disponible	883 827	644 168	240 708	- 2 621 649
Dépenses d'équipement	416 168	187 309	202 543	304 345
Résultat comptable (n)	772 559	597 330	190 479	- 2 658 774
Résultat reporté n-1	450 000	450 000	3 455 596	3 355 596
Résultat cumulé à affecter	1 222 559	1 047 330	3 646 075	696 822
Excédent affecté à l'investissement (cpte 10682)	472 833	300 000	0	356 821
Réserve de compensation des charges d'amortissement	299 726	297 330	0	
Report à nouveau excédent affecté à la réduction des charges d'exploitation de l'année n + 1 (cpte 110)			2 955 596	
Excédent affecté au financement de mesures d'exploitation		50 000		
Report à nouveau excédent affecté à la réduction des charges d'exploitation de l'année n + 2	450 000	400 000	690 478	340 000
Section investissement montant cumulé	2 662 817	3 345 957	878 862	954 001

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes administratifs du budget annexe.

3.1 Une section d'investissement marquée par une opération comptable irrégulière, impactant les recettes d'exploitation

La période sous revue n'a pas donné lieu au lancement d'investissements significatifs. En 2015, le paiement et l'achèvement de constructions décidées antérieurement ont été soldés. Depuis 2016, ce budget ne prend en charge que des investissements courants (maintenance des bâtiments, achats de véhicules, mobilier...). La principale recette est le FCTVA¹⁷ sur les dépenses précédemment effectuées.

Cependant, jusqu'en 2017, l'établissement a procédé, annuellement, à l'affectation d'une partie de son résultat de fonctionnement comme mise en réserve sur la section d'investissement, en vue de la réalisation ultérieure d'opérations dont la nature, le montant et les échéances n'ont pas été précisément identifiés¹⁸.

Fin 2016, ces réserves, inscrites au compte 10682 « Réserves affectées à l'investissement », atteignaient 3 345 957,05 €.

En 2017, considérant qu'il prendrait directement en charge ces opérations d'investissement, le département a effectué la reprise de l'excédent cumulé. Il a procédé en deux temps :

- sur le budget de l'EDEF, par délibération du 13 novembre 2017 (décision modificative n° 3), l'excédent cumulé, pour un montant de 2 955 595,87 €, a été repris en section de fonctionnement. Il en est résulté un résultat de 3 646 075 € sur cette section au compte administratif 2017. Le département s'est appuyé sur un avis de la direction départementale des finances publiques pour mettre en œuvre les écritures comptables correspondantes ;
- sur le constat de cet excédent, la tarification de l'établissement pour 2018 a été révisée à la baisse. Le financement de l'EDEF à partir du budget principal a ainsi été réduit de 2,7 M€ environ, comme détaillé au tableau n° 18.

La chambre constate l'irrégularité de ces opérations. Le département ne pouvait, en effet, procéder de la sorte :

- en premier lieu, la mise en réserve des excédents d'investissement s'est faite sans individualisation précise des projets auxquels elle était destinée, et sans identification des financements correspondants ;
- en second lieu, la chambre ne partage pas la position du département, qui met en avant les dispositions combinées des articles L. 2311-6 et D. 2311-14 du code général des collectivités territoriales pour considérer que cette mise en réserve pouvait être reprise en section de fonctionnement du budget annexe. En effet, d'une part, le cas des départements n'est pas visé par des dispositions réglementaires d'application de l'article L. 2311-6 et, d'autre part, la

¹⁷ FCTVA : fonds de compensation de la TVA.

¹⁸ Les comptes rendus des commissions de surveillance mentionnent, en 2015, un « projet immobilier prévu dans le sud du département » ainsi que des dépenses liées à l'accessibilité, celui du 21 juillet 2016 une liste d'investissements dont des réparations, renouvellements, remplacements, mises aux normes, et « le projet d'extension de l'unité Champfleury » et « l'opération immobilière dans le sud du département en remplacement de la maison de l'unité La Belle Campagne ».

nomenclature M22 ne prévoit pas non plus une telle opération. De plus, cette reprise, à supposer qu'elle eut été permise selon les dispositions applicables aux communes, aurait nécessité, en tout état de cause, une autorisation ministérielle.

