



Chambre régionale des comptes
d'Île-de-France

Directeur de Cabinet
Confidentiel

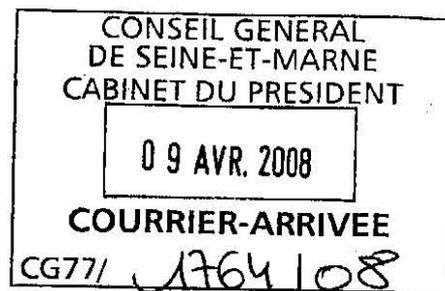
Le Président

N°/G/153/08-0168 B

Noisiel, le - 4 AVR. 2008

N° 08-0031 R

CONFIDENTIEL
RECOMMANDE AVEC A.R.



Monsieur le Président,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives arrêtées par la Chambre régionale des comptes d'Île-de-France sur la gestion du Département de Seine-et-Marne que vous administrez.

Conformément à la loi, les observations concernant vos prédécesseurs, MM. LARCHÉ et HYEST, leur sont communiquées d'autre part.

En application des dispositions de l'article L. 241-11, alinéa 4, du Code des juridictions financières, il vous est loisible d'adresser au greffe, dans le délai d'un mois, une réponse écrite. Dès lors qu'elle aura été adressée dans le délai précité, cette réponse sera jointe au rapport et engagera votre seule responsabilité.

Conformément à la loi, ce rapport d'observations, accompagné le cas échéant des réponses reçues à la Chambre, vous sera à nouveau transmis en vue de sa communication, par vos soins, à l'assemblée délibérante dans les conditions de forme prévues par l'alinéa 5 de l'article précité. Dès la plus proche réunion de cette assemblée, l'ensemble sera considéré comme un document administratif communicable à toute personne en faisant la demande, dans les conditions fixées par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

J'appelle votre attention sur le caractère confidentiel qui s'attache à ce rapport jusqu'à cette date.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

P.J. : 1.

Monsieur Vincent EBLÉ
Président du Conseil Général de Seine-et-Marne
Rue des Saints-Pères
77010 MELUN Cedex

Jean-Yves BERTUCCI



Chambre régionale des comptes
d'Île-de-France

4 AVR. 2008

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES DÉPARTEMENT DE SEINE-ET-MARNE (77)

Exercices 2001 à 2005

RAPPEL DE LA PROCÉDURE

La Chambre régionale des comptes a jugé les comptes 1998 à 2004 du Département de la Seine-et-Marne et, à cette occasion, a examiné la gestion de la collectivité, conformément à l'article L. 211-8 du code des juridictions financières, pour les exercices 2001 à 2005.

L'ouverture du contrôle a été annoncée au président du conseil général, ainsi qu'à ses prédécesseurs, par lettres du président de la Chambre régionale des comptes en date respectivement du 18 mai 2006 et du 1^{er} septembre 2006.

Le contrôle a porté sur la situation financière (I), l'évaluation du patrimoine (II), la gestion des personnels (III), le contrôle de gestion et l'audit interne (IV), l'efficacité des missions départementales dans le domaine social, à travers le revenu minimum d'insertion (RMI) et l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) (V) et l'aide sociale à l'enfance (VI). Au-delà de la partie spécifiquement consacrée au contrôle de gestion et à l'audit interne, la Chambre s'est attachée plus particulièrement, et de manière transversale, à porter son attention sur l'évaluation et le suivi des résultats de sa gestion par la collectivité elle-même par rapport aux objectifs qu'elle s'est fixés : le contenu de la programmation, les outils dont elle s'est dotée pour l'évaluation, l'impact de son organisation et de ses procédures sur la gestion, l'information mise à la disposition des élus.

A l'issue du contrôle, l'entretien préalable, prévu par l'article L. 241-7 du Code des juridictions financières, a eu lieu le 22 août 2007 avec le président du conseil général, M. Vincent EBLÉ, ordonnateur en fonction. Les entretiens avec les précédents ordonnateurs, MM. Jacques LARCHÉ et Jean-Jacques HYEST, en fonction respectivement jusqu'en janvier 2004 et de janvier à mars 2004, ont eu lieu le 31 août 2007 pour le premier et le 19 juillet 2007 pour le second.

Lors de sa séance du 4 octobre 2007, la Chambre a formulé, pour la période sous contrôle, des observations provisoires qui ont été transmises, le 7 novembre 2007, à l'actuel président du conseil général et à MM. LARCHÉ et HYEST.

La réponse du président du conseil général a été adressée par courrier du 3 janvier 2008.

Après un examen attentif des éléments de réponses qu'elle a reçues, la Chambre a arrêté les observations définitives ci-dessous, au cours de sa séance du 11 mars 2008.

SOMMAIRE

<u>I - LA SITUATION FINANCIÈRE</u>	PAGE
1-1 La section de fonctionnement	3
1-2 La section d'investissement	4
1-3 La gestion de la dette	4
1-4 La gestion budgétaire	5
<u>II - L'ÉVALUATION DU PATRIMOINE</u>	
2-1 L'organisation de la fonction gestion du patrimoine	6
2-2 La comptabilité patrimoniale	7
<u>III - LA GESTION DES PERSONNELS</u>	
3-1 L'évolution générale de la masse salariale et des emplois	9
3-2 La gestion des emplois, des carrières et des rémunérations	11
3-3 Les travailleurs handicapés	13
3-4 Les absences au travail	13
3-5 L'aménagement et la réduction du temps de travail	14
3-6 Les avantages en nature	15
<u>IV - LE CONTROLE DE GESTION ET L'AUDIT INTERNE</u>	
4-1 Le contrôle de gestion	17
4-2 Le pilotage de la gestion	18
4-3 L'audit interne	20
4-4 Les projets de la collectivité en matière d'audit interne et de contrôle de gestion	21
<u>V - LA MESURE DE L'EFFICACITÉ DES POLITIQUES D'ACTION SOCIALE : LES PERSONNES ÂGÉES ET LE RMI</u>	
5-1 L'évaluation des politiques mises en œuvre dans le domaine des personnes âgées	22
5-2 L'évaluation des politiques mises en œuvre dans le domaine du RMI	26
<u>VI - L'AIDE SOCIALE A L'ENFANCE</u>	
6-1 Données démographiques et statistiques	31
6-2 L'organisation du service départemental de l'aide sociale à l'enfance et les moyens	31
6-3 Le cadre d'intervention : le schéma départemental de l'enfance	33
6-4 Le signalement des enfants en danger et la prévention de la maltraitance	35
6-5 La prévention spécialisée	37
6-6 Les aides à domicile	37
6-7 L'hébergement dans une famille d'accueil	39
6-8 L'hébergement en établissement	40

I. LA SITUATION FINANCIÈRE

La Chambre a procédé à l'analyse de la situation financière du Département, constatant notamment les différences fréquentes entre les données figurant au compte administratif et celles du compte de gestion, qui devraient pourtant être en concordance. Malgré une évolution globalement contenue de ses dépenses, le Département doit gérer une contrainte financière marquée par un endettement important et le financement d'investissements lourds programmés antérieurement. A cela s'ajoutent les incertitudes liées aux transferts de compétences.

1-1 LA SECTION DE FONCTIONNEMENT

Les masses budgétaires ont évolué de manière globalement maîtrisée au cours de la période 2000-2005, bien que les charges réelles aient connu une hausse (48,06 %) plus soutenue que celle des produits (43,94 %). Dès lors, si l'autofinancement brut a augmenté de 27,6 %, le rapport de la marge brute aux recettes de fonctionnement a diminué, passant de 20,15 % en 2000 à 17,9 % en 2005, suivant une tendance constatée pour la moyenne des départements appartenant à la même strate démographique¹.

1-1-1 Les recettes

Exprimés en euros par habitant, les produits de fonctionnement ont enregistré une croissance (36,9 %) moins soutenue que celle des départements de la même strate démographique (40,6 %). Toutefois, si le Département dégage, en 2005, un montant de recettes (635 €/habitant) inférieur à la moyenne nationale (751 €)², il continue de bénéficier d'un potentiel fiscal plus favorable³. La Seine-et-Marne conserve ainsi des marges de manœuvre fiscales, bien que le montant des impôts directs par habitant (261 € en 2005) soit proche de la moyenne (268 €) et, surtout, que le niveau de la dette constitue une contrainte très forte.

1-1-2 Les dépenses

Exprimées en euros par habitant, les dépenses réelles de fonctionnement ont augmenté de 40,4 % sur la période 2000-2005, à comparer à une moyenne de 57,3 %. En revanche, si elles demeurent inférieures à la moyenne⁴, les dépenses de personnel ont connu une croissance plus importante, de 70,6 %, voire de 81,9 % en valeur absolue, alors que la moyenne des départements de la strate a enregistré une croissance de 45 %. La part des dépenses de personnel dans les charges de fonctionnement, qui était en 2000, inférieure à la moyenne de la strate (13,6 %, à comparer à 17,7 %) est devenue supérieure en 2005, représentant 15,7 %, pour une moyenne de 15 %.

La croissance élevée des dépenses, amorcée en 2002 (+ 8 %, puis + 9,7 % en 2003, + 17 % en 2004 et + 9,2 % en 2005⁵) s'explique en grande partie par les nouvelles compétences confiées aux départements, qui représentent en dépenses directes environ la moitié de l'augmentation constatée.

¹ Départements de plus d'un million d'habitants

² Données direction générale de la comptabilité publique

³ 386 €/habitant à comparer à une moyenne des départements de la même strate de 365 €/habitant.

⁴ 87 €/habitant en 2005, pour une moyenne de 103 €

⁵ Evolution des dépenses de gestion (charges de fonctionnement réelles hors frais financiers)

1-2 LA SECTION D'INVESTISSEMENT

L'évolution de la section d'investissement traduit le poids croissant de la dette sur les finances départementales, tant en recettes qu'en dépenses.

1-2-1 Les recettes

Les recettes réelles d'investissement sont passées de 136,7 M€ en 2000 à 152,5 M€ en 2005 (+ 11,6 %). Cette augmentation est notamment due aux emprunts, qui sont passés de 99,9 M€ en 2000 à 117,7 M€ en 2005. Selon le Département, si l'on prend en compte les emprunts réellement nouveaux, leur montant était de 41,2 M€ en 2000 et il s'élève à 76,7 M€ en 2005, sur lesquels 25 M€ sont des tirages sur emprunts à long terme renouvelables. Les emprunts représentent, en 2005, 34,4 % des recettes totales d'investissement, pour une moyenne de la strate de 21,2 %.

1-2-2 Les dépenses

Les dépenses réelles d'investissement, ont augmenté de 24,4 %, passant de 239,4 M€ en 2000 à 297,7 M€ en 2005 au compte de gestion. Les dépenses d'équipement directes ont connu une croissance de 55 %, tandis que les remboursements de dette se stabilisaient, passant de 116,9 M€ en 2000 à 117,9 M€ en 2005.

1-3 LA GESTION DE LA DETTE

Corrélées à la progression des dépenses d'investissement, les conditions de leur financement se sont caractérisées par un recours à des emprunts et de façon accessoire à des ressources propres. Cette évolution s'est traduite par une progression limitée de l'endettement et un recours accru à des lignes de trésorerie. En effet, l'importance de l'endettement du Département l'a conduit à mener une politique de gestion active de sa dette, les excédents de trésorerie étant utilisés pour rembourser sa dette. Des arbitrages entre les différents produits financiers sont réalisés quotidiennement afin de réduire le coût des nouveaux emprunts souscrits.

1-3-1 L'évolution de l'encours et de l'annuité de la dette

Le montant de l'encours de la dette est passé de 817,6 M€ en 2000 à 739 M€ en 2005, soit une diminution de 10,6 %. Toutefois, il représente 588 € par habitant, soit plus de deux fois la moyenne de la strate, qui s'établit à 251 €. L'annuité de la dette représente 112 € par habitant (montant qui peut être ramené à 66 € par habitant si l'on prend en compte les remboursements anticipés de dette). Le niveau de l'encours de la dette est presque équivalent à celui des produits de fonctionnement réels (92,7 % en 2005, pour une moyenne de 33,4 %), malgré une décélération depuis 2000, due notamment à une gestion active de la dette. Enfin, en ce qui concerne l'annuité de la dette (qui était de 97,9 M€ en 2000), si l'on prend en compte un remboursement anticipé en 2005, son montant se trouve ramené de 147 M€ à 83,3 M€.

1-3-2 L'impact sur les soldes d'épargne

Cette situation de la dette pèse fortement sur les soldes d'épargne, mesurés en proportion des produits de fonctionnement réels : alors que la Seine-et-Marne dispose d'un excédent brut de fonctionnement (22 % des produits de fonctionnement, la moyenne étant de 17,2 %) et d'une capacité d'autofinancement (CAF) (17,9 %, pour une moyenne de 16,3 %) plus favorables que la moyenne des départements, la CAF nette, qui permet de mesurer l'impact sur la CAF des

remboursements en capital d'emprunts, s'établit à 3,5 %, alors que la moyenne des départements de la strate s'établit à 10,1 %. Le Département considère toutefois que, une fois retraitée (c'est-à-dire en intégrant les remboursements infra-annuels sur crédits renouvelables), la CAF nette atteint 11,3 % des produits de fonctionnement.

Le Département parvient à diminuer le montant de la dette depuis 2002, mais dans des proportions qui demeurent encore relativement modestes (encours en réduction de 9,6 % sur la période ; annuité de 141 M€ en 2005, à comparer à une moyenne annuelle sur la période de 128 M€).

Sur la période, le fonds de roulement a connu une forte détérioration. Il est négatif en 2004 et 2005 au 31 décembre. Il s'élève respectivement à - 25 M€ et - 9 M€. Entre fin 2000 et fin 2004, le Département a disposé d'un fonds de roulement variant entre 29 M€ et -25 M€, représentant 10 jours et -9,5 jours de dépenses.

1-4 LA GESTION BUDGÉTAIRE

1-4-1 Les taux d'exécution budgétaire

Le taux d'exécution budgétaire des dépenses d'investissement a connu une nette dégradation à compter des exercices 2000 à 2005, passant de 91 % à 54 %. Une rupture est intervenue à partir de 2004 : alors que le taux était de 91 à 93 % pour les années 2000 à 2002, il est passé à 84 % en 2003, puis 65 et 54 % les deux années suivantes. Il connaît également une réduction, mais moins marquée, pour les dépenses de fonctionnement, passant de 97 % à 85 %.

Ce mouvement traduit une prévision de plus en plus éloignée de la réalité de l'exécution des dépenses : ainsi de 2003 à 2005, les prévisions de dépenses d'équipement ont augmenté de 30 % alors que les dépenses réalisées se sont réduites chaque année.

1-4-2 La gestion des autorisations de programme et des crédits de paiements (AP/CP)

Afin de mieux maîtriser l'exécution budgétaire, et de limiter les reports de crédit d'un exercice à l'autre, le Département vote depuis 1996 des autorisations de programme pour la réalisation des dépenses d'investissement. Pour l'information de l'assemblée délibérante, les AP/CP font l'objet de tableaux actualisés figurant en annexe de chaque document budgétaire et, depuis 2005, dans le compte administratif. Toutefois, les modalités de mise en œuvre n'offrent pas toute la lisibilité souhaitable. Ainsi, les crédits de paiement ne sont pas individualisés, certaines informations étant difficilement identifiables (notamment les dépenses AP dans le domaine de l'action sociale). Si la collectivité met en avant la présentation détaillée aux élus de toutes les opérations composant une enveloppe de programme à chaque étape budgétaire, elle reconnaît ne pas disposer d'un document détaillé unique retraçant l'ensemble des opérations, qui serait pourtant utile sous une forme nécessairement synthétique.

On observe également une évolution des AP en dents de scie entre 1996 et 2004 et surtout des taux de consommation des crédits de paiement très inégaux d'un secteur d'activité à l'autre⁶ : ainsi en 2004, si, en matière d'action sociale, d'environnement et de formation, les crédits prévus ont été consommés selon une proportion satisfaisante, en revanche les domaines de la culture et du développement économique font apparaître un taux de réalisation limité à 47 % et 45 %.

1-4-3 Les restes à réaliser

La procédure des restes à réaliser permet de reporter sur l'exercice suivant un certain nombre de dépenses et de recettes en investissement comme en fonctionnement, pour lesquelles seul un engagement comptable a été effectué, le service n'ayant pu être effectué avant la fin de l'exercice. En investissement, les reports en dépenses s'élèvent à 16 M€ en 2004, soit 3 % des crédits ouverts et en 2005 à 26 M€, soit 4 % des crédits ouverts. En fonctionnement, les dépenses reportées entre 2004 et 2005 représentent 7 M€, dont 30 % concernent des dépenses du RMI. Le Département indique que de nombreuses conventions conclues avec des tiers pour l'exécution des actions prévues au plan départemental d'insertion (PDI) se déroulent sur plus d'un exercice budgétaire, mais que, pour autant, il doit disposer de l'intégralité des crédits pour engager au plan comptable ces contrats. Pour remédier à ces inconvénients, le Département a mis en œuvre depuis 2006 une procédure d'autorisation d'engagement pluriannuel, qui devrait limiter les reports de crédits.

Enfin, la M 52 prévoit au nombre des états obligatoires annexés au compte administratif un état des restes à réaliser détaillée par article ou chapitre. Les annexes aux comptes administratifs produites pour l'exercice 2004 ne comprennent pas cet état : la Chambre rappelle que le respect de cette obligation permet de mieux assurer le contrôle de la sincérité des restes à réaliser. Le Département s'est engagé à procéder à cette régularisation.

II - L'ÉVALUATION DU PATRIMOINE

2-1 L'ORGANISATION DE LA FONCTION GESTION DU PATRIMOINE

Le Département s'est progressivement doté d'un service chargé du patrimoine, qui s'est structuré et étoffé au cours des années récentes. Le service du domaine a été créé en 2001 au sein de la sous-direction des affaires juridiques, qui a été placée ensuite au sein de la direction générale adjointe de l'administration et des ressources (DGAAR). L'arrêté du 19 avril 2006 a réorganisé la DGAAR et mis en place l'organisation actuelle du service chargé du patrimoine immobilier, érigeant en direction la sous-direction des affaires juridiques et patrimoniales (DAJP) pour acter la création d'un service de la gestion du patrimoine plus opérationnel et enrichi de missions d'études et d'expertise. Cette restructuration s'est accompagnée de la définition de procédures et de règles de gestion communes à l'ensemble des services, à travers notamment l'élaboration d'un guide des procédures de suivi du patrimoine en 2004. La modernisation a consisté en outre dans l'informatisation en cours, pour laquelle le département doit veiller à permettre de faire correctement l'interface entre la gestion physique et la gestion financière.

