

Marseille, le - 9 JUL. 2024

LA PRÉSIDENTE

Dossier suivi par : Jeanine ABELLAN, greffière
T 04 91 76 72 89

paca-courrier@crtc.ccomptes.fr

Réf. : GREFFE/JA/BDO/n° 702

Contrôle n° 2023-001310

Objet : observations définitives relatives
au contrôle des comptes et de la gestion
du foyer de l'enfance des Alpes-Maritimes

P.J. : 1 rapport d'observations définitives

Recommandé avec accusé de réception
2C 169 454 8477 5

à

Monsieur William LALAIN
Directeur par intérim du foyer de l'enfance
des Alpes-Maritimes
Nice la plaine 1 - Bâtiment E1
Avenue Emmanuel Pontremoli
06200 NICE

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion du foyer de l'enfance des Alpes-Maritimes à compter de l'exercice 2018 et suivants ainsi que la réponse qui y a été apportée.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective le rapport et la réponse seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, et au plus tard, dans un délai de deux mois suivant sa communication par la chambre, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Par ailleurs, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations est transmis au président du conseil départemental des Alpes-Maritimes, au préfet du département des Alpes-Maritimes ainsi qu'au directeur départemental des finances publiques des Alpes-Maritimes.

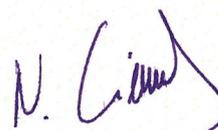
FOYER DE L'EMBARQUE
DES ALBES-MARITIMES
COMMUNE ARIVE

1911

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que « *dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes* ».

Il retient ensuite que « *ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9* ».

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner aux observations et aux recommandations qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.



Nathalie GERVAIS



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SA RÉPONSE**

**FOYER DE L'ENFANCE DES
ALPES-MARITIMES
(Département des Alpes-Maritimes)**

Exercices 2018 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATIONS.....	6
INTRODUCTION.....	7
1 PRESENTATION DU FOYER DE L'ENFANCE.....	8
1.1 Un lieu d'accueil d'urgence des enfants pour le département des Alpes-Maritimes	8
1.2 Les sites d'accueil gérés par le foyer.....	8
1.3 Les publics accueillis.....	10
2 LA GOUVERNANCE ET L'ORGANISATION	11
2.1 La gouvernance	11
2.1.1 Le conseil d'administration	11
2.1.2 Le directeur du foyer, un ordonnateur désormais placé sous l'autorité hiérarchique du président du conseil départemental.....	12
2.2 L'organisation	13
2.2.1 Un renouvellement complet des personnels de direction.....	13
2.2.2 Un projet d'établissement qui devrait être actualisé	13
2.3 Le plan de transformation du foyer	14
3 L'ACTIVITE DU FOYER.....	16
3.1 Une forte baisse de l'activité.....	16
3.2 Une réduction du nombre de places d'accueil d'urgence demandée par le département	17
3.2.1 Une capacité d'accueil d'urgence plus faible dans les Alpes- Maritimes que dans le reste de la France métropolitaine	17
3.2.2 Un nombre d'enfants accueillis constamment inférieur aux demandes	18
3.2.3 Des enfants présentant des besoins d'accueil spécifiques.....	18
3.3 La restructuration en cours du dispositif de protection de l'enfance n'a pas encore produit ses effets.....	20
4 L'ACCUEIL DES ENFANTS	21
4.1 Une prise en charge des enfants à améliorer	21
4.1.1 Les enfants confiés au FEAM ne disposent pas tous d'un projet pour l'enfant	21
4.1.2 Une procédure d'accueil actualisée récemment	22
4.1.3 L'utilisation d'un logiciel aux fonctionnalités limitées pour la gestion des demandes d'admission	22
4.2 Des documents obligatoires relatifs à la prise en charge des enfants qui doivent être actualisés	23

4.3 Un contrôle insuffisant de la capacité des agents de l'établissement à exercer	24
4.4 Le foyer fait l'objet de nombreux événements indésirables graves, d'alertes institutionnelles et de signalements préoccupants	25
4.4.1 Les événements indésirables graves.....	25
4.4.2 Les alertes institutionnelles	26
4.4.3 Les informations préoccupantes.....	27
4.5 Le contrôle des villas par le département.....	27
5 LA SITUATION BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE	28
5.1 Le processus budgétaire	28
5.1.1 Les compétences dévolues au foyer et à l'autorité de tarification en matière budgétaire	29
5.1.2 L'adoption tardive du budget exécutoire et le non-respect du calendrier budgétaire réglementaire	29
5.1.3 L'affectation du résultat	31
5.1.4 Un dialogue de gestion perfectible.....	31
5.1.5 L'adoption tardive d'un programme pluriannuel d'investissement	32
5.2 La fiabilité des comptes et la qualité des documents budgétaires	33
5.2.1 Les documents budgétaires	33
5.2.2 Les provisions	33
5.2.3 Un inventaire qui doit être actualisé chaque année	34
5.2.4 Les taux de réalisation budgétaire.....	34
5.3 La situation financière	35
5.3.1 Des marges de manœuvre réduites en section d'exploitation	35
5.3.2 Le foyer a présenté deux exercices déficitaires.....	37
5.3.3 Des dépenses d'investissement limitées.....	38
6 LA GESTION DU PATRIMOINE	38
6.1 Le patrimoine avant le transfert.....	39
6.1.1 Un patrimoine connu comme vétuste.....	39
6.1.2 Des manquements en matière de sécurité des bâtiments.....	40
6.1.3 Une maintenance défaillante	40
6.1.4 Un mobilier parfois insuffisant et inadapté à l'accueil de mineurs dans les villas	41
6.2 Le patrimoine depuis le transfert.....	42
6.2.1 Un transfert de patrimoine tardif et mal préparé	42
6.2.2 Une amélioration notable de l'état des locaux depuis la reprise par le département	43
7 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	44
7.1 Un service entièrement renouvelé	44
7.2 Les effectifs	45
7.2.1 Les insuffisances dans le suivi et le pilotage des effectifs	45
7.2.2 La baisse des effectifs	46

7.2.3 La part croissante de contractuels reflète les difficultés de recrutement.....	46
7.2.4 Un taux de rotation des effectifs important.....	47
7.3 Le temps de travail	47
7.3.1 Le protocole relatif au temps de travail.....	47
7.3.2 Des heures supplémentaires payées en l'absence du contrôle automatisé de leur effectivité	48
7.3.3 Les astreintes	49
7.3.4 Un absentéisme élevé	50
7.4 Les documents obligatoires en matière de gestion des ressources humaines.....	51
ANNEXE	52
Annexe. Les établissements gérés par le FEAM.....	53

SYNTHÈSE

Le foyer de l'enfance des Alpes-Maritimes (FEAM) est un établissement public social et médico-social chargé de l'accueil d'urgence des enfants en difficulté ou en danger, confiés par leur famille ou par une mesure judiciaire au service départemental de l'aide sociale à l'enfance. Doté de la personnalité juridique, le foyer bénéficie d'une autonomie budgétaire et de gestion juridique formelle, limitée par les prérogatives législatives et réglementaires attribuées au département, qui est son autorité de tutelle et de tarification.

En 2019, le foyer a commandé un audit portant sur les ressources humaines dont les conclusions alarmantes ont justifié des contrôles plus nombreux de la part du département. Dans le prolongement du contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens 2015-2017, dont les ambitions n'avaient pas été entièrement satisfaites et dont la réactualisation a été sans cesse repoussée, un plan de transformation du FEAM a été adopté fin 2023. Il porte notamment sur le recentrage du foyer sur ses missions d'urgence et sur la réduction du nombre de sites et du nombre de places autorisées.

Entre 2018 et 2023, le foyer a vu son nombre de places d'accueil réduit de moitié. Il s'est départi fin 2021 des activités d'accueil de mineurs non accompagnés dans les locaux du centre international de Valbonne (CIV) ainsi que de l'accueil de jeunes dans des studios. Les difficultés rencontrées au sein des villas (notamment l'incendie de la villa Robini et les dysfonctionnements constatés au sein de la villa Parenthèse) ont accéléré la réduction du nombre de places.

En raison de sa vétusté et de sa dégradation, le patrimoine du foyer a été transféré au département à compter du 1^{er} janvier 2022. Dans l'attente de ce transfert, et malgré les conséquences sur le cadre de vie et l'environnement des enfants, le foyer, qui disposait pourtant d'une importante réserve d'investissement (4,7 millions d'euros) n'a pas réalisé les travaux importants et nécessaires sur les villas. Un plan pluriannuel d'investissement s'inscrivant dans le plan de transformation du foyer a toutefois été adopté par le conseil départemental fin 2023.

Le FEAM ne connaît pas de difficultés budgétaires et financières. Toutefois, le dialogue de gestion entre le foyer et le département, tout comme le calendrier budgétaire adopté par les deux institutions, appellent de nombreuses observations.

En matière de ressources humaines, le foyer a engagé des mesures correctives à partir de 2021 (respect du temps de travail, contrôle pour certains personnels des qualifications et de l'absence de condamnations pénales) mais il s'est heurté en matière de gestion des effectifs aux réticences de certains membres de son conseil d'administration.

Des difficultés persistent par ailleurs entre le foyer et le département au sujet de la prise en charge des enfants, liées notamment aux demandes d'accueil d'enfants émises par le département et au manque de solutions de prise en charge pour les enfants présentant des besoins spécifiques. L'absence d'outils communs et de procédures actualisées, formalisées et partagées entre le foyer et le département renforce ces points de tensions.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. Garantir une organisation qui permet de s'assurer de la capacité à exercer des agents en application de l'article L. 133-6 du code de l'action sociale et des familles.

Recommandation n° 2. Constituer puis ajuster les provisions à hauteur des dépréciations, des charges et des risques estimés.

Recommandation n° 3. Actualiser le règlement intérieur du personnel ainsi que le document relatif à l'évaluation des risques professionnels (DUERP) et élaborer le rapport social unique (RSU) chaque année.

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion du foyer de l'enfance des Alpes-Maritimes (FEAM) porte sur les exercices 2018 et suivants. Il a été ouvert par lettres de la présidente de la chambre du 16 mars 2023 adressées à Mme Hélène Colombié, ordonnatrice en fonction et à M. Georges Prioreshi son prédécesseur.

Le rapport d'observations provisoires a été transmis à l'ordonnatrice alors en fonction qui en a accusé réception le 28 décembre 2023, ainsi qu'au président du conseil départemental, autorité de tutelle. Des extraits ont été adressés à l'ancien ordonnateur pour la partie concernant sa gestion ainsi qu'aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

Après avoir examiné les réponses dont elle a été destinataire, la chambre a arrêté le 6 mars 2024 les observations définitives ci-après qui portent principalement sur la gouvernance de l'établissement, l'activité et les modalités d'accueil des enfants ainsi que sur la gestion patrimoniale, la gestion des ressources humaines et la situation financière.

