Envoyé en préfecture le 03/10/2023
Reçu en préfecture le 03/10/2023
Publié le
ID : 976-229850003-20231003-DL250923183-DE

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
DÉPARTEMENT DE MAYOTTE

CONSEIL DEPARTEMENTAL

Assemblée Plénière du lundi 25 septembre 2023

Membres en exercice : 26
Présents : 23
Procuration(s) : 2
Absent(s) : 1
Nombres de votants : 25
Votes pour : 25
Vote(s) contre : 0
Abstention(s) : 0
Date de la convocation : mardi 12 septembre 2023

DELIBERATION N°DL_AP2023_0183

Relative au rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes portant sur les coûts de la politique d'aide sociale à l'enfance (ASE)

L'an deux mille vingt-trois, le vingt-cinq septembre, à 08h30, le Conseil Départemental de Mayotte s'est réuni en Assemblée Plénière, en application de l'article L. 3121-19 du code général des collectivités territoriales, sur convocation et sous la présidence de Monsieur Ben Issa OUSSENI, Président du Conseil départemental de Mayotte.
Cette séance s'est tenue à l'hémicycle Younoussa BAMANA.

Conseillers départementaux présents :
Monsieur Ben Issa OUSSENI, Monsieur Salime MDERE, Madame Mariam SAID KALAME, Monsieur Ali OMAR, Madame Zouhourya MOUAYAD BEN, Madame Bibi CHANFI, Monsieur Daoud SAINDOU MALIDE, Monsieur Madi Moussa VELOU, Monsieur Soula SAID SOUFFOU, Madame Nadjima SAID, Madame Rosette VITTA, Madame Zamimou AHAMADI, Madame Maymounati MOUSSA AHAMADI, Madame Echati ISSA, Monsieur El Anrif HASSANI, Madame Farianti MDALLAH, Monsieur Elyassir MANROUFOU, Madame Laini ABDALLAH BOINA, Monsieur Nadjayedine SIDI, Monsieur Abdoul KAMARDINE, Monsieur Daniel ZAIDANI, Madame Soihirat EL HADAD, Madame Hélène POLLOZEC

Conseillers départementaux représentés :
Monsieur Alain SARMENT donne pouvoir à Monsieur Elyassir MANROUFOU, Monsieur Saindou ATTOUMANI donne pouvoir à Monsieur Ben Issa OUSSENI

Conseillère départementale absente :
Madame Zaounaki SAINDOU

Secrétaire de séance désignée :
Madame Hélène POLLOZEC

Le Président constate que le quorum est atteint,

Vu le code général des collectivités territoriales ;
Vu la délibération n°DL_AP2021_0197 en date du 1er juillet 2021 relative à l'élection de Monsieur Ben Issa OUSSENI en qualité de Président du Conseil départemental de Mayotte ;
Vu le rapport n°2023-01938 de Monsieur le Président du Conseil Départemental de Mayotte ;
Vu l'avis de la commission réunie du 21 septembre 2023 ;

Après en avoir délibéré, à l'unanimité des présents et des représentés,

Le Conseil Départemental,

Envoyé en préfecture le 03/10/2023
Reçu en préfecture le 03/10/2023
Publié le
ID : 976-229850003-20231003-DL250923183-DE

DECIDE

Article 1: de prendre acte du rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes portant sur les coûts de la politique d'aide sociale à l'enfance (ASE) ;

Article 2: d'engager les actions indispensables eu égard aux recommandations et aux observations de ce rapport ;

Article 3: d'autoriser le Président du conseil départemental à signer tous les actes nécessaires à l'exécution de la présente délibération ;

Article 4: En application des dispositions de l'article R.421-1 et suivants du code de justice administrative, cette délibération acte peut faire l'objet d'un recours devant le tribunal administratif de Mamoudzou dans les deux mois qui suivent sa publication « et affichage » et sa transmission au représentant de l'État dans le département.

Pour extrait certifié conforme
Le Président du Conseil départemental

Ben Issa OUSSENI

Envoyé en préfecture le 03/10/2023
Reçu en préfecture le 03/10/2023
Publié le
ID : 976-229850003-20231003-DL250923183-DE

Chambre régionale des comptes
Mayotte

Le 25 AOUT 2023

Le président

à

Dossier suivi par : Bernard Lotrian
T 02 62 90 20 16
greffeRM@reunion.ccomptes.fr

Réf. : 23-417

P.J. : 1 rapport d'observations définitives

Objet : notification du rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion du département de Mayotte portant sur les coûts de la politique d'aide sociale à l'enfance

Envoi dématérialisé avec accusé de réception (Article R. 241-9 du code des juridictions financières)

Monsieur Ben Issa Ousséni
Président du conseil départemental
de Mayotte

8, rue de l'hôpital
BP 101
97645 Mamoudzou cedex

Monsieur le président,

Par lettre du 23 juin 2023, je vous ai communiqué le rapport d'observations provisoires relatif à la gestion du département de Mayotte portant sur les coûts de la politique d'aide sociale à l'enfance pour les exercices 2019 et suivants.

Le délai de contradiction prévu par le code des juridictions financières étant écoulé, la chambre a arrêté ses observations définitives qui prennent la forme du rapport joint en annexe.

Conformément aux dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, vous pouvez, dans un délai d'un mois, adresser au greffe de la juridiction une réponse écrite à ces observations, sous votre signature personnelle. Dès lors qu'elle aura été adressée dans le délai précité, cette réponse, qui engage votre seule responsabilité, sera jointe au rapport ainsi que, le cas échéant, celle de l'ordonnateur précédemment en fonctions, également destinataire de ce rapport, pour la partie qui le concerne.

Cette réponse devra parvenir à la chambre sous forme dématérialisée (fichier PDF comprenant la signature et fichier Word) à l'adresse électronique du greffe greffeRM@reunion.ccomptes.fr ou, à défaut, par courrier sur support papier.

Je vous rappelle que ce document revêt, à ce stade de la procédure, un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger.

Envoyé en préfecture le 03/10/2023
Reçu en préfecture le 03/10/2023
Publié le
ID : 976-229850003-20231003-DL250923183-DE

Un document final, constitué du rapport et des réponses aux observations définitives dont la chambre aura été destinataire, vous sera ensuite notifié. Après sa communication à l'assemblée délibérante, dès sa réunion la plus proche, dans les conditions prévues par l'article L. 243-6 du code des juridictions financières et au plus tard dans le délai de deux mois suivant sa communication par la chambre, il deviendra alors public et communicable à toute personne en faisant la demande.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le président, l'expression de ma considération distinguée.

Nicolas Péhau

Envoyé en préfecture le 03/10/2023
Reçu en préfecture le 03/10/2023
Publié le
ID : 976-229850003-20231003-DL250923183-DE

Chambre régionale des comptes
Mayotte

ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Département de Mayotte

Le coût de la politique d'aide sociale à l'enfance

Exercices 2019 et suivants

AUDIT FLASH

Août 2023

Destiné à recevoir la réponse des personnes destinataires, le présent document est confidentiel.

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 22 août 2023.

Envoyé en préfecture le 03/10/2023
Reçu en préfecture le 03/10/2023
Publié le
ID : 976-229850003-20231003-DL250923183-DE

AVANT-PROPOS

Le présent rapport d'observations définitives, une fois délibéré, est adressé aux représentants légaux des collectivités ou organismes contrôlés afin qu'ils apportent, s'ils le souhaitent, une réponse qui a vocation à l'accompagner lorsqu'il sera rendu public. C'est un document confidentiel réservé aux seuls destinataires, qui conserve un caractère confidentiel jusqu'à l'achèvement de la procédure contradictoire. Sa divulgation est donc interdite, conformément à l'article L. 241-4 du code des juridictions financières.

Envoyé en préfecture le 03/10/2023
Reçu en préfecture le 03/10/2023
Publié le
ID : 976-229850003-20231003-DL250923183-DE

PROCÉDURE ET MÉTHODES

La chambre régionale des comptes de Mayotte a, dans le cadre de son programme de travail 2023, procédé à un contrôle des moyens financiers consacrés par le Département à l'exercice de sa compétence en matière de protection de l'enfance.

La présente instruction a été réalisée selon un format nouveau dit « audit flash », c'est-à-dire consacré à un sujet au périmètre restreint et réalisé dans un temps limité.

L'audit vise à fournir des données objectives sur les coûts à partir des informations retracées dans les documents budgétaires et comptables relatifs au budget annexe consacré à la fois à l'aide sociale à l'enfance et à la protection maternelle et infantile, des pièces justificatives de dépenses produites au comptable public, et des éléments communiqués par la collectivité.