Malgré la création d'un service spécialisé, la fonction de gestion du patrimoine demeure éclatée entre plusieurs services. Il en est ainsi en ce qui concerne la gestion du patrimoine immobilier, dont cinq services ou directions du Département ont la charge⁷ à des titres divers. On peut observer en particulier que les opérations d'acquisition et de cession relèvent de trois structures différentes⁸.

⁷ Le service des assurances au sein de la direction des affaires juridiques et patrimoniales, la direction de l'architecture, des bâtiments et des collèges, la direction de l'administration générale, la direction des infrastructures routières départementales, le service environnement de la direction de l'eau et de l'environnement.

⁸ Le service de la gestion du patrimoine, en charge de l'acquisition et de la cession des ensembles fonciers bâtis et non bâtis à l'exception des emprises routières, la direction des infrastructures routières départementales, pour la gestion et l'entretien du réseau de voirie et des installations, le service environnement de la direction de l'eau et de l'environnement pour la gestion des espaces naturels sensibles.

C'est également le cas pour ce qui relève de la gestion du patrimoine mobilier (entrées : acquisitions, dons, legs / sorties : destructions, cessions, dons, réformes) et des biens incorporels, qui est éclatée entre huit structures distinctes.

2-2 LA COMPTABILITÉ PATRIMONIALE

Le recensement du patrimoine a été effectué à l'occasion du passage à la nomenclature M 52 et figure en annexe du compte administratif, à partir d'un recensement par la DAJP et d'une migration vers le progiciel Grand Angle. Cette réforme de structure a succédé à une période d'évaluation très insuffisante du patrimoine et n'a en outre pas permis une adaptation suffisante du département aux obligations réglementaires concernant sa comptabilité patrimoniale. La Chambre indique ci-après les insuffisances par rapport aux prescriptions réglementaires qu'elle a relevées en ce qui concerne la tenue de la comptabilité patrimoniale du Département.

2-2-1 La tenue de l'inventaire

Sur la période sous revue, les états de l'actif n'ont pas été produits avec les comptes de gestion : il en est de l'exercice 2000 comme des exercices suivants, malgré les nombreuses invitations adressées par le payeur à l'ordonnateur depuis 1997. Pour anticiper la mise en œuvre de la réforme comptable, le Département avait certes engagé un certain nombre de tâches (recensement de biens immobiliers à partir des contrats d'assurance réactualisés, du matériel de transport...), mais le payeur avait sensibilisé les services de la collectivité sur la façon de tenir une comptabilité patrimoniale plus fiable, estimant que la réforme de la comptabilité des départements se présentait comme une opportunité. A cet effet, et compte tenu de l'ampleur de la tâche, il avait préconisé la plus grande anticipation, suggérant notamment⁹ l'examen de la circulaire interministérielle du 31 décembre 1996 qui propose des dispositifs de neutralisation et d'ajustement aux collectivités territoriales appliquant la M14 (communes et établissements publics communaux et intercommunaux) à compter du 1^{er} janvier 1997, cette dernière constituant alors un modèle utile quant aux modalités d'ajustement de l'inventaire physique des immobilisations et de l'état de l'actif. Les interventions du payeur ont été de peu d'effet jusqu'en 2003.

Depuis le 1^{er} janvier 2004, l'instruction budgétaire et comptable M 52 prévoit¹⁰ que l'état de l'actif est établi à partir du fichier des immobilisations et est visé par l'ordonnateur. L'état des flux d'immobilisations recense l'ensemble des flux annuels de l'exercice, qu'il s'agisse des entrées, des sorties ou des modifications patrimoniales diverses. L'état de l'actif et l'état des flux d'immobilisations doivent être signés par le comptable et l'ordonnateur.

Ces insuffisances concernant l'état de l'actif ont eu des effets sur la clarté des opérations menées par le Département. Ainsi, durant la période 2000 à 2003, des cessions de biens (terrains, bâtiments, mobiliers, matériels divers et de transport) n'ont pas été correctement enregistrées en recettes. L'absence de tenue de fiches d'immobilisations et la confection d'un véritable état de l'actif n'ont pas permis à la paierie de dégager les éventuelles différences sur réalisations de biens meubles et immeubles : il lui était difficile de constater des plus ou moins values sur des biens, puisque elle ne disposait plus de leur valeur d'acquisition. Dans le cadre de la mise en œuvre de la circulaire M 52, lors de cessions d'immobilisation, l'ordonnateur propose la comptabilisation de l'opération jusque y compris la constatation des plus et moins values. Ces opérations sont, depuis 2004, régularisées. Elles illustrent toutefois, sur la période, le caractère tardif des régularisations apportées.

⁹ Lettre du 25 février 1997 à l'attention du directeur des finances et de l'administration générale du département.

¹⁰ Circulaire M 52, 87 3 2 3 - État de l'actif et état des flux d'immobilisations

2-2-2 Les mesures engagées dans le cadre de la mise en œuvre de la circulaire M 52 pour rapprocher l'état de l'actif de l'état d'inventaire

Les opérations de transposition de la comptabilité M 51 en M 52 au 1^{er} janvier 2004 ont nécessité l'apurement de certains comptes d'immobilisations qui ont mis en évidence la connaissance insuffisante de son patrimoine par le Département. Elles ont donné lieu à des opérations d'ordre budgétaire pour des montants élevés. Le Département estime ainsi avoir privilégié la mise en cohérence de l'inventaire avec les biens identifiés et valorisés au moment du passage en M 52, plutôt que la recherche à tout prix de la correspondance avec les soldes figurant à l'époque à l'actif, les soldes des comptes s'étant très largement écartés de la réalité du fait du suivi déficient de l'état de l'actif.

En effet, les initiatives adoptées par le Département ont bénéficié d'un contexte réglementaire favorable, grâce à ces mesures de simplification et de régularisation autorisées pour la mise en œuvre rapide et satisfaisante de l'instruction M 52. Ainsi, certains écarts entre l'état de l'actif et l'inventaire, aux causes diverses (non comptabilisation de sorties de véhicules suite à des sinistres¹¹, erreurs ou oublis de comptabilisation ...), ou qui n'ont même pas pu être identifiés précisément¹², ont été apurés par décision du conseil général¹³. Ils pouvaient porter sur des montants significatifs, l'écart entre l'inventaire et l'état de l'actif pouvant représenter, par rapport au montant figurant à l'état de l'actif, 7,1 % pour les véhicules ou encore 27,1 % pour les titres ou valeurs.

Il convient toutefois de souligner qu'en 2004, le comptable n'avait pas produit d'état de l'actif. Et l'état de l'actif à la fin de l'année 2005, qui n'est d'ailleurs pas co-signé par l'ordonnateur, présente un caractère très incomplet : il ne retrace pas toutes les informations requises, à savoir l'identification des numéros d'inventaire et le libellé des biens, l'année d'acquisition, la valeur d'origine ou l'historique de l'immobilisation, le montant cumulé des amortissements, la valeur nette comptable de l'immobilisation. La tenue des fiches d'immobilisation a été abandonnée pendant 12 ans, de 1995 à 2003, puis reprise en 2004 seulement pour la partie dépenses, et interrompue en 2006. La Chambre prend note que, dans sa réponse, l'ordonnateur estime toutefois avoir fourni au comptable tous les éléments nécessaires à la confection de l'état de l'actif pour chacun des exercices 2004 à 2006, dans le cadre de sa contribution à la production de l'état de l'actif pour les exercices considérés et à la mise en œuvre de sa concordance avec l'inventaire.

Si l'inventaire et l'état de l'actif ont des finalités différentes, ils doivent, en toute logique, correspondre. Cette correspondance repose largement sur la qualité des échanges d'informations entre l'ordonnateur, qui est chargé du recensement physique et de l'attribution d'un numéro d'inventaire aux actifs immobilisés, et le payeur départemental, qui est responsable des enregistrements et des ajustements comptables. Malgré les efforts engagés, on ne peut donc se

¹¹ Le Département a précisé qu'il disposait de l'inventaire complet et valorisé de son parc de véhicules, et que l'actif a été mis en concordance avec cet inventaire, lequel correspond désormais à la valeur nette comptable des véhicules en service.

¹² Ainsi, s'agissant des subventions d'équipement versées, l'écart n'a pu être identifié puisque l'amortissement était pratiqué « en masse » sur le montant global des subventions versées au cours d'un exercice. Le Département a reconnu que ces subventions n'étaient effectivement pas individualisées, mais a précisé que toutes étaient amorties sur cinq ans, le stock non identifié devant donc disparaître dans ce délai : les comptes devraient être exacts et détaillés à cette date, soit en 2009.

¹³ Le stock au 1^{er} janvier 2004 est apuré progressivement en fonction de l'année d'acquisition des biens : en 2004, les biens acquis avant le 1^{er} janvier 1999, en 2005, les biens acquis en 1999, et ainsi de suite jusqu'en 2009 pour les biens acquis en 2003. Le montant des apurements est de 63,3 M€ en 2004, et sur le total des années 2004 à 2009, il est de 95,7 M€.

satisfaire d'une production incomplète des états de l'actif, les derniers remontant à l'exercice 1995. Si la mise en concordance de l'état de l'actif et de l'état de l'inventaire 2005 est engagée, elle est donc encore loin d'être totalement réalisée.

III - LA GESTION DES PERSONNELS

La gestion des ressources humaines a récemment fait l'objet d'un effort de modernisation, le Département ayant restructuré ses services à partir de la fin de l'année 2004. Quatre directions générales adjointes ont été créées. L'organigramme comporte notamment une direction des ressources humaines rattachée à la direction générale adjointe de l'administration et des ressources.

3-1 L'ÉVOLUTION GÉNÉRALE DE LA MASSE SALARIALE ET DES EMPLOIS

3-1-1 L'évolution de la masse salariale

L'examen comparatif des budgets primitifs établi par la DGCL fait apparaître, pour 2005, un montant de charges de personnel de 92,7 € par habitant pour la Seine-et-Marne, qui demeure inférieur au taux métropole hors-Paris, qui s'élève à 108,8 €. Toutefois, le poids des dépenses de personnel par rapport aux charges de fonctionnement a augmenté, et n'est désormais plus inférieur à la moyenne nationale. Les données DGCP pour 2005 font apparaître un ratio de frais de personnels/charges de fonctionnement (15,7 %) désormais supérieur à la moyenne (15 %). Cette augmentation de la part des dépenses de personnel s'explique en particulier par l'évolution des rémunérations, et singulièrement des primes. En effet, d'après les données fournies par le bilan social, le montant de la rémunération annuelle brute des agents serait passé, pour les agents présents en décembre, de 351,23 MF (53,54 M€) en 2001 à 76,59 M€ en 2005, soit une augmentation de 43,05 % en quatre ans. Les primes ont elles-mêmes connu une augmentation de 63,3 %, passant de 58,59 MF (8,93 M€) en 2001 à 14,58 M€ en 2005.

L'augmentation de ces charges de 2004 à 2005 est de 10,4 % en Seine-et-Marne, plus forte que celle de la métropole hors-Paris (+ 7,3 %), et est, après les Hauts-de-Seine, la plus élevée d'Ile-de-France. Le Département estime avoir pu conserver en 2005 une politique réaliste de recrutement adaptée aux besoins de ses services, le situant dans une position médiane, tant au niveau régional (sur les huit départements d'Ile-de-France, quatre présentent un montant de dépenses de personnel par habitant supérieur à celui de la Seine-et-Marne) que du point de vue de la comparaison nationale avec les départements les plus peuplés (12 des 20 départements comptant plus d'un million d'habitants présentent un montant de dépenses de personnel par habitant supérieur à celui de la Seine-et-Marne).

3-1-2 L'évolution des effectifs

Les emplois (titulaires et non titulaires occupant un emploi permanent) mentionnés aux rapports sur l'état de la collectivité, qui étaient de 1 764 en 2001, ont été portés à 2 197 en 2005, représentant une augmentation de 433 emplois, soit 24,5 % en quatre ans. Cette croissance concerne les titulaires (347 agents en plus, soit 22,5 %) et plus encore les non-titulaires (de 223 en 2001 à 309 en 2005, soit 38,6 %). La proportion de non-titulaires a été portée de 12,6 % à 14,1 %.

En ce qui concerne les effectifs de non-titulaires, comme la filière technique (+ 67 %), la filière administrative a connu une croissance importante (40 %) : c'est le cas notamment des attachés (17 agents supplémentaires, soit 77 %), alors que les fonctions remplies par ces derniers relèvent normalement de corps de titulaires de la fonction publique territoriale.

3-1-3 La structure de l'effectif

La croissance des effectifs d'agents titulaires de la filière administrative a été de 28,3 %, supérieure à celle du total de l'effectif des titulaires (22,5 %), son poids passant ainsi de 46,4 % à 48,6 %, celui de la filière technique demeurant à 14 %. Dans ces deux filières, le taux d'encadrement a assez nettement progressé puisque les agents titulaires de catégorie A sont passés de 10 % de la filière administrative en 2001 à 12,9 % en 2005, l'évolution étant dans la filière technique de 22,2 % à 28,6 %.

Ce mouvement d'augmentation des effectifs et d'accroissement de la part des agents de catégorie A a contribué au rajeunissement des effectifs, la part des moins de 35 ans évoluant de 27 % en 2001 à 29 % en 2004. Mais, il n'a pas empêché le vieillissement constaté en ce qui concerne les agents de plus de 50 ans, dont la part est passée de 20 à 24 %, et qui ont augmenté de 40,2 %, soit nettement plus que l'effectif total (17,3 %), mais aussi beaucoup plus que l'effectif des moins de 35 ans (+ 24,5 %). Selon le Département, le « creux » constaté dans la pyramide des âges s'expliquerait par le phénomène, propre à la grande couronne parisienne, de retour de nombreux fonctionnaires titularisés, après quelques années de fonction, dans leur région d'origine et de faible mobilité des agents les plus âgés.

Cette caractéristique de la pyramide des âges ne peut manquer d'avoir un effet sur le montant des rémunérations, en raison de l'impact du GVT (glissement vieillesse technicité) sur la masse salariale. Elle pose en outre la question du renouvellement des effectifs et des priorités à dégager dans ce domaine. Elle doit pouvoir aussi être l'occasion à saisir par le département d'envisager la question de la croissance de ses effectifs, compte tenu de sa situation financière et de l'accroissement des dépenses de personnel dans les charges totales au cours des années récentes.

En tout état de cause, une politique de moyen terme anticipant le renouvellement des agents qui partiront en retraite dans les prochaines années serait utile. La refonte récente de l'organigramme et la réorganisation des services, la mise en place ou le renouvellement de nouvelles fonctions et structures (contrôle de gestion, gestion du patrimoine, commande publique...), les transferts de compétences et la modification du poids relatif des différentes missions départementales, l'effet des évolutions démographiques de la population sur l'action départementale, les nouvelles priorités affichées par le conseil général (petite enfance, développement économique, développement durable...), les efforts de productivité et les améliorations de gestion dans de nombreux domaines (schéma informatique, contrôle interne, refontes des procédures, gestion par centres de responsabilité...) devraient être aussi l'occasion de réfléchir à une rationalisation des postes et une nouvelle pondération des effectifs dans le cadre de ces transformations.

Il conviendrait donc que le département dispose d'une vision pluriannuelle des emplois à l'appui de son système de gestion des effectifs. Un dispositif de gestion prévisionnelle des emplois, des compétences et des qualifications n'existe pas sur la période concernée par le contrôle, malgré les changements notables dans la structure de l'effectif, et notamment de la pyramide des âges, et l'impact des divers transferts de compétences liés à la décentralisation. La Chambre prend acte de la mise en place d'un tel dispositif, qui, selon le Département, doit entrer en vigueur en 2008.

3-2 LA GESTION DES EMPLOIS, DES CARRIÈRES ET DES RÉMUNÉRATIONS

3-2-1 La gestion des emplois budgétaires

La comparaison entre les données présentées au bilan social et celles figurant au compte administratif de l'année 2004 fait apparaître un certain nombre de différences concernant le recensement des effectifs, à hauteur au total d'environ 10 % des emplois (2 271 emplois au compte administratif et 2 070 au bilan social). Toutefois, comme l'ont expliqué les services du Département, ces contradictions s'expliquent par le fait qu'il s'agit de données brutes, ne permettant que de comparer des postes budgétaires et des agents, et ne donnant pas une image exacte de la situation. Le total des emplois mentionné au compte administratif prend en effet deux fois en compte les 218 agents non titulaires affectés sur des postes budgétaires (contrats spécifiques, vacance d'emploi...), l'effectif devant ainsi être ramené à 2 053 agents pour établir la comparaison avec le bilan social.

Une présentation aussi complexe de la situation des effectifs ne contribue pas à sa lisibilité. Il est permis en outre de s'interroger sur le mode de gestion contestable que pourrait révéler ce double compte, si les 218 contractuels sur poste budgétaire avaient été recrutés, au moins en partie, sur des postes budgétaires vacants d'agents titulaires. Et cela d'autant que l'on constate une augmentation importante des effectifs réels d'agents non-titulaires et de leur part relative sur la période, et plus récemment un important renouvellement des personnels, qui auraient pu à la fois nécessiter et favoriser une certaine fongibilité dans la gestion des emplois. Le fait que l'on observe une amélioration dans le rapport entre les effectifs pourvus et les effectifs budgétaires¹⁴ ne contredit pas ce constat si, précisément, les emplois budgétaires vacants sont utilisés au maximum pour recruter des agents contractuels, en particulier non-permanents, sur des postes de titulaires non pourvus.

La Chambre rappelle qu'une telle gestion fongible des emplois n'est pas satisfaisante, dès lors non seulement qu'elle porte atteinte à la fiabilité des documents élaborés, et plus généralement de l'information départementale, mais aussi qu'elle ne peut rendre possible une gestion des personnels lisible et fondée sur une évaluation rigoureuse des besoins du Département.