1 PRESENTATION DU FOYER DE L'ENFANCE

1.1 Un lieu d'accueil d'urgence des enfants pour le département des Alpes-Maritimes

En application du code de l'action sociale et des familles¹ (CASF), le service d'aide sociale à l'enfance relève de la compétence du département. Il lui appartient notamment d'organiser l'accueil d'urgence, la prise en charge et l'hébergement des enfants confiés par leur famille ou par mesure judiciaire, selon des modalités choisies par lui. Le département est également l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'ouverture et d'exploitation des établissements sociaux et médico-sociaux intervenant en matière de protection de l'enfance. La loi lui confère un pouvoir de contrôle sur ces établissements.

Le département des Alpes-Maritimes a confié l'accueil d'urgence des mineurs au foyer de l'enfance des Alpes-Maritimes (FEAM)².

Le FEAM a été constitué en 1996 sous la forme d'un établissement public. Selon le département, ce statut « *a l'avantage de clairement identifier la mission d'accueil d'urgence de l'aide sociale à l'enfance et d'offrir aux agents en charge de cette mission une représentation directe auprès d'un directeur général et des membres du conseil d'administration qui président aux décisions* ».

L'établissement est chargé d'assurer la sécurité de l'enfant et de proposer, après une période d'observation, une solution de prise en charge adaptée et qui soit en adéquation avec les services du département.

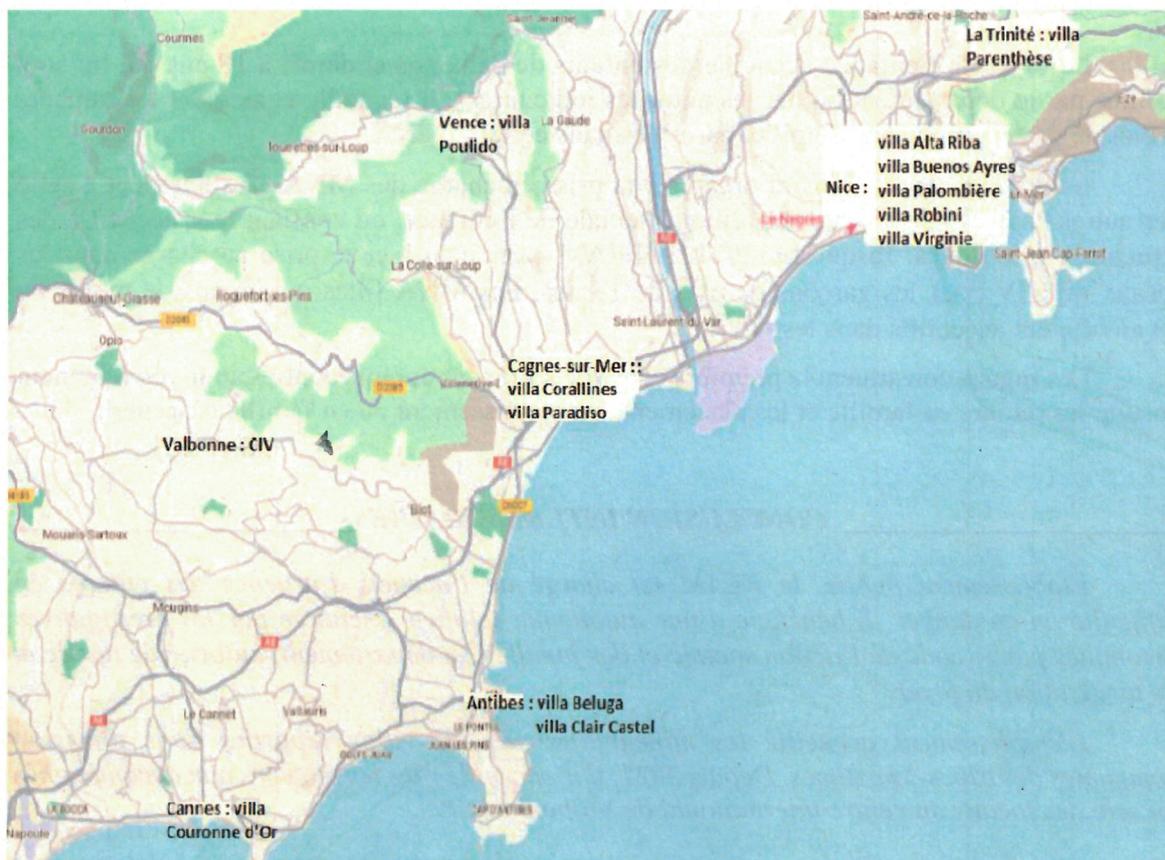
1.2 Les sites d'accueil gérés par le foyer

Le foyer accueille les mineurs qui lui sont confiés par l'aide sociale à l'enfance (ASE) dans des villas répartis dans plusieurs communes des Alpes-Maritimes.

¹ Notamment les articles L. 221-1 à L. 222-5 du CASF.

² Deux pouponnières, des structures dédiées aux mineurs non accompagnés et des assistants familiaux spécialisés participent également à l'accueil d'urgence.

Carte n° 1 : Structures du FEAM accueillant les mineurs pendant la période de contrôle



Source : chambre régionale des comptes.

Le nombre de villas utilisées par le FEAM a évolué au cours de la période contrôlée. Le foyer a géré jusqu'à 12 villas. Certaines (Paradisio, Robini, Parenthèse) ainsi que le centre international de Valbonne (CIV), qui hébergeait spécifiquement les mineurs non accompagnés (MNA), n'accueillent désormais plus de mineurs du foyer de l'enfance.

Les villas accueillent les enfants en fonction de l'âge, du genre et toutes peuvent recevoir des fratries. Des arrêtés départementaux ont modifié ces répartitions en fonction des besoins (annexe n° 1).

Le département des Alpes-Maritimes a sollicité le foyer pour répondre au besoin d'accueil d'urgence de très jeunes enfants, dans un contexte de réduction du nombre d'assistants familiaux. En 2022, l'âge minimal d'accueil a ainsi été abaissé à deux ans et demi à la villa Alta Riba, et à quatre ans à la villa Parenthèse. L'abaissement de l'âge d'accueil et la modification des profils des enfants ont également permis de résoudre les problématiques spécifiques constatées dans certaines villas (Couronne d'or, Poulido, Beluga) et de répondre aux demandes du voisinage. En effet, certaines villas, situées dans des quartiers résidentiels, sont sujettes aux plaintes récurrentes des riverains.

1.3 Les publics accueillis

Le foyer de l'enfance accueille des enfants de deux ans et demi³ à 18 ans qui lui sont confiés par le département ou par les autorités judiciaires⁴. Il recueille également les mineurs privés de protection de leur famille, parmi lesquels certains MNA.

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

Les fugues constituent la première cause de sortie des enfants confiés au foyer. Viennent ensuite les retours en famille et les placements en établissement ou en famille d'accueil.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Établissement public, le FEAM est chargé de l'accueil d'urgence des enfants en difficulté ou en danger. Il bénéficie d'une autonomie relative, encadrée par les prérogatives reconnues par le code de l'action sociale et des familles au département, autorité de tutelle et de tarification du foyer.

L'établissement accueille les mineurs au sein de villas réparties dans plusieurs communes des Alpes-Maritimes. Depuis 2021, il n'accueille plus les mineurs non accompagnés au sein des locaux du centre international de Valbonne (CIV).

³ Trois ans jusqu'en 2022.

⁴ Le placement administratif relève de la responsabilité du président du conseil départemental, qui l'assure via les services départementaux de l'aide sociale à l'enfance (articles L. 221-1 et suivants du CASF). Le placement judiciaire (notamment situations de danger grave pour les mineurs et/ou lorsque l'adhésion des parents n'est pas possible) est coordonné par le procureur de la République et mis en œuvre par le juge des enfants (article L. 226-4 du CASF et articles 375 et 375-5 du code civil). Les motifs de placement sont relatifs à la privation de la protection de la famille, à des conditions de développement ou d'éducation compromises, aux violences physiques ou sexuelles envers le mineur ou violences conjugales, ou à la mise en danger du mineur par lui-même.

2 LA GOUVERNANCE ET L'ORGANISATION

2.1 La gouvernance

2.1.1 Le conseil d'administration

Le foyer de l'enfance est administré par un conseil d'administration, assisté par un directeur, dont la composition effective durant la période de contrôle apparaît conforme aux dispositions en vigueur du CASF⁵ mais ne respecte pas les statuts de l'établissement, demeurés inchangés depuis 1997. La chambre prend note de l'engagement de la présidente du conseil d'administration du foyer à actualiser les statuts du FEAM.

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

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

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

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

Le FEAM s'est doté d'un règlement intérieur en octobre 2023⁶. Alors qu'il doit se réunir au minimum quatre fois par an, le conseil d'administration du foyer ne s'est réuni que trois fois lors de trois exercices (2018, 2019 et 2022).

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

⁵ Articles L. 315-8 et R. 315-6 du CASF.

⁶ En application de l'article R. 315-23-1 du CASF. Seuls existaient un règlement intérieur du personnel et un règlement de fonctionnement pour les usagers du foyer.

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

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

De même, la présentation du budget exécutoire 2023 au conseil d'administration a été reportée à octobre 2023 alors que l'arrêté de tarification a été adopté par le département le 26 mai 2023.

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

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

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

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

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

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

2.2 L'organisation

2.2.1 Un renouvellement complet des personnels de direction

L'ancienne directrice a procédé progressivement depuis 2020 au renouvellement de l'ensemble des cadres du foyer. Elle a rencontré certaines difficultés à stabiliser son équipe. En effet, certains agents, recrutés sur des fonctions importantes comme la direction des ressources humaines, ou la direction de villas, ne sont pas restés dans l'établissement. Cette rotation des équipes a affecté le fonctionnement du foyer, par les changements de personnes et la durée des vacances de poste.

2.2.2 Un projet d'établissement qui devrait être actualisé

En application de l'article L. 311-8 du CASF, le FEAM s'est doté d'un projet d'établissement approuvé en conseil d'administration le 2 juillet 2018.

Le FEAM a fait appel à un cabinet de conseil pour préparer son projet d'établissement. Trois marchés successifs ont été conclus : marché pour l'élaboration du projet d'établissement du FEAM en 2017, marché d'assistance technique à la mise en place du projet d'établissement du foyer en 2018, marché d'accompagnement méthodologique des équipes, des structures et des services du foyer en 2019, pour un total de 72 400 € TTC, montant mandaté par le foyer durant les exercices 2018 à 2020.

Le projet d'établissement ne reprend pas les orientations du schéma départemental de l'enfance. De même, dans un contexte d'accueil croissant d'enfants nécessitant des soins médicaux, il ne définit pas suffisamment les modalités de la prise en charge médicale des enfants. En outre, il ne précise pas la politique de prévention et de lutte contre la maltraitance mise en œuvre par l'établissement ou le service, notamment en matière de gestion du personnel, de formation et de contrôle comme l'impose pourtant l'article L. 311-8 du CASF. Enfin, le projet d'établissement n'a pas été actualisé pour tenir compte de la fermeture de certaines villas.