Le contrôle ne porte pas sur la régularité des procédures en particulier les appels à projet qui ont conduit à externaliser certaines prestations. Il n'a pas non plus vocation à apprécier les parcours de protection de l'enfance et la prise en compte des besoins de l'enfant ni les modalités de pilotage de cette politique et d'organisation des services par le conseil départemental et l'articulation de son intervention avec le pouvoir judiciaire.

L'audit a été notifié le 3 avril 2023 par lettre du président de la chambre à M. Ben Issa Ousséni, président du conseil départemental. M. Soibahadine Ibrahim Ramadani, précédent président, a été informé par lettre du 30 mars 2023 notifiée le même jour.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu le 14 juin 2023 avec M. Ben Issa Ousséni et le 15 juin 2023 avec M. Soibahadine Ibrahim Ramadani.

Lors de sa séance du 20 juin 2023, la chambre a arrêté les observations provisoires qui ont été adressées le 26 juin 2023 au président actuel du conseil départemental et le 27 juin 2023 à son prédécesseur. Seul M. Ben Issa Ousseni a répondu. Elles ont aussi été adressées au préfet de Mayotte qui a répondu.

Les observations définitives, qui font l'objet du présent rapport, ont été délibérées par la chambre le 22 août 2023.

Envoyé en préfecture le 03/10/2023
Reçu en préfecture le 03/10/2023
Publié le
ID : 976-229850003-20231003-DL250923183-DE

Document non public réservé aux destinataires désignés par la chambre

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE 4
CHIFFRES CLÉS 2022 5
CONTEXTUALISATION 6
I. DES PRESTATIONS EXTERNALISÉES EN DÉVELOPPEMENT 9
A. Des capacités de suivi et d'accompagnement disponibles 9
B. Des moyens financiers significatifs consacrés à la prévention spécialisée 10
C. Le développement des structures d'accueil collectif 11
II. DES CHARGES LIÉES À L'ACCUEIL FAMILIAL EN HAUSSE 12
A. Une évolution des modalités de rémunérations à achever 14
B. La diversification des allocations pour les enfants confiés 16
C. Des erreurs d'assiette conduisant à des trop versés 18
III. UN COÛT GLOBAL EN FORTE PROGRESSION 19
A. Des dépenses dynamiques portées par les coûts de fonctionnement 20
B. Une comptabilisation des charges de personnel à améliorer 21
C. Des besoins financiers suspendus à la décision de l'État 24
ANNEXES 28

Envoyé en préfecture le 03/10/2023
Reçu en préfecture le 03/10/2023
Publié le
ID : 976-229850003-20231003-DL250923183-DE

SYNTHÈSE

L'aide sociale à l'enfance (ASE) est une compétence obligatoire du Département de Mayotte depuis 2009. La progression des charges de fonctionnement rattachées à l'exercice de cette mission et l'écart important avec la compensation annuelle de 9,6 M€ versée par l'État au titre du transfert de compétence ont conduit à examiner les coûts de la politique mise en œuvre par le Département.

Si le suivi des dépenses au sein d'un budget annexe dédié à la protection maternelle et infantile et à l'ASE facilite l'identification des coûts, le manque de rigueur comptable et budgétaire du Département fausse la lecture des informations financières et la répartition fonctionnelle des charges de personnel entre les deux compétences. Alors que les documents budgétaires font état d'un coût de fonctionnement de l'ASE de près de de 55 M€ en 2022, après retraitement des données il est évalué à 44,2 M€ dont 70,4 % pour l'accueil en famille et en établissements.

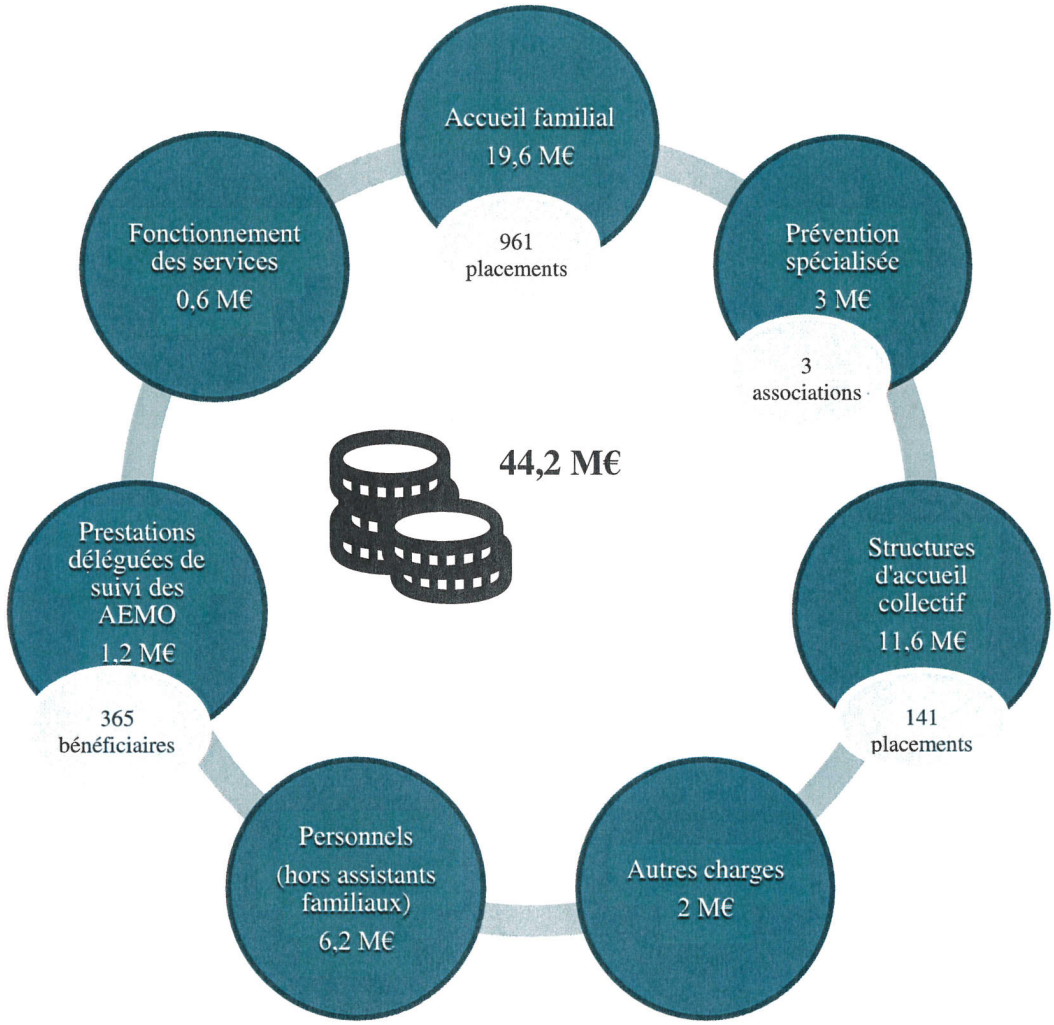
La progression des charges traduit notamment les efforts de la collectivité pour développer la prise en charge des mineurs et jeunes majeurs. En 2022, 2 347 informations ont été adressées à la cellule de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes (+ 38 % par rapport à 2019). En décembre 2022, le nombre de mesures d'ASE est de 1 848 ; sur la base du taux moyen national, sans prendre en compte les spécificités du territoire, il pourrait, par extrapolation, être du double.

Les crédits de fonctionnement ouverts au budget primitif 2023 de 59,2 M€ dont 35,1 M€ au titre de l'ASE ne permettront pas de couvrir le règlement de factures relatives aux années antérieures et les coûts du maintien d'une activité au moins équivalente à 2022. En l'absence de décision budgétaire modificative en cours d'année, le paiement d'une partie des charges de fonctionnement 2023 sera reportée sur 2024 en contradiction avec les principes comptables et budgétaires et au détriment des créanciers.

La poursuite de la dynamique enclenchée dans le cadre du schéma départemental de l'enfance et de la famille précédent pour se rapprocher en termes quantitatif et qualitatif des autres départements reste tributaire des moyens complémentaires que l'État attribuera. La convention fixant la compensation financière est arrivée à échéance le 31 décembre 2021 et la collectivité, malgré de nombreuses démarches, reste, en août 2023, en attente de la révision de son montant. La montée en charge de l'exercice de la mission étant loin d'être achevée, le montant de la compensation ne saurait être cristallisé sur la base d'une photographie même la plus récente des coûts observés. Par suite, en l'absence de stabilisation des besoins, la nouvelle convention devrait comporter une clause de réexamen régulier avant son terme.