3-2-2 Gestion des carrières : le renouvellement des personnels

En ce qui concerne les recrutements, l'examen des bilans sociaux de 2001 à 2005 montre que, sur la période, les emplois créés et les emplois vacants demeurent principalement pourvus par des agents titulaires de la fonction publique territoriale (347 emplois nouveaux), même si l'effectif des emplois nouveaux de non-titulaires (86 emplois nouveaux) traduit une croissance proportionnellement plus élevée de ces derniers. Toutefois, en 2005, le Département a recruté le même nombre de titulaires que de non-titulaires : les arrivées de fonctionnaires sont de 100 (à comparer à 106 départs), exactement comme les arrivées de non-titulaires sur emploi permanent (100 arrivées, à comparer à 42 départs), 40 de ces agents contractuels étant des assistants socio-éducatifs¹⁵. Même si les recrutements de contractuels sont par nature proportionnellement plus nombreux que ceux de titulaires, les premiers étant embauchés pour une durée limitée et les seconds pour toute une carrière, on constate toutefois, en fin de période, un recours très soutenu à des agents non-titulaires. Cela pourrait avoir pour effet d'accentuer la tendance à l'augmentation de leur proportion parmi les personnels du Département. Le Département indique que le recours au recrutement d'agents contractuels s'explique notamment par les difficultés rencontrées sur des

¹⁴ Le rapport entre les effectifs pourvus et les effectifs budgétaires est passé de 94,4 % en 2000 à 95,7 % en 2005.

¹⁵ En 2001, 113 titulaires et stagiaires avaient été recrutés et 92 non-titulaires

métiers spécifiques, liés à l'exercice de ses compétences (aide sociale à l'enfance, métiers du bâtiment, de la route et de l'aménagement du territoire) et qu'il consacre à ce titre une part importante de son plan de formation aux préparations de concours de la fonction publique territoriale, en complément des actions menées par le CNFPT.

On peut constater l'importance des départs d'agents, titulaires ou contractuels, liés à une démarche professionnelle¹⁶. Parmi les causes de départ d'agents contractuels, pour 40,5 % en 2005 (22,5 % en 2001), il s'agit de démission, la moyenne nationale dans les collectivités locales en 2003 étant nettement plus faible (10,9 %¹⁷). Pour les agents titulaires, les départs vers d'autres collectivités publiques (mutation ou détachement) sont d'un niveau élevé, par rapport aux autres causes de départ (retraite, congé parental...) : 43,4 % en 2005, au lieu de 29,5 % au plan national.

3-2-3 Le régime indemnitaire

La part des rémunérations accessoires dans les rémunérations des titulaires et des non-titulaires a significativement augmenté au cours de la période, passant de 21,1 % en 2001 à 24,2 % en 2005, cette évolution étant plus marquée pour les personnels titulaires, pour lesquels cette part est passée de 20,6 % en 2001 à 24,3 % en 2005. Comme l'indique le Département, ce phénomène s'explique par son souhait d'exploiter toutes les possibilités d'attribution de primes dans un souci de respect de la parité avec l'Etat, mais également du fait de la part croissante des effectifs de la filière technique dans les effectifs mis à disposition des services compte tenu de l'évolution des compétences.

La mise en œuvre du respect du principe de parité des dispositifs indemnitaires avec ceux de l'Etat a amené le Département à procéder à la réforme des régimes indemnitaires, conformément aux décrets du 14 janvier 2002. Le dispositif retenu prévoit une possibilité théorique de modulation significative, mais paraît ne pas avoir doté les services de tous les instruments permettant de disposer de réels critères de mises en œuvre de la modulation.

S'agissant de la filière administrative, plusieurs délibérations du 28 mars 2003 refondent le régime indemnitaire, en créant une indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaire (IFTS), des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) et une indemnité d'administration et de technicité (IAT). Le dispositif mis en place pour les IFTS prévoit une modulation ne pouvant excéder huit fois le taux moyen annuel attaché à la catégorie à laquelle appartient l'agent : ce système rejoint le dispositif prévu par le décret du 16 décembre 2002 applicable aux agents des services déconcentrés de l'Etat, qui ouvre la possibilité de montants individuels ne pouvant dépasser huit fois le montant annuel moyen de la catégorie. Il permet ainsi de mieux prendre en considération la manière de servir des agents, en favorisant une réelle modulation des primes.

Toutefois, l'indemnité est modulée « en fonction de la manière de servir de l'agent, notamment à travers les critères de modulation du régime indemnitaire mis en place au département », les critères retenus étant : « cotation du poste, aptitudes professionnelles et sujétions spécifiques ». L'énoncé de ces critères figure sous le libellé « manière de servir ». Or ces critères ne sont pas définis de telle manière qu'ils prennent en compte réellement le supplément de travail fourni, mentionné aux côtés des sujétions, par le décret du 14 janvier 2002 : la modulation rémunère donc plus un profil de poste et de responsabilité que l'effective manière de servir individuelle de l'agent ; de ce fait elle risque d'être figée dans le temps, sans considération réelle des performances des agents. Enfin, ces critères sont définis de manière trop générale pour constituer un cadre approprié pour une mise en œuvre efficace et harmonieuse.

¹⁶ Données issues du bilan social

¹⁷ Donnée DGCL

Il en est de même pour l'indemnité d'administration et de technicité (IAT), pour laquelle le Département a prévu une marge possible de modulation correspondant au coefficient multiplicateur prévu par le décret, compris entre un et huit et a retenu les mêmes critères de modulation que pour les IFTS. Enfin, le régime mis en place pour les IFTS et les IAT dans les filières administrative, médico-technique, médico-sociale, culturelle et sportive a été étendu par délibération du 20 juin 2003 aux autres filières. Le Département indique qu'une réflexion sera menée en 2008 avec les partenaires sociaux sur des critères communs d'évaluation fondés sur des objectifs et permettant une mesure de la performance collective et individuelle. Cette réforme articulerait différents outils : notation ; régime indemnitaire ; entretien annuel d'évaluation généralisé. L'entretien annuel d'évaluation serait appliqué à l'ensemble de l'encadrement en 2008 et généralisé à tous les agents en 2009.

3-3 LES TRAVAILLEURS HANDICAPÉS

Le nombre de travailleurs handicapés rémunérés par le Département était, selon le bilan social, en 2005, de 30 (27 handicapés COTOREP et trois titulaires d'une allocation temporaire d'invalidité). Le Département a passé en 2005 des marchés avec des établissements de travail protégé pour un montant total de 23 252,25 €, soit 1,6 équivalent bénéficiaire. Le taux d'emploi des travailleurs handicapés est de 1,44 % (soit un total des travailleurs employés et des équivalents bénéficiaires de 31,6, à rapporter à un total d'agents permanents, y compris les travailleurs handicapés, de 2 199). Il s'agit donc d'un taux très inférieur aux 6 % réglementaires.

Ce taux est très inférieur à celui de l'Etat, qui est de 3,66 %, et à celui des autres collectivités locales, qui s'élève à 4,4 %. En outre, il traduit une forte régression de l'effort du Département, qui en 2001 employait 79 travailleurs handicapés (sans passation de marchés avec des ateliers protégés), soit un taux d'emploi de 4,48 %. Si le recensement exhaustif des personnes handicapées peut s'avérer difficile, la proportion étant peut-être en pratique plus élevée, cela ne peut expliquer le taux d'emploi plus faible que la moyenne en Seine-et-Marne, ni l'évolution négative constatée.

Conscient de cette difficulté, le Département vient d'adopter une charte d'accueil et d'intégration des travailleurs handicapés, en accord avec les organisations syndicales, qui doit permettre la mise en œuvre de mesures opérationnelles pour un recrutement accru des travailleurs handicapés.

3-4 LES ABSENCES AU TRAVAIL

Les données fournies par le bilan social sur les journées d'absence mettent en évidence une situation proche de la moyenne des agents des collectivités locales¹⁸ : le nombre moyen de jours d'absence était de 23,1 en 2001 et de 18,5 en 2005, à comparer à une moyenne nationale en 2003 de 20 journées d'absence pour raisons de santé¹⁹. La Chambre relève ainsi la diminution sensible du nombre de journées d'absence par agent sur la période, en particulier en ce qui concerne les non-titulaires, pour lesquels il a été divisé par plus de deux. Elle constate enfin l'écart significatif entre les titulaires et les non-titulaires, plus élevé qu'en moyenne nationale, et qui s'est accru sur la période, passant de 1,73 à 3,1. Pour conforter ces résultats, le département a mis en place un outil de gestion et de suivi du temps de travail permettant un meilleur suivi du présentisme et une gestion pertinente du régime d'horaires variables, ainsi que la possibilité pour les gestionnaires de demander des contrôles médicaux.

¹⁸ Synthèse des bilans sociaux 2003 de la DGCL

¹⁹ Les jours d'absence dénombrés pour la Seine-et-Marne concernent tous des raisons de santé.

3-5 L'AMÉNAGEMENT ET LA RÉDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL

3-5-1 Le dispositif mis en place pour la réduction du temps de travail

La mise en place du processus d'aménagement et de réduction du temps de travail (ARTT) a été précédée d'un diagnostic confié à un cabinet d'études, qui a été mené dans un contexte de changement global, et notamment de restructuration d'un certain nombre de directions. Le rapport de ce cabinet faisait le constat de problèmes : médiocre lisibilité de l'organigramme, absence d'implication des cadres dans la réflexion relative à la mise en œuvre du dispositif à leur endroit, insuffisance de l'encadrement intermédiaire, absence de préoccupation des services en ce qui concerne la territorialisation, nécessité d'une clarification du régime indemnitaire.

En 2001, la durée du travail était de 1 642 heures 30, réparties sur 219 jours, ce qui représentait 37 H 30 hebdomadaire, soit 7 H 30 par jour durant cinq jours par semaine. Les agents bénéficiaient en outre de cinq jours de congés exceptionnels et d'un jour de congé supplémentaire. Le protocole d'accord entre le président du conseil général et les organisations syndicales, applicable au 1^{er} janvier 2002, concerne l'ensemble des personnels titulaires et non-titulaires, les agents détachés ou mis à disposition et les apprentis. Il prévoit un décompte du temps de travail sur la base d'une durée annuelle de travail effectif de 1 600 heures maximum pour les agents à temps complet.

Le système adopté offre plusieurs options aux agents départementaux, à partir de deux options principales : 35 heures par semaine, selon plusieurs modalités possibles²⁰ ou une durée hebdomadaire de 38 heures par semaine, avec 18 jours de congés ARTT.

Avec un temps de travail annuel d'environ 1 550 heures, le contingent assuré par ce dispositif est donc inférieur d'environ 50 heures par rapport au seuil légal annuel²¹.

Dès avant l'entrée en vigueur de la loi du 3 janvier 2001, les agents du conseil général bénéficiaient d'un régime de congés très favorable de 33 jours de congés et deux jours non comptabilisés. Ils ont globalement conservé le bénéfice intégral de ce régime antérieur auquel se sont ajoutés 18 jours de RTT, pour les agents optant pour une semaine de 38 heures, alors que le nombre de jours de RTT ou le nombre de jours de congés annuels auraient dû être revus à la baisse pour que soit respecté le seuil légal. Ainsi, le Département n'a pas validé un régime de travail, mais un régime de congés antérieur à la loi.

Ce dispositif, en réduisant donc de 50 heures par agent la durée du travail en-dessous du seuil légal, représente ainsi en 2005 quelque 100 000 heures de travail non effectuées et prises en charge par le contribuable départemental, ou encore l'équivalent de 64 emplois à temps plein, soit environ la moitié des recrutements opérés dans le cadre de la mise en place de la RTT, qui s'élèvent à 130. En termes de masse salariale, le coût du dispositif peut être évalué à 8 % de celle-ci.

²⁰ Cinq jours de sept heures par jour, quatre journées et demie de huit heures par jour et une demi-journée de trois heures.

²¹ En application des dispositions de l'article 21 de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 modifiant l'article 7 de la loi du 26 janvier 1984, la durée annuelle légale du travail est en effet fixée à 1 607 heures par an. Cette durée de 1 607 heures correspond à un plancher, ainsi qu'il découle de la jurisprudence du Conseil d'Etat (*arrêt « Fédération nationale Interco CFDT - Syndicat, CFDT Interco des Pyrénées Atlantiques »*, 9 octobre 2002).

3-5-2 L'aménagement du temps de travail

Le volet aménagement ne paraît pas avoir fait l'objet de la même attention que celui de la réduction. Malgré la concertation organisée, le processus de mise en place de l'ARTT ne s'est pas accompagné d'une démarche approfondie d'optimisation des services rendus au public, en recherchant notamment des modalités d'organisation du travail concourant à une amélioration du service rendu au public et les modifications organisationnelles qui auraient pu accompagner les 35 heures. Ainsi, le protocole d'accord se limite-t-il au maintien de la possibilité, pour certains agents, de bénéficier d'un système d'horaires variables et à prévoir une étude particulière sur la comptabilisation du temps travaillé. Il ne contient aucune disposition portant par exemple sur l'introduction d'horaires variables permettant d'augmenter l'amplitude d'ouverture des services.

Aucun bilan de l'ARTT n'a été effectué, ce qui ne permet pas de disposer d'une évaluation sectorielle, par structure et par type de fonction du dispositif, et de connaître ses conséquences sur la répartition de la charge de travail au sein des services, ce qui aurait pu être utile pour déterminer les besoins en effectifs pour les années à venir. Un outil de suivi aurait permis un bilan régulier, notamment un logiciel dénombrant les heures effectuées au-delà du temps de travail réglementaire ou un dispositif permettant un bilan actualisé de la réduction du temps de travail des cadres. Enfin, la collectivité ne dispose pas d'un outil de programmation favorisant une projection sur le moyen terme des absences pour ARTT, permettant de prévoir les périodes de sous charge et de surcharge d'activité et de projeter sur un plus long terme l'activité de chacun des services. Le Département indique qu'un outil de gestion prévisionnelle des absences, appelé Chronogestor, est en préparation et permettra aussi une gestion prévisionnelle des plannings et des besoins en effectifs, déclinée par activités au sein des unités de travail.

Ainsi, déterminée à partir d'un quantum illégal, la réduction du temps de travail a supplanté la notion d'aménagement en ce qui concerne la mise en œuvre de l'ARTT.

3-6 LES AVANTAGES EN NATURE

3-6-1 Les avantages en nature logement

Les avantages en nature constituent des prestations fournies gratuitement par l'employeur, ou moyennant une participation de l'agent concerné. Ils entrent dans le calcul des cotisations de sécurité sociale et sont soumis à la contribution sociale généralisée (CSG) et à la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS).

La collectivité a calculé les avantages en nature relatifs au logement selon l'arrêté du 9 janvier 1975 relatif aux avantages en nature en vue du calcul des cotisations de sécurité sociale. Cet avantage est évalué forfaitairement à 20 fois le minimum garanti par mois pour les agents dont la rémunération est inférieure au plafond de la sécurité sociale. Or, en application de l'arrêté du 10 décembre 2002, un nouveau mode de valorisation de cet avantage s'applique depuis le 1^{er} janvier 2003, qui n'a pas été mis en œuvre par la collectivité. Cela a conduit à une sous-évaluation des avantages en nature considérés. Ainsi, par exemple, alors qu'un bulletin de paie mentionne un avantage en nature valorisé annuellement en 2004 pour un montant de 727,20 €, il aurait fallu l'évaluer pour un montant de 1 536 €. Cependant, la Chambre prend acte du fait que la collectivité a pris en considération la nouvelle réglementation lors du contrôle, mais, elle n'a mis en vigueur ce dispositif qu'à partir du 1^{er} janvier 2007, concernant les agents bénéficiant d'une concession de logement par nécessité absolue de service.

3-6-2 Les avantages en nature véhicule

Le parc automobile du Département comprend, au 31 décembre 2005, 455 véhicules dont 121 affectés à la direction des collèges. Les attributions des véhicules de service ont fait l'objet d'une délibération de l'assemblée départementale du 26 juin 1998²². Elle prévoit que, pour certaines fonctions à forte responsabilité ou sujétion²³, l'utilisation des véhicules en-dehors des heures et jours ouvrables est éventuellement autorisée à titre personnel, sous réserve de la déclaration annuelle auprès de l'administration fiscale ; pour d'autres fonctions, l'utilisation dans ces conditions est limitée à la région Ile-de-France²⁴.

Selon les données émanant de la collectivité, tous les véhicules sont déclarés véhicules de service. Les véhicules sont affectés nominativement à des agents avec des statuts variables. Ils semblent tous bénéficier d'une remise à domicile, utilisation autorisée pendant les week-end ou congés.

L'arrêté du 10 février 2006 intègre le règlement d'utilisation des véhicules de service du 15 décembre 2005. Tous les arrêtés individuels concernant les véhicules de service produits par le département mentionnent que l'agent est autorisé à « l'utiliser à titre privé ». Il apparaît, à l'examen des arrêtés individuels, que certaines catégories d'agents bénéficiant de cet avantage ne sont pas soumises à la fiscalisation alors que cette utilisation est considérée comme privative par l'URSSAF. Une mise en conformité avec les modalités de déclaration d'avantages en nature prévues par l'arrêté du 10 décembre 2002 a été entreprise pour la période à compter de 2005. Ce dispositif vise à définir les modalités de cotisations et de charges sociales des agents du département qui sont autorisés à utiliser un véhicule de service avec extension privative. Il convient donc que le Département se conforme à la réglementation applicable depuis le 1er janvier 2003 pour valoriser l'avantage en nature véhicules.