Aussi, cette opération ne pouvait être autorisée.

3.2 Une progression plus rapide des charges que des recettes

La section d'exploitation est financée en quasi-totalité par les recettes de tarification. Les autres ressources sont marginales (1 à 2 % des recettes totales), liées aux remboursements sur rémunérations (indemnités Sécurité sociale, produits des assurances statutaires pour les titulaires en accident du travail...) et à des remboursements divers (assurances suite à sinistres, chèque-déjeuner...).

Tableau n° 19 : Évolution du résultat d'exploitation – 2015-2018

(en €/en M€)	2015	2016	2017	2018	Evolution moyenne
Recettes réelles d'exploitation	8 194 454	8 246 837	8 458 153	5 687 967	- 10,20 %
dont prix de journée	7 947 700	8 133 683	8 290 448	5 562 704	- 10,00 %
dont autres modes de tarification	-	-	39 538	-	-
dont autres produits	246 754	113 154	128 167	125 263	- 16,41 %
Dépenses réelles d'exploitation	7 421 895	7 649 507	8 267 674	8 346 741	4,15 %
dont Groupe I - Dépenses afférentes à l'exploitation courante	907 342	879 096	1 034 860	1 100 034	7,08 %
dont Groupe II - Dépenses afférentes au personnel	5 855 597	5 966 057	6 292 227	6 303 278	2,55 %
dont Groupe III - Dépenses afférentes à la structure	658 956	804 354	940 587	943 429	14,39 %
Résultat d'exploitation	772 559	597 330	190 479	- 2 658 774	- 148,05 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des *comptes administratifs*.

Sur la période 2015-2018, les dépenses d'exploitation sont en augmentation moyenne de 4,15 % par an et les recettes d'1,6 % par an, hors effet de la reprise des résultats antérieurs dans la tarification 2018 (- 10,2 % en écritures réelles).

Les résultats de fonctionnement sont cependant faussés du fait, d'une part, de la clôture précoce de l'exercice comptable 2016, qui a engendré le report de paiement d'environ un mois supplémentaire de factures sur l'exercice 2017, et, d'autre part, en raison de la mise en œuvre intégrale des rattachements fin 2016. Pour un grand nombre de dépenses des groupes I (dépenses d'exploitation courante) et III (dépenses de structure), ainsi que pour les primes de service sur le groupe II (dépenses de personnel), les charges enregistrées en 2017 correspondent à 14 mois d'exécution. La chambre constate donc que la collectivité départementale n'a pas respecté le principe d'indépendance des exercices.

Les dépenses du groupe I, de l'ordre de 13 % des dépenses d'exploitation, ont régulièrement augmenté, du fait de la hausse de l'activité et des capacités d'accueil.

Le groupe II, qui correspond aux dépenses de personnel, représente l'essentiel des charges d'exploitation. Sa part relative est en diminution, passant de 78,8 % des dépenses en début de période à 75,5 % en 2017 et 2018.

En volume, cependant, les dépenses de ce groupe ont augmenté de 2,24 % par an en moyenne. Outre la conséquence des rattachements de primes, l'augmentation de taux de cotisation, la revalorisation du point d'indice de la fonction publique et l'application du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) expliquent cette hausse en 2017.

Les charges liées à la structure (groupe III) augmentent plus fortement (+ 14 % en moyenne par an), passant de 8,9 à 11,3 % des dépenses totales, du fait de l'augmentation des frais de location et de maintenance des locaux, en rapport avec la hausse des capacités et des pécules versés aux enfants.

En termes d'activité, le secteur enfance représente de l'ordre de 71 % des dépenses annuelles, le SAFIS 8 %, le centre maternel 15 %, et le DAMIE 5 %. En 2018, la mise en place du PEAD couvre près de 1 % des dépenses. Les ordres de grandeur en recettes sont comparables.