Envoyé en préfecture le 03/10/2023
Reçu en préfecture le 03/10/2023
Publié le
ID : 976-229850003-20231003-DL250923183-DE

CHIFFRES CLÉS 2022



Source : CRC. Coûts de fonctionnement 2022 après retraitements et données d'activité au 31 décembre2022.
Les autres charges concernent principalement l'accueil de jour pour les enfants porteurs de handicap, les prestations externalisées concernant les mineurs non accompagnés, les subventions aux associations.

Envoyé en préfecture le 03/10/2023
Reçu en préfecture le 03/10/2023
Publié le
ID : 976-229850003-20231003-DL250923183-DE

CONTEXTUALISATION

La protection de l'enfance vise à garantir la prise en compte des besoins fondamentaux de l'enfant, à soutenir son développement physique, affectif, intellectuel et social et à préserver sa santé, sa sécurité, sa moralité et son éducation, dans le respect de ses droits[1]. Depuis le 1er janvier 2009, il s'agit d'une compétence obligatoire du Département de Mayotte[2].

Publié en 2019, le rapport relatif à l'aide sociale à l'enfance a permis de dresser un état des lieux de l'exercice de cette compétence sur un territoire marqué par des particularités[3]. La chambre relevait l'amélioration des conditions d'exercice des missions à partir de 2018 mais constatait que le Département ne pourrait atteindre les standards de prise en charge nationaux dans le cadre du schéma départemental de l'enfance et de la famille (SDEF) 2017-2021 et avait formulé 14 recommandations dont la majorité a été mise en œuvre ou est en cours de l'être (cf. annexe n° 2).

Les informations financières sur lesquelles repose le présent rapport sont celles retracées dans les documents budgétaires et comptables relatifs au budget annexe santé – protection de l'enfance (SPE). Ce dernier a été créé par la collectivité à la demande de l'État pour assurer le suivi de l'utilisation des dotations de compensation versées pour l'exercice des compétences protection maternelle et infantile (PMI) et aide sociale à l'enfance (ASE). Il retrace uniquement des coûts directs, il n'existe pas de refacturation du budget principal au budget annexe de charges communes.

La hausse des coûts de l'exercice de la compétence d'ASE, justifiée à la fois par le retard et les particularités du département, traduit les efforts de la collectivité dans l'amélioration de la prise en charge des mineurs et jeunes majeurs avec notamment la mise en place de structures d'accueil collectif, l'augmentation du nombre d'assistants familiaux et du nombre d'enfants placés, l'externalisation au secteur associatif de l'exercice de certaines missions et le renforcement des moyens humains au sein des services.

Le différentiel important entre les charges affichées et la compensation financière de l'État est susceptible, en l'absence de révision de celle-ci, de freiner la dynamique engagée par la collectivité depuis 2018.

Une stratégie définie dans le cadre du SDEF 2022-2027

La stratégie actuelle en matière de protection de l'enfant est définie par le SDEF 2022-2027 adopté en mars 2022. Il se décline autour de 4 orientations et 27 actions et fait l'objet d'un suivi qu'il est prévu de renforcer en 2023. Ce document détaillé pourrait être complété par une évaluation des coûts annuels prévisionnels jusqu'en 2027 afin d'identifier les moyens financiers supplémentaires à mobiliser par la collectivité, cette projection financière étant à actualiser parallèlement au suivi des actions.

Le SDEF 2022-2027 s'inscrit dans le prolongement du SDEF 2017-2021 et s'en distingue par la volonté de passer d'une logique quantitative à une logique qualitative. La mise en œuvre complète de cette feuille de route suppose que l'État et le Département s'accordent sur le niveau de la compensation financière et le cas échéant ses modalités d'évolution.

---

[1] Article L. 112-3 du CASF.
[2] Ordonnance n° 2008-859 du 28 août 2008 relative à l'extension et à l'adaptation outre-mer de diverses mesures bénéficiant aux personnes handicapées et en matière d'action sociale et médico-sociale.
[3] Chambre régionale des comptes de Mayotte, *Département de Mayotte – La politique d'aide sociale à l'enfance*, juillet 2019.

Envoyé en préfecture le 03/10/2023
Reçu en préfecture le 03/10/2023
Publié le
ID : 976-229850003-20231003-DL250923183-DE

Partant du constat qu'*« une application stricte des dispositions des codes civils et de l'action sociale et des familles reviendrait quasi à ouvrir une mesure de protection de l'enfance pour la moitié des jeunes du territoire. »*, le SDEF prévoit la réalisation d'une étude sur la définition de la notion de *« danger »* dans le contexte mahorais. Il est prévu la création avant la fin 2023 d'un groupe de travail pour amorcer cette réflexion considérée comme prioritaire, qui viendra compléter celui créé en 2022 dans le cadre de l'observatoire départemental de la protection de l'enfance (ODPE) et consacré aux mineurs non accompagnés (MNA).

Un observatoire départemental de la protection de l'enfance désormais opérationnel

Dans chaque département, un ODPE, placé sous l'autorité du président du conseil départemental, a pour mission de collecter et analyser des données et d'animer un réseau partenarial de protection de l'enfance[4]. L'ODPE, installé en avril 2022, succède à l'observatoire de la protection de l'enfance de Mayotte (OPEMa) qui ne fonctionnait pas. En l'absence de cet outil d'évaluation, d'aide à la décision et d'animation, le Département se trouvait privé d'une capacité d'analyse essentielle pour le pilotage de sa politique de protection de l'enfance. Sous réserve que la dynamique constatée pour sa première année de fonctionnement se poursuive et que ses moyens soient renforcés, le Département et l'ensemble des partenaires disposeront progressivement d'un outil de prospective permettant à partir de données chiffrées, objectivables et fiables sur les enfants et les familles d'adapter la politique aux réalités observées et parallèlement de mesurer les moyens à mettre en œuvre.

Une hausse continue de l'activité et du nombre d'enfants placés

Au 31 décembre 2022, le nombre d'enfants placés en famille ou en établissement est de 1 102 et ceux bénéficiant d'au moins une mesure d'accompagnement de 713. L'activité, en constante progression (cf. annexe n° 3), est marquée par le poids de l'immigration clandestine. En 2022, 2 347 informations (+ 38 % depuis 2019) ont été adressées à la cellule de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes (CRIP) ; elles concernent 13,8 % d'enfants de nationalité française et 66,60 % de nationalité comorienne ; 52,7 % des informations concernent des enfants nés en France[5]. Concernant le nombre de MNA présents sur l'archipel, le chiffre de 4 500, retenu par divers rapports publics, repose sur des données désormais anciennes. Pour les placements en établissements, la collectivité n'a pas produit les données pour 2019 ni clarifié celles relatives aux années suivantes qui ne sont pas en cohérence avec les capacités annuelles d'accueil et les facturations.

Le dispositif national de répartition de l'accueil des MNA sur l'ensemble du territoire n'est pas applicable à Mayotte. En raison des contraintes d'éloignement géographique, la collectivité ne bénéficie pas des mesures de solidarité nationale comme dans l'hexagone avec le transfert de MNA entre départements. Selon la clé de répartition 2022 rendue publique par le ministère de la justice, un département démographiquement proche de Mayotte devait accueillir 65 nouveaux MNA.

Mayotte se distingue des autres départements par des particularités fortes, géographiques, culturelles et socio-économiques. Sa démographie est très dynamique et l'immigration irrégulière est élevée. Il s'agit du département le plus jeune de France, la population est estimée au 1er janvier 2023 à 310 022 habitants dont 166 691 ont entre 0 et 19 ans[6]. Avec plus de 9 000 naissances par an à partir de 2015 et plus de

---

[4] Article L. 226-3-1 du CASF.
[5] Source : ODPE sur la base des informations disponibles auprès de la CRIP.
[6] INSEE, estimation au 1er janvier 2023.

Envoyé en préfecture le 03/10/2023
Reçu en préfecture le 03/10/2023
Publié le
ID : 976-229850003-20231003-DL250923183-DE

10 000 à partir de 2021, la proportion de cette tranche d'âge n'a pas vocation à se réduire à court et moyen terme.

La direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) publie chaque année des données relatives à la protection de l'enfance qui, sauf exception, n'intègrent pas Mayotte. Selon les dernières publications, le taux national de mesures d'ASE (placements et actions éducatives) est de 2,2 % dans la population des 0 à 20 ans. En décembre 2022, le nombre de mesures d'ASE à Mayotte est de 1 848 ; ce chiffre n'intègre pas 172 mineurs en attente d'un suivi dans le cadre d'une assistance éducative à domicile (AED) en l'absence de contractualisation du fait d'un nombre insuffisant de travailleurs sociaux. Le besoin évalué par extrapolation de ce taux national, sans prendre en compte les spécificités du territoire, serait d'au moins 3 700 mesures[7].

En raison du nombre important des naissances chaque année, du niveau de pauvreté, de l'immigration irrégulière et des MNA, le nombre de mesures d'ASE pourrait encore augmenter de manière significative[8].

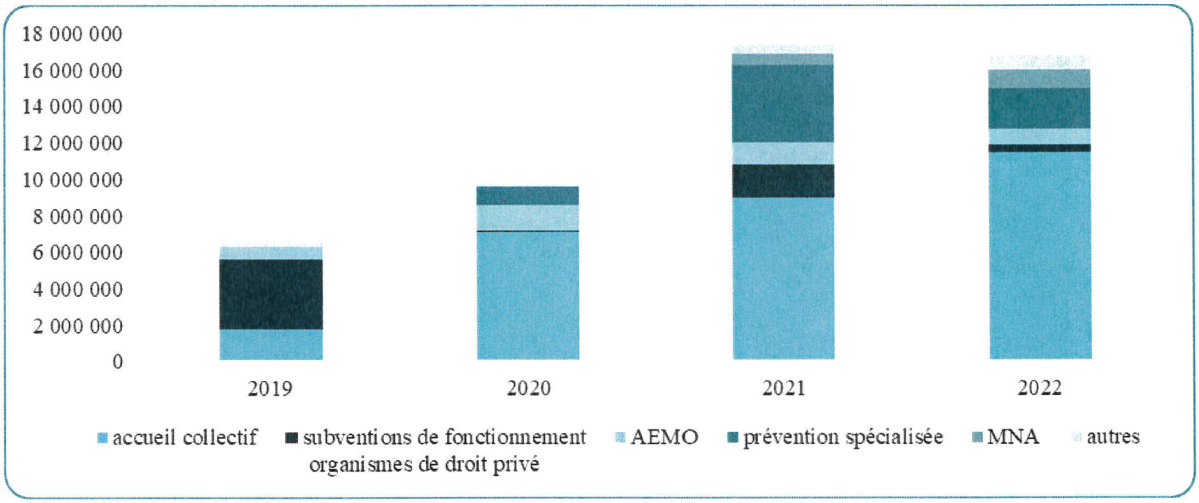
[7] Le taux de 2,2 % correspond à la catégorie « France métropolitaine et DROM (hors Mayotte) » dans la population des 0 à 20 ans (données au 31 décembre 2020, estimation provisoire de la population au 1er janvier 2021) ; calcul effectué par la chambre sur la base de la population estimée des 0-19 ans à Mayotte au 1er janvier 2023 (166 691 jeunes).
[8] Données DREES : en 2019, 56 % des enfants à Mayotte vivent dans une famille sans actif occupé, il s'agit du taux le plus élevé de toutes les régions françaises.

Envoyé en préfecture le 03/10/2023
Reçu en préfecture le 03/10/2023
Publié le
ID : 976-229850003-20231003-DL250923183-DE

I. DES PRESTATIONS EXTERNALISÉES EN DÉVELOPPEMENT

En dehors des coûts de personnel et de fonctionnement des services, les charges sont inscrites au chapitre 65 *« autres charges de gestion courante »* (cf. annexe n° 4). En 2022, elles représentent 16,8 M€ et diminuent après une progression de 163,1 % entre 2019 et 2021 ; elles sont constituées à 97,1 % de missions déléguées par la collectivité.

Graphique n° 1 : Évolution des autres charges de gestion courante (en €)



Source : CRC, d'après les données budgétaires et comptables.

Ce choix de gestion nécessite que le Département assume pleinement son rôle de pilote de la politique de protection de l'enfance en développant les contrôles sur les opérateurs privés qu'il finance. En raison des difficultés pour recruter et stabiliser des personnels aux compétences spécialisées, cette activité du service habilitation-tarification et contrôle a été limitée. Le contrôle a été réalisé essentiellement, d'une part, dans le cadre des comités de suivi hébergement et prévention spécialisée et, d'autre part, au quotidien par le service placement pour les accueils et par le service prévention et accompagnement éducatif en milieu ouvert pour les prestations d'action éducative en milieu ouvert (AEMO) et de prévention spécialisée. En 2023, un nouveau service sans lien avec les établissements a été créé et rattaché à la direction générale adjointe afin d'exercer cette mission de contrôle de manière distincte du service initial qui conserve les fonctions d'habilitation, de tarification et d'accompagnement des structures. Des recrutements et la signature d'un planning des contrôles élaboré avec les services de l'État sont prévus.

A. Des capacités de suivi et d'accompagnement disponibles

Un suivi des AEMO en progression

Depuis 2018, le suivi des mesures d'AEMO, à l'exception de celles concernant les enfants confiés à des tiers dignes de confiance, est assuré par l'association Mlezi Maore. Ces prestations externalisées, qui complètent le suivi de mesures d'AED réalisé en interne, sont en progression. En 2022, le nombre de journées réglées est de 110 453 contre 89 832 en 2019 ; celui des jeunes

Envoyé en préfecture le 03/10/2023
Reçu en préfecture le 03/10/2023
Publié le
ID : 976-229850003-20231003-DL250923183-DE

suivis est passé d'une moyenne annuelle de 259 en 2019 à 353 en 2022.

Les mesures d'AEMO sont décidées par le juge des enfants et sont, selon la collectivité, toutes mises en œuvre. Sur la base des 400 mesures autorisées, plafond qui n'a jamais été atteint, et du dernier arrêté tarifaire communiqué, le coût annuel maximal est évalué à 1 496 500 €.

Les données budgétaires ne reflètent pas l'activité annuelle en raison du non-respect du principe d'indépendance des exercices avec le paiement en année n de factures relatives à l'année n-1. Les coûts annuels pour 2022 sont, après prise en compte de la facture relative au 4ème trimestre à payer en 2023, de 1 183 771 € (cf. tableau n° 1 de l'annexe n° 5). Les crédits inscrits au budget primitif 2023 de 900 000 € ne permettront pas de couvrir à la fois le règlement de cette facture et le maintien d'une activité équivalente à la moyenne des années 2021-2022.

Des prestations concernant les MNA partiellement finançables dans le cadre de dispositifs nationaux

Depuis 2021, des prestations concernant les MNA qui donnaient lieu auparavant au versement de subventions sont déléguées à l'association Mlezi Maore[9]. Les données budgétaires ne reflètent pas les coûts annuels en raison du non-respect du principe d'indépendance des exercices avec le paiement en année N de factures relatives à l'année n-1. Le coût de la prise en charge des MNA à Mayotte ne se limite pas aux prestations réalisées par l'association qui complètent le travail des services du Département. Ce dernier n'a pas communiqué de données d'activité permettant d'identifier le poids global de la prise en charge des MNA dans l'exercice de sa compétence.

Les coûts annuels pour 2022 sont, après prise en comptes des factures à régler en 2023, de 1 161 052 € (cf. tableau n° 2 de l'annexe n°5). Les prestations concernent 370 évaluations, 1 950 journées de mise à l'abri et 54 865 journées réglées au titre du suivi et de l'accompagnement de MNA pris en charge par des familles recueillantes ; au dernier trimestre, 123 jeunes bénéficient de ce dispositif. Les capacités ne sont pas totalement mobilisées. Sur la base des volumes d'activité autorisés et des tarifs 2021, le coût global maximal est évalué à 4,24 M€. Les prévisions budgétaires 2023 de 1 000 000 € ne permettront pas de couvrir à la fois le règlement des factures au titre de 2022 et le maintien d'une activité équivalente à la moyenne des années 2021-2022.

Des dispositions permettent aux départements de bénéficier d'un concours financier pour l'évaluation et la mise à l'abri temporaire des personnes se présentant comme MNA[10]. La collectivité ne sollicite pas ce financement. Par exemple, pour les prestations 2021 et 2022 facturées par l'association, le Département aurait pu obtenir le remboursement de 476 500 € pour les évaluations et d'environ 120 000 € au titre des mises à l'abri. La charge de travail de la CRIP qui agit dans l'urgence et l'absence de l'utilisation d'un logiciel métier permettant d'objectiver et fiabiliser les données requises pour obtenir un remboursement expliquent l'absence de demande de paiement par la collectivité.