Il n'est pas abusif de requalifier de « véhicules de fonction » l'utilisation de ces véhicules dits « de service », qui font l'objet d'une utilisation privative prévue dans les délibérations et les règlements d'utilisation de véhicules de 2001 et 2005. Si l'on se réfère aux dispositions applicables aux services de l'Etat, contenues dans la circulaire n° 97-4 du 5 mai 1997 du ministère du travail relative aux conditions d'utilisation des véhicules de service, l'usage de ces derniers est strictement réservé aux déplacements découlant des nécessités de service à l'exclusion de toute utilisation à des fins personnelles. Les dérogations à ce principe sont exceptionnelles et ne peuvent concerner que le remisage à domicile. Cette possibilité est subordonnée à une autorisation expresse de l'autorité hiérarchique et engage la responsabilité de l'agent en cas de vol ou de dégradations. La Chambre constate que l'attribution nominative des véhicules, associée au remisage à domicile et à l'utilisation privative, ôte tout sens à la notion de véhicule de service. Elle recommande en conséquence un réexamen de cet usage. En réponse, le Département a rappelé que les véhicules du parc automobile départemental sont bien des véhicules de service dans la mesure où ils ne font en aucun cas l'objet d'une affectation individuelle à des agents, mais que certains des agents appelés à les utiliser disposent, soit d'une utilisation de remisage à leur domicile, soit d'une autorisation d'utilisation à titre privé, en-dehors des heures et jours ouvrables. Cette présentation ne change en rien l'appréciation faite par la Chambre de ce dispositif qui traduit un détournement de procédure d'autant plus critiquable qu'il concerne un nombre élevé d'agents supérieurs.

²² Référencée dans le règlement intérieur du 28 février 2001.

²³ Il s'agit des fonctions suivantes : directeur général des services, directeur de cabinet, directeurs généraux adjoints, directeurs, directeurs adjoints, chef de cabinet, sous-directeurs.

²⁴ Responsable d'UAS, adjoint au sous-directeur des UAS, adjoint au sous-directeur du service social départemental.

Enfin, en ce qui concerne le parc des véhicules, la Chambre prend acte de la mise en place de carnets de bord permettant un meilleur suivi de l'utilisation des véhicules et de l'institution d'un système de fiches de réservation des véhicules, ainsi que de la mise en place récente de tableaux de bord faisant apparaître le coût moyen des dépenses de carburant par véhicule et par direction, le coût moyen d'entretien par véhicule et par direction et le coût des sinistres par direction (distinguant la part département et la part assurances). Elle suggère que ces outils soient systématiquement utilisés pour analyser le coût d'utilisation du véhicule et, plus globalement, pour étudier la pertinence, dans une perspective d'économie de moyens, d'un éventuel recours à la location.

IV – LE CONTRÔLE DE GESTION ET L'AUDIT INTERNE

4-1 LE CONTRÔLE DE GESTION

4-1-1 L'absence d'un dispositif de contrôle de gestion organisé

La fonction d'audit interne et de contrôle de gestion est constituée par l'ensemble des moyens susceptibles d'être mis en œuvre par la collectivité, afin de maîtriser les risques inhérents à sa gestion, ces moyens recouvrant l'organisation et les procédures dont elle s'est dotée dans ses différents domaines d'activité.

Bien que se situant au 12^{ème} rang des départements français en termes de population et au 17^{ème} rang en ce qui concerne le montant des dépenses réelles totales (940,6 M€ en 2005), le Département de Seine-et-Marne ne dispose pas d'un service de contrôle de gestion ni de services d'audit interne. Il existe seulement une cellule dédiée au contrôle des principaux satellites départementaux, créée en 2004 au sein de la direction des finances. Mais sa mise en place est consécutive à un audit ponctuel, juridique et financier, des relations entre certaines associations et le département, qui relève donc du contrôle externe.

Consciente de la nécessité de pallier ce manque et d'organiser les outils de gestion, de contrôle et de pilotage, la direction générale a engagé une réflexion portant sur la définition des objectifs et le périmètre de la fonction, qui devrait déboucher sur le lancement d'une étude destinée à fournir différents scénarios, notamment d'organisation et de moyens.

Certaines directions ont cependant déjà mis en place, de manière autonome et éclatée, des outils et des pratiques propres, plus ou moins développés, qui relèvent directement ou indirectement d'une logique de pilotage. Des aspects de la fonction de contrôle de gestion sont assurés dans certaines structures de l'administration départementale, notamment à la direction des finances et, plus récemment, à la direction générale adjointe de la solidarité (DGAS).

4-1-2 La détermination des objectifs de la collectivité et leur mise en œuvre par les services

La collectivité s'appuie sur la programmation budgétaire pour fournir un cadre opérationnel à l'action des services. Depuis 2004, ses objectifs généraux sont en effet définis et formalisés au sein d'un document intitulé « *Orientations politiques de l'action départementale* », qui présente, sous forme de fiches par domaine de politique publique, le « bleu », les objectifs politiques déclinés en fonction de leur horizon temporel - les priorités, les trois années à venir, les objectifs à plus long terme - : 16 domaines de politiques publiques ont été identifiés, qui couvrent l'ensemble des compétences et donc le champ d'intervention de tous les services départementaux. A partir de ces

« bleus », est élaboré le « plan d'action de l'administration » (PAA), qui décline les objectifs politiques en objectifs opérationnels et définit les échéances et indicateurs de résultat. Le PAA est élaboré par les directions, et mis à jour selon une procédure mise en place par la direction générale.

La démarche d'élaboration du PAA est fondée sur le principe de l'association, au sein de chaque direction, des différents niveaux de responsabilité à l'élaboration des objectifs opérationnels, à partir des orientations définies par les élus. Elle a été formalisée par la direction générale au sein d'un guide de procédure, mis à disposition de l'ensemble des agents départementaux via le portail intranet. En outre, certaines directions ont mis en place une version opérationnelle des objectifs : la DGAS réalise ainsi un plan d'action, qui décline les bleus et le PAA en actions précises.

Ainsi, si la démarche de définition et d'actualisation du PAA est portée de manière transversale, le suivi de la mise en oeuvre des objectifs est avant tout réalisé en fonction des pratiques de chacun et, à défaut d'une organisation centralisée des fonctions de pilotage et de contrôle de gestion, au niveau de la direction et parfois de la DGA. Aucun dispositif n'est prévu pour dresser un bilan annuel de la mise en oeuvre des PAA et il n'est pas prévu d'évaluation, pas plus quantitative que qualitative, des actions programmées. En outre, il ne s'agit pas d'une contractualisation entre la direction générale et les services concernés, auxquels seraient assignés des objectifs opérationnels mobilisateurs. Il s'agit encore moins de contrats d'objectifs et de moyens qui permettraient de mesurer l'adéquation des moyens que la collectivité consacre à ses missions.

Si le dispositif correspond à une démarche de programmation transversale, il n'existe pas en revanche de lien réel entre le processus budgétaire et l'évaluation des résultats. En effet, la procédure de préparation budgétaire ne prend qu'indirectement en compte les indicateurs de gestion : si les objectifs définis par le PAA servent de support à l'élaboration des prévisions budgétaires pour chaque direction, l'attribution des enveloppes au cours des arbitrages n'est pas conditionnée par l'atteinte des résultats. Il n'apparaît pas non plus qu'il existe un réel système de responsabilité : si le PAA constitue un cadre d'action, il n'est pas accompagné de mesures incitatives ou coercitives visant à assurer le respect des objectifs fixés.

4-2 LE PILOTAGE DE LA GESTION

4-2-1 Une mise en place d'outils de pilotage résultant d'initiatives dispersées

Des pratiques de pilotage de la gestion et de l'activité sont recensées dans plusieurs services départementaux. La plupart des directions ont ainsi mis en place, en interne, des tableaux de bord d'activité et/ou de gestion, qui confirment le caractère compartimenté des initiatives.

Certaines directions ont organisé et identifié, en interne, une fonction de contrôle de gestion comme pivot de l'élaboration et de l'animation du système d'information. C'est notamment le cas de la DGAS, qui dispose d'un contrôleur de gestion rattaché au DGA, qui coordonne et anime un réseau de correspondants dans l'ensemble des directions de la DGAS. Son activité consiste également à compiler les informations au sein d'un tableau de bord mensuel de la DGA, qui fait l'objet de réunions de reporting en interne ainsi que d'une diffusion à la direction générale.

Le renforcement des pratiques actuelles en matière de pilotage a même pu amener à la création de postes de contrôleur de gestion spécifiques. C'est le cas de la direction de l'éducation, de l'enseignement supérieur et de la formation (DEESF), qui, après avoir mis en place des tableaux de bord d'activité, a recruté en 2006 un contrôleur de gestion dans le cadre de sa réorganisation.

4-2-2 Les tableaux de bord

Si certains services du Département ont élaboré des tableaux de bord, en l'absence d'une organisation structurée des fonctions de contrôle de gestion, leur forme et leur contenu sont divers. Dans certains cas, ils intègrent des indicateurs d'objectifs, dans d'autres des seuils d'alerte. L'exploitation des informations issues des tableaux de bord est très variable d'une direction à l'autre. Mais il n'existe pas d'outils transversaux de pilotage de type « tableaux de bord de direction générale » portant sur des indicateurs synthétiques de gestion et d'activité, même si la DGAR a mis en place un bulletin mensuel interne relatif au suivi de l'avancée des PAA, qui présente une série d'indicateurs synthétiques de l'activité des directions concernées.

D'autres directions se sont appuyées sur leurs ressources internes pour développer des outils de pilotage : les différents services de la direction de l'administration générale (DAG) ou de la direction des finances (DF) produisent ainsi des tableaux de bord développés sur Excel, pour permettre le suivi de leur activité. La direction de l'insertion et de l'habitat (DIH) a également mis en place une « feuille de route », actualisée chaque semaine, qui permet le suivi de la réalisation des objectifs, et produit des tableaux de bord d'activité sur les volets insertion et logement.

Les tableaux de bord examinés dans le cadre du contrôle sont généralement complets, d'une présentation claire et accessible, soulignés par des indicateurs visuels ou des graphiques qui aident à la compréhension des évolutions présentées. Les commentaires sont précis et intelligibles.

De façon générale, l'absence d'un contrôle de gestion central ne permet pas de disposer d'un outil de pilotage harmonisé et cohérent, tant dans sa forme que dans la méthodologie de mise en œuvre. Les pratiques des directions demeurent avant tout à vocation interne, et sont fondées sur des systèmes d'information et des méthodes de compilation et d'analyse des données très divers. En conséquence, la qualité du reporting et de l'utilisation qui en est faite est fonction des usages en cours au sein de chaque direction.

4-2-3 Le système de comptabilité analytique

Corollaire de l'absence de contrôle de gestion global et transversal, l'absence de comptabilité d'analyse des coûts ne permet pas au département d'optimiser l'allocation des moyens humains et financiers.

Le Département a renoncé à la mise en place d'une comptabilité analytique " permanente " et systématisée au motif de l'importance de son périmètre d'action - qui nécessiterait de définir de très nombreuses clés de répartition, et dont l'évolution constante rendrait difficile une mise à jour automatisée et fiable des informations -, considérant que des coûts complets peuvent être reconstitués a posteriori au gré des besoins, pour certaines politiques ou certaines actions. En revanche, le système d'information, financier est structuré en politique - programme - opération, qui constitue non seulement le mode de présentation des décisions budgétaires, mais également celui de gestion des crédits par les services.

La Chambre souligne toutefois que la taille de la collectivité permet la mise en place d'un tel dispositif, dont se sont dotés des départements de taille beaucoup plus réduite que la Seine-et-Marne comme de taille plus importante. Cette situation constitue un frein à la connaissance précise du coût des services et des actions de la collectivité. Il serait donc intéressant de procéder à une étude relative à une comptabilité analytique et à un suivi des coûts par services et directions, permettant au Département de se doter d'outils rendant possibles des analyses de coûts et favorisant la réallocation des charges indirectes, par le biais d'unité d'œuvre, pour analyser ses politiques.

Il pourrait sans doute à cet effet utiliser le progiciel de gestion dont il est déjà doté, et qui intègre un certain nombre de modules concernant la gestion et les simulations budgétaires, la consolidation comptable, la gestion des programmes et des opérations, la gestion physique du patrimoine... Ce progiciel comporte un module de comptabilité analytique, dont la mise en place effective permet d'établir de manière exhaustive la ventilation des coûts dans des domaines tels que les télécommunications, les assurances, l'immobilier ou le personnel. En tout état de cause, il est souhaitable que la collectivité se dote d'une information sur les coûts et rendements des services, lui permettant de faire des choix en toute connaissance de cause et en déterminant ce qu'ils peuvent induire en termes budgétaires.

4-3 L'AUDIT INTERNE

4-3-1 L'absence de service d'audit interne

Il n'existe pas de service d'audit interne centralisé au sein de l'administration départementale. Il n'existe pas plus de comité chargé de cette question et qui se réunirait périodiquement. La DGAS a mis en place, en fonction centrale, un service « Méthodes et pratiques », chargé notamment de la mission de formalisation et d'actualisation des procédures. Là encore, l'audit interne est une démarche peu développée, laissée à l'initiative de chaque direction.

Au niveau central, la fonction d'audit est donc entièrement externalisée lorsque, ponctuellement, le conseil général éprouve le besoin de commander une étude. Les audits réalisés ont généralement porté sur l'organisation, parfois sur la mise en place de procédures, mais également ces dernières années sur l'impact organisationnel et financier des transferts de compétences liés à la mise en œuvre de la décentralisation. Les deux principaux secteurs « à risque » ayant fait l'objet d'audits externes au cours de la période sont les satellites ainsi que les conséquences de la décentralisation.

4-3-2 Le suivi des audits

Le suivi des audits n'est pas toujours organisé. La collectivité ne dispose pas de dossiers permanents tenus à jour. De même, elle ne s'est pas dotée de tableaux de bord de l'exécution des audits, qui permettraient d'en suivre la mise en œuvre en procédant à un suivi de l'entité concernée, du temps passé, des diligences effectuées etc. Il n'a pas non plus été déterminé qui est en charge de la mise en œuvre des recommandations et selon quelles modalités.

Dès lors qu'il n'existe pas de dispositif de suivi des audits, celui-ci est assuré au cas par cas. En fait, un seul audit, celui consacré aux satellites, réalisé fin 2005, a donné lieu à l'organisation d'un suivi structuré et approfondi, la mise en œuvre des recommandations ayant fait l'objet de la constitution de groupes de travail présidés par le vice-président chargé des finances et le directeur général des services, ainsi que d'un tableau de bord de suivi piloté par la direction générale.

A la suite de cet audit, le Département a mis en place un comité de suivi de l'audit « satellites », présidé par le président du conseil général, la date du 31 décembre 2006 étant fixée comme l'échéance pour la mise en place des modifications propres à chaque structure. La plupart des observations de l'audit ont donné lieu à des modifications structurelles engagées ou en préparation.

4-4 LES PROJETS DE LA COLLECTIVITÉ EN MATIÈRE D'AUDIT INTERNE ET DE CONTRÔLE DE GESTION

Une réflexion est en cours depuis 2004 pour la mise en place d'un contrôle de gestion au sein des services départementaux. L'objectif est de développer et d'organiser le contrôle de gestion et le contrôle externe, en considérant que l'audit interne et l'inspection générale, si besoin était, peuvent, le cas échéant, être le fait de prestataires, et que l'évaluation des politiques publiques pourrait constituer une étape ultérieure de la démarche en cours. Considérant que dans les autres collectivités, les structures chargées du contrôle de gestion ou du contrôle externe sont, le plus souvent, placées auprès du directeur général des services ou à la direction financière, le schéma proposé en 2004 repose sur ce modèle. Toutefois, dans le dispositif retenu en 2006, c'est à la direction des finances qu'il a semblé le plus opportun de constituer cette nouvelle structure.

Quelle que soit la structuration retenue pour le contrôle de gestion, il conviendrait de mettre en place un système qui corrige les principaux défauts des initiatives prises jusqu'à présent : leur caractère isolé et cloisonné, reposant sur une motivation personnelle des responsables et non sur une politique globale du conseil général en la matière ; le caractère disproportionné des thèmes choisis, certaines directions s'étant attaché au suivi d'actions ou procédures parfois relativement secondaires alors que des domaines essentiels étaient laissés de côté ; l'hétérogénéité des processus d'évaluation. En effet, les instruments de gestion mis en place ne permettent pas encore suffisamment d'apprécier de manière rigoureuse l'efficacité et l'efficience des politiques départementales en comparant leurs résultats et leur impact aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre.

C'est pourquoi il importerait que la structure chargée du contrôle de gestion soit transversale et ouverte sur l'ensemble des domaines d'activité du Département. Le Département indique qu'un dispositif a été soumis à l'avis du comité technique paritaire du 13 décembre 2007, créant une direction du contrôle de gestion, comprenant cinq agents et un contrôle externe. Ce dispositif s'appuiera également sur un réseau d'interlocuteurs au sein des différentes directions et sur le groupe des contrôleurs de gestion qui demeureront dans l'organigramme des directions : il permettra ainsi, selon le Département, de concilier un pilotage global et un fonctionnement en transversalité.

V - LA MESURE DE L'EFFICACITÉ DES POLITIQUES D'ACTION SOCIALE : LES PERSONNES ÂGÉES ET LE RMI

Plus du tiers des agents du département est consacré à la mise en œuvre de ses politiques sociales. En effet, en 2001, l'effectif de la filière sociale et médico-sociale était de 556 agents titulaires, soit 35,6 % de l'effectif de titulaires du département, contre une moyenne pour la France de 33,2 %. La proportion est de 35,1 % en 2005.

Parmi les dépenses réelles de fonctionnement, les dépenses d'aide sociale²⁵ ont augmenté de 70,6 % sur la période 2000-2005, avec une accélération en fin de période (croissance de 18,12 % entre 2003 et 2004 et de 13,4 % entre 2004 et 2005, contre 27,35 % entre 2000 et 2003). Deux réformes majeures ont pesé sur ce mouvement : la création de l'APA et la forte augmentation du nombre de ses bénéficiaires dès 2002 d'une part, et la décentralisation du RMI à partir de 2004 d'autre part, les départements ayant désormais à leur charge la gestion et le financement de

²⁵ Données DGCI : action sociale, RMI et APA.

l'allocation, dont la responsabilité relevait auparavant de l'Etat. Comparée à d'autres départements, la dépense d'aide sociale demeure relativement contenue : en 2005, elle représente 310,9 € par habitant, soit, après les Yvelines, la moins élevée de la région, la moyenne de métropole (hors Paris) étant de 398,3 €.

La part des dépenses indirectes d'aide sociale par rapport aux dépenses directes, qui met en évidence les frais de structure, est restée stable, passant de 18,9 % en 2001 à 19,3 % en 2002 et 18,4 % en 2003. Elle est toutefois nettement plus élevée que celle de la moyenne de la métropole hors-Paris, qui est de 13 % en 2003. Cette donnée justifie l'examen des conditions de gestion des deux prestations principales gérées par le Département, RMI et APA, notamment en ce qui concerne l'adéquation des moyens aux résultats dans ce domaine.