Au plan global, le fait que l'activité soit régulièrement supérieure à la prévision conduit l'établissement et le département à s'accorder sur une tarification individuelle surévaluée car celle-ci rapporte les coûts fixes à un nombre d'accueils qui est en deçà de la réalisation. Les paiements du département sont donc régulièrement plus élevés que la prévision : les recettes correspondantes de l'EDEF, en 2017 et 2018 ont respectivement été dépassées de 5,7 % et 4,6 %.

3.3 Le résultat comptable et la tarification

Le résultat cumulé de l'établissement à la fin de chaque exercice est constamment positif, y compris en 2018, où le déficit d'exécution, de près de 2,7 M€, est compensé par la reprise, indue, des excédents d'exploitation affectés à l'investissement effectuée en 2017 (2,9 M€) ainsi que par l'excédent affecté deux ans plus tôt à la réduction des charges d'exploitation (0,4 M€). L'excédent cumulé fin 2018 est de 696 821,17 €.

L'ensemble des secteurs de l'EDEF sont excédentaires, principalement du fait du dépassement des prévisions d'occupation du secteur enfance et du centre maternel. La tarification est en effet calculée sur la base du quotient entre les coûts de l'établissement et cette prévision. Or, en réalisation, ces derniers ne sont pas corrélés au taux d'occupation.

Si cette situation est sans effet à l'échelle des finances du département, elle affecte cependant la fiabilité de ses comptes, ainsi que la fidélité des prévisions budgétaires de l'établissement. Elle devrait donc être corrigée, même si la reprise des excédents antérieurs, mise en œuvre par les arrêtés de tarification, limite l'hypothèse d'un effet « boule de neige ». Le département doit cependant suivre l'état de ces excédents cumulés, notamment ceux qui sont affectés en réserve d'investissement, et prévoir le cas échéant des reprises et leur incidence en termes de tarification, ainsi qu'il l'a fait en 2017-2018.

Tableau n° 20 : Décomposition par dispositifs de l'excédent constaté en 2018

(en €)	ENFANCE	SAFIS	CENTRE MATERNEL	DAMIE	MNA HOTEL	PEAD	TOTAL
Total des charges	5 650 584,83	623 726,92	1 253 095,95	722 180,77	42 539,93	54 613,13	8 346 741,53
Total des produits	3 018 487,79	429 359,99	1 317 348,43	898 386,94		24 383,68	5 687 966,83
Résultat comptable 2018	- 2 632 097,04	- 194 366,93	64 252,48	176 206,17	- 42 539,93	- 30 229,45	- 2 658 774,70
Excédent intégré au BP	3 190 595,87	50 000,00	115 000,00				3 355 595,87
Résultat à affecter	558 498,83	144 366,93	179 252,48	176 206,17	42 539,93	30 229,45	696 821,17

Source: chambre régionale des comptes à partir du *compte rendu de la commission de surveillance du 2 mai 2019*.

En conclusion, les prix de journée n'évoluent que faiblement sur la période, à l'exception de la tarification 2018 du secteur enfance. Elle est réduite de moitié du fait de la traduction, sur le budget principal, de la reprise des excédents antérieurs.

Tableau n° 21 : Tarification 2015-2019

(en €)	2015	2016	2017	2018	Evolution moyenne*	2019
Secteur enfance	201,08	201,36	201,44	95,94	0,06 %	187,91
SAFIS	78,44	72,20	77,01	76,96	- 0,61 %	149,79
Centre maternel	150,23	151,34	154,76	152,37	1,01 %	81,57
DAMIE		54,40	55,89	50,74	- 2,24 %	46,89
PEAD				66,26		54,62

Source : chambre régionale des comptes à partir des données du conseil départemental et des arrêtés de tarification.

* Secteur enfance : hors 2018.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Sur la période 2014-2018, le résultat financier de l'établissement est caractérisé par les reports successifs des excédents comptables, une partie de ceux-ci ayant été, dans un premier temps, mis en réserve pour des projets d'investissement non suivis d'effet, puis, dans un second temps, réaffectés au budget de fonctionnement de 2017. Cela avait comme finalité de réduire la tarification 2018 versée par le département, à hauteur de 2,9 M€.