B. Des moyens financiers significatifs consacrés à la prévention spécialisée

Au regard du phénomène d'errance des jeunes constaté à Mayotte, la prévention spécialisée constitue une mission importante du

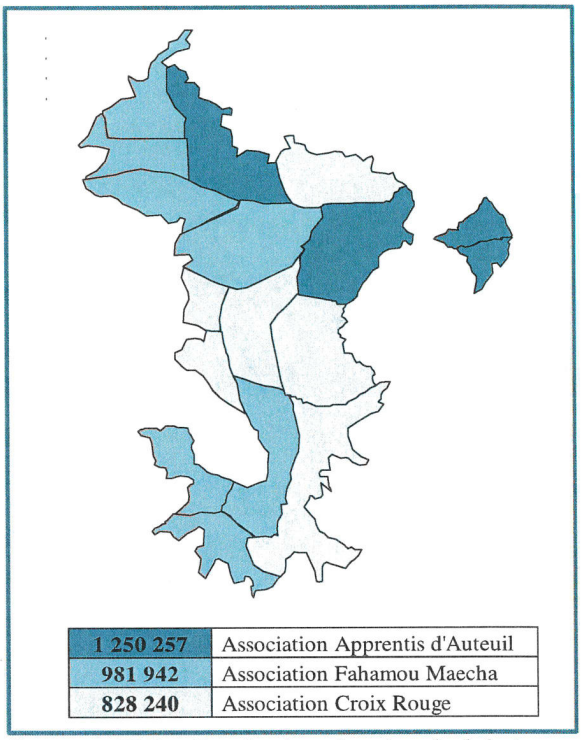
[9] Prestations déléguées suite à un appel à projet. Lot 1 : évaluation de la minorité, de l'isolement et du danger ainsi que la mise à l'abri pour une durée maximale de 23 jours (plafonds de 840 évaluations par an et de 30 mises à l'abri) ; lot 2 : accompagnement et suivi psycho- éducatif des MNA pris en charge par des familles recueillantes (plafond mensuel de 400) ; lot 3 : accompagnement en vue d'une réunification familiale des mineurs repérés (plafond de 50 par an).
[10] Article R. 221-12 du CASF.

Envoyé en préfecture le 03/10/2023
Reçu en préfecture le 03/10/2023
Publié le
ID : 976-229850003-20231003-DL250923183-DE

Département. Suite à un appel à projet, elle a donné lieu en 2019 à l'octroi de trois autorisations couvrant l'ensemble du territoire. Les charges correspondantes sont comptabilisées au compte 6526 *« prévention spécialisée »*. L'utilisation à tort de ce compte, qui est destiné à enregistrer les dépenses liées aux actions de dépistage et de prévention dans les écoles maternelles, facilite l'identification des moyens consacrés aux prestations externalisées.

Pour 2019 et 2020, les multiples délibérations compliquent la lecture des dotations affectées aux trois structures qui ont été arrêtées en n+1[11]. Les données budgétaires ne reflètent pas les coûts annuels en raison d'erreurs d'imputation et d'un rattachement de charges insuffisants (cf. tableau n° 3 en annexe n° 5). La collectivité explique ce dernier par la méconnaissance de la dotation à verser au moment des opérations de fin d'exercice et/ou une insuffisance de crédits ouverts au budget. L'année 2021 illustre ce manque de lisibilité avec 4 251 068 € comptabilisés alors que le coût de la prévention spécialisée pour cette année est de 2 798 698 € ; les dotations pour 2022, fixées par arrêtés en décembre à un montant prévisionnel de 3 060 439 €, n'ont donné lieu à un rattachement de charges que de 1 550 342 €. Les stipulations des projets de contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens joints à la délibération d'octobre 2021, qui prévoient le versement des dotations provisionnelles le 1er mois de chaque trimestre, ne sont pas mises en œuvre.

Carte n° 1 : Répartition des coûts prévisionnels de la prévention spécialisée 2022 par acteur



Source : CRC, d'après les données budgétaires et comptables. Montants prévisionnels déterminés à partir des arrêtés de décembre 2022.

Les crédits inscrits au budget primitif 2023 (1 M€) ne permettront pas le règlement du solde 2022 et l'attribution de dotations équivalentes à celles des autres années. Le Département souhaite impliquer davantage les communes dans l'exercice de cette mission et leur demander une contribution financière.

C. Le développement des structures d'accueil collectif

Au cours de l'année 2023, le Département devrait disposer de 215 places d'accueil en maisons d'enfants à caractère social (MECS) et dans des lieux de vie et d'accueil (LVA). Pour la

[11] Dotations 2019 : délibération du 15 novembre 2019 et délibération du 30 avril 2020 abrogeant celle du 15 novembre 2019 ; dotations 2020 : délibération du 18 mars 2021 et délibération du 5 octobre 2021 annulant celle du 18 mars 2021.

Envoyé en préfecture le 03/10/2023
Reçu en préfecture le 03/10/2023
Publié le
ID : 976-229850003-20231003-DL250923183-DE

première fois, la totalité des places autorisées pourrait être mobilisable.

Aucune contrainte budgétaire n'a conduit à limiter l'utilisation des capacités de placement dans des structures collectives. Pour 2023, les capacités seront mobilisées à la hauteur des besoins ; si les crédits inscrits au budget primitif ne sont pas réévalués dans le cadre d'une décision modificative, la collectivité sera amenée à ne pas régler certaines factures.

Les données comptables ne reflètent pas le coût réel annuel des placements collectifs en raison d'erreurs d'imputation et de rattachements de charges insuffisants. Les crédits inscrits au budget primitif 2023 (10 M€) sont inférieurs aux coûts 2022 et après règlement de factures au titre de 2022, ils ne permettraient de couvrir que 75 % de l'activité.

En 2023, une tarification spécifique à chaque structure a été adoptée. Celles-ci n'ayant pas toutes transmis l'ensemble des documents budgétaires et comptables, la collectivité a été amenée à appliquer un prix de journée - établi à partir de moyennes nationales - inférieur aux coûts prévisionnels affichés. Cette situation est susceptible de générer des déficits que le Département devra combler dans les années futures.

Tableau n° 1 : Coûts annuels retraités des structures d'accueil collectif

(€)	2019	2020	2021	2022
Solde débiteur	1 762 320	7 117 591	8 977 634	11 494 311
Total corrigé	3 294 087	6 821 882	10 215 172	11 559 259

Source : CRC, d'après les données budgétaires et comptables, pièces justificatives de dépenses, fichiers des mandats 2022 et 2023 et factures 2022.

Le développement des lieux d'accueil collectif était indispensable afin de permettre l'accueil d'enfants, adolescents et jeunes majeurs pour lesquels l'accueil familial n'est pas adapté et réduire le nombre moyen d'enfants placés par famille. En janvier 2022, le coût moyen d'un placement dans une structure est de 77 446 € alors que le coût moyen de l'accueil d'un enfant en placement familial est évalué entre 23 000 € et 31 000 € (cf. annexe n° 6).

II. DES CHARGES LIÉES À L'ACCUEIL FAMILIAL EN HAUSSE

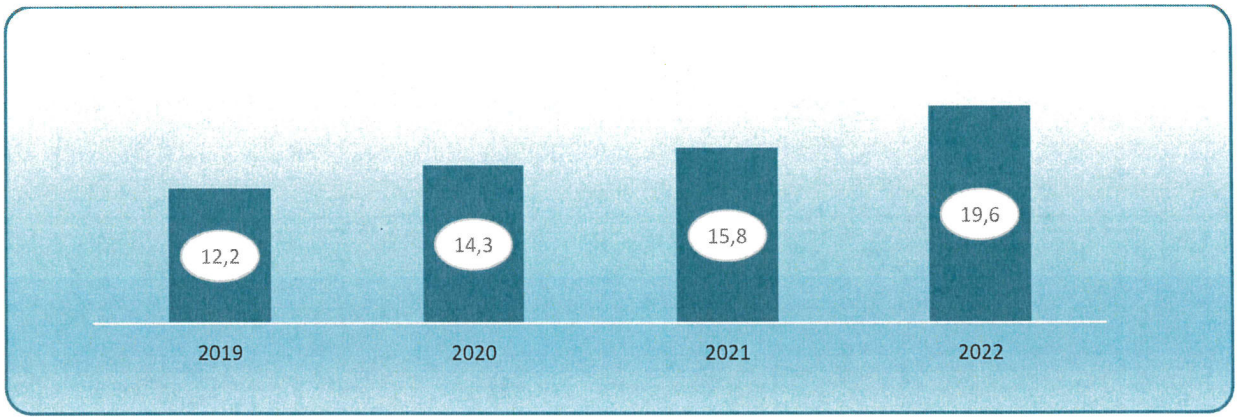
En 2022, le coût de l'accueil familial représente 19,6 M€ (cf. tableau n° 1 en annexe n° 7). La hausse de 60,5 % au cours de la période s'explique par l'augmentation du nombre d'AF et d'enfants placés, l'évolution des conditions de rémunération et des allocations et enfin des erreurs de liquidation. Des changements d'imputation comptable altèrent aussi la lecture des données budgétaires.