5-1 L'ÉVALUATION DE L'ACTION EN FAVEUR DES PERSONNES ÂGÉES

5-1-1 Les moyens de financement dont dispose le Département

La Seine-et-Marne dispose, pour des raisons démographiques et fiscales, de marges de manœuvre moins étroites que d'autres départements en ce qui concerne la gestion de l'APA. Cela se traduit par la mise en œuvre des critères de soutien financier de l'Etat dans ce domaine. Le concours de l'Etat²⁶ s'est élevé en 2002 à 4,30 M€, puis à 11,79 M€ en 2003 et 9,26 M€ en 2004. Le taux de couverture des dépenses d'APA²⁷ a fortement diminué sur la période : il a été respectivement sur ces trois années de 50,0 %, 45,4 % et 30,7 %, pour devenir en 2004 moins favorable que le taux moyen national (respectivement 43,0 %, 41,3 % et 36,9 %).

La diminution du concours APA entre 2003 et 2004 résulte d'une réduction du poids relatif de la Seine-et-Marne dans le calcul du montant du concours versé à l'ensemble des départements. Deux paramètres expliquent cette baisse. D'une part, l'évolution de la population de plus de 75 ans : en Seine-et-Marne, la population de plus de 75 ans diminue de 1,2 % entre 1999 et 2003 alors qu'au plan national, cette même population voit sa proportion augmenter de 2,6 % entre ces deux dates. D'autre part, le potentiel fiscal : celui de la Seine-et-Marne augmente de 7,2 % entre 2002 (données utilisées pour le calcul du concours APA 2003) et 2003 (concours APA 2004), alors qu'il n'augmente que de 6,7 % au niveau national.

5-1-2 La démarche de planification et de programmation

Cette démarche a souffert d'une absence de continuité et de suivi dans la programmation départementale, alors que les schémas gérontologiques constituent un outil essentiel d'évaluation des besoins et de connaissance de l'activité des différents services concernés, mais aussi de mesure des procédures et des dispositifs mis en œuvre. Or, le Département de Seine-et-Marne a adopté un schéma départemental pour les personnes âgées en mars 1995, portant sur la période 1995-1999, mais ne l'a pas actualisé par la suite. Il a fallu attendre septembre 2006 pour que le conseil général se dote d'un nouveau schéma départemental, à partir d'une réflexion débutée en mars 2005, et portant sur la période 2006-2011.

²⁶ Ce concours est assuré par le Fonds de financement de l'APA (FFAPA), fondu en 2004 dans la nouvelle Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).

²⁷ Ce taux mesure la part allouée par le concours national sur les dépenses départementales d'APA.

Cette parenthèse dans l'action planifiée du département peut s'expliquer en partie par les difficultés liées à la succession de réformes que les départements ont dû mettre en œuvre, dans ce domaine, avec une certaine précipitation durant cette période. Il n'en demeure pas moins qu'elle a empêché que ce document puisse constituer un outil efficace : lorsqu'un département renouvelle son schéma, le bilan du schéma précédent doit, comme le souligne la Cour des comptes « servir de base pour l'évaluation des besoins à retenir pour le schéma suivant », ce qui n'a pas été le cas.

L'un des facteurs probables de l'absence de dynamique et de suivi, qui auraient pu permettre la structuration d'une politique en faveur des personnes âgées, est que le schéma 1995-1999 ne permet pas de dispositif de suivi ni d'outil de pilotage élaboré : il ne mentionne ni structure d'examen régulier de la mise en œuvre du schéma ni tableaux de bord de suivi et ne fixe aucune échéance d'examen régulier du bilan des actions mises en œuvre. Le chapitre 4 consacré à « la cohésion et la coordination du dispositif départemental » pose en particulier des questions sur les contraintes et les difficultés de la coordination des acteurs sans apporter de réponse, ce qui n'est pas la fonction d'un tel document d'orientation et de planification.

En revanche, et paradoxalement, le document se montre plus normatif dans des domaines qui ne relèvent pas de son ressort : ainsi définit-il des taux d'encadrement selon les établissements hébergeant des personnes âgées dépendantes, prévoyant pour les établissements de plus de 20 lits un ratio global de 0,40. Ce ratio se décompose entre 0,27 pour le forfait hébergement et 0,13 pour le forfait soins : or ce dernier dépend entièrement du financement par l'assurance maladie - lui-même déterminé par des crédits annuels issus d'une enveloppe nationale - et ne peut donc engager le Département. Il s'agit ainsi d'un encadrement normatif en fait sans portée, mais qui peut exposer les porteurs de projets de nouveaux établissements à se référer à une norme dont la collectivité n'a que très partiellement la maîtrise de la mise en œuvre.

5-1-3 Les caractéristiques du schéma départemental de 2006

Le schéma de 2006 fixe six grandes orientations : renforcer le soutien à domicile et développer l'emploi durable et qualifié ; développer et structurer la coordination des actions et des intervenants ; promouvoir la bientraitance ; optimiser l'accueil en établissement ; favoriser la prévention et la promotion de la santé ; soutenir les pratiques innovantes. Les six grandes orientations sont déclinées en 30 programmes d'action, lesquels sont présentés en définissant pour chacun d'entre eux : un objectif opérationnel ; les moyens affectés ; un ou plusieurs pilotes (généralement le conseil général seul ou avec un ou deux autres pilotes institutionnels) ; les partenaires ; le résultat attendu (quantifié pour deux actions seulement) ; le calendrier et enfin les critères de l'évaluation, généralement définis sur la base de l'évolution quantitative d'un indicateur.

Le schéma est assez sommaire en ce qui concerne les modalités opérationnelles de suivi, et notamment la coordination des acteurs, présentant en moins d'une page le dispositif suivant : mise en place d'un comité de pilotage, chargé du suivi des actions entreprises et du respect des orientations retenues ; organisation d'une manifestation publique annuelle explicitant les évolutions de l'année écoulée et les perspectives ; bilan à mi-parcours de l'état d'avancement des mesures prévues par le schéma ; mise en place d'outils permettant d'intégrer en temps réel toutes les évolutions.

La quantification des objectifs est parfois insuffisamment rigoureuse. Ainsi, les places d'accueil de jour et d'hébergement temporaire sont mal identifiées, le schéma n'évaluant pas précisément le nombre des places alors qu'il prévoit une action n° 18 « promouvoir les modes d'accueil alternatifs » sur la base du constat d'une « carence en modes d'accueil alternatifs de jour, de nuit,

temporaire ». Cela est d'autant plus paradoxal que le schéma affirme en orientation n° 1 le renforcement du soutien à domicile - que ce type d'accueil permet de favoriser - et que l'accueil en établissement (orientation n° 4) fixe au contraire un objectif quantitatif de créations d'au moins 400 lits supplémentaires sur cinq ans : la précision des actions paraît ainsi inversement prioritaire par rapport à l'affichage des orientations du schéma.

Cela résulte du fait que cette orientation ne repose pas en amont sur un diagnostic suffisant des besoins en modes d'accueil alternatifs, et plus largement d'équilibre à trouver entre hébergement en établissement et maintien à domicile, qui constitue pourtant l'élément-clé de la prise en charge des personnes âgées dépendantes. Le Département explique avoir disposé de peu d'éléments de la part des promoteurs de projets pour définir un taux cible pour ce type d'équipement, en raison notamment des incertitudes liées au financement de la partie soins. Dans le courant de l'année 2007, le Département a diligenté une étude permettant de déterminer les secteurs géographiques où le besoin est le moins bien satisfait, recenser les problèmes rencontrés, notamment de transports, et mieux appréhender l'adaptation des établissements d'accueil en fonction des besoins ainsi définis et du type de public accueilli.

Si l'élaboration du schéma s'est appuyée sur une préparation concertée qui a débuté en mars 2005, complétée par un travail en cinq ateliers thématiques, le schéma reporte en fait à la période de sa mise en œuvre la réalisation d'une étude des besoins en modes d'accueil alternatifs, ainsi que la définition des zones géographiques concernées : la méthode de fixation d'un objectif quantitatif se limite aux places en établissements classiques alors que la question des places d'accueil supposait un exercice de programmation portant sur tous les modes d'hébergement.

Dès lors que l'évaluation mentionne des besoins, la pondération domicile-établissement et la structuration de l'offre constituent les axes centraux d'une politique départementale en faveur des personnes âgées ; or les insuffisances et les contradictions constatées affaiblissent l'action concrète de la collectivité dans ce domaine.

5-1-4 Les spécificités de l'aide à domicile

La faiblesse de l'aide à domicile n'est pas analysée par le Département, alors qu'il fait de ce mode de prise en charge un axe prioritaire de son action, sans l'assortir d'objectifs quantitatifs précis. Or la population dépendante à domicile est nettement moins élevée qu'en moyenne nationale : 51 %, contre 49 % en établissement (moyenne nationale : 59 %, contre 41 % en établissement). Le département impute la faible proportion de l'APA à domicile à une certaine réticence culturelle des personnes âgées vivant à domicile en milieu rural à solliciter la prestation, notamment en raison de leur méconnaissance de l'abandon du dispositif du recours sur succession.

En outre, la population dont la dépendance est la plus lourde (GIR 1 et 2²⁸) se situe, au 31 décembre 2005, à 32 % du nombre d'allocataires de l'APA à domicile dans le Département. Cette proportion est très supérieure à la moyenne nationale (22 % au 31 décembre 2005²⁹). On peut s'interroger sur le point de savoir si cette sur-représentation des allocataires de l'APA à domicile dans les groupes les plus dépendants ne traduit pas une propension des équipes médico-sociales du département à surestimer le niveau de dépendance des personnes ou bien s'il résulte d'une démarche gestionnaire globale. Le Département estime que le travail de ces équipes, se

²⁸ Le GIR (groupe iso-ressources) sert à évaluer la dépendance d'une personne selon la grille nationale AGGIR. Il permet de classer les individus en six groupes de dépendance.

²⁹ Chiffres DREES : *Etudes et Résultats* n° 477

fondant sur des critères strictement objectifs, ne peut pas aboutir à une surévaluation du niveau de dépendance des personnes âgées.

Malgré cette forte représentation des GIR 1 et 2, la Seine-et-Marne est, parmi les départements d'Ile-de-France pour lesquels ces données comparatives sont disponibles, celui où, au 30 juin 2005, le montant moyen total par bénéficiaire à domicile³⁰ est le plus faible, s'élevant à 30 €, à comparer à une moyenne régionale de 454 €³¹. En dépit d'une augmentation significative du montant moyen entre 2005 et 2006, la Seine-et-Marne demeure nettement le département dans lequel ce montant est le plus faible en 2006, avec 203 € contre 507 € en moyenne régionale et 476 € en moyenne nationale. La spécificité marquée de la Seine-et-Marne résulte probablement en grande partie des choix effectués par le conseil général dans le cadre de la mise en œuvre des mesures prévues par la loi du 31 mars 2003. Après la mise en œuvre par le Département des barèmes d'avril 2003 intégrant la participation financière des bénéficiaires de l'APA à domicile, la part des bénéficiaires relevant de ces nouveaux barèmes a doublé entre 2003 et 2004, diminuant de fait le montant de l'APA. Les procédures mises en œuvre (paiement sur factures ou dotations des services d'aide à domicile avec accord des bénéficiaires, contrôle de l'effectivité en lien avec l'URSSAF) traduisent la volonté d'une gestion rigoureuse du dispositif.

5-1-5 Les dispositifs de suivi

Dans trois domaines examinés par la Chambre, les dispositifs de suivi auraient justifié une organisation plus performante.

En premier lieu, en ce qui concerne les recours sur succession, les services du Département ne disposent pas d'un indicateur permettant de connaître par année, de 1997 à 2002 (avant la modification du dispositif), le nombre de dossiers en cours et donc l'évolution et la tendance. Ils indiquent seulement que 1 341 dossiers sont en cours d'instruction au service du contentieux de l'aide sociale et comptabilisent le nombre de dossiers par année d'ouverture de la succession. Depuis la mise en place d'un nouveau logiciel de gestion en 2002, la cellule du contentieux est mieux à même d'assurer un suivi de dossiers, et notamment l'évolution des taux de récupération.

Par ailleurs, la gestion du coût de régularisation des dossiers dans le cadre de l'allocation d'une APA provisoire³² supposait une méthodologie plus élaborée. Il convient de déterminer si les délais d'instruction des dossiers de demande d'APA dépassaient deux mois, et, dans ce cas, quel avait été le montant des versements accordés au-delà du montant calculé lors de la régularisation des dossiers, et enfin si le Département avait rencontré des difficultés pour recouvrer les sommes indûment versées. Il apparaît que le département a fait le choix de ne pas procéder à un recouvrement de toutes les sommes indûment versées. Mais surtout, il n'a pas élaboré de méthode permettant de connaître l'état de la situation, sur la base notamment de tableaux de bord : le

³⁰ Référence pour les montants moyens ci-après : base DREES au 30 novembre 2006, pour les dates du 30 juin des années 2005 et 2006.

³¹ Pour chaque GIR, le montant maximal du plan d'aide fait l'objet d'un barème, arrêté au niveau national. L'APA versée par le conseil général correspond au montant du plan d'aide établi par l'équipe médico-sociale et effectivement utilisé par le bénéficiaire, diminué d'une participation éventuelle laissée à sa charge en fonction de ses revenus.

³² L'article L. 232-14 du code de l'action sociale et des familles prévoit que « le président du conseil général dispose d'un délai de deux mois à compter de la date du dépôt du dossier de demande complet pour notifier au bénéficiaire sa décision relative à l'allocation personnalisée d'autonomie. Au terme de ce délai, à défaut d'une notification, l'allocation personnalisée d'autonomie est réputée accordée pour un montant forfaitaire fixé par décret (...) jusqu'à ce

département n'a pu identifier les trop perçus et certains dossiers ont fait l'objet d'une récupération, mais sans qu'il ait été possible d'établir un chiffrage. L'insuffisance de ce dispositif d'information ne met pas, a fortiori, le Département en mesure de disposer d'une évaluation rigoureuse des délais de récupération et d'en connaître l'impact sur la trésorerie. Le Département a répondu qu'il a toutefois analysé les situations à l'issue de l'année d'attribution et indiqué que l'avance versée jusqu'à décision sur le fond a été imputée sur les montants de l'APA versés ultérieurement. Cette réponse n'a pas été étayée.

Enfin le système d'évaluation pour le maintien à domicile s'avère assez fruste. Le Département n'a pas mis en place de dispositif permettant d'évaluer l'efficacité des prestations offertes au domicile. Il limite son action à réagir à des courriers de bénéficiaires mécontents de services d'aide à domicile. De même ne procède-t-il à aucune enquête de satisfaction, considérant qu'elles sont, aux termes de la loi du 2 janvier 2002, de la seule responsabilité des établissements et services d'aide à domicile. Il convient de souligner toutefois que le schéma 2006-2011 prévoit de renforcer la réalisation des contrôles de qualité des interventions, en s'appuyant sur le cahier des charges prévu par le décret n° 2007-975 du 15 mai 2007.

5-2 L'ÉVALUATION DES DISPOSITIFS MIS EN ŒUVRE DANS LE DOMAINE DU RMI

5-2-1 Les caractéristiques démographiques et financières

L'examen de l'organisation du Département et de l'évaluation interne de son action dans la gestion du RMI couvre une période au cours de laquelle ses attributions dans ce domaine ont été profondément modifiées, à la suite du transfert de l'intégralité de la mise en œuvre du RMI aux départements par la loi du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de RMI et créant un revenu minimum d'activité (RMA).

Les dépenses de RMI représentent 67,51 M€ en 2005³³, soit 10,3 % des dépenses réelles de fonctionnement, taux le plus faible des départements de la région Ile-de-France, et nettement en-deçà du taux métropole (15,4 %). Cette part relativement modeste des dépenses consacrées au RMI s'explique largement par des facteurs quantitatifs, tenant à la population concernée (2003) : le nombre d'allocataires du RMI pour 1 000 personnes de 20 à 59 ans est de 15,7 en Seine-et-Marne pour un taux de 29,8 au plan régional et 30,87 pour la France métropolitaine³⁴. Si l'on considère la part de la population vivant dans un foyer RMI, la Seine-et-Marne affiche un taux de 1,76, soit, après les Yvelines (1,35), le taux le plus faible de la région (moyenne Ile-de-France : 3,02 et moyenne France : 3,24)³⁵.

Toutefois, il apparaît que la gestion administrative du dispositif d'insertion représente un poids important, comme le montre l'examen des frais de structure. La circulaire DIRMI du 27 mars 1993 estime, à titre indicatif, que les dépenses de structure correspondant aux actions d'insertion ne devaient pas excéder 10 % des crédits de l'obligation du Département. En Seine-et-Marne, ces frais sont passés de 29,32 % en 2000 (1,857 M€) à 35,43 % en 2003 (2,955 M€), soit un taux particulièrement élevé et en progression de 59,1 %. Ils augmentent plus rapidement que le total des dépenses du chapitre 959 relatif à l'insertion (qui augmente de 31,7 %). Ces données confirment et même amplifient celles relatives au rapport entre les dépenses indirectes et le total des dépenses du chapitre 959, ce ratio évoluant de 26,06 % en 2000 à 31,45 % en 2003.

³³ Données DGCL

³⁴ Données DRASS-CAF-MSA

³⁵ Sources : CAF en Ile-de-France

5-2-2 La périodicité et l'élaboration du plan départemental d'insertion (PDI)

L'article 36 de la loi du 1^{er} décembre 1988 prévoit que le PDI est adopté chaque année par le conseil général avant le 31 mars de l'année en cours. Au cours de la période d'examen, trois programmes départementaux d'insertion (PDI) et un avenant ont été adoptés : en juin 1999, pour la période 1999-2000 ; en juillet 2001 pour la période 2001-2002, suivi d'un avenant concernant l'année 2003 ; en mars 2004, pour l'année 2004.

Le PDI de 1999-2000 comporte une évaluation du dispositif pour l'année 1998 et présente des projets d'action dans les quatre domaines classiques d'intervention : l'insertion professionnelle et l'aide à la mobilité, l'insertion par le logement, l'insertion sociale et l'insertion par la santé.