Ces opérations ne sont pas conformes aux règles comptables.

La section d'exploitation est principalement composée des dépenses de personnel, qui en représentent plus de 75 %. Les charges ont augmenté plus rapidement que les produits.

4 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

4.1 Un règlement du temps de travail à mettre en accord avec la réglementation

Les agents de l'EDEF relèvent des dispositions statutaires de la fonction publique hospitalière (titre IV du statut général des fonctionnaires), contrairement à ceux du département qui dépendent du statut de la fonction publique territoriale (titre III du statut général).

Ainsi, au sein de l'établissement, le temps de travail doit respecter les dispositions des décrets n° 2002-8 et 2002-9 du 4 janvier 2002.

En novembre 2016, le département a adopté une nouvelle organisation du temps de travail basée sur une durée annuelle légale de 1 607 heures et un nombre de jours travaillés passé de 203 à 206. Le protocole afférent renvoie au règlement intérieur de l'EDEF pour définir les modalités applicables à ses agents.

Le rythme de travail des agents à temps plein est basé sur une durée de 78 heures par cycle de deux semaines, soit en moyenne 39 heures par semaine. Conformément aux modalités applicables au sein du département, le règlement accorde aux agents concernés un droit à 22 jours de congés « ARTT » en compensation de ce temps de travail moyen.

Toutefois, cette mesure n'est pas conforme aux dispositions de l'article 11 du décret n° 2002-9 du 4 janvier 2002, qui limite à 20 le nombre de jours qu'il est possible d'accorder en compensation d'un rythme hebdomadaire moyen compris entre 38 heures 20 et 39 heures.

Le règlement n'établit pas non plus si des dispositions spécifiques encadrent le temps de travail des personnels de direction de l'établissement.

De même, l'EDEF n'a pas mis en place de logiciel de suivi du temps de travail et n'a pas encore décliné ces règles dans un guide accessible aux agents. Ces actions, qui font actuellement l'objet d'une élaboration concertée, devraient aboutir début 2020.

Depuis 2016, le taux d'absentéisme est légèrement en baisse. Le rapport de la commission de surveillance du 2 mai 2019 insiste sur le fait que les absences sont justifiées et de longue durée. Il souligne aussi l'importance d'avoir une politique de remplacement constante pour assurer une continuité de service.

Depuis 2016, le taux d'accidents de travail est aussi en baisse mais il est fortement dépendant de quelques situations individuelles, identifiées et accompagnées.

4.2 Évolution des effectifs

Fin 2018, l'EDEF comptait 142 agents représentant 139,3 équivalents temps plein. La moitié de ses effectifs relève d'emplois à vocation éducative.

Si le tableau des effectifs est formalisé par « filières », ces dernières ne correspondent pas aux six filières professionnelles de la fonction publique hospitalière¹⁹. La chambre recommande de s'y référer.