L'évolution des montants du SMIC et du minimum garanti, qui servent au calcul des rémunérations et des indemnités d'entretien, s'impose à la collectivité. L'incidence de leur hausse au 1er janvier et 1er mai 2023 est évaluée pour une année complète à 360 000 € bruts[12].

[12] Calcul effectué sur la base des données d'activité de la paie du mois de décembre 2022.

Envoyé en préfecture le 03/10/2023
Reçu en préfecture le 03/10/2023
Publié le
ID : 976-229850003-20231003-DL250923183-DE

Graphique n° 2 : Évolution du coût de l'accueil familial (en M€)



Source : CRC d'après les comptes de gestion et les pièces justificatives de dépenses.

Le nombre d'AF est passé de 124 en janvier 2019 à 231 en avril 2023 permettant simultanément d'accroitre l'effectif d'enfants placés et de réduire temporairement en 2020 et 2021 leur nombre moyen par famille qui connait cependant une progression constante depuis 2022. La moyenne est de 4 enfants par AF en avril 2023 et un nombre d'accueils par famille compris entre 1 et 10 (cf. tableau n° 2 en annexe n°7).

Un accueil par des tiers dignes de confiance peu développé

Le coût progresse de 33 946 € en 2019 à 51 193 € en 2022 (soit en moyenne annuelle, 14 enfants). En 2017, le Département a fixé leur indemnisation à 300 € par mois desquels sont déduites les éventuelles prestations familiales auxquelles l'enfant confié ouvre droit. Parmi les actions du contrat départemental de prévention et de protection de l'enfance (CDPPE), il est prévu une action visant à *« structurer le soutien aux tiers de confiance et aux tiers bénévoles »* ; l'objectif pour 2022 de 50 jeunes concernés par ce dispositif n'est pas atteint et celui de 100 pour 2023 semble difficile à réaliser. Les crédits inscrits au budget primitif 2023 ne sont que de 57 000 €.

Une actualisation nécessaire du règlement des assistants familiaux

Les AF ont droit, d'une part, à une rémunération et, d'autre part, à des indemnités d'entretien pour l'accueil des enfants. En plus, de ces deux éléments dont la réglementation fixe des montants minimums, chaque département est libre d'accorder diverses allocations pour les enfants placés. Le règlement relatif aux AF approuvé en 2014 a été modifié en 2020 et 2021. Les délibérations n'ont pas été précédées d'une évaluation de l'incidence financière des mesures alors qu'une telle démarche contribue à la maîtrise des charges et à l'information des élus. Selon la collectivité, la délibération de 2020, adopté dans le prolongement du protocole de fin de conflit d'août 2020, n'a pas été mise en œuvre car certaines mesures étaient difficilement applicables et coûteuses et le processus pour la modifier a été long.

La pluralité de délibérations ne facilite pas la lecture du règlement. La nécessité de l'actualiser suite à la parution du décret n° 2022-1198[13] est l'occasion d'engager un travail pour élaborer un

[13] Décret n° 2022-1198 du 31 août 2022 pris pour l'application de l'article 28 de la loi n° 2022-140 du 7 février 2022.

Envoyé en préfecture le 03/10/2023
Reçu en préfecture le 03/10/2023
Publié le
ID : 976-229850003-20231003-DL250923183-DE

document unique expurgé des références juridiques qui ne sont plus adaptées et des dispositions qui ne sont pas appliquées. La collectivité subordonne la mise en œuvre financière complète de la délibération d'octobre 2021 à l'évolution de la compensation versée par l'État.

A. Une évolution des modalités de rémunérations à achever

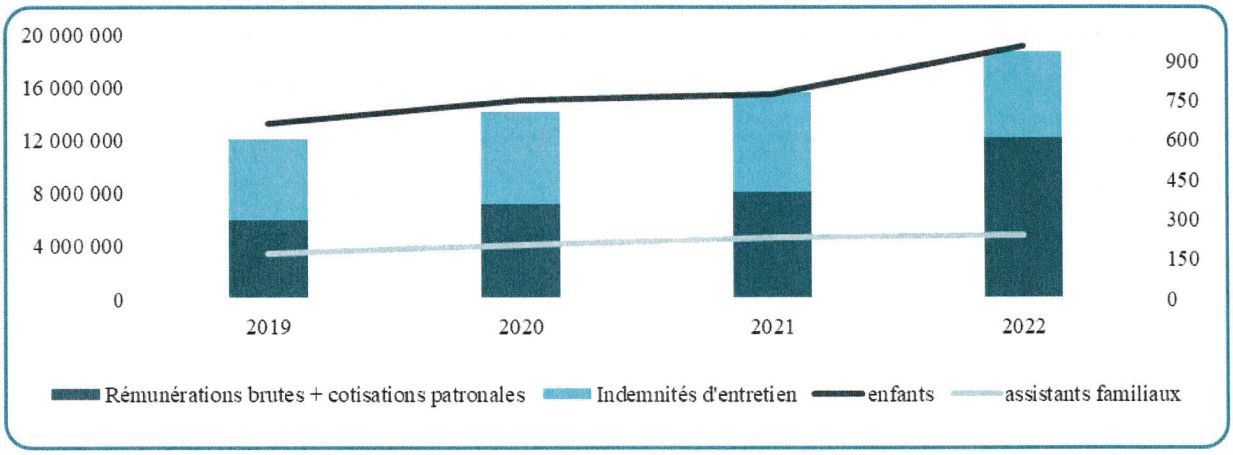
Depuis septembre 2022, la rémunération garantie d'un AF est constituée d'autant de parts que d'accueils envisagés par le contrat de travail ; la part correspondant au premier accueil ne peut être inférieure au SMIC mensuel et les parts correspondant à chaque accueil supplémentaire ne peuvent être inférieures à 70 fois le SMIC par mois et par enfant[14].

Une rémunération respectant le minimum garanti prévu par la réglementation

Les indemnités d'entretien, qui donnent lieu à déclaration fiscale, sont comptabilisées au titre de rémunération ce qui explique la part importante des charges de personnel liées à l'emploi des AF.

Entre 2019 et 2022, les rémunérations brutes comptabilisées ont progressé de 73,2 % passant de 11,25 M€ à 19,49 M€ ; la hausse de 4,6 M€ entre 2021 et 2022 ne correspond toutefois pas à la réalité. Après corrections d'erreurs de comptabilisation et de liquidation, la progression est évaluée à 2 M€ et s'explique essentiellement par le versement pour la première fois de la prime d'ancienneté pour 71 280 €, l'évolution des montants du SMIC et du minimum garanti sur la base desquels sont liquidées les rémunérations et les indemnités d'entretien et surtout la hausse du nombre d'AF et d'enfants placés.

Graphique n° 3 : Évolution comparée des rémunérations brutes et cotisations patronales (€), des indemnités d'entretien (€) et du nombre d'enfants et d'assistants familiaux



Source : CRC, d'après les fichiers de paie.

Les modalités de calcul des rémunérations de base plus avantageuses prévues par la délibération de novembre 2020 n'ont pas été mises en œuvre mais reprises en partie par la délibération d'octobre 2021 et appliquées à partir des rémunérations versées au titre de janvier 2022. Même si elles s'inscrivent dans le cadre des anciennes dispositions du CASF avec une distinction entre deux parts qui a désormais disparu, elles permettent de respecter la

[14] Article D. 423-23 du CASF.

Envoyé en préfecture le 03/10/2023
Reçu en préfecture le 03/10/2023
Publié le
ID : 976-229850003-20231003-DL250923183-DE

rémunération minimale applicable depuis septembre 2022 pour l'accueil d'un premier enfant et pour chaque accueil supplémentaire. La rémunération minimale réglementaire des AF est inférieure à Mayotte à celle des autres départements en raison d'un calcul qui repose sur le SMIC mahorais[15].