Le PDI 2001-2002 se fixe deux priorités : favoriser une insertion durable des personnes les plus en difficulté et développer une action volontaire en faveur de l'accès au logement. Il établit un bilan des objectifs de travail 1999/2000 et prévoit un audit sur le fonctionnement des commissions locales d'insertion (CLI), afin de redynamiser le dispositif au niveau des instances de gestion locales, programmé pour le deuxième semestre de l'année 2001. Il demande à un cabinet d'audit de faire des propositions concernant le fonctionnement et le dispositif de gestion du RMI, la contractualisation et le rôle des travailleurs sociaux au sein des unités d'action sociale (UAS)³⁶.

Le PDI 2001-2002 a fait l'objet d'un avenant pour l'année 2003 visant à relever les évolutions produites depuis son adoption. Enfin, le PDI pour l'année 2004 a été adopté le 5 mars 2004, après la loi du 18 décembre 2003. Le document est assez succinct, et se limite pour l'essentiel à présenter le nouveau dispositif issu de la loi du 18 décembre 2003, les dispositions transitoires, l'évolution du nombre de bénéficiaires et les moyens financiers pour 2004. Il n'améliore pas le suivi de l'efficacité des dispositifs et n'évoque pas l'audit prévu dans le précédent PDI.

5-2-3 Le suivi des objectifs fixés par les PDI

Le PDI 1999-2000 ne comporte pas d'indicateurs de résultats et aucun objectif chiffré n'est fixé, même quand une question est présentée comme posant un problème à résoudre en priorité. Ainsi, en ce qui concerne l'activité des commissions locales d'insertion (CLI), le PDI prévoit-il d'harmoniser les taux de contractualisation pour limiter les écarts entre les CLI techniques. Il n'est pas fixé d'objectif chiffré de taux par CLI. Le bilan au PDI 2001-2002 constate que cet objectif n'est que partiellement atteint, en reconnaissant que cela est dû à des problèmes d'organisation. En 2004, ce problème existe toujours, mais on le constate au détour d'un tableau sans qu'il ne soit effectué un bilan de cette question. Le Département répond que les taux de contractualisation avaient toujours fait l'objet d'un suivi statistique, ce qui ne répond pas réellement à la critique de la Chambre, la collectivité reconnaissant d'ailleurs l'absence d'objectif chiffré par CLI.

Toutefois, même si le PDI ne les a pas prévus, le Département dispose d'indicateurs utiles à la mesure de l'effectivité de la prestation : ainsi, de la répartition des droits suspendus, qui sont passés, entre septembre 2005 et mai 2007, de 3 000 à environ 4 400, assortis notamment de suspensions à l'ouverture de droit et de suspensions pour ressources trop élevées : l'évolution de cet indicateur peut traduire une amélioration du contrôle de l'effectivité des droits par les services.

³⁶ C'est au sein des 14 unités d'action sociale (UAS), créées en 1992 et réparties sur tout le territoire du département, que le conseil général met en œuvre l'ensemble de ses politiques d'action sociale. L'objectif de ces sites déconcentrés était de rapprocher l'action sociale et médico-sociale des habitants et de leurs besoins.

Il en est de même s'agissant du flux de RMI, à travers la courbe du nombre d'entrées et celle du nombre de sorties : malgré une évolution erratique du nombre d'entrées et une plus grande stabilité du nombre de sorties, il apparaît que, à partir de mai 2007, le nombre de sorties dépasse le nombre d'entrées, contrairement à la tendance de la période. Cet élément constitue un indicateur positif, même s'il est difficile de faire la part de ce qui relève de la conjoncture et des résultats liés structurellement à l'efficacité des dispositifs départementaux.

Enfin, il existe depuis 2005 un tableau de bord des actions - qui concerne tous les types d'action : mobilité, transports, santé, insertion... -, qui n'a pas pour objet de donner des indications statistiques, mais de suivre chacune des actions à travers les critères suivants : structure porteuse, titre de l'action, début de l'action, durée et nombre de places RMI, suivi de l'attribution des crédits en fonction des comités de pilotage...

5-2-4 L'activité des commissions locales d'insertion (CLI)

Le département compte 14 commissions locales d'insertion et de lutte contre l'exclusion (C.L.I.L.E.) dont le ressort géographique est celui des 14 UAS et dont le dispositif d'animation et de suivi s'est largement étoffé depuis la décentralisation.

L'audit programmé pour 2001 sur l'activité des CLI repose sur la nécessité d'une redynamisation du dispositif au niveau des différentes instances de gestion locales. Ce dispositif fait appel à de nombreuses structures et intervenants, reposant sur les CLI techniques et de zone, les cellules d'appui et d'autres structures d'examen des dossiers. Le cabinet devait faire des propositions pour alléger les procédures, réduire le nombre de commissions, réduire le temps passé en commission, éviter la redondance des interventions, fixer le champ et les limites d'intervention, instaurer une complémentarité, accroître la lisibilité du dispositif, remobiliser les acteurs et repositionner les compétences respectives. Il devait également évaluer le dispositif de contractualisation et évaluer le rôle des travailleurs sociaux RMI au sein des UAS.

Le bilan de cet audit n'est pas présenté dans le PDI suivant. En outre, alors que le Département considérait la question de la redynamisation des CLI comme prioritaire, il ne s'est pas doté d'indicateurs de performance. Au contraire, certaines données paraissent avoir été perdues de vue.

Ainsi, le PDI 2001-2002 comportait un élément de mesure de l'activité des CLI, consistant dans le suivi des réunions d'information en vue de la contractualisation avec les bénéficiaires du RMI. La Chambre regrette que cet indicateur n'ait plus été reconduit pour les années suivantes, alors que le taux très faible de 36,4 % de bénéficiaires présents et celui montrant que seulement 28,8 % des absents à ces rendez-vous avaient fait l'objet d'une suspension du RMI³⁷ montraient qu'il y avait là un sujet essentiel de suivi des bénéficiaires.

5-2-5 Les contrats d'insertion

Il ne paraît pas que la question de la contractualisation ait fait l'objet d'un suivi précis, malgré le constat de carences, notamment dans le PDI 2001-2002. Toutefois, au plan opérationnel, en application de la loi du 18 décembre 2003, le suivi a été plus récemment réorganisé. Ainsi, une méthode d'évaluation de la situation des personnes - le protocole d'élaboration et d'évaluation des parcours d'insertion (PEEPI) - a été instituée en 2005 et constitue un outil mis à la disposition de chacun des correspondants chargés depuis 2004 de suivre chaque bénéficiaire du RMI.

³⁷ L'absence du bénéficiaire au rendez-vous avec l'assistante de service social entraîne une proposition de suspension du RMI par la CLI au préfet ; les propositions faites sont principalement dues à la non-signature du contrat d'insertion

Entre 1997 et 2003, le nombre de contrats signés a connu une progression importante, à hauteur de 30 %, tandis que le taux de contrats valides est demeuré faible et ne s'est pas amélioré de manière significative depuis le début des années 2000, passant de 47,26 % en 2000 à 57,78 % en 2003.

Ce constat aurait dû amener le Département à se doter d'indicateurs de résultats précis pour améliorer la situation. D'autant que, entre 2000 et 2003, le nombre de bénéficiaires du RMI au 31 décembre est passé de 11 654 à 12 351, soit une augmentation de 6 %, et que parallèlement un certain nombre de données ne traduisaient pas une amélioration de la gestion du dispositif (diminution du nombre de réunions des CLI, persistance de la disparité entre les CLI techniques concernant les taux de contrat valides, diminution du nombre de propositions de suspensions...).

Des données relatives au mois de décembre 2006 confirment les fortes disparités entre les zones en ce qui concerne le taux de contractualisation : alors que la moyenne est de 49 %, le taux est de 77 % à Provins, 62 % à Cesson et Lagny, mais cinq zones présentent un taux inférieur à 49 %, dont Meaux, Melun et Nemours à 40 %, et Noisiel à 28 %. L'explication des écarts de taux de contractualisation permettrait au département d'engager une réflexion sur les critères à appliquer, en vue d'une harmonisation et d'un traitement plus équitable des bénéficiaires du RMI selon leur zone géographique. On peut supposer que, pour certaines CLI, la signature du contrat avec le bénéficiaire et sa validation se limite à établir un contact et s'assurer d'un minimum de dialogue et de suivi alors qu'il peut s'agir pour d'autres d'élaborer un véritable projet avec un engagement du bénéficiaire. En tout état de cause, ces disparités traduisent une absence de pilotage au niveau du Département et mettent en évidence la nécessité d'un dispositif mieux régulé.

Au plan des procédures, l'évaluation des résultats du contrat d'insertion repose sur le correspondant RMI, en lien avec les accompagnateurs spécialisés dans les différents domaines de l'insertion. Il convient de distinguer le premier contrat d'insertion - qui constitue essentiellement un contrat d'engagement : engagement de la collectivité à offrir des actions et des activités adaptées aux besoins des bénéficiaires du RMI ; engagement du ménage - et le renouvellement de ce contrat. De ce point de vue, il conviendrait que le Département élabore un référentiel permettant de s'assurer que ces deux étapes sont traitées de la même façon et avec la même attention sur l'ensemble du territoire. Il convient de constater que le Département a élaboré des documents-types du contrat d'engagement et un guide d'utilisation des nouveaux contrats RMI, de même qu'un formulaire de bilan d'accompagnement individuel.

D'autres indicateurs permettent de mesurer l'efficacité des services dans la gestion de la contractualisation, traduite là encore par la disparité des résultats entre UAS. Ils mettent en évidence des écarts très élevés dans les délais de signature du premier contrat d'insertion³⁸, le délai de validation du contrat par UAS³⁹, ou encore le nombre de bénéficiaires suivis en accompagnement par UAS et hors UAS (contrats en cours de validité)⁴⁰.

³⁸ Il s'agit du délai entre l'ouverture des droits et la signature du contrat : si la moyenne de délai inférieur à trois mois est de 16,7 %, certaines zones affichent des taux très faibles (Noisiel : 4,7 %), tandis que le délai supérieur à un an est en moyenne de 23 %, alors que Meaux présente un taux de 39,5 %.

³⁹ Il s'agit du temps écoulé entre la signature par l'allocataire et la signature par le président de CLI : sept zones ont une proportion de délai supérieur à trois mois comprise entre 0 et 5 %, trois zones entre 5 et 10 %, deux zones entre 10 et 20 % et trois zones plus de 20 %.

⁴⁰ L'absence d'un accompagnateur, présentée comme une anomalie, représente en moyenne 33 % des cas, mais, alors que dans certaines zones ce taux est nul ou proche de zéro (Cesson, Sénart, Coulommiers, Lagny, Nemours, Tournan), dans d'autres zones il est beaucoup plus élevé : 44 % à Roissy en Brie, 50 % à Chelles, 54 % à Montereau, 73 % à Meaux, 80 % à Melun et 98 % à Noisiel.

La Chambre estime que le recueil de ces indicateurs devrait faire l'objet d'une exploitation systématique, tant il apparaît qu'ils illustrent les difficultés structurelles en termes de résultats obtenus par certaines zones, qui justifieraient un réexamen approfondi des méthodes et des procédures, sauf à laisser perdurer des modes de suivi des bénéficiaires atypiques et inéquitables. En réponse, le Département précise que le nouveau logiciel RMI Implicit IAS de suivi des bénéficiaires du RMI, mis en place en 2005, est désormais opérationnel et permet d'éditer des tableaux de bord par UAS intégrant l'ensemble de ces indicateurs.

5-2-6 Le suivi des actions mises en place : l'exemple de l'insertion professionnelle et de l'aide à la mobilité

Le Département dispose de plusieurs tableaux de bord mensuels d'activité et le logiciel Grand Angle permet d'alimenter le tableau de suivi de l'allocation versée et des actions d'insertion réalisées. Un tableau de bord de suivi de la mission d'accompagnement à la santé des bénéficiaires du RMI est en outre envisagé pour 2007.

S'agissant plus particulièrement du suivi des résultats en ce qui concerne l'insertion professionnelle et l'aide à la mobilité, le Département n'a pas mis en place d'indicateurs en tant que tels au début de la période d'examen, à l'exception du bilan du suivi des 13 associations d'accompagnement vers l'emploi (AAVE) et de la mesure de l'activité des agents de l'ANPE⁴¹. En réponse, le département estime que les indicateurs résultant du logiciel des AAVE donnent la mesure des résultats obtenus dans ce domaine, ce que la Chambre n'a pu vérifier. En tout état de cause, l'étude figurant dans ce bilan de suivi permet de constater que, en 2000, moins du quart des bénéficiaires du RMI sont sortis des fichiers parce qu'ils ont repris un emploi ou dans le cadre d'une démarche de formation.

Si le PDI 2001-2002, se référant à la convention signée en 2000 entre le conseil général et l'ANPE, fixe des axes de progrès pour 2001⁴², il ne décline aucunement ces objectifs en termes quantitatifs. Les statistiques disponibles sur l'insertion professionnelle des bénéficiaires du RMI justifieraient pourtant l'élaboration d'objectifs précis et d'instruments de suivi détaillés.

Enfin, il existe désormais un tableau de bord des actions, qui concerne tous les types d'action : mobilité, transports, santé, insertion. Il n'a donc pas pour vocation de mesurer l'impact de l'action du département en termes de retour à l'emploi et d'insertion professionnelle, mais il permet de mesurer les résultats dans le temps de chaque action en direction des bénéficiaires du RMI.

VI - L'AIDE SOCIALE A L'ENFANCE

Dans le cadre de l'enquête inter-chambres menée avec la Cour des comptes sur la protection de l'enfance, la Chambre s'est attachée à examiner les objectifs, les moyens mis en œuvre et les résultats du Département en ce qui concerne l'aide sociale à l'enfance, et a plus particulièrement porté son attention sur les outils d'action et de planification et les instruments de suivi mis en place pour en mesurer l'application.

⁴¹ Source : PDI 2001-2002

⁴² Ces axes sont les suivants : recours facilité au crédit d'accès à l'emploi ; recherche d'une plus grande efficacité ; appui au suivi de personnes en difficulté ; mise en œuvre d'un outil informatique de gestion des dossiers ; facilité d'accès des bénéficiaires du RMI en très grande difficulté.

6-1 DONNÉES DÉMOGRAPHIQUES ET STATISTIQUES

Si la part des moins de 20 ans a évolué moins rapidement que celle des autres tranches d'âge sur la période 1999-2004⁴³ (2 % à comparer à une augmentation de la population totale de 5 %), elle reste particulièrement importante par rapport à la moyenne régionale et nationale. En effet, la Seine-et-Marne est, avec la Seine-Saint-Denis et le Val-d'Oise, le Département d'Ile-de-France qui comporte la plus forte proportion des jeunes de moins de 20 ans, soit 29 %, à comparer à un taux national de 25 %.

Selon les sources issues de la DREES, le nombre d'enfants en Seine-et-Marne (mineurs et jeunes majeurs) pris en charge au titre des diverses actions relevant de la protection de l'enfance est passé de 15 027 en 2000 à 12 657 en 2004, diminuant ainsi de 15,8 %. Ce constat se décline dans les diverses modalités de prise en charge : mesure d'action éducative à domicile (AEAD), en réduction de 22,9 % ; action éducative en milieu ouvert (AEMO), dont le nombre de bénéficiaires est supérieur à celui des bénéficiaires des mesures administratives, mais en réduction de 39,6 % ; placement en famille d'accueil ou en établissement dans le cadre de mesures administratives contractuelles (accueil provisoire de mineurs ou/et accueil provisoire de jeunes majeurs), dont la réduction est de 37 % ; placements directs en établissement (- 43,2 %) ou auprès d'un tiers digne de confiance sur décision judiciaire (- 16,6 %).

6-2 L'ORGANISATION DU SERVICE DÉPARTEMENTAL DE L'AIDE SOCIALE À L'ENFANCE ET LES MOYENS FINANCIERS ET HUMAINS

6-2-1 L'organisation du service

En 2004, le Département a réorganisé ses services, créant quatre directions générales adjointes, dont la direction générale adjointe de la solidarité, composée de cinq pôles dont une direction de l'enfance et une direction de la santé et de la petite enfance. Les 14 unités d'action sociale (UAS) constituent l'échelon de mise en œuvre de cette politique, au sein desquelles différents types de métier sont représentés : médecin, infirmière, puéricultrice, sage femme, éducateurs de jeunes enfants, psychologue, conseiller socio-éducatif, assistant socio-éducatif... C'est à leur niveau que sont examinées et traitées les situations individuelles : signalement, instruction des demandes d'aides financières, exécution des mesures d'action éducative, préparation des décisions et modes de placements, suivi par les travailleurs sociaux référents des enfants placés en famille d'accueil ou en établissements, travail de maintien des liens familiaux des enfants placés.

Le Département a ainsi fait le choix d'une transversalité (PMI, ASE, action sociale générale) impulsée au niveau territorial et non d'une distinction des missions selon des directions techniques différentes au niveau central et déclinées en unités territoriales, comme c'est le cas dans d'autres départements de la région. Cette structure a servi de cadre à la mise en place du schéma départemental de 2000. En effet, ce schéma comporte une dimension d'aménagement du territoire à travers une territorialisation qui ne se limite pas à l'organisation interne des services du département, mais concerne également les partenaires du conseil général : c'est à partir du modèle des UAS que doivent être définis des pôles de compétence de protection de l'enfance et de l'adolescence qui prennent en compte différentes missions du Département, de l'Etat ou de la CAF.

⁴³ Ces données et les suivantes sont issues de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques

En outre, le schéma départemental doit être mis en œuvre à partir des UAS, en concertation avec les communes, les circonscriptions CAF, l'autorité judiciaire et les associations. Des contrats d'objectifs, en lien avec les projets d'unité doivent y contribuer. Enfin, chaque UAS doit réunir annuellement une conférence portant notamment sur les questions qui intéressent la famille, l'enfance et l'adolescence.

Cet ancrage territorial marqué, et renforcé en 2000, peut s'expliquer par la dimension géographique du Département, très différente de celles des autres départements de la région, mais aussi par les contrastes renforcés de caractéristiques de population selon les zones.