Par ailleurs, le projet d'établissement n'est pas décliné en projet de villas. Les deux ordonnateurs successifs du foyer reconnaissent l'absence de projet de villas, malgré le paiement au cabinet de conseil de factures correspondant à la mission d'élaboration de ce projet (à hauteur du montant initialement prévu, soit 28 200 €). L'ancien directeur du FEAM a expliqué ce manque d'achèvement par la crise sanitaire, indiquant que le cabinet avait accompagné les équipes mais que celles-ci avaient manqué de temps pour finaliser les documents. La directrice du foyer a mis fin à la mission du cabinet de conseil.

2.3 Le plan de transformation du foyer

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le foyer départemental de l'enfance a connu un renouvellement complet de son personnel d'encadrement au cours de la période contrôlée.

Durant les derniers exercices, les tensions apparues entre le département et le FEAM et au sein de son conseil d'administration ont complexifié le pilotage du foyer.

Un plan de transformation a été adopté fin 2023 avec pour objectif d'améliorer et de rationaliser le service rendu.

3 L'ACTIVITE DU FOYER

3.1 Une forte baisse de l'activité

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

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

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

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

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

	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution 2018-2022
Journées prévisionnelles totales selon les arrêtés de tarification (1)	82 490	82 490	78 110	74 095	50 735	- 38 %
Journées réelles selon les rapports d'activités (2)	74 122	73 871	64 867	61 528	45 056	- 39 %
Taux d'occupation (1/2)	89,86 %	89,55 %	83,05 %	83,04 %	90,65 % ⁷	/

Source : rapports d'activité du foyer.

Certaines journées sont réalisées pour le compte d'autres départements, mais la part de cet accueil est limitée (de 0,7 à 3,3 % de l'activité du foyer selon les années, en incluant la procédure de rapatriements⁸).

⁷ Taux calculé par le foyer en tenant compte des modifications du nombre de places réelles en raison de fermeture de villas.

⁸ Le foyer accueille provisoirement certains mineurs qui résident habituellement dans d'autres départements. En lien avec les services du département des Alpes-Maritimes, il organise leur « rapatriement » vers leur département d'origine, dans des délais variables, en fonction des besoins des enfants concernés.

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

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

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

Les comparaisons réalisées à partir des dernières données disponibles publiées par la DREES⁹ montrent que le nombre de places en foyer par enfants confiés à l'ASE est plus faible dans les Alpes-Maritimes qu'en France métropolitaine. Ce nombre est cependant plus élevé que le ratio constaté en Provence-Alpes-Côte d'Azur, tous départements confondus¹⁰.

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

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

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

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

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

⁹ Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques.

¹⁰ Le ratio repose sur une comparaison imparfaite, dans la mesure où il rapporte le nombre d'enfants accueillis au 31 décembre 2020 au nombre de places au 31 décembre 2021.

3.2.2 Un nombre d'enfants accueillis constamment inférieur aux demandes

Les rapports d'activité successifs du FEAM indiquent que le nombre de demandes d'accueil d'enfants au sein du foyer est supérieur au nombre réel d'accueils pris en charge par le foyer, bien que l'écart tende à se réduire à compter de 2020.

Durant les exercices 2018 à 2023, le foyer a été sollicité pour 4 398 accueils d'enfants, mais n'a pu répondre favorablement que dans 3 123 cas, soit un écart de 1 275 accueils. Malgré la réduction de places d'accueil au sein du foyer, la capacité du foyer à répondre aux sollicitations s'est améliorée : le taux de demandes non honorées a été réduit.

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

3.2.3 Des enfants présentant des besoins d'accueil spécifiques

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

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

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

Source : rapports d'activité du foyer.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.3 La restructuration en cours du dispositif de protection de l'enfance n'a pas encore produit ses effets

La réduction de places d'accueil d'urgence doit être compensée, d'après le schéma départemental de l'enfance 2022-2026, par l'adaptation de l'offre au niveau départemental et l'ouverture de structures spécialisées d'accueil de moyen et long terme. Le département a ainsi ouvert en 2023 des nouvelles structures, dont deux maisons d'enfants à caractère social (MECS) thérapeutiques qui ont pris en charge 13 mineurs précédemment accueillis au FEAM. Il prévoit l'ouverture d'une troisième MECS à visée thérapeutique pour une dizaine de places, l'ouverture d'une maison d'enfants à caractère social à Nice pour accueillir des mineurs âgés de deux à six ans (12 places), l'ouverture d'une MECS pour jeunes filles MNA âgées de 12 à 17 ans, accompagnées ou non d'enfants en bas âge (40 places) et la création de 100 places de placement à domicile. Une augmentation de l'offre d'accueil est également prévue à destination des enfants de moins de trois ans, des mineurs porteurs de troubles, des mineurs faisant partie de fratries (projet d'extension d'un dispositif existant), des mineurs nécessitant des séjours d'apaisement et des mineurs de retour de zone de guerre.

La fermeture de la villa Beluga figurant dans le plan de transformation du foyer est conditionnée par l'ouverture effective de certains de ces établissements.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

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

La situation du foyer tient en partie à l'accueil de mineurs relevant d'autres institutions.

Le dispositif départemental de protection de l'enfance est en cours de restructuration. L'ouverture de structures spécialisées d'accueil de moyen et long terme devrait compenser la réduction des places d'accueil d'urgence.

4 L'ACCUEIL DES ENFANTS

4.1 Une prise en charge des enfants à améliorer

L'accueil des enfants relève d'un exercice partagé par le foyer et les services du département. Ces derniers sont tenus de fournir au foyer lorsqu'ils le sollicitent un dossier individualisé contenant les documents nécessaires à la prise en charge de l'enfant. Le contenu de ce dossier ne fait l'objet d'aucune formalisation entre le département et le foyer, mais il doit contenir au minimum les documents juridiques permettant la prise en charge de l'enfant, sa scolarité, et son éventuelle prise en charge médicale.

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

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

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

4.1.1 Les enfants confiés au FEAM ne disposent pas tous d'un projet pour l'enfant

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

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

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

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

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

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

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

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

4.1.2 Une procédure d'accueil actualisée récemment

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

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

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

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

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

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

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

Le département n'a pas déployé ce logiciel au sein de ses services chargés de la protection de l'enfance. Il souhaite en effet réserver son usage, à titre expérimental, à la prise en charge des mineurs non accompagnés. Ce faisant, il se prive de l'accès direct aux données relatives aux flux d'entrées et sorties, et à l'occupation des lits et des places¹⁴ au sein du foyer. Il est donc contraint de solliciter l'envoi par le foyer, deux fois par semaine, d'un tableau relatif à l'occupation des villas et la liste des mineurs accueillis.

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

4.2 Des documents obligatoires relatifs à la prise en charge des enfants qui doivent être actualisés

Le FEAM a la responsabilité de l'élaboration de certains documents obligatoires, dans le cadre de la prise en charge des mineurs qui lui sont confiés ou de l'exercice de ses missions. Le foyer respecte dans l'ensemble ces obligations, même si certains documents tels le livret d'accueil mériteraient d'être actualisés.

Le foyer doit remettre à chaque enfant, lors de son arrivée, un livret d'accueil en application de l'article L. 311-4 du CASF, auquel doit être annexée la charte des droits et libertés de la personne accueillie. Ces obligations ne sont pas respectées au sein de certaines villas, le livret d'accueil et les documents y afférents n'étant pas mis à jour.

¹⁴ Pour faire face aux besoins en matière d'accueil d'urgence, le département demande au foyer d'effectuer une gestion des lits, et non pas seulement des places. Autrement dit, un enfant peut être accueilli au sein d'une villa, même si celle-ci est théoriquement complète, dès lors qu'un lit est provisoirement inoccupé, du fait de la fugue, d'une hospitalisation ou d'un séjour extérieur d'un des enfants accueillis au sein de cette villa.

Le foyer doit également établir pour chaque enfant pris en charge « *un contrat de séjour* » conçu comme « *document individuel de prise en charge* », et ce, avec « *la participation* » de l'enfant accueilli (article L. 311-4 du CASF). Le foyer dispose d'un modèle, dont le contenu répond aux dispositions réglementaires. Toutefois, l'établissement rencontre parfois des difficultés à faire signer ce document aux parents des mineurs accueillis au sein du foyer.

En application de l'article L. 311-7 du CASF, le foyer dispose d'un règlement de fonctionnement actualisé en 2022 (la version précédente avait été adoptée en 2016). Le département a enjoint au foyer de doter également chaque villa d'un tel document. L'ancienne directrice considère cependant que le choix d'un seul règlement de fonctionnement est motivé par l'application de règles communes à l'échelle de l'établissement par souci d'équité et d'homogénéité de pratiques. La déclinaison est faite, selon elle, par les règles de vie affichées dans chaque villa et actualisées régulièrement.

L'existence d'un règlement unique de fonctionnement pour l'ensemble des villas se justifie dès lors qu'il est complété par des règles de vie par villa, qui tiennent compte de la spécificité et notamment de l'âge des publics accueillis.

Enfin, le FEAM est tenu de procéder à des évaluations de la qualité des prestations qu'il délivre (article L. 312-8 du CASF), sur la base d'un référentiel national applicable à l'ensemble des établissements sociaux et médico-sociaux et selon un rythme quinquennal et un calendrier établi par le département. Le département a fixé l'échéance de remise par le foyer du rapport d'évaluation au 3 janvier 2025.

Par ailleurs, le foyer a mené des actions internes relatives à l'auto-évaluation des prestations (et notamment l'organisation programmée en 2023 pour 14 cadres d'une formation d'initiation à l'autoévaluation).

4.3 Un contrôle insuffisant de la capacité des agents de l'établissement à exercer

L'article L. 133-6 du CASF interdit l'intervention auprès des mineurs des personnes ayant fait l'objet d'une condamnation pour crimes et délits. La vérification de ces incapacités doit être effectuée par le contrôle du bulletin n° 2 du casier judiciaire¹⁵ ainsi que par la vérification de la non-inscription des personnes au fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (FIJAIS). Le département exige également la vérification par les opérateurs de la protection de l'enfance du bulletin n° 3 du casier judiciaire des candidats à l'embauche. Selon le président du conseil départemental, une note rappelle chaque année au foyer l'obligation de vérifier la capacité à exercer de ses agents et, depuis 2022, il impose une vérification annuelle des casiers B2, B3 et du FIJAIS.

¹⁵ Articles 775 et suivants du code de procédure pénale.

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

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

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

La chambre rappelle au FEAM l'obligation légale de procéder à la vérification systématique de la capacité à exercer des agents et à formaliser la procédure de contrôle en concertation avec le département.

<p>Recommandation n° 1. Garantir une organisation qui permet de s'assurer de la capacité à exercer des agents en application de l'article L. 133-6 du code de l'action sociale et des familles.</p>
--

4.4 Le foyer fait l'objet de nombreux événements indésirables graves, d'alertes institutionnelles et de signalements préoccupants

4.4.1 Les événements indésirables graves

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

D'après le service enfance du département, le foyer représente 80 % des EIG remontés par les structures intervenant en matière de protection de l'enfance au sein des Alpes Maritimes. Le nombre d'enfants concernés par des EIG signalés au département par le foyer a beaucoup augmenté passant de 314 en 2021 à 368 en 2022¹⁶. Cette évolution préoccupante n'est expliquée ni par le foyer ni par le département, qui n'en analysent pas les causes.