Le changement des modalités de liquidation des rémunérations à partir de 2022 s'est accompagné de la modification, à la baisse, du calcul des indemnités d'entretien permettant à activité équivalente de limiter les conséquences financières.

La baisse des indemnités d'entretien en 2022

Le montant des indemnités et fournitures destinées à l'entretien de l'enfant ne peut être inférieur à 3,5 fois le minimum garanti mentionné à l'article L. 3231-12 du code du travail et peut être modulé en fonction de l'âge de l'enfant. Le règlement des AF dans sa version de 2014 fixait à partir de 2018 le montant de l'indemnité d'entretien à 3,5 fois le SMIC. Elle a été portée à 5,5 fois le minimum garanti par les délibérations de 2020 et 2021, mais ce mode de calcul n'a été appliqué qu'à partir des paies de 2022. Pour 2021, le calcul de l'indemnité d'entretien à hauteur de 3,5 fois le SMIC et non à 5,5 fois le minimum garanti représente un surcoût de près de 1,8 M€. Ce dernier doit cependant être relativisé car pour la même période les nouvelles modalités de calcul des rémunérations n'ont pas été appliquées.

Le changement des modalités de calcul explique la baisse en 2022 du montant total versé alors que le nombre d'indemnités d'entretien a progressé de 28 969. En décembre 2022, le montant est de 21,67 € par jour alors que le minimum réglementaire est de 13,79 €.

Tableau n° 2 : Évolution des indemnités d'entretien (€)

2019	2020	2021	2022
6 053 898	6 954 876	7 523 146	6 490 071

Source : CRC, d'après les documents budgétaires et comptables et pièces justificatives de dépenses.

Le calcul des indemnités d'attente à revoir

Depuis septembre 2022, la réglementation a modifié les modalités de calcul des indemnités d'attente versées aux AF lorsqu'aucun enfant ne leur est confié. Désormais une indemnité est due pour chaque accueil prévu au contrat et non réalisé du fait de l'employeur et son montant ne peut être inférieur à 80 % de la rémunération prévue par le contrat, hors indemnités et fournitures[16]. Les contrats des AF devront être modifiés par voie d'avenants afin d'intégrer les mentions obligatoires nécessaires à la mise en œuvre de ces dispositions[17]. En l'absence de modification du règlement des AF et des contrats, la liquidation des indemnités d'attente n'a plus de fondement et ne permet pas le respect du minimum réglementaire.

La majoration pour sujétions exceptionnelles partiellement mise en œuvre

Lorsque l'accueil d'un enfant entraine des contraintes particulières liées à l'éducation spéciale ou aux soins particuliers entrainés par l'état de santé de l'enfant, la rémunération de l'AF fait l'objet d'une majoration. Les délibérations de 2020 et 2021 fixent des taux supérieurs au minimum légal mais en pratique la majoration est calculée selon les dispositions du CASF à savoir 15,5 fois le SMIC par mois pour un enfant accueilli de façon continue. Depuis septembre 2022, cette majoration doit être

[15] Article R. 544-2 du CASF.
[16] Dernier alinéa de l'article L. 423-30 et article D. 423-25-2 du CASF.
[17] Article L. 423-31 du CASF.

Envoyé en préfecture le 03/10/2023
Reçu en préfecture le 03/10/2023
Publié le
ID : 976-229850003-20231003-DL250923183-DE

indiquée dans le contrat d'accueil, à charge pour la collectivité d'intégrer cette mention dans les nouveaux contrats et de compléter les anciens par voie d'avenants[18].

La collectivité explique l'absence de mise en œuvre des modalités de calcul fixées par les délibérations par la nécessité de déterminer le taux de handicap pour chaque enfant par le comité médical et aujourd'hui par les restrictions budgétaires. En avril 2023, le surcoût annuel est évalué par la chambre à 322 000 € bruts.

Une majoration pour jours fériés non mise en œuvre

Le règlement adopté en 2014 prévoyait une majoration de salaire de 100 % pour le 1er mai qui a été étendue par les délibérations de 2020 et 2021 à trois autres jours fériés. Selon la collectivité, la mise en œuvre de ces dispositions dépendra de l'évolution de ses capacités financières. Pour 2022, le montant brut qui aurait dû être versé est évalué à 100 000 €.

Le versement d'une prime d'ancienneté à partir de 2021

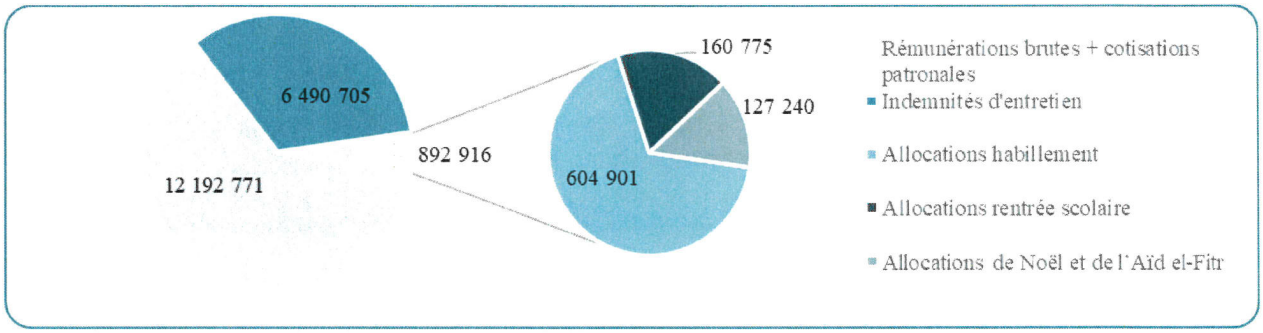
Une prime d'ancienneté, instituée par la délibération de 2020 et reprise par la délibération de 2021, est versée depuis novembre 2022. En raison d'un paiement rétroactif à partir de janvier 2021, le montant réglé représente 71 280 €[19]. Avec un total mensuel brut de 3 946 € pour l'ensemble des AF en décembre 2022, la charge financière pour la collectivité est modeste.

Les délibérations de 2020 et 2021 prévoient la rémunération de l'accueil intermittent et d'une indemnité de disponibilité pour l'accueil d'urgence qui n'ont cependant pas donné lieu à paiement et dont les modalités de calcul devront être revues pour être en conformité avec le CASF suite à la parution du décret du 31 août 2022.

B. La diversification des allocations pour les enfants confiés

Le CASF distingue les indemnités d'entretien dont il fixe le montant minimum et les diverses allocations qui sont librement instituées par les départements[20].

Graphique n° 4 : Structure du coût de l'accueil familial en 2022 (en €)



Source : CRC, d'après les documents budgétaires et comptables et pièces justificatives de dépenses.
Hors allocations de loisirs (montant non significatif).

[18] Article D. 423-2 du CASF.
[19] Montant estimatif en l'absence de lignes de paie dans les fichiers de paie.
[20] Articles D. 423-21 et D. 423-22.

Envoyé en préfecture le 03/10/2023
Reçu en préfecture le 03/10/2023
Publié le
ID : 976-229850003-20231003-DL250923183-DE

La hausse des allocations d'habillement et de rentrée scolaire

L'allocation trimestrielle d'habillement de 30 € ou 50 €, fixée en 2014, a été remplacée en 2020 par une indemnité mensuelle de 45,50 €, 57 € ou 64,80 € selon l'âge de l'enfant. Ces montants ont été repris par une délibération de 2021 et donné lieu à paiement à partir de novembre 2021. Ce passage d'une indemnité trimestrielle à une indemnité mensuelle associé à la réévaluation des montants individuels explique la hausse importante de ces allocations. Pour un adolescent, le coût annuel est passé de 200 € à 777,60 €. En 2022, elles représentent 604 901 € contre 115 880 € en 2020.

L'allocation annuelle de rentrée scolaire de 50 €, 80 € ou 100 €, fixée également en 2014, a été remplacée en 2020 par une indemnité mensuelle comprise entre 68 € et 475 € qui a été reprise par la délibération de 2021. La réévaluation des montants individuels associée à l'augmentation du nombre d'enfants pris en charge et scolarisés explique la hausse de ces allocations. Pour un adolescent au collège ou au lycée, elle est passée de 80 € à 298,20 €. Pour la rentrée scolaire 2022, elles représentent 82 673 € contre 9 400 € pour celle de 2019.

À partir du deuxième trimestre 2020, ces allocations ont été comptabilisées comme des rémunérations au compte 6412 alors qu'auparavant elles l'étaient comme des allocations au compte 65 ; elles ne sont pas des éléments de rémunération et n'ont pas à être retracées dans les charges de personnel. Ce changement d'imputation comptable fausse la lecture des données budgétaires et comptables.