6-2-2 L'évolution des dépenses départementales consacrées à l'aide sociale à l'enfance

Les dépenses nettes consacrées à l'aide sociale à l'enfance sont passées de 88,49 M€ à 103,65 M€ entre 2000 et 2004, soit une augmentation de 17,13 %. Comparativement, ce taux est de 17,10 % au plan national (hors DOM). Cependant, entre 2003 et 2004, les dépenses nettes de Seine-et-Marne diminuent de 4,4 %, tandis que la moyenne nationale augmente entre 1,19 % et 1,10 %.

En ce qui concerne les dépenses totales brutes d'aide sociale à l'enfance, en 2004 celles de la Seine-et-Marne ont diminué de 2,52 %, alors que seul un autre département de la région a connu une diminution (limitée à 0,6 %) et que, au plan national, l'augmentation est de 1,99 %. La Seine-et-Marne se positionne sur cette période par ordre d'importance de montant des dépenses au 12^{ème} rang sur l'ensemble des départements métropolitains. Sur la période 2000-2004, la progression de la Seine-et-Marne (18,75 %) est proche de celle constatée au plan national (17,66 %), mais se situe parmi les moins importantes de la région avec les Yvelines et le Val-de-Marne.

Les dépenses de placement en établissements et en familles d'accueil ont augmenté de 27,3 %, soit un taux proche du taux national de 31,9 %, mais correspondant à l'augmentation la plus faible des départements d'Ile-de-France (hors Paris), qui ont pour la plupart connu des taux d'augmentation proches ou supérieurs à 50 %.

6-2-3 Le coût de la prise en charge du dispositif et son évolution

Les dépenses directes consacrées à l'aide sociale à l'enfance ont connu sur la période une augmentation de 20,10 % tandis que les dépenses indirectes, correspondant aux dépenses du personnel affecté au service de l'ASE, augmentaient de 43,68 %, marquant ainsi une forte croissance des charges de structure. Le rapport des dépenses indirectes aux dépenses directes met d'ailleurs en évidence le coût de fonctionnement de l'aide sociale à l'enfance à travers les frais d'administration : ce rapport est passé de 7,9 % en 2000 à 9,5 % en 2003.

Si l'on compare l'évolution des effectifs et celle du nombre d'enfants confiés, au début de la mise en œuvre du schéma, on constate que les effectifs affectés à la protection de l'enfance sont passés, entre 2000 et 2004, au siège et dans les UAS (hors encadrement), de 123 à 164 (+ 33,3 %). Les personnels travaillant au service des UAS ont augmenté de 43,8 %. Parallèlement, le nombre d'enfants pris en charge au titre des diverses actions a diminué de 15,8 % (voir 6-1).

La dépense brute directe d'ASE par habitant de moins de 20 ans s'élève, en 2004, à 277 €, ce qui situe la Seine-et-Marne dans la fourchette basse au niveau régional, et au plan national à un niveau proche des départements ayant une faible dépense⁴⁴.

Le nombre d'enfants confiés et de bénéficiaires d'actions éducatives pour l'année 2004 représente 4 282 pour la Seine-et-Marne face à des dépenses brutes de 106 138 K€, soit 24 787,30 € par enfant, niveau supérieur à la moyenne nationale qui consacre 20 710 € par enfant, bien que la Seine-et-Marne se situe à l'avant-dernier rang au plan régional.

6-2-4 La répartition des moyens humains selon les fonctions

L'évolution des effectifs consacrés à l'enfance dans les services départementaux illustre la priorité accordée à cette compétence pendant la période. Au total l'effectif des agents du Département affectés à la DGA solidarité est passé de 865 en 2000 à 1 066 en 2004, soit une augmentation de 23,2 %. Les effectifs de la direction de l'enfance (siège) ont augmenté de 18 %, passant de 50 à 59 personnes. Dans les UAS, les services de l'ASE représentaient, hors encadrement, en 2000, 73 agents (10,8 % des effectifs des UAS). Ils ont augmenté sur la période de 32 agents (+ 43,8 %) passant alors à 105 (12,6 % des effectifs des UAS). Les effectifs de l'ASE ont donc augmenté plus vite que ceux du service social ou du service de santé, ce qui correspond au choix de mettre en place un service ASE par UAS, ce qui n'était pas le cas partout en début de période, et de renforcer les effectifs pour le suivi des enfants confiés. Il est à noter en outre que, au sein de ces effectifs du service ASE en UAS, ceux de la filière médicale ont connu une augmentation de 275 % (de 4 à 15 agents) et ceux de la filière sociale de 40,4 % (de 52 à 73 agents). Enfin, le service social et le service de santé des UAS, qui contribuent au dispositif de prévention et de protection en faveur de l'enfance, ont également vu leurs effectifs augmenter (respectivement + 8,3 % et + 29,3 %).

6-3 LE CADRE D'INTERVENTION EN FAVEUR DE L'AIDE SOCIALE À L'ENFANCE : LE SCHEMA DÉPARTEMENTAL DE L'ENFANCE

6-3-1 L'élaboration du schéma en Seine-et-Marne

Le schéma départemental de la famille et de l'enfance de 1992 a été conçu comme un processus qui associe les organisations et les met en mouvement. L'Etat a élaboré son schéma départemental de la protection judiciaire de la jeunesse entre 1993 et 1995. En 1999, l'Etat et le Département ont fait réaliser conjointement une évaluation de leurs schémas respectifs. Puis un schéma départemental de protection de l'enfance a été adopté en décembre 2000 pour la période 2001-2005, cosigné par les différents partenaires qui concourent à la protection de l'enfance (Etat, autorité judiciaire, inspection académique, caisse d'allocations familiales).

Ce schéma résulte d'une concertation approfondie avec les services de l'Etat, en particulier les magistrats du siège et du parquet et l'inspection d'académie, mais aussi la caisse d'allocations familiales. Les associations ont également été associées à son élaboration (notamment ATD Quart Monde et l'Armée du Salut). Cette concertation se traduit par des partenariats institutionnels illustrés par les thèmes traités (jeunes délinquants, précarité sociale, formation et insertion des jeunes...) mais aussi dans les pratiques administratives : obligation pour chaque projet d'établissement ou de service d'inscrire l'engagement d'accueillir et d'orienter vers la bonne porte toute personne qui fait une demande d'aide ou de conseil ; meilleur partage de l'information ;

application de la subsidiarité, en examinant dans chaque domaine s'il n'existe pas de réponse de droit commun ; développement de protocoles et d'accords de coopération...

Ce travail en partenariat se manifeste également par un examen de la cohérence des politiques institutionnelles dans ce domaine, en articulation avec chacune des politiques d'autres institutions, qui ont souvent déjà donné lieu à des schémas ou actions prioritaires : schéma des magistrats du siège et du parquet des tribunaux de grande instance de Meaux et de Melun ; schéma directeur de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion ; schéma départemental pour les enfants et adolescents handicapés ; schéma régional de la psychiatrie ; schéma des actions de santé du conseil général ; schéma directeur de la CAF... Le nouveau schéma affiche un double objectif : améliorer le pilotage mené par le conseil général, la protection judiciaire de la jeunesse et les tribunaux pour enfants sur les dispositifs d'intervention ; mobiliser toutes les institutions concernées dans le département, sur des enjeux communs en amont et en aval de ces interventions.

6-3-2 L'organisation du schéma

Pour mettre en œuvre le nouveau schéma, le Département s'est livré à une analyse des forces et faiblesses résultant de l'application du précédent schéma. Ces constats lui ont permis de définir de nouveaux outils qui présentent souvent la caractéristique de renforcer la coordination des acteurs et une remontée d'information souvent déficiente.

Le dispositif d'évaluation accompagnant l'élaboration du schéma repose en premier lieu sur le constat de la multiplicité des lieux d'échange et d'évaluation dans le département et de leur fonctionnement inégal selon les territoires. En outre, le schéma constate que les différentes institutions développent de façon peu organisée des lieux de rencontre et d'échange. Ainsi, le comité départemental de prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs a eu des effets positifs sur la coordination mais son champ est limité. La mise en place d'un pilotage repose sur le constat de la multiplication des schémas votés par le conseil général qui pose le problème de leur coordination au sein des UAS. De plus, le programme de contrats d'objectifs avec les établissements et services souffre d'une certaine lourdeur. La généralisation du projet éducatif et familial est laborieuse et inégale selon les UAS et dans les établissements. Les protocoles et accords de coopération sont mis en place progressivement mais la démarche reste difficile. Enfin, si l'actualisation des connaissances des territoires avait progressé dans les UAS, les données restaient difficiles à agréger entre le ministère de la justice et le Département.

Enfin, le schéma fait le constat de trois faiblesses résultant du schéma précédent : la difficulté à choisir parmi de multiples priorités, la difficulté à identifier de manière partagée les moyens à mettre en place, la difficulté à pérenniser certaines décisions au-delà des changements de personnes. Pour remédier à ces difficultés, quatre propositions ont été définies, dont l'une porte sur la mise en œuvre de la démarche d'évaluation. Elle prévoit des bilans intermédiaires sur l'avancement des différents chantiers engagés et une évaluation à la fin de la période.

On peut relever l'absence de descriptif de ce dispositif d'évaluation, contrastant avec l'exhaustivité de l'analyse des besoins dans ce domaine. Il aurait été utile de prévoir des indicateurs de suivi détaillés et une définition du rôle des différents acteurs dans la mise en œuvre de cette évaluation, les méthodes de remontée d'information, la périodicité etc. Une méthodologie plus élaborée constituait en effet le meilleur moyen d'éviter à l'avenir les écueils et les dysfonctionnements analysés avec pertinence dans le bilan du schéma précédent.

Plusieurs protocoles d'accord ont été signés entre les différents services intervenant dans le cadre de la protection de l'enfance pour une meilleure cohérence des actions de prévention ou/et des aides éducatives entre 1996 à 2005. Le protocole adopté en 2005 prévoyant la mise en place d'une permanence téléphonique⁴⁵ amène la Chambre à s'interroger sur l'organisation antérieure du département quant à l'accueil des mineurs en urgence, ce dispositif ayant été apparemment pour le moins rudimentaire.

6-3-3 Les objectifs définis par le schéma départemental

Le schéma est dépourvu d'objectifs précis en termes de création de structures d'accueil et ne comporte donc, par définition, aucun calendrier de réalisation. Le mémoire de présentation de la décision du 15 décembre 2000 adoptant le schéma départemental considère comme « *essentiel de se situer à un niveau d'ensemble et non de publics ou d'acteurs particuliers, ce qui contribuerait à perpétuer des cloisonnements indésirables. Face à des questions complexes, la spécificité des réponses ne doit pas se confondre avec une juxtaposition d'actions cloisonnées* ». Cette conception du schéma peut donner l'impression qu'il n'est conçu que comme un instrument définissant les modalités de l'action, sans planifier en rien les moyens. Le mémoire indique d'ailleurs que, une fois le schéma adopté par le département, l'Etat, les autorités judiciaires et la CAF, il conviendra de programmer de manière cohérente sa mise en œuvre et les moyens relevant de chacun des principaux partenaires.

De même, le schéma ne comporte pas une appréciation systématique de la nature, du niveau et de l'évolution des besoins sociaux et médico-sociaux de la population concernée, comme le prévoit l'article L. 3132-4 du CASF. Il ne présente pas non plus de bilan quantitatif et qualitatif de l'offre sociale et médico-sociale existante et ne détermine pas plus les perspectives et les objectifs de développement de cette offre. De ce point de vue, il constitue surtout un mode opératoire intéressant pour la coopération entre les différents acteurs, mais pas un instrument de planification.

Depuis 2004, le nouvel exécutif n'a pourtant pas souhaité réformer ce schéma, qu'il considère comme conforme à ses orientations. Ainsi, le « bleu » relatif à la préparation du budget 2006 souligne-t-il que « *ces engagements sont cohérents avec la volonté du nouvel exécutif et devront être poursuivis jusqu'au terme prévu* ». Parmi les orientations d'action transversales pour les trois années à venir, seuls deux objectifs sont retenus, exprimés de manière très lapidaire, et assortis d'aucune quantification : la remise à plat de la politique d'accompagnement des jeunes majeurs et la détection précoce et le suivi partenarial global des problèmes de l'enfance.

6-4 LE SIGNALEMENT DES ENFANTS EN DANGER ET LA PRÉVENTION DE LA MALTRAITANCE

L'article 68 de la loi du 10 juillet 1989 relative à la prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs et à la protection de l'enfance donne compétence au président du conseil général dans la mise en place d'un dispositif de recueil d'informations et de réponses aux situations d'urgence. Le Département a créé une cellule départementale chargée du traitement des signalements arrivés au conseil général, la mission de prévention et de protection de l'enfance, qui prend en charge en premier lieu le recueil et le traitement des informations signalantes et des signalements proprement dits. Elle a également pour mission d'animer, d'informer et de former des professionnels intervenants auprès d'enfants, et assure une fonction d'observatoire de l'enfance en danger. Ce

⁴⁵ Cette permanence téléphonique permet au parquet des mineurs, à la PJJ et aux tribunaux de contacter un

service centralise les informations et les signalements provenant des services départementaux, de l'Etat, du SNATEM⁴⁶, des différents services publics et privés et assure la gestion administrative des informations et des signalements dans son intégralité.

En 2004, si au plan national, le nombre d'enfants ayant fait l'objet d'un signalement⁴⁷ par les conseils généraux a augmenté de 7 %, s'agissant du département de la Seine-et-Marne (2 828 enfants concernés) en revanche, la diminution est de 16,9 %⁴⁸.

On constate, entre 2000 et 2004, l'augmentation marquée des mesures administratives contractuelles, mais plus encore, celle des saisines judiciaires, qui, explosant à partir de 2002, représentent 74% des suites en 2004 contre, au maximum (et sans doute moins car d'autres rubriques n'étaient pas remplies), 46 % en 2000.

En 2005, la mission de prévention a traité 2 921 recueils d'information et signalements⁴⁹, mettant en évidence une baisse des signalements de 9,7 % par rapport à 2004. Le taux de judiciarisation des signalements – c'est-à-dire la proportion des saisines de l'autorité judiciaire par rapport aux signalements –, qui était de 58 % en 2000, est passé à 70,3 % en 2004, pour redescendre à 49,8 % en 2005. Il est cependant trop tôt pour considérer qu'il s'agit d'un inversement de tendance, et s'il correspond à une politique structurelle des services du Département. Au plan national, le taux de transmission à la justice des signalements reçus par les départements était, en 2004, de 60 %, soit un taux inférieur à celui de la Seine-et-Marne, et globalement stable depuis plusieurs années, malgré une légère progression (1998 : 59 %, moyenne 1998-2004 : 57,7 %)⁵⁰.

La faible part de l'action administrative par rapport à l'action judiciaire se retrouve, également, à l'examen des enfants confiés à l'ASE, dans la répartition entre ceux qui relèvent d'une mesure administrative et ceux qui relèvent d'une mesure judiciaire, la part des mesures judiciaires (79,3 % en 2005) étant la plus élevée d'Ile-de-France. Cette proportion s'est même amplifiée depuis 2000, puisqu'elle était alors en Seine-et-Marne de 72,2 %. Si le total des enfants confiés à l'ASE a diminué de 5,7 % entre 2000 et 2005, l'effectif des enfants relevant de mesures administratives a plus encore régressé, à hauteur de 30,2 %.

Selon la mission, le nombre de signalements sans suite donnée par le parquet a diminué depuis la mise en œuvre de ce dispositif, et le nombre de signalements directs au parquet issus des services de l'éducation nationale serait faible. Toutefois, les constats précédents montrent que, globalement, le phénomène de « judiciarisation » n'a pas été enrayé. Sur la longue durée, ce constat peut refléter un certain échec dans le développement des réponses administratives par rapport aux réponses judiciaires, au regard notamment des orientations du schéma départemental⁵¹. En l'absence de moyens quantitatifs affichés pour atteindre cet objectif, et en l'absence également d'indicateurs de suivi, cet objectif, défini de manière trop imprécise, ne paraît pas avoir été atteint.

⁴⁶ SNATEM : service national d'accueil téléphonique pour l'enfance maltraitée. Ce service fonctionne dans le cadre d'un GIP qui associe l'Etat et l'ensemble des départements qui y contribuent par une participation financière annuelle.

⁴⁷ Est considéré comme un signalement tout document écrit établi si possible après une évaluation pluridisciplinaire et pluri-institutionnelle d'une information caractérisant un enfant en danger.

⁴⁸ Source : Grille annuelle DREES

⁴⁹ Source : rapport d'activité des services du conseil général pour l'année 2005

⁵⁰ Source : rapport précité du Sénat sur le projet de loi relatif à la protection de l'enfance (2006), page 15.

⁵¹ Page 52 du schéma : « face aux risques de judiciarisation des mesures de milieu ouvert et afin de donner tout son sens à l'intervention judiciaire, il est souhaitable de permettre un rééquilibrage vers une intervention plus fréquente de la protection administrative ».

6-5 LA PRÉVENTION SPÉCIALISÉE

La mission de prévention spécialisée est destinée à compléter les formes plus individuelles ou familiales de la prévention (aides financières ou mesures d'AEMO). Le schéma départemental fait référence à un document d'orientation adopté par l'assemblée en 1999 pour la période 1999-2003, définissant les orientations départementales en matière de prévention spécialisée.

Une augmentation significative des participations financières à l'action des clubs et équipes de prévention est relevée dès la mise en œuvre du schéma, passant de 21,2 MF (3,2 M€) en 2000 à 27,2 MF (4,1 M€) en 2001 soit un accroissement de plus de 28 %. Au niveau national, la hausse n'était que de 4,4 %. De même, sur la période 2000-2004, l'effort consenti est-il significatif, correspondant à une hausse des crédits de 62,3 %, soit deux fois le taux d'augmentation national (30,7 %), et beaucoup plus important que celui des départements d'Ile-de-France, en général proches de 20-30 %. La stratégie territoriale explique en grande partie cette évolution : les orientations relatives à la couverture du territoire départemental ont en effet conduit à étendre le nombre d'équipes sur le Département, en particulier par la création d'équipes de prévention spécialisée en milieu rural.