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

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

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

4.4.2 Les alertes institutionnelles

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

Le nombre des alertes institutionnelles a augmenté passant de deux en 2019, à trois respectivement en 2020 et 2021, puis 13 en 2022, sans qu'il soit possible de savoir si leur hausse représente une détérioration de la prise en charge des enfants au sein du foyer et/ou une meilleure connaissance par les usagers et les institutions de l'existence et du rôle du service¹⁷ chargé au sein du département de la collecte et du traitement de ces alertes

¹⁶ 200 au cours des sept premiers mois de l'année 2023, jusqu'au 26 juillet 2023.

¹⁷ Il s'agit de l'Antenne Départementale de Recueil, de l'Évaluation et du Traitement des Informations Préoccupantes (ADRET).

4.4.3 Les informations préoccupantes

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

4.5 Le contrôle des villas par le département

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

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

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

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

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

Le FEAM a confié le suivi des contrôles à la cellule qualité. Il a toutefois des difficultés pour mettre en œuvre l'ensemble des actions correctrices demandées par le département invoquant le nombre de contrôles, le volume des injonctions et des délais impartis.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

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

En l'espèce, plusieurs des difficultés rencontrées par le foyer pour la prise en charge des enfants questionnent l'action et les décisions du département. L'augmentation depuis 2020 du nombre d'évènements indésirables graves, d'alertes institutionnelles et de signalements préoccupants sont révélateurs de dysfonctionnements aux causes multiples.

Le renforcement des contrôles des villas par la collectivité aurait pu constituer une aide pour la direction du foyer, en établissant un diagnostic partagé des difficultés et des points à améliorer. En pratique, le FEAM rencontre de nombreuses difficultés pour mettre en œuvre l'ensemble des actions correctrices demandées par le département.

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

5 LA SITUATION BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE

5.1 Le processus budgétaire

Le cadre budgétaire et comptable applicable au FEAM est l'instruction budgétaire et comptable M22 utilisée sous sa forme classique, à savoir avec un budget prévisionnel et un budget exécutoire, et non avec un état prévisionnel des recettes et des dépenses (EPRD).

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

Le CASF répartit les compétences budgétaires entre le directeur du foyer, le conseil d'administration de l'établissement et le département, autorité de tarification¹⁸.

Le budget et des décisions modificatives sont adoptés par le conseil d'administration. Celles-ci, présentées sous forme de « budget prévisionnel », sont ensuite adressées au département pour modification ou validation, avant le 31 octobre de l'année n-1. Le département doit motiver les modifications proposées. En effet, il lui appartient d'arrêter « *le montant global des charges et produits de chacun des groupes fonctionnels [...] L'autorité de tarification ne peut procéder à des abattements sur les propositions budgétaires de l'établissement que sur les points qui ont préalablement fait, de sa part, l'objet d'une proposition de modification budgétaire [...]. Elle fixe, conformément aux recettes et dépenses autorisées, la tarification de l'établissement ou du service. [...]* »¹⁹.

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

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

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

¹⁸ Cf. articles L. 315-12 et suivants et R. 314-1 et suivants du CASF.

¹⁹ Cf. article R. 314-34 du CASF.

Tableau n° 4 : Dates des budgets et des arrêtés portant tarification

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Budget prévisionnel</i>	11 octobre 2017	10 octobre 2018	16 octobre 2019	28 octobre 2020	27 octobre 2021	26 octobre 2022
<i>Délibération du conseil départemental fixant l'objectif annuel d'évolution des dépenses</i>	8 décembre 2017	30 novembre 2018	3 février 2020	18 décembre 2020	17 décembre 2021	20 janvier 2023
<i>Arrêté portant fixation du prix de journée²⁰</i>	3 septembre 2018	23 septembre 2019	2 novembre 2020	21 septembre 2021	17 octobre 2022	26 mai 2023
<i>Budget exécutoire</i>	10 octobre 2018	16 octobre 2019	25 novembre 2020	27 octobre 2021	23 novembre 2022	

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

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

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

²⁰ En l'absence de notification de la dotation globale de financement et du prix de journée avant le 1^{er} janvier de l'exercice en cause, il est prévu un fonctionnement sur la base de douzièmes provisoires (cf. articles R. 314-109 et R. 314-116 du CASF).

5.1.3 L'affectation du résultat

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

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

5.1.4 Un dialogue de gestion perfectible

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

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

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

Le département établit le prix de journée à partir de la dotation globale de l'année précédente (hors reprise résultat et recettes extérieures), en tenant compte des éventuelles mesures nouvelles ajustées en fonction des propositions budgétaires du FEAM et après la tenue du dialogue de gestion, de la reprise du résultat et du nombre de places et de journées prévisionnelles. Ce prix est déterminé chaque année par l'arrêté de tarification pour l'ensemble des villas²¹ alors que celles-ci peuvent présenter des coûts de fonctionnement variables.

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

²¹ Hors CIV, le centre faisant l'objet d'une tarification spécifique.

Tableau n° 5 : Prix de journée (en €)

<i>Prix de journée défini dans l'arrêté</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>dont FEAM (hors CIV)</i>	260,74	260,74	251,58	284,64	313,90	329,25

Source : arrêtés de tarification.

Le FEAM et le département ont indiqué que les coûts de fonctionnement pris en compte dans le calcul de la dotation globale et donc du prix de journées étaient en partie déterminés par des éléments sur lesquels le foyer n'avait pas de prise. Il s'agit notamment du fonctionnement 7 jours sur 7 et 24 heures sur 24, d'éléments liés au bâti (nombre et capacité d'accueil des villas, statut patrimonial des bâtiments, notamment), étant précisé que les structures de petite taille ne permettent que peu d'économies d'échelle. Il s'agit également d'éléments liés aux effectifs, l'accueil d'urgence nécessitant des effectifs plus importants que les autres types d'accueil relevant de la protection de l'enfance. L'âge des publics accueillis, comme leurs spécificités (troubles psychologiques notamment) pèsent aussi sur le taux d'encadrement nécessaire. Aussi, les prix de journée de l'accueil d'urgence sont traditionnellement plus élevés que dans les autres structures. Ainsi, à patrimoine constant, le foyer ne peut donc qu'essayer d'optimiser la masse salariale sur la base des effectifs théoriques considérés comme nécessaires, et essayer de dégager des économies sur les autres dépenses afférentes au fonctionnement des villas. Or, le foyer des Alpes-Maritimes doit faire face à un absentéisme et à des besoins de remplacement importants.

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

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

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

En application de l'article R. 314-20 du CASF, les programmes pluriannuels d'investissement (PPI) et leurs plans de financement doivent être approuvés par l'autorité de tarification. Or, jusque fin 2023, le FEAM ne disposait pas d'un PPI, le foyer et le département étant, a priori, en désaccord sur la liste et le calendrier des travaux lourds d'investissements.

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

5.2 La fiabilité des comptes et la qualité des documents budgétaires

5.2.1 Les documents budgétaires

Chaque année avant le 30 avril de l'année qui suit l'exercice considéré, le foyer est tenu de présenter à l'autorité de tarification un compte administratif dont le contenu est précisément défini par l'article R. 314-49 du CASF. La présentation de ce compte est également réglementée.

Le FEAM a respecté le calendrier réglementaire d'adoption de son compte administratif sur l'ensemble des exercices. Toutefois, les comptes administratifs produits ne respectent pas les maquettes réglementaires. Plusieurs tableaux, relatifs notamment au détail des emprunts contractés par le foyer, ou au glissement vieillesse technicité (GVT), sont manquants. Le département, autorité de tarification du foyer, n'a jamais interpellé le foyer sur ces différents points.

Les budgets prévisionnels et exécutoires présentent les mêmes défauts. Les pièces produites par le foyer à l'appui de ces documents budgétaires mériteraient d'être plus détaillées, notamment le rapport budgétaire.

Par ailleurs, le foyer a connu deux exercices déficitaires (2019 et 2020). Or, il n'a pas respecté l'article R. 314-50 du CASF qui prévoit dans cette situation que les rapports d'activité expliquent les raisons de ce déficit et précisent les mesures de retour à l'équilibre. Le rapport de présentation du compte administratif 2020 n'évoque pas le résultat et ne fait pas mention d'un déficit.

5.2.2 Les provisions

L'instruction budgétaire et comptable M22 définit les provisions comme des passifs certains ou probables dont l'échéance ou le montant n'est pas fixé de façon précise. La chambre a relevé plusieurs points à améliorer concernant la gestion des provisions.

Le FEAM a constitué deux types de dotations pour provisions :

- les provisions pour dépréciation des comptes de redevables sont restées stables sur la période. Il conviendrait que le FEAM prenne l'attache du payeur départemental pour une éventuelle modification du montant de ces provisions compte tenu de l'augmentation des restes à recouvrer ;

- les provisions pour charges qui se décomposent en deux catégories. Le montant des provisions liées au compte épargne-temps est justifié et actualisé si besoin. En revanche, les provisions constituées pour travaux avant 2004 qui s'élèvent à 198 200 € sont inexplicables et devraient par conséquent faire l'objet d'une reprise.

En outre, le FEAM n'a comptabilisé aucune provision pour risque durant la période sous contrôle, malgré les 53 contentieux avec ses agents déclarés pour les exercices 2018 à 2023. Or, l'instruction budgétaire et comptable M22 précise qu'une provision pour litige doit être constituée dès la naissance d'un risque avant tout jugement et être maintenue en l'ajustant le cas échéant tant que le jugement n'est pas définitif. Les indemnités de licenciement doivent également être provisionnées dès lors que le licenciement n'est pas prononcé mais que la procédure est engagée ou que le licenciement est prononcé mais que le montant de l'indemnité n'est pas encore connu.

Recommandation n° 2. Constituer puis ajuster les provisions à hauteur des dépréciations, des charges et des risques estimés.

5.2.3 Un inventaire qui doit être actualisé chaque année

L'instruction M22 impose aux établissements sociaux et médico-sociaux de dresser à la fin de chaque exercice un inventaire détaillé de leurs immobilisations. Le FEAM n'a pas été en mesure de produire les inventaires au 31 décembre concernant les années de la période contrôlée et l'inventaire transmis portant sur l'exercice 2022, ne correspond pas aux données du dernier compte de gestion. Il présente, en effet, un écart de 7,4 M€ pour les comptes d'actif et de 1,3 M€ pour les comptes d'amortissement.

Le FEAM a indiqué que l'actualisation de l'inventaire et sa mise en concordance avec la comptabilité étaient un objectif de l'année 2023 du service fonctions supports. Le foyer a commandé une interface pour gérer les immobilisations et les stocks et a prévu les formations avec l'éditeur du logiciel comptable. La chambre rappelle que ce travail devra associer le comptable public.

5.2.4 Les taux de réalisation budgétaire

L'instruction budgétaire et comptable M22 distingue trois grandes catégories de dépenses (groupe I « dépenses afférentes à l'exploitation courante », groupe II « dépenses afférentes au personnel », groupe III « dépenses afférentes à la structure »), et de recettes (groupe I « produits de la tarification », groupe II « autres produits relatifs à l'exploitation », groupe III « produits financiers et produits non encaissables »).