Tableau n° 22 : Évolution des effectifs – 2016-2018

GRADES ET EMPLOIS	2015		2016		2017		2018	
	Agents	ETP	Agents	ETP	Agents	ETP	Agents	ETP
<i>Filière Direction</i>								
Directeur	1	1			1	1	1	1
Responsable socio-éducatif	1	1	1	1	1	1	1	1
Responsables d'unité	9	9	10	10	10	10	10	10
Responsable des affaires générales et ressources humaines	1	1	1	1	1	1	1	1
Responsable des affaires économiques et financières	1	1	1	1	1	1	1	1
Sous-total Direction	13	13	13	13	14	14	14	14
<i>Filière administrative</i>								
Gestionnaires administratives	4	3,6	4	3,6	4	3,7	4	3,7
Gestionnaires comptables et achats	3	3	3	3	3	3	3	3
Assistants ressources humaines	3	2,9	3	2,9	3	2,9	3	3
Sous-total administrative	10	9,5	10	9,5	10	9,6	10	9,7
<i>Filière éducative</i>								
Assistants socio-éducatifs	33	31,9	33	31,8	33	33,2	39	38,6
Educateurs de jeunes enfants	5	5	4	3,8	4	3,8	4	3,7
Moniteurs éducateurs	25	24,1	24	22,7	25	23,7	25	23,5
CESF	2	2	2	2	1	1	2	2
AES							1	1
Sous-total éducative	65	63	63	60,3	63	61,7	71	68,8
<i>Filière paramédicale</i>								
Psychologue hors classe	1	1						
Psychologue classe normale	1	1	1	1	2	2	3	3
Infirmière	1	0,7	1	1	1	1	1	1
Aides-soignantes	3	3	3	3	3	3	3	3
Sous-total paramédicale	6	5,7	5	5	6	6	7	7
<i>Filière ouvrière</i>								
Responsable entretien et travaux			1	1	1	1	1	1
Maîtres ouvriers	2	2	2	2				
Ouvriers Professionnels	11	10,2	10	11,8	14	14	17	17
Agents d'entretien qualifiés	25	24,9	25	24,9	25	23,8	22	21,8
Sous-total ouvrière	38	37,1	38	39,7	40	38,8	40	39,8
TOTAL PAR ANNEES	132		129		133		142	

Source : chambre régionale des comptes à partir des bilans sociaux 2017 et 2018.

¹⁹ Filière soignante, filière de rééducation, filière médico-technique, filière administrative, filière technique et ouvrière, filière socio-éducative.

Recommandation n° 3 : formaliser les états du bilan social, conformément à la typologie des filières de la fonction publique hospitalière.

Le département indique, en réponse aux observations de la chambre, qu'il procèdera à cette évolution dès 2020.

Les effectifs ont augmenté de 9 postes entre 2017 et 2018, en lien avec les créations et extensions de service, à titre principal le PEAD et le DAMIE. De ce fait, et en raison de départs, la part des personnels non-titulaires a significativement augmenté en 2018. Plus du tiers des agents de l'établissement sont ainsi non-titulaires cette année-là.

Tableau n° 23 : Évolution des rémunérations de 2016 à 2018

Rémunérations (en €)	Années		
	2016	2017	2018
Personnel titulaires et stagiaires	3 557 339,57	3 632 353,43	3 394 744,04
Personnel non-titulaire sur emploi permanent	221 277,96	380 582,86	640 461,63
Personnel non-titulaire de remplacement	327 337,01	313 052,55	323 189,41
Stagiaires gratifiés	13 675,50	16 423,20	25 056,18
Total	4 119 630,04	4 342 412,04	4 383 451,26

Source : chambre régionale des comptes à partir du bilan social 2018.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les dispositions sur le temps de travail des agents de l'EDEF figurent au règlement intérieur de l'établissement, qui reprend l'essentiel des dispositions applicables aux agents de la fonction publique hospitalière. Cependant, l'octroi du même nombre de jours de congés « ARTT » que les agents du département, soit 22 jours, dépasse le plafond de 20 jours fixé par le décret du 4 janvier 2002.

La masse salariale a crû entre 2016 et 2018, en raison de l'extension progressive des dispositifs et de leurs capacités.

*
* *

Annexe. Lexique

Termes généraux ou relatifs à l'activité :

Capacité installée : nombre de places disponibles et de places temporairement indisponibles (pour travaux par exemple).

Effectif présent : nombre de personnes présentes au 31 décembre de l'année n, y compris temporairement absentes (hospitalisation, vacances, en famille, en fugue...).

Enfant suivi : mineur ou jeune majeur qui bénéficie au moins d'une mesure, qu'elle soit administrative ou judiciaire, qu'elle soit génératrice d'accueil, à domicile ou en milieu ouvert.

Enfant confié : mineur ou jeune majeur qui bénéficie d'une mesure d'accueil, administrative ou judiciaire.

Journée réalisée : nombre de journées pendant lesquelles les places ont été occupées ou réservées.

Jours d'ouverture effective : nombre de jours de l'année pendant lesquels l'établissement est resté ouvert.