Le versement d'allocations de Noël et de l'Aïd el-Fitr à partir de 2022

Elles ont été instaurées par la délibération de 2020 et reprises par celle de 2021 et versées pour la première fois en 2022 pour un montant total de 127 240 €. Elles sont de 80 € par enfant pour chacune des fêtes. Comme pour les allocations d'habillement et de rentrée scolaire, leur imputation en charges de personnel est erronée.

Les délibérations de 2020 et 2021 prévoient aussi des allocations mensuelles d'argent de poche (entre 11,70 € et 131,80 €), des indemnités d'aménagement, des aides au premier accueil de l'enfant et des indemnités de dégradations qui n'ont jamais été versées. L'allocation pour frais de sports et de loisirs dans la limite de 250 € par année scolaire a donné lieu aux premiers paiements en 2022 pour un montant de 1 050 €.

En 2022, les diverses allocations qui auraient dû être comptabilisées au chapitre 65 et non en charges de personnel représentent 971 019 €.

Une utilisation erronée du compte « *allocations-famille et enfance* »

Les charges comptabilisées au compte 65111 « *allocations-famille et enfance* » représentent 743 781 € en 2022 contre 123 700 € en 2019[21] ; aucun constat ne peut être tiré de l'évolution des coûts car des allocations sont attribuées mais non retracées à ce compte et des charges y sont inscrites à tort, en particulier le règlement de prestations à l'association ADPEP 976 dans le cadre d'un dispositif expérimental d'accueil de jour mis en place à partir de septembre 2021. Les coûts pour 2021 et 2022, respectivement de 431 752 € et 691 940 €[22], comprennent aussi les journées des samedis, dimanches et jours fériés alors que le service fonctionne uniquement du lundi au vendredi. La collectivité a pris

[21] En application de l'instruction budgétaire et comptable M52, ce compte a vocation à retracer les allocations, secours et bourses. S'agissant de frais liés à l'accueil au titre de l'ASE, les coûts devraient être enregistrés au compte 65241 « *frais de séjour en établissements médicaux-sociaux et autres lieux d'accueil* ». En 2021 et 2022, ce compte a aussi été utilisé pour enregistrer des frais de transport de mineurs et des accompagnants vers la métropole et l'achat d'équipements médicaux.
[22] Données retraitées après prise en compte des factures de décembre réglées en n+1.

Envoyé en préfecture le 03/10/2023
Reçu en préfecture le 03/10/2023
Publié le
ID : 976-229850003-20231003-DL250923183-DE

l'engagement de se rapprocher de l'association afin de régulariser la situation et de ne financer les week-ends que lorsque l'association a été mobilisée pour les enfants relevant de la protection de l'enfance. Pour la période septembre à décembre 2021, les coûts pour les week-ends et jours fériés représentent 125 280 € soit 30 % des montants facturés.

C. Des erreurs d'assiette conduisant à des trop versés

Les indemnités représentatives de congés payés

Entre 2019 et 2022, le montant brut des indemnités représentatives de congés payés (IRCP) versées au titre de l'année précédente est passé de 386 435 € à 1 467 744 €. Cette multiplication par 3,8 s'explique par la hausse des effectifs et par une erreur d'assiette.

Tableau n° 3 : Évolution du montant des IRCP versées

	2019	2020	2021	2022
Montant brut versé (€)	382 624	476 640	963 906	1 467 744
Assiette	3 864 357	4 804 834	9 682 149	14 677 442
Nombre AF décembre	127	177	203	234
Moyenne par AF (€)	3 043	2 693	4 748	6 272

Source : CRC, d'après les pièces justificatives de dépenses et les fichiers de paie.

Les modalités de calcul fixée par le CASF, reprises par les différentes délibérations, ne sont plus mises en œuvre depuis 2021 et le calcul des IRCP au titre de l'année 2020. La prise en compte d'une assiette élargie à tort aux indemnités d'entretien et allocations conduit à des trop versés importants en faveur des AF. Par exemple, l'erreur est évaluée à 365 842 € bruts pour les IRCP pour 2020 versées en 2021 et de 812 687 € bruts pour les IRCP pour 2021 versées en 2022. La collectivité, qui reconnait l'erreur de liquidation, s'est engagée à procéder à des régularisations.

Le versement mobilité à la CADEMA

A partir de novembre 2021, la contribution à la charge du département au titre du versement mobilité a été appliquée aux rémunérations versées aux AF alors que pour les autres personnels, elle a été appliquée à partir d'octobre 2020 avec une régularisation à partir d'octobre 2019. L'assiette de calcul retenue pour les AF formée des éléments de rémunération et des différentes indemnités et allocations est erronée. Celles-ci ne sont pas des éléments de rémunération et ne sont pas soumises à cotisations[23].

En 2022, le total versé est de 161 804 € représentant 0,9 % d'une assiette égale à 17 978 250 € ; sur la base des seuls éléments de rémunération (y compris IRCP) le montant qui aurait dû être réglé est évalué à 95 540 €. Cette somme reste supérieure à celle due à la communauté d'agglomération de Dembéni – Mamoudzou (CADEMA) car le Département prend en compte l'ensemble des AF pour effectuer le calcul alors que seules celles dont le domicile est situé sur le territoire de cette intercommunalité devrait l'être. Le bénéfice du versement mobilité doit revenir à l'autorité organisatrice des transports du lieu d'exercice de l'activité professionnelle des AF.

[23] En application de l'article L. 2333-65 du CGCT, l'assiette du versement mobilité est constituée des revenus d'activité tels qu'ils sont pris en compte pour la détermination de l'assiette des cotisations d'assurance maladie mises à la charge des employeurs et affectées au financement des régimes de base de l'assurance maladie.

Envoyé en préfecture le 03/10/2023
Reçu en préfecture le 03/10/2023
Publié le
ID : 976-229850003-20231003-DL250923183-DE

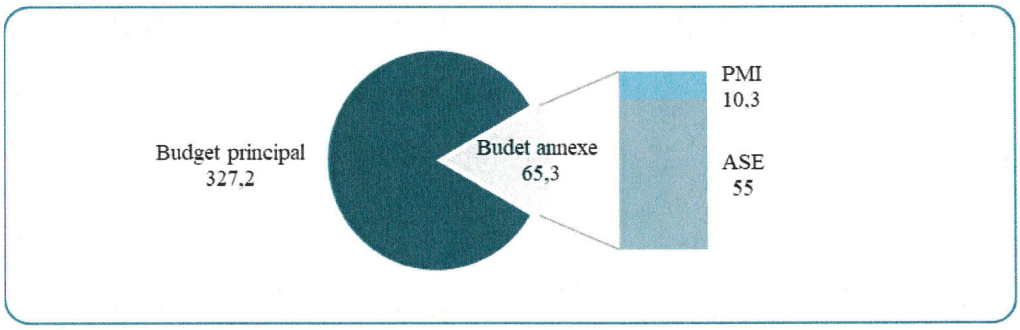
Les cotisations salariales et patronales plafonnées

Pour certains AF, les modalités de liquidation des cotisations salariales et patronales soumises au plafond de sécurité sociale sont erronées. Trois types d'erreurs ont été relevés[24]. Ils pénalisent tant les AF avec des prélèvements de cotisations salariale trop élevés et la collectivité avec des cotisations patronales payées supérieures à ce qu'elle doit. La collectivité doit modifier la programmation du logiciel de paie utilisé pour les AF ou faire intervenir son prestataire informatique pour mettre fin à ces anomalies qui conduisent à des trop versés de cotisations.

III. UN COÛT GLOBAL EN FORTE PROGRESSION

Le budget de l'ASE affiché par la collectivité dans les documents budgétaires a été multiplié par 2,5 au cours de la période 2019 - 2022 et représente, avec les dépenses d'investissement, 55 M€ en 2022. Ce montant ne reflète toutefois pas les coûts réels en raison de l'affectation à tort de charges de personnel à l'exercice de cette compétence et de rattachements de charges insuffisants.

Graphique n° 5 : Poids des coûts de fonctionnement 2022 de l'ASE (données budgétaires en M€)



Source : CRC, d'après les données des comptes administratifs et de gestion.

[24] Assiette de calcul constituée des rémunérations brutes et supérieure au plafond de sécurité sociale qui aurait dû être retenu, assiette de calcul constituée des rémunérations brutes mais divisée en deux lignes de paie conduisant à une assiette totale