Le foyer de l'enfance présente des taux de réalisation budgétaires modestes en dépenses d'exploitation pour les groupes de dépenses I et III et faibles en emplois d'investissement alors que l'adoption tardive du budget exécutoire devrait permettre à l'établissement d'ajuster ses prévisions en dépenses et en recettes.

La faiblesse des taux de réalisation des emplois d'investissement est à relier à l'absence de plan pluriannuel d'investissement jusque fin 2023 et aux discussions non abouties entre le foyer et le département sur les investissements à réaliser et leurs modalités de financement.

5.3 La situation financière

L'analyse de la situation financière du FEAM doit intégrer les fermetures successives, permanentes ou transitoires, de plusieurs structures. Elle doit également mentionner l'impact budgétaire du transfert de patrimoine, intervenu en 2022 (9 872 309 € en dépenses d'exploitation sur l'exercice 2022 ; 7 297 660 € en recettes d'exploitation et de 14 501 309 € en recettes d'investissement, et 11 952 910 € en dépenses d'investissement).

5.3.1 Des marges de manœuvre réduites en section d'exploitation

L'évolution des dépenses d'exploitation est décorrélée de l'évolution de l'activité. En effet, la baisse des dépenses totales d'exploitation n'a pas suivi la réduction de l'activité (mesurée en journées enfants effectives). Alors que la baisse d'activité a été constante à compter de 2019, les dépenses totales d'exploitation ont augmenté entre 2018 et 2019. La baisse enregistrée en 2020 et 2021 s'explique par l'arrêt de l'exploitation du CIV par le foyer, des fermetures provisoires de villas et de la fermeture définitive de la villa Robini. En 2022, les charges repartent à la hausse (+ 1,4 %) en raison de l'augmentation des dépenses de personnel (+ 4,9 % entre 2021 et 2022) liée à la hausse des dépenses d'intérim et aux mesures de revalorisation indemnitaire nationales.

Les dépenses de personnel représentent ainsi plus de 83 % des dépenses d'exploitation du FEAM en moyenne sur les exercices considérés et reflètent la rigidité des dépenses d'exploitation du foyer.

Elles ont connu une baisse de 3,7 % entre 2018 et 2021, puis sont reparties à la hausse en 2022 (+ 4,8 %) en raison de l'augmentation des dépenses d'intérim (+ 43 % entre 2021 et 2022, soit une hausse de 540 000 € en 2021 et 772 000 € en 2022) et des mesures nationales de revalorisation salariale.

Tableau n° 6 : Dépenses de personnel (en €)

	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Dépenses afférentes au groupe II</i>	13 670 788	13 602 716	13 229 318	13 167 574	13 808 383
<i>Total dépenses d'exploitation</i>	16 579 485	16 688 238	15 949 254	15 860 993	25 956 722
<i>Part des dépenses de personnel dans les dépenses d'exploitation</i>	82 %	82 %	83 %	83 %	53 %

Source : comptes de gestion.

En dehors de ces mesures nationales, le foyer n'a pas modifié le régime indemnitaire de ses agents, à l'exception de l'attribution d'une prime exceptionnelle liée à la crise sanitaire, pour un montant total de 55 885 € distribué en 2020 à 105 agents.

Les autres dépenses d'exploitation ont, quant à elles, connu des évolutions parallèles jusqu'en 2022. Cette baisse a été plus marquée sur les dépenses du groupe III, en raison des efforts de rationalisation et d'économies réalisés par le foyer.

Les efforts d'optimisation de la flotte automobile ne se sont pas encore traduits au plan budgétaire

Le FEAM n'est pas propriétaire de sa flotte automobile mais loue les véhicules dont il a besoin. Il a procédé à une réduction de son parc automobile, dans le cadre de deux marchés successifs, conclus à hauteur de 41 véhicules pour les exercices 2017 à 2021 (trois véhicules épaves ont cependant été rendus en 2020), puis de 37 véhicules à compter de 2022. Le foyer a poursuivi la réduction de sa flotte, en 2023, pour tenir compte de la fermeture des villas Parenthèse et Robini. Fin 2023, il ne compte plus que 31 véhicules.

Toutefois, le nombre d'accidents et de dégradations sur les véhicules engendrent des frais importants.

Le FEAM a mis en place un contrôle plus précis des déplacements réalisés par les agents avec les véhicules de service, grâce notamment à des boîtiers placés au sein des véhicules permettant un contrôle automatisé, et l'édition mensuelles de tableaux de suivi des dépenses.

Par ailleurs, la directrice, à sa prise de poste, a trouvé un stock d'amendes non réglées. Le foyer a alors engagé une double démarche de recherche de la responsabilité des agents et de demandes de recours gracieux. Le foyer a cependant dû régler les amendes en retard pour une dépense à 1 886 € en 2021. Depuis, les amendes et contraventions sont traitées dans les délais et les conducteurs sont systématiquement désignés, grâce notamment au suivi automatisé de l'utilisation des véhicules.

La dotation versée par le département constitue majoritairement les ressources d'exploitation du foyer. En effet, elle contribue aux recettes d'exploitation du foyer à hauteur de 97 % en moyenne sur les exercices 2018 à 2022. Les recettes issues de la tarification au prix de journée, pour l'accueil au sein du foyer d'enfants extérieurs au département des Alpes-Maritimes, ne participent en effet que de façon anecdotique aux recettes du foyer. Le foyer ne dispose donc d'aucune marge de manœuvre en matière de recettes, dans la mesure où la dotation globale et le prix de journée sont arrêtés par le département, autorité de tarification.

Tableau n° 7 : Dotation globale

En €	2018	2019	2020	2021	2022	Évol.2018-2022
<i>Dotation globale</i>	17 240 072	16 728 115	15 857 005	16 605 186	15 875 953	- 7,9 %
<i>Recettes issues de la tarification au prix de journée</i>	338 702	190 861	63 300	229 804	440 384	30 %

Source : comptes de gestion du foyer.

5.3.2 Le foyer a présenté deux exercices déficitaires

Malgré la détermination tardive par le département du montant de la dotation versée au foyer, celui-ci a connu deux exercices déficitaires, en 2019 et 2020. Un courrier daté du 1^{er} octobre 2019 adressé par l'ancien directeur du foyer au conseil départemental soulignait l'insuffisance du montant de la dotation départementale pour l'exercice 2019.

Tableau n° 8 : Résultats de l'exercice

(en €)	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Résultat budgétaire de l'exercice</i>	657 474	-67 415	-439 973	522 565	401 375
<i>Résultat cumulé</i>	657 474	590 059	150 085	672 650	1 074 025

Source : comptes administratifs.

La chambre engage le foyer et le département à constituer une réserve de compensation des déficits au regard des règles prudentielles de gestion.

5.3.3 Des dépenses d'investissement limitées

Les dépenses d'investissement incluent à la fois les dépenses liées aux immobilisations, mais également le remboursement des emprunts, l'amortissement des subventions d'équipement reçues, et les provisions.

Les dotations aux amortissements ont constitué l'essentiel des recettes d'investissement.

En moyenne, durant les exercices 2018 à 2021, le FEAM a consacré 325 905 € par an à ses investissements (immobilisations corporelles, incorporelles et en cours). En 2022, compte tenu du transfert du patrimoine au département, les dépenses du foyer relatives à ses immobilisations (hors immobilisations financières) ont été réduites à 153 713 €.

Ces dépenses sont inférieures aux prévisions budgétaires ainsi qu'aux besoins relatifs à l'entretien du patrimoine du foyer.

Pourtant, le foyer dispose d'une réserve d'investissement importante, inutilisée depuis plusieurs années.

Le compte 10682 « Réserves affectées à l'investissement » s'élève à 4 672 360 €. Cette réserve n'a pas été utilisée pendant la période sous contrôle.

Le patrimoine du foyer ayant été transféré au département au 1^{er} janvier 2022, la réserve d'investissement ne peut plus être utilisée. Le département a mentionné étudier avec le foyer, en lien avec la paierie départementale, la possibilité d'affecter la réserve d'investissement à son plan pluriannuel d'investissement concernant le patrimoine transféré.

Par ailleurs, au 1^{er} janvier 2022, le foyer ne disposait plus que d'un seul emprunt, en euros et à taux fixe (3,32 %), relatif au financement de la construction de la villa Parenthèse. L'intégralité du capital restant dû de cet emprunt a été transféré au département en 2022.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le FEAM présente une situation budgétaire et financière caractérisée par la faiblesse de ses marges de manœuvre et par une réserve d'investissement importante.

6 LA GESTION DU PATRIMOINE

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

6.1 Le patrimoine avant le transfert

6.1.1 Un patrimoine connu comme vétuste

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

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

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

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

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

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

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

6.1.2 Des manquements en matière de sécurité des bâtiments

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

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

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

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

6.1.3 Une maintenance défailante

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

Malgré le nombre important d'interventions de l'équipe technique dédiée du FEAM mentionnées dans ses rapports d'activité et dans les extractions du logiciel de gestion des demandes d'intervention, la qualité de la maintenance et de l'entretien des bâtiments laissait à désirer, d'après l'ensemble des acteurs, compte tenu des spécificités des publics accueillis²².

Cette insuffisance de la maintenance et de l'entretien a notamment fait l'objet de remarques dans les différents rapports de visites et de contrôles réalisés ou commandés par les services du département. Par exemple, à la suite d'une visite réalisée en 2018, les services du département avaient conclu concernant la villa Poulido à des problèmes d'entretien et d'hygiène, constats réitérés en 2020. Concernant la villa Corallines (visite le 7 décembre 2021), le rapport de contrôle identifie un besoin de reprise de peinture, et de réparation du mobilier cassé.

Ces alertes relatives aux besoins d'entretien et de maintenance n'ont pas donné lieu à un effort budgétaire adapté. En effet, les dépenses réalisées par le foyer pour l'entretien et la maintenance de son patrimoine s'élèvent à 401 229 € en moyenne pendant la période contrôlée, dont 188 098 € concernent l'entretien et les réparations sur les biens immobiliers.

Ces données montrent que les besoins renforcés d'intervention, tels qu'ils ressortent des différents contrôles et audits, n'ont pas été pris entièrement en compte.

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

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

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

²² Les besoins de travaux de réparations sont souvent importants dans les structures d'accueil d'enfants, et encore plus dans les structures de protection de l'enfance.

6.2 Le patrimoine depuis le transfert

6.2.1 Un transfert de patrimoine tardif et mal préparé

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

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

Le département souhaitait retenir le principe de l'acquisition à l'euro symbolique pour chaque élément du patrimoine²³. Cette volonté s'est heurtée aux règles comptables, car la cession du patrimoine du FEAM sur le principe de l'euro symbolique entraînait, du fait de la valeur nette comptable des différents actifs, une moins-value importante (2 554 641 €). Le transfert de patrimoine a entraîné également la cession des actifs attachés à ces bâtiments (pour une valeur nette comptable globale de 9,9 M€), du transfert de l'emprunt contracté auprès de la caisse des dépôts et consignations pour la construction de la villa La Parenthèse (997 500 €) et du transfert de l'amortissement de la subvention accordée par le conseil départemental pour la construction de cette même villa (734 000 €).