Prix de journée : le prix de journée d'un établissement ou service constitue la base de calcul de la tarification. Il est formulé à l'échelle de l'accueil d'un bénéficiaire pour une journée. Ce prix est issu d'un dialogue de gestion permettant de déterminer, entre l'autorité de tarification et l'établissement, quelles sont les dépenses qui sont liées à l'accueil, et qui doivent donc être prises en charge. La détermination du prix de journée, qui reste prévisionnelle, peut donc donner lieu à des excédents ou déficits en fonction de l'occupation et des coûts réels ; cependant, des mécanismes de compensation peuvent permettre d'en lisser les effets sur plusieurs exercices.

Référent : il s'agit, en général, d'un agent du département en charge du suivi des enfants confiés à l'ASE. Le référent ASE est garant du projet pour l'enfant (PPE).

Mesures :

AED – action éducative à domicile (article L. 222-3 du CASF) : mesure administrative contractualisée et mise en œuvre avec l'accord des deux parents, en appui à l'éducation du ou des mineurs concernés. Les AED sont parfois qualifiées d'« AEMO administratives ».

AEMO et AEMOR – action éducative en milieu ouvert/ action éducative en milieu ouvert renforcée (articles L. 228-3 du CASF et 375-2 et 375-4 du code civil) : mesures judiciaires mises en place face à une situation de danger, impliquant l'intervention des travailleurs sociaux pour mettre fin à cette situation par des actions éducatives auprès de la famille et/ou par la mise en place d'une protection hors famille. En appui à la famille et en suivi des situations, les intervenants effectuent le suivi des situations par des visites à domicile et des interventions extérieures (activités, accueil de jour, suivi partenarial, etc.). Ces mesures peuvent être « renforcées » (« AEMOR ») en cas de situations de fortes tensions ou d'urgence : les moyens mis en œuvre sont alors plus appuyés et, le cas échéant, des solutions d'hébergement sur site peuvent être mobilisées.

AP - accueil provisoire (accueil provisoire de mineurs – article L. 222-5, 1° du CASF ; accueil provisoire de jeunes majeurs – article L. 222-5, avant-dernier alinéa du CASF) : mesure administrative permettant la prise en charge des mineurs ou jeunes majeurs concernés, avec l'accord des détenteurs de l'autorité parentale, en raison de la nécessité d'éloigner temporairement l'enfant de son cadre familial ou de l'absence temporaire des détenteurs de l'autorité parentale (hospitalisation, *etc.*). Elles sont proposées par un travailleur social et font l'objet d'une évaluation préalable de la situation de l'enfant.

Délégation d'autorité parentale (à l'ASE – articles L. 222-5-3° du CASF et 377 du code civil ; à un particulier ou à un établissement – articles L. 228-3 du CASF, et 377 et 377-1 du code civil) : décision judiciaire consistant à confier à un tiers ou à un organisme spécialisé, lorsque les circonstances l'exigent, l'exercice de l'autorité parentale, sans remise en cause totale de celle-ci. Dans les faits, la mesure d'accueil doit permettre l'exercice de l'autorité parentale pour chacun des parents, c'est-à-dire que toute décision à l'égard de l'enfant doit recueillir préalablement l'accord des deux parents avant toute mise en œuvre. Cette mesure est provisoire.

Délaissement (articles 381-1 et suivants du code civil) : un enfant est considéré comme délaissé lorsque ses parents, sans en avoir été empêchés par quelle que cause que ce soit, n'ont pas entretenu avec lui les relations nécessaires à son éducation ou à son développement pendant l'année qui précède l'introduction de la requête. La déclaration de délaissement parental est prononcée par le tribunal de grande instance du lieu où demeure le mineur.

Placement judiciaire à l'aide sociale à l'enfance au titre de l'enfance en danger (y compris placement à domicile – articles L. 222-5-3° du CASF et 375-3-3 du code civil) **et placement judiciaire direct au sein d'un établissement ou d'un service au titre de l'enfance en danger** (articles L. 228-3 du CASF et 375-3-5 du code civil) : mesure judiciaire de retrait du mineur de son milieu familial en vue de le soustraire à une situation de danger. L'enfant peut être placé auprès de l'ASE ou directement auprès d'un établissement ou d'un service. L'ordonnance de placement peut être provisoire (« OPP »).