6-6 LES AIDES À DOMICILE

6-6-1 Le dispositif d'attribution des aides

Depuis le 1^{er} janvier 1993, les décisions d'attribution des aides financières sont déconcentrées et déléguées aux responsables d'UAS. Les inspecteurs de l'aide sociale à l'enfance ont conservé les seules décisions concernant les enfants confiés ou bénéficiant d'une aide éducative à domicile. Le guide des dispositifs d'aide au niveau départemental, qui existe également dans cinq autres départements d'Ile-de-France, facilite également l'instruction de la demande d'aide.

La CASU⁵² de Seine-et-Marne a été créée par arrêté conjoint du préfet et du président du conseil général du 1^{er} décembre 1998. Son comité technique, composé de 10 membres (DDASS, conseil général, CPAM, CRAMIF, UNCASS, CLICOSS- coordination des travailleurs sociaux) n'a pas su, selon le rapport de la MIPES d'avril 2004⁵³ se mobiliser suffisamment : réuni une fois par an seulement, il ne traduit pas une réelle volonté des partenaires d'investir ce champ.

Il n'a pas non plus été mis en place de commissions locales d'action sociale d'urgence, qui existent dans quatre autres départements de la région, et permettent l'étude de dossiers complexes, lorsque au moins deux organismes sont sollicités pour financer l'aide et que ces dossiers nécessitent une étroite collaboration entre les partenaires. Elles favorisent en outre la participation d'acteurs associatifs très impliqués (Secours catholique, Croix Rouge, Petits Frères des Pauvres...). La réponse locale aux besoins urgents relevant des UAS, cela fait reposer la charge administrative d'instruction de la demande sur le travailleur social, qui doit ventiler la demande d'aide aux différents organismes financeurs susceptibles d'intervenir, puis réceptionner et coordonner les décisions d'octroi des aides.

⁵² Les commissions d'action sociale d'urgence (CASU), prévues à l'article 154 de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998, sont chargées d'« assurer la coordination des dispositifs susceptibles d'allouer des aides, notamment financières, aux personnes et aux familles rencontrant de graves difficultés ».

⁵³ Mission d'information sur la pauvreté et l'exclusion sociale en Ile-de-France (MIPES - région Ile-de-France),

Le Département a certes prévu le principe de la subsidiarité des aides financières de l'ASE, mais cela revient à demander aux UAS de s'assurer, hors situation d'urgence, que toutes les prestations légales auxquelles la famille a droit ont bien été sollicitées et sont en cours d'attribution ou de versement et implique de s'adresser en principe, pour chaque cas, à la cellule RMI, au conseil administratif de la CAF et de faire éventuellement appel aux différents fonds d'action sociale existants. Ce dispositif suppose donc, au mieux si cela est mis en œuvre effectivement, un travail interadministratif répétitif et porteur de risques d'erreurs au lieu d'une action concertée au sein d'une structure de coordination.

Enfin, en l'absence d'une coordination de partenaires financeurs, ces derniers sont peu informés des aides attribuées par ailleurs, ce qui complexifie l'adéquation de l'aide aux besoins réels des personnes et peut poser la question des allocations non justifiées. Pourtant, le schéma départemental⁵⁴ avait pour objectif de renforcer la coordination avec les partenaires dans le domaine des aides financières en prévoyant des outils à cet effet : définition de protocoles ; définition par territoires du rôle des communes, associations caritatives et UAS ; évaluation annuelle par territoire des aides financières de l'ASE et utilisation de ces évaluations pour construire des actions collectives préventives. Le Département partage le constat de la nécessité de revoir le mécanisme de la répartition des enveloppes d'aides financières entre les 14 UAS. Il précise toutefois que le mécanisme en vigueur est corrigé en cours d'exercice et qu'il ne dispose d'une vue complète sur cette question que depuis peu, avec la mise en place du logiciel de gestion de l'aide sociale à l'enfance, PERCEVAL. Les travailleurs sociaux peuvent, également depuis peu, accéder via le réseau informatique aux données de la CAF pour chaque famille, conformément au protocole « CAF pro », conclu entre la CAF et le département. Enfin, il indique que l'association des partenaires est systématique pour l'examen des situations individuelles complexes, qui font l'objet d'un examen par la « commission d'aide à l'évaluation ».

6-6-2 Les allocations mensuelles

Les allocations mensuelles accompagnent un projet éducatif et d'aide négocié avec les familles. La répartition des dépenses relatives aux allocations mensuelles dans chaque UAS s'effectue à partir d'une enveloppe annuelle déléguée par UAS, dont le montant était, en 2005, de 2,8 M€, avec un taux de réalisation de 92 %. Toutefois, l'examen des taux de réalisation par zone montre une insuffisante maîtrise, au niveau central et local, de ce système d'enveloppe. En effet, alors que certaines UAS paraissent avoir sous-consommé leur enveloppe (Meaux, Noisiel), et sans doute en amont surestimé leurs besoins, d'autres UAS ont au contraire engagé des dépenses au-delà de leur enveloppe initiale (Chelles, Lagny, Melun, Montereau).

Le Département ne s'est doté d'un outil de synthèse et d'analyse des aides que tardivement : l'analyse de suivi des allocations mensuelles n'est effectuée que depuis 2005, à partir du nouveau logiciel Perceval, paramétrant les différentes causes liées à l'attribution d'une aide financière. Les aides sont réparties selon quatre principaux motifs : aides éducatives et préventives, logements, besoins financiers et divers. Les aides au logement (en priorité, maintien dans les lieux à travers le règlement du loyer) représentent 49 % du total. La part des aides éducatives et préventives alternatives à des prises en charge ASE plus lourdes, soit 11 %, reste faible pour un budget de l'aide sociale à l'enfance, l'essentiel étant donc consacré à des aides purement financières. Cela paraît peu conforme aux orientations du schéma départemental, qui visait à « redéfinir les finalités des aides financières de l'ASE : soutenir les familles dans leur action éducative, permettre l'accès des enfants à des ressources sportives, culturelles... »⁵⁵.

⁵⁴ Proposition n°16.

⁵⁵ Proposition n°16.

Enfin, les montants moyens attribués sont sensiblement plus faibles sur les territoires d'UAS où le nombre de demandes est plus élevé. Cela n'est pas justifié dès lors que le montant à attribuer à une famille ne devrait pas dépendre du fait qu'elle se situe sur un territoire où un nombre plus ou moins élevé de familles présente une demande. L'égalité de traitement des familles sur l'ensemble du Département n'est pas acquise puisque, par exemple, le montant moyen d'aide à Meaux est de 336 € et à Montereau de 189 €. L'analyse de ces disparités s'avère nécessaire au niveau central et devrait reposer sur des procédures rigoureuses d'attribution des aides, mais aussi sur la comparaison entre les UAS, dans un travail de partenariat avec d'autres acteurs institutionnels.

6-7 L'HÉBERGEMENT DANS UNE FAMILLE D'ACCUEIL

6-7-1 L'importance du dispositif et son évolution sur la période

L'hébergement en famille d'accueil n'est, de fait, pas celui qui est le plus favorisé. Au 31 décembre 2004⁵⁶, 2 171 enfants étaient confiés au département de Seine-et-Marne. La part des enfants placés en famille d'accueil était de 46 % (1002) et de 50 % dans un établissement public de l'ASE ou du secteur associatif habilité et financé par elle (1090)⁵⁷. Au niveau national, la part des familles d'accueil est plus élevée (55 %) et celle des établissements nettement plus faible (38 %). Ces données sont confirmées en 2005 (46 % en familles, 48 % en établissement).

Au sein de la région, la Seine-et-Marne est, en 2005, le deuxième département ayant la plus forte proportion de bénéficiaires accueillis en établissement.

La part du nombre d'enfants en familles d'accueil, de 46,4 % en 2005, est inférieure à 2002 (51,6 %), la part des établissements passant de 46,3 % à 48,2 % : les deux modes d'hébergement ont donc connu une évolution inverse. En fait, la répartition entre les deux modes d'hébergement ne s'est pas fondamentalement modifiée, mais a plutôt confirmé le déclin de l'hébergement en famille d'accueil. Ce déclin sur la période (la moyenne annuelle est de 1 011 alors que l'effectif 2005 est de 1082) paraît peu conforme aux ambitions du schéma départemental, qui constatait que l'accueil familial s'était développé quantitativement et qualitativement au cours des huit années précédentes et relevait deux écueils : l'arrêt du développement du nombre de familles d'accueil recrutées par le conseil général et le fait que l'accueil familial était utilisé par défaut d'accueil en établissement. Le schéma ambitionnait en conséquence de « *constituer une nouvelle étape de développement quantitatif et qualitatif de l'accueil familial de l'ASE* ». Pourtant le schéma n'a pas fixé d'objectif quantifié, qui, déclinés par territoire, auraient permis de mieux mobiliser les travailleurs sociaux et de répondre au diagnostic établi au moment de l'élaboration du schéma.

S'agissant de l'accueil provisoire à caractère administratif, le Département a élaboré des documents types relatifs à l'admission de mineur ou de majeur à l'aide sociale à l'enfance. Ces contrats, intitulés « contrat d'accueil d'un enfant mineur », permettent de recueillir le consentement des parents et l'avis du jeune. La mise en œuvre de ce dispositif est complète, toutes les informations étant réunies dans un seul document. Le formulaire établi est utilisé tant pour décrire les mesures administratives que celles qui résultent de l'autorité judiciaire (exemple : mention de la mesure dite de garde décidée par le tribunal, date du jugement, mention du tribunal compétent, nom du magistrat ordonnateur de la mesure...).

⁵⁶ Source : DREES (bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance)

⁵⁷ Il existe deux autres catégories, plus marginales, concernant les modes d'hébergement des enfants confiés à l'ASE : les adolescents autonomes en appartement indépendant avec des visites régulières d'instructeurs (qui n'existent pas en Seine-et-Marne) et les internats scolaires.

6-7-2 Les assistants familiaux : les moyens mis en œuvre

En consacrant, en 2005, 26,1 M€ en faveur des assistants familiaux, la Seine-et-Marne a connu, avec l'Essonne (et après Paris) l'augmentation de dépenses la plus élevée d'Ile-de-France entre 2000 et 2005, soit 40,4 %, comparable à la moyenne nationale.

Depuis 1997, le conseil général a pris dix-sept engagements vis-à-vis des familles d'accueil, repris dans le schéma départemental 2001-2005, et répartis en trois grands domaines : le rôle éducatif, la reconnaissance professionnelle et l'insertion des familles d'accueil au sein du personnel départemental et la situation administrative et financière. Dans sa séance du 21 juin 2002, le conseil général a mis en œuvre de nouveaux moyens pour développer l'accueil familial, constatant que le nombre de familles d'accueil recrutées par le Département ne progressait plus et que l'amplitude de couverture de service d'une UAS à l'autre devenait trop importante (de 29 % à 65 % d'enfants confiés en famille d'accueil).

Pour revaloriser le métier de famille d'accueil de l'ASE, le Département a entrepris d'améliorer leurs conditions de travail, mais également leur prise en charge matérielle par le remboursement des frais de déplacement, la revalorisation de l'indemnité journalière d'attente versée aux assistantes maternelles lorsque le service de l'ASE est dans l'impossibilité de leur confier un enfant (passée de 2,25 heures de SMIC par jour en 2000 à 3 heures de SMIC par jour en 2004), la revalorisation de l'indemnité d'entretien (passée, sur la même période, de 10,98 € à 12,20 € par jour) et l'attribution de chèques vacances.

En ce qui concerne la rémunération, une revalorisation a été décidée. Au plan national, les salaires mensuels versés par les départements aux assistantes familiales pour l'accueil d'un enfant allaient, en 2001, de 84,5 fois à 169 fois la valeur du SMIC horaire⁵⁸. La disparité des salaires pouvait aller du simple au double selon les départements, avec une moyenne qui s'établissait autour de 110 fois la valeur du SMIC horaire par mois. Par comparaison, en 2001, le département de Seine-et-Marne a fixé le taux horaire à 101 fois le SMIC pour le salaire de base pour un accueil permanent. Une progression est intervenue à partir de 2002 et surtout 2003, pour atteindre 123 fois le SMIC.

6-8 L'HÉBERGEMENT EN ÉTABLISSEMENT

6-8-1 La répartition des enfants entre les différents types d'établissements

La Seine-et-Marne dispose de 33 établissements pour 1 677 places habilitées, dont six établissements publics autonomes avec hébergement. La répartition constatée en 2005 entre les différents types d'établissements est proche de celle constatée au plan national, avec une proportion d'enfants hébergés en MECS⁵⁹ moins élevée qu'au plan national (67 % au lieu de 71 %) et proche de la situation régionale.

6-8-2 L'évolution des dépenses

Les dépenses concernant les placements en établissement détiennent une part prépondérante au sein des dépenses ASE, en progression sur la période, passant de 49,4 % en 2000 à 51,7 % en 2005, soit un taux supérieur au taux national de 45,9 % en 2000 et 48,9 % en 2005. Les dépenses

⁵⁸ Rap. Sénat n°298, mai 2004, présenté par M. FOURCADE.

⁵⁹ MECS : maison d'enfants à caractère social.

afférentes à l'hébergement en établissements pour la Seine-et-Marne connaissent un accroissement de 38,5 % entre 2000 et 2005 contre 29,3 % pour la France, ce qui situe le département de Seine-et-Marne dans une situation moyenne par rapport à ceux de la région⁶⁰.

Toutefois, cet effort accru ne résulte pas, à travers le schéma départemental, d'une quelconque programmation : il semble que la progression, pourtant significative, des crédits ait été décidée au cas par cas, sans la relier à l'analyse de la montée en charge des besoins. L'irrégularité de cette progression - ainsi les dépenses ont diminué en valeur absolue entre 2003 et 2004, après avoir connu une hausse de 8,6 % l'année précédente, pour connaître ensuite une progression de 16,5 % en 2005 - confirme cette absence de mise en perspective pluriannuelle.

La Seine-et-Marne occupe une position très favorable en ce qui concerne les taux d'équipement⁶¹. Le Département bénéficie en effet de la plus forte capacité d'accueil de la région, représentant 19 % de la capacité régionale, alors que les moins de 20 ans de Seine-et-Marne représentent 12 % de ceux de la région. La Seine-et-Marne dispose ainsi de 3,81 places pour 1 000 habitants, à comparer à un taux régional de 2,48 et un taux national de 2,67. Cette offre élevée se retrouve également en ce qui concerne les foyers de l'enfance, qui ont une capacité d'accueil de 265 places - plaçant la Seine-et-Marne en seconde position après Paris -, avec 0,69 places pour 1 000 habitants (Ile-de-France : 0,45 ; France : 0,63).

6-8-3 Les prix de journée

Une part importante des augmentations de dépenses ne dépend pas du Département lui-même, leurs budgets comportant plus de 70 % de dépenses de personnel, dont l'évolution relève de paramètres nationaux échappant aux autorités départementales de tarification⁶². C'est pourquoi, en ce qui concerne la Seine-et-Marne, c'est moins le niveau des taux d'évolution qui peut être relevé que le décrochement constaté certaines années par rapport à la moyenne nationale. Ainsi en 2005, alors que le taux d'évolution moyen national est peu élevé (2,4 %), il est de 16,5 % pour la Seine-et-Marne, l'explication ne pouvant résider qu'en partie dans l'augmentation du nombre d'enfants hébergés (+ 2,9 %).

L'examen de l'évolution des prix de journée moyens fixés par le Département de Seine-et-Marne dans le secteur de l'aide sociale à l'enfance, au cours des années 2000 à 2004, traduit une augmentation très différenciée selon le type d'établissement : ainsi, les prix de journée des établissements publics (+ 28,4 %) et des établissements à double habilitation (+ 23,5 %) ont augmenté dans des proportions sensiblement supérieures à l'augmentation des dépenses brutes des établissements (+ 18,9 %). En outre, à l'intérieur des catégories, les augmentations des prix de journée sont très différenciées d'un établissement à l'autre. Pour les établissements publics et autonomes, elles sont comprises, sur la période 1998-2004, entre 24,88 % et 76,72 %. Pour les établissements privés, les augmentations sont comprises entre 5,22 % et 53,61 %. En ce qui concerne les établissements à double habilitation, elles s'échelonnent entre 6,36 % et 66,19 %.

Ces augmentations très contrastées sur la période n'ont, en outre, en rien permis de réduire des écarts élevés de prix de journée entre établissements. Pour les établissements publics et autonomes, les prix sont compris, en 2004, entre 90,67 € (externat) et 213,87 € (foyer d'accueil d'urgence).

⁶⁰ Source : DREES.

⁶¹ *Les établissements et services pour enfants et adolescents en difficulté sociale - activité, personnel et clientèle au 1^{er} janvier 1998* (DREES, février 2003).

⁶² Les principaux paramètres sont : la valeur du point des conventions collectives applicables agréées par les ministères

Ces écarts ne s'expliquent pas par la seule classification des prix de journée puisque pour trois établissements dont la classification est « internat », les prix sont de 163,45 €, 183,44 € et 213,87 €. Des écarts de niveaux comparables existent en ce qui concerne les établissements privés et les établissements à double habilitation. En outre, si l'on prend en considération le seul critère de l'établissement avec hébergement, on constate également des différences importantes entre établissements, qu'ils soient publics, privés ou à double habilitation - et à l'intérieur même de ces catégories -, les prix étant compris entre 90 et 230 €.

Ainsi, l'augmentation très différenciée des prix de journée des établissements selon leur catégorie, leur déconnexion par rapport à l'augmentation des dépenses globales afférentes aux établissements et les écarts élevés entre établissements doivent amener la collectivité, après une analyse fine des disparités, à engager une refonte du dispositif, à travers notamment la mise en place d'un dispositif de convergence. Un certain nombre d'éléments qui induisent ces écarts de tarification peuvent dépendre en effet - plus ou moins directement, et totalement ou partiellement - d'une action plus éclairée et plus volontariste du Département : il s'agit notamment des modifications de structures, des offres de service, de l'accroissement et de la diversification des places offertes ou encore des améliorations de ratios d'encadrement. Le département indique avoir engagé, dans le cadre du contrôle de gestion, une étude des dépenses d'hébergement (enfance, personnes âgées et personnes handicapées) à la fin de l'année 2006, qui permettra notamment de comparer les prix de journée des établissements en fonction d'une activité similaire et de réduire les écarts constatés.