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

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

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

²³ Soit un euro pour chaque villa du foyer, un euro pour l'ensemble immobilier désaffecté et inoccupé situé à Vence qui avait été légué au foyer, un euro pour les bureaux et l'appartement situé à Nice, ainsi qu'un euro pour le bail emphytéotique portant sur la villa La Parenthèse.

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

6.2.2 Une amélioration notable de l'état des locaux depuis la reprise par le département

Pour organiser la gestion du patrimoine après le transfert, le foyer et le département ont signé le 21 juin 2022 une convention de mise à disposition gratuite²⁴ de toutes les villas et locaux, avec une entrée en vigueur rétroactive, à la date du transfert effectif de propriété (soit le 1^{er} janvier 2022). Cette convention a été conclue pour une durée de 18 mois, et fait l'objet d'une reconduite tacite par période annuelle. L'annexe de la convention détaille les relations entre le département, propriétaire, et le FEAM, occupant, l'investissement relevant du premier et le fonctionnement relevant du second. La rédaction de cette annexe demeure cependant imprécise sur la nature des travaux et réparations incombant à chacun. Ainsi, la charge des travaux à effectuer fait l'objet d'une discussion entre les deux organismes en l'absence de précisions contenues dans la convention.

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

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

²⁴ Les charges et abonnements de fluide, éventuels impôts et taxes demeurent à la charge du foyer.

7 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

7.1 Un service entièrement renouvelé

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

- l'absence de contrôle systématique des casiers judiciaires ;
- le recrutement de plusieurs agents présentant un casier judiciaire non-vierge ;
- l'absence de nationalité française ou européenne pour certains agents (cas d'un contractuel selon le FEAM) ;
- le recrutement d'élèves-éducateurs en qualité d'éducateurs sans que la formation soit achevée, de personnes non diplômées, de veilleurs de nuit faisant fonction d'éducateur. Selon le foyer, 93 agents ont été recrutés entre 2018 et 2020 en tant qu'élèves moniteurs-éducateurs sans posséder de diplôme d'éducateur ou de moniteur éducateur, ni être engagés dans une formation. L'ancien directeur a confirmé ce constat mais a précisé que le foyer exigeait de ces agents l'inscription dans un parcours de formation approprié ;
- le nombre, les modalités de calcul et le suivi des jours de congé ;
- l'absence de rémunération d'un agent pendant deux mois consécutifs ;
- la présence d'un agent « *qui a eu son salaire sans avoir travaillé* ». Selon la directrice, il s'agit d'un agent titulaire du grade d'ouvrier qui était sur une fonction de chargé de mission auprès du directeur. L'ancien directeur conteste cette observation de l'audit et indique avoir confié une mission spécifique à cet agent ;
- le recrutement d'agents avec une rémunération inférieure au SMIC compensée par des indemnités différentielles. Des agents ont été rémunérés sur la base de l'indice 321 qui n'existait pas et qui générerait un traitement indiciaire inférieur au SMIC, au lieu de bénéficier de l'indice 327. La rémunération d'agents sur cet indice n'a cependant pas cessé immédiatement : ils étaient 91 en 2020, mais encore 14 en 2021, et 2 de janvier à avril 2022 ;
- les astreintes illégales des chauffeurs et rémunérées plus que prévues par la réglementation.

Le rapport d'activité 2020 cite l'absence de tableau des effectifs et d'outils de pilotage, des situations statutaires complexes nombreuses non traitées, des affaires contentieuses pendantes devant les tribunaux, des besoins de formation des agents gestionnaires et des bases de données non fiables.

Une des priorités a donc été de renouveler la direction des ressources humaines. La responsable du service a été suspendue de ses fonctions et a été remplacée par un contractuel lequel a démissionné neuf mois après son recrutement. La nouvelle responsable ressources humaines a pris ses fonctions en février 2022. Le service ressources humaines s'est ainsi reconstitué (10 agents en équivalents temps plein en 2022).

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

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

Aussi, le rapport d'audit est peu détaillé. Toutefois, le FEAM et le département se sont appuyés sur ses conclusions afin de justifier une partie des orientations du projet de transformation du foyer (nouvel organigramme, « *suspension* » des fonctions de l'agent en charge des ressources humaines, notamment). L'ancienne directrice du foyer a expliqué qu'elle avait corrigé les situations au fur et à mesure de leur découverte mais qu'elle n'avait pas conservé d'historique des corrections apportées.

7.2 Les effectifs

7.2.1 Les insuffisances dans le suivi et le pilotage des effectifs

L'étude des effectifs du FEAM s'est révélée complexe car les données transmises n'intègrent pas toujours les mêmes éléments. Selon les documents, le FEAM indique les effectifs en nombre d'agents²⁵, en équivalent temps plein (ETP)²⁶, en équivalent temps plein travaillé (ETPT)²⁷ ou en ETP rémunérés, ces données étant calculées à une date établie ou faisant l'objet d'une moyenne annuelle. En outre, les documents de même nature n'utilisent pas les mêmes éléments selon les années : ainsi les tableaux des effectifs des années 2018 à 2020 mentionnent le nombre de postes alloués alors que les tableaux postérieurs sont en ETP.

Le foyer a indiqué qu'un agent pouvait être comptabilisé plusieurs fois sur certains documents, notamment les comptes administratifs, s'il avait bénéficié de plusieurs contrats de travail la même année.

La chambre engage le FEAM à préciser son appréciation des effectifs afin de donner des informations claires et exhaustives à son conseil d'administration et son autorité de tutelle.

²⁵ Les effectifs physiques correspondent aux agents rémunérés, quelle que soit leur quotité de travail.

²⁶ Les ETP correspondent aux effectifs physiques pondérés à la quotité de travail des agents.

²⁷ Les ETPT sont des ETP en année pleine.

7.2.2 La baisse des effectifs

Tableau n° 9 : Effectifs du FEAM (en ETP)

Statut	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution 2018-2022
Titulaire et stagiaire	235,83	223,54	213,72	194,32	167,37	- 29 %
Contractuel sur poste permanent	45,37	56,99	40,79	29,91	29,53	- 35 %
CDI	2,50	3,42	17,34	46,76	62,67	240 7%
Total	283,70	283,95	271,85	270,99	259,57	- 9 %

Source : FEAM.

La baisse des effectifs (- 9 % en ETP) est inférieure à la réduction du nombre de sites, à la baisse de l'offre capacitaire (- 34 % hors mineurs non accompagnés) et à la diminution de l'activité réelle du foyer (- 39 % du nombre de journées d'accueil).

Le foyer déclare avoir prévu d'ajuster les effectifs aux nouvelles fermetures intervenues fin 2021 (villa Robini) et début 2023 (villa Parenthèse)²⁸. Ainsi, la directrice du foyer a demandé la suppression de 16 ETP au conseil d'administration du 23 mars 2023.

Le FEAM a indiqué avoir redéployé les agents de ces villas sur d'autres, ou sur les services généraux, en remplacement d'agents partis en retraite, d'agents en longue maladie ou longue durée et de contractuels dont le contrat n'a pas été renouvelé.

L'amélioration de l'encadrement des enfants n'a pas été précisée par le foyer, dans le contexte de restructuration présenté.

7.2.3 La part croissante de contractuels reflète les difficultés de recrutement

La proportion des agents titulaires et stagiaires de la fonction publique dans les effectifs totaux est passée de 83 % à 64 % pendant la période étudiée, les contractuels sur poste permanent de 16 % à 11 % et les contrats à durée indéterminée de 1 % à 24 %. Les deux derniers rapports d'activité expliquent la baisse de la réduction des titulaires par la pénurie de professionnels du secteur social et la plus grande concurrence avec le secteur associatif.

Ainsi, les rémunérations du personnel non titulaire sur emplois permanents ont plus que doublé en proportion (passant de 12,2 % en 2018 à 27,6 % en 2022).

²⁸ Ces deux villas occupaient 59 ETP.

7.2.4 Un taux de rotation des effectifs important

Le taux de rotation du personnel du FEAM est important et est passé de 11 % en 2018 à 32 % en 2020²⁹.

Afin de limiter ce phénomène, le FEAM offre des parcours de progression interne et organise des concours internes sur titres. Des partenariats sont également effectués avec des différentes écoles pour accueillir des stagiaires.

Concernant les sorties des effectifs, le nombre de départs à la retraite a augmenté les deux dernières années (10 en 2021 et 11 en 2022 dont huit pour invalidité).

En outre, la nouvelle directrice a indiqué avoir organisé le départ de certains agents (quatre révocations, un licenciement disciplinaire, deux licenciements pour inaptitude physique, 37 radiations des cadres tous motifs confondus, non renouvellement de contrats d'agents n'ayant pas les diplômes requis, ou présentant un casier judiciaire non-vierge).

En 2021 et 2022, afin d'assurer la continuité du service et de disposer du nombre nécessaire de personnel éducatif, le FEAM a eu recours à du personnel intérimaire dans un cadre juridique fragile. La directrice du foyer a lancé une première consultation en 2021 dans l'urgence par téléphone pour un montant prévisionnel de dépenses d'intérim estimé à moins de 40 000 €. Des conventions ont ainsi été signées le 25 juin 2021 avec deux agences d'intérim le 25 juin 2021. Toutefois, le besoin ayant été sous-évalué et considérant le dépassement du plafond de 40 000 € prévu initialement, un appel d'offres ouvert a été lancé en avril 2022 avec un plafond de 700 000 €. Le FEAM a cependant eu recours à de l'intérim avant la mise en place de ce nouveau marché.

Le comptable public a suspendu en mars 2022 des mandats émis au profit des deux agences d'intérim pour 451 151 €, le seuil de 40 000 € étant dépassé. La directrice du foyer a réquisitionné le payeur départemental le 30 mars 2022 afin que celui-ci procède au paiement de ces mandats. Le payeur départemental a ensuite suspendu le paiement des mandats pour un montant de 317 737 € en l'absence de pièces justificatives requises par la réglementation. La directrice du FEAM a de nouveau réquisitionné la comptable le 31 août 2022 pour obtenir le paiement de ces mandats.

7.3 Le temps de travail

7.3.1 Le protocole relatif au temps de travail

Un protocole d'accord local relatif à l'application de la réduction du temps de travail au FEAM a été signé le 5 avril 2002 par le directeur du foyer et les représentants des deux syndicats représentatifs.

²⁹ Cf. les rapports d'activité 2018 à 2020. Ce taux n'est plus indiqué dans les rapports d'activité ultérieurs.