Pupille de l'État (y compris pupille à titre provisoire – article L. 222-5,2° du CASF) : situation, constatée par l'administration, des enfants nés de parents inconnus (après délai de deux mois) ou remis à l'ASE par des personnes autres que les parents, ayant autorité pour consentir à l'adoption, des orphelins sans tuteur, des enfants confiés par des parents ayant fait l'objet d'une décision de retrait total de l'autorité parentale ou de délaissement parental, ou ayant confié l'enfant à l'ASE depuis plus de six mois, en vue de son admission comme pupille.

Retrait partiel ou total d'autorité parentale (articles L. 222-5-3° du CASF, et 379-1 et 380 du code civil) : mesure judiciaire, provisoire, prise notamment en cas de condamnation pour crime ou délit des parents, ou de danger ou de désintérêt de l'enfant.

Tutelle déferée à l'ASE (article L. 222-5-3° du CASF) : mesure judiciaire prise en cas de vacance de tutelle familiale, c'est-à-dire lorsqu'aucun membre de la famille de l'enfant ou aucun proche n'est présent et/ou susceptible de s'occuper de l'enfant à la place de ses parents.

Principaux modes d'accueil :

Accueil familial : hébergement chez un assistant familial, dès lors que le placement est géré et rémunéré par la structure.

Accueil mère-enfant, appelé aussi centre maternel ou maison maternelle, ou hébergement de femmes enceintes ou de mères (y compris mineures) accompagnées de leur(s) enfant(s) de moins de 3 ans.

Hébergement éclaté : hébergement hors de la structure, dans un ensemble de logements ou chambres dispersés dans le logement ordinaire, l'habitat social ou en hôtel.

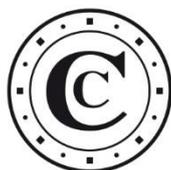
Internat collectif : hébergement au sein de la structure, y compris si celle-ci compte plusieurs unités de vie (par exemple les villages d'enfants).

Pouponnière à caractère social : hébergement distinct pour les enfants de moins de 3 ans.

Lieu de vie et d'accueil : structure gérée par une personne physique ou morale autorisée à accueillir au moins trois et au plus sept enfants (dix par dérogation), au sens du III de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles, qui propose une prise en charge de type familial à des jeunes en grande difficulté.

PEAD – placement éducatif à domicile : mesure d'une durée de 6 mois, renouvelable deux fois, par laquelle le juge confie l'enfant à l'aide sociale à l'enfance, en application de l'article 375-3 du code civil, avec un hébergement quotidien du mineur au domicile du ou des parents tout en laissant la possibilité d'un « repli » en structure d'accueil si la situation le nécessite. La mesure nécessite l'accord de la famille.

Placement auprès d'un tiers de confiance : placement auprès d'un proche ou d'une structure (service, établissement) décidée à titre provisoire par le juge aux affaires familiales, sur saisine des parents effectuée à cette fin.



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

DÉPARTEMENT DE L' AISNE

Tome 2 - Établissement départemental de l'enfance et de la famille (EDEF)

Enquête « Protection de l'enfant et accueil des mineurs non accompagnés »

Exercices 2014 et suivants

Ordonnateurs en fonctions pour la période examinée :

- M. Yves Daudigny : pas de réponse.
- M. Nicolas Fricoteaux : réponse de 2 pages.

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. **Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs** » (article 42 de la loi 2001-1248 du 21 décembre 2001).



Les publications de la chambre régionale des comptes
Hauts-de-France
sont disponibles sur le site :
www.ccomptes.fr/fr/crc-hauts-de-France

Chambre régionale des comptes Hauts-de-France

14, rue du Marché au Filé - 62012 – Arras cedex

Adresse méil. : hautsdefrance@ccomptes.fr