L'audit flash mené par le cabinet de conseil en 2020 pointait un nombre de jours de congé dérogeant fortement au statut de la fonction publique hospitalière, allant jusqu'à 34 jours de congé supplémentaires irréguliers. Les agents bénéficiaient ainsi de jours supplémentaires (cinq jours dits exceptionnels pour l'ensemble du personnel ; quatre jours pour le personnel sur poste non éducatif et trois pour le personnel sur poste éducatif) et de 15 jours de congés trimestriels pour le personnel sur poste éducatif. Dans sa note de service du 15 décembre 2020, la directrice indiquait que les chefs de service et le personnel éducatif bénéficiaient de 23 jours de congés irréguliers en plus de leurs congés légaux, les veilleurs de nuit, les personnels des services généraux et les personnels administratifs de neuf jours. Elle estimait ainsi les jours accordés irrégulièrement³⁰ à l'équivalent de 14 ETP sur une année, pour un montant de 530 000 €.

Par lettres du 2 novembre 2020 envoyées aux deux syndicats représentatifs du personnel du FEAM, la directrice a dénoncé le protocole de 2002. Depuis l'exercice 2021, tous les congés irréguliers ont été supprimés afin de respecter les dispositions du décret n° 2002-8 du 4 janvier 2002.

Plusieurs séances de travail se sont tenues avec les représentants syndicaux et l'administration du foyer entre mars et juillet 2022 afin d'établir un nouveau protocole relatif au temps de travail. Toutefois, ce travail n'a pas encore pu aboutir car la priorité en matière de ressources humaines a porté sur l'élaboration du protocole pré-électoral pour les élections professionnelles du 8 décembre 2022 en accord avec les organisations syndicales. Les dysfonctionnements constatés sur certaines villas ainsi que le retard du plan de transformation du foyer ont eu pour conséquence de décaler la finalisation des travaux sur le protocole du temps de travail qui devaient reprendre fin 2023.

7.3.2 Des heures supplémentaires payées en l'absence du contrôle automatisé de leur effectivité

Une moyenne de 1 369 heures supplémentaires a été effectuée sur la période de contrôle générant un coût moyen annuel de 172 407 €.

Tableau n° 10 : Heures supplémentaires

	2018	2019	2020	2021	2022	Total
<i>Nombre d'HS</i>	1 304	1 653	1 244	1 294	1 352	6 847
<i>Montant versé au titre des HS (en €)</i>	145 960	181 378	186 196	137 008	211 494	862 036

Source : CRC et FEAM.

³⁰ En tenant compte également de la pause méridienne de 30 minutes décomptée à tort comme temps de travail pour le personnel administratif.

L'article 2 du décret n° 2002-598 du 25 avril 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) conditionne le versement de ces indemnités à la mise en œuvre de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires accomplies.

Des badgeuses ont été installées au siège du FEAM et dans toutes les villas en 2021 mais seuls les agents du siège pointent. Selon la directrice, l'intégration des données des badgeuses concernant le personnel autre qu'administratif dans le logiciel du temps de travail pose problème.

L'ordonnateur a indiqué que les heures supplémentaires étaient décidées et validées au niveau des villas par le chef de service en fonction des besoins. Le service RH procède à une seconde validation a posteriori et à une vérification du décompte.

Faute de contrôle automatisé, le versement des heures supplémentaires a été irrégulier jusqu'en 2021 pour les agents du siège et l'est toujours pour les agents travaillant dans les villas. La chambre invite le FEAM à se rapprocher de son prestataire afin que les badgeuses puissent fonctionner dans les villas et incrémenter le logiciel gérant le temps de travail.

7.3.3 Les astreintes

L'astreinte est une période pendant laquelle l'agent doit rester à son domicile ou à proximité pour pouvoir intervenir et effectuer un travail au service de son administration employeur. Compte tenu de son activité permanente, tous les jours de l'année, 24 heures sur 24, le foyer a recours au système d'astreintes.

L'ordonnateur précédent mandatait des astreintes pour missions de chauffeur au profit d'un personnel ouvrier dont le statut ne permet pas de percevoir des indemnités d'astreintes. Des ordres de réquisition ont ainsi été transmis au comptable public pour un montant de 24 573 € durant les exercices 2018 à 2020.

L'organisation a été modifiée en 2020 : un planning d'astreintes a été établi à partir de personnels volontaires et éligibles au paiement d'astreintes, puis un pôle chauffeurs a été créé en 2021 avec notamment des agents reclassés (cinq ETP) qui assurent les missions de chauffeur d'astreinte ainsi que des missions transversales.

La diminution des astreintes s'explique par la nouvelle organisation mise en place en 2020.

Tableau n° 11 : Montant des astreintes (en €)

2018	2019	2020	2021	2022	Évol. 2018-2022
94 748	96 956	90 070	90 955	81 515	- 13,97 %

Source : CRC et FEAM.

7.3.4 Un absentéisme élevé

Le foyer de l'enfance se caractérise par un fort absentéisme qui s'est renforcé pendant la période contrôlée, passant de 66 à 96 jours d'absence par ETP (45 % d'augmentation). Si les absences étaient réparties également entre tous les agents du foyer, cela correspondrait à une absence de presque un jour sur deux (si l'on considère que les agents de la fonction publique hospitalière doivent travailler 208 jours, après déduction de 20 jours d'ARTT).

La composition des effectifs peut expliquer en partie le taux d'absentéisme puisque 45 % des effectifs sont âgés de plus de 50 ans.

Selon les rapports d'activité, les disponibilités d'office pour raisons de santé représentent 10 % de l'absentéisme. Les absences pour maladies ordinaires ont augmenté de 64 % entre 2018 et 2022 et celles pour accidents du travail de 20 % étant précisé que les atteintes physiques en constituent la principale cause.

Tableau n° 12 : Taux d'absentéisme³¹

2018	2019	2020	2021	2022
27,17 %	29,07 %	36,18 %	40,80 %	39,18 %

Source : chambre régionale des comptes.

Le FEAM a indiqué ne pouvoir recourir à une assurance statutaire couvrant le risque maladie compte tenu de son coût. L'étude réalisée lors du marché d'assurance en 2021, conduisait à un coût d'assurance de 500 000 € par an. Le foyer est par conséquent son propre assureur pour le risque maladie, la masse salariale inclut donc le coût des agents malades et le coût du remplacement.

Le coût de l'absentéisme est élevé pour le FEAM. Les dépenses liées aux 10 à 14 agents en longue durée ou longue maladie représentaient entre 241 000 € et 461 089 € entre 2021 et 2023, les crédits pour pallier les maladies ordinaires, les accidents de travail, les congés maternité varient entre 586 000 € et 1 M€.

Le FEAM a mis en place sans réel succès des actions de prévention des risques (soutien psychologique, cellule écoute du personnel, prise de contact avec les agents ayant subi un accident de travail, mise à jour du document unique, registre des événements indésirables).

Par ailleurs, le foyer a renforcé le suivi des situations médico-sociales par les contrôles médicaux et le déclenchement d'expertises médicales ainsi que le recours à la médecine du travail pour rechercher des solutions d'aménagement de poste ou des reclassements.

³¹ Nombre de jours d'absence ouvrés / (effectifs en ETP x nombre de jours ouvrés, soit 226), le nombre de jours d'absence ouvrés correspondant au total de jours d'absence pour raison de santé, et non le nombre total des absences.

7.4 Les documents obligatoires en matière de gestion des ressources humaines

Le FEAM est tenu de se doter d'un règlement intérieur. Ce règlement adopté en 2014 n'a pas été actualisé depuis. La partie sur les institutions et organismes de prévention est ainsi devenue obsolète, puisque le règlement intérieur cite le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail alors que celui-ci a été remplacé depuis le 1^{er} janvier 2023 par le comité social d'établissement et la formation spécialisée en matière de santé, de sécurité et de conditions de travail.

Le foyer est également tenu d'évaluer les risques pour la santé et la sécurité de ses agents en application de l'article L. 4121-3 du code du travail et de consigner ces risques dans le document unique relatif à l'évaluation des risques professionnels (DUERP). Élaboré en 2018, et adopté le 2 juillet 2018 par le conseil d'administration, le DUERP du foyer n'a pas été actualisé. En l'absence de DUERP actualisé, le foyer est passible des sanctions prévues à l'article R. 4741-1 du code du travail.

La loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a remplacé les bilans sociaux, le rapport de situation comparée relatif à l'égalité femmes-hommes et les rapports portant sur la santé et la sécurité au travail, par le rapport social unique (RSU). L'obligation pour le FEAM d'élaborer le RSU s'applique depuis l'exercice 2021. Le RSU doit être présenté pour avis au comité social d'administration puis transmis au conseil d'administration du foyer.

Le FEAM ne respecte pas ces obligations : son bilan social relatif à l'année 2021 est en fait la reprise de la partie du rapport d'activité portant sur les ressources humaines et ne donne pas toutes les informations devant figurer dans le RSU.

Recommandation n° 3. Actualiser le règlement intérieur du personnel ainsi que le document relatif à l'évaluation des risques professionnels (DUERP) et élaborer le rapport social unique (RSU) chaque année.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Depuis 2020, la direction s'est efforcée d'améliorer la gestion des ressources humaines du foyer. Elle a ainsi imposé un retour au droit commun en matière de temps de travail. L'absentéisme reste cependant à un niveau important et le climat social perturbe le fonctionnement de l'établissement.

ANNEXE

Annexe. Les établissements gérés par le FEAM53

Annexe. Les établissements gérés par le FEAM

	2018	2019	2020	2021	2022	2023 ³²
<i>ALTA RIBA</i>	12 enfants 3-6 ans MIXTE	12 enfants 3-6 ans MIXTE	12 enfants 3-6 ans MIXTE	12 enfants 3-6 ans MIXTE	12 enfants 2,5 ans-6 ans MIXTE	12 enfants 3 ans-6 ans MIXTE
<i>BELUGA</i> + 2 appartements rattachés à la villa (4 places) jusqu'à mars 2021	12 enfants dont 4 en studio 13-18 ans FILLES	12 enfants dont 4 en studio 13-ans MIXTE	12 enfants dont 4 en studio 13-18 ans FILLES	8 enfants 10-18 ans MIXTE (réouverture le 17 juillet 2021)	8 enfants 10-15 ans depuis août 2022 MIXTE	8 enfants 10-15 ans MIXTE
<i>BUENOS AIRES</i> + 6 studios (6 places) rattachés à la villa dont la location a pris fin le 15 août 2019 à la demande du bailleur.	20 enfants dont 6 en studio 6-18 ans MIXTE	20 enfants dont 6 en studio 6-18 ans MIXTE	14 enfants 6-18 ans MIXTE	14 enfants 6-18 ans MIXTE	14 enfants 6-18 ans MIXTE	14 enfants 6-18 ans MIXTE
<i>CLAIR CASTEL</i> + des appartements rattachés à la villa (3 places) jusqu'à 2018 pour 2 studios et 2021 pour 1 studio	15 enfants dont 3 en studio 13-18 ans MIXTE	15 enfants dont 3 en studio 13-18 ans MIXTE	15 enfants dont 3 en studio 13-18 ans MIXTE	15 enfants dont 3 en studio 13-18 ans MIXTE	13 enfants 10-18 ans MIXTE	13 enfants 10-18 ans MIXTE
<i>CORALLINES</i> + 1 appartement rattaché à la villa (2 places) jusqu'à octobre 2020	14 enfants 13-18 ans MIXTE	14 enfants dont 2 en studio 13-18 ans MIXTE	14 enfants dont 2 en studio 13-18 ans MIXTE	12 enfants 13-18 ans MIXTE	12 enfants 13-18 ans MIXTE	12 enfants 10-18 ans MIXTE
<i>COURONNE D'OR</i>	14 enfants 13-18 ans MIXTE	14 enfants 13-18 ans MIXTE	14 enfants 13-18 ans GARCONS	14 enfants 13-18 ans GARCONS	14 enfants 6-18 ans MIXTE	14 enfants 6-18 ans MIXTE
<i>CIV</i>	52 MNA 13-18 ans GARCONS	52 MNA 13-18 ans GARCONS	52 MNA 14-16 ans GARCONS	52 MNA 14-16 ans GARCONS Cessation le 31.12.2021		

³² Source : arrêté du 31 janvier 2023 portant modification de l'offre d'accueil du FEAM autorisée par le département des Alpes-Maritimes.

FOYER DE L'ENFANCE DES ALPES-MARITIMES

	2018	2019	2020	2021	2022	2023 ³²
<i>PALOMBIERE</i>	14 enfants 13-18 ans GARCONS	14 enfants 13-18 ans GARCONS	14 enfants 13-18 ans GARCONS	14 enfants 13-18 ans GARCONS	14 enfants 13-18 ans GARCONS	14 enfants 13-18 ans GARCONS
<i>PARADISO</i> (villa en location)	6 enfants 13-18 ans GARCONS	6 enfants 13-18 ans GARCONS	Fin de location Fermeture anticipée de la villa Paradiso le 01/02/2020 (5 places)			
<i>PARENTHÈSE</i>	24 enfants 6-12 ans MIXTE	24 enfants 6-12 ans MIXTE	24 enfants 6-13 ans MIXTE	24 enfants 6-13 ans MIXTE	24 enfants 4-10 ans depuis août 2022 MIXTE	
<i>POULIDO</i>	14 enfants 13-18 ans GARCONS	14 enfants 13-18 ans GARCONS	14 enfants 3-18 ans FRATRIES	14 enfants 3-18 ans FRATRIES	14 enfants 3-18 ans FRATRIES	14 enfants 3-18 ans FRATRIES
<i>ROBINI</i> + 1 appartement rattaché à la villa (2 places) jusqu'à mars 2021	14 enfants dont 2 en studio 13-18 ans GARCONS	14 enfants dont 2 en studio 13-18 ans GARCONS	14 enfants dont 2 en studio 13-18 ans GARCONS	12 enfants 13-18 ans GARCONS		
<i>VIRGINIE</i>	14 enfants 6-18 ans MIXTE	14 enfants 6-18 ans MIXTE	14 enfants 6-18 ans MIXTE	14 enfants 6-18 ans MIXTE	14 enfants 6-18 ans MIXTE	14 enfants 6-18 ans MIXTE
<i>TOTAL SITES</i>	25	24	23	23	10	9
<i>TOTAL PLACES (hors CIV)</i>	174	174	162	139 du fait de la fermeture des appartements et de la villa Robini le 23 décembre 2021 à la suite de l'incendie	139	115

Source : chambre régionale des comptes d'après les arrêtés portant sur l'offre d'accueil du FEAM autorisée par le département des Alpes-Maritimes.

**RÉPONSE DE MONSIEUR WILLIAM LALAIN,
DIRECTEUR PAR INTERIM DU FOYER DE L'ENFANCE
DES ALPES-MARITIMES**

**CONCERNANT LE RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
RELATIVES AU CONTRÔLE DES COMPTES ET DE LA
GESTION DU FOYER DE L'ENFANCE DES ALPES-MARITIMES**



FOYER DE L'ENFANCE
des Alpes Maritimes

Direction Générale

Affaire suivie par : Laëtitia NADAL
Tél. : 04.92.15.22.39
Email : l.nadal@feam.fr
Réf : 2024-017

ARRIVEE LE 24/05/2024
N° 2024-0423

Nice, le 24 mai 2024

Le Directeur par intérim,

à

**Madame la Présidente de la Chambre
régionale des comptes Provence-Alpes-
Côte d'Azur**
17 traverse de Pomègues
13295 Marseille CEDEX 08

Objet : Notification des observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion du FEAM
Réfer : V/courrier GREFFE/JA/BDO/n°420 - RAR n°2C 180 316 8227 0 du 25 avril 2024

Par courrier visé en référence, vous avez adressé le rapport d'observations définitives qui clôture le contrôle des comptes et de la gestion du Foyer de l'enfance des Alpes-Maritimes, engagé par la chambre depuis mars 2023.

La chambre a bien voulu prendre en compte, dans son délibéré, la majorité des amendements et compléments d'information apportés par Madame Vanessa Lellouche.

Il paraît important de noter la co-élaboration, avec les équipes du Département, d'un référentiel de l'accueil d'urgence, appliqué depuis février 2024, qui, en clarifiant le rôle des acteurs et les process mis en œuvre, contribue à la qualité du suivi des enfants accueillis au Foyer.

Particulièrement attentif aux conditions d'accueil offertes aux enfants, le Département a veillé à ce que des travaux soient entrepris sans tarder dans les villas qui le nécessitaient, conformément au plan pluriannuel d'investissement qu'il avait élaboré. Ces derniers ont été réalisés en lien avec les travaux d'embellissement menés par le Foyer. Ainsi, dès le Printemps 2024, quatre villas ont été rénovées, améliorant sensiblement le cadre de vie des mineurs protégés et des équipes encadrantes.

Depuis le début de l'année, le plan de transformation du FEAM s'est accéléré, avec la nouvelle gouvernance mise en place, et a porté sur le plan administratif et financier mais également sur le volet enfance. L'évaluation externe a été menée, les instances d'élaboration du projet d'établissement ont été lancées, le tableau des emplois budgétaires a été clarifié, une analyse et une prospective financières ont été réalisées, l'architecture informatique et la sécurisation des données ont été engagées, le contrôle des casiers judiciaires a été systématisé et l'ensemble des mineurs accueillis au Foyer disposent désormais d'un projet pour l'enfant (PPE).

FOYER DE L'ENFANCE DES ALPES-MARITIMES

Adresse postale : Nice La Plaine 1 - Bât E1 - Avenue Pontremoli - 06200 NICE
Adresse GPS : Nice La Plaine 1 - Bât E1 - 117 av Simone Veil - 06200 NICE
Standard 04.92.15.77.70 - www.feam.fr

Les membres du conseil d'administration du 25 avril dernier ont pu prendre connaissance de ces avancées et, comme préconisé par la chambre, être parfaitement informés des dossiers qui concernent la vie de l'établissement (contentieux, suivi des contrôles).

Certes, des marges de progrès demeurent, et une attention particulière sera portée aux suites données aux recommandations de la chambre qui sont autant de points priorités sur la feuille de route du FEAM.

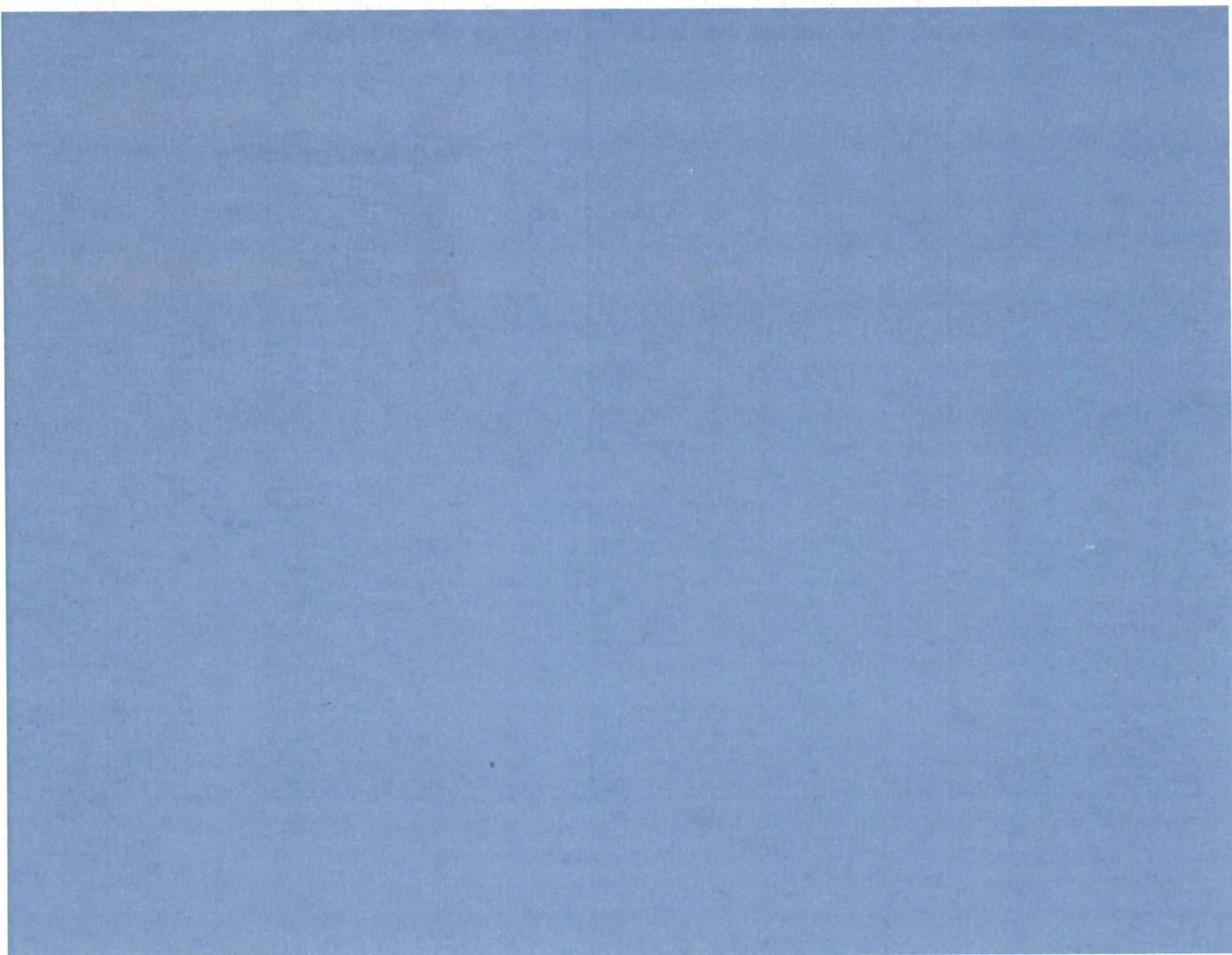
La direction reste confiante sur la capacité collective du Foyer à les mettre en œuvre et à poursuivre le plan de transformation engagé, dans le cadre d'un pilotage efficace et fluide.

Le Directeur par intérim,



William LALAIN

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



Chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur
17 traverse de Pomègues
13295 Marseille Cedex 08
paca-courrier@crtc.ccomptes.fr
www.ccomptes.fr/fr/crc-provence-alpes-cote-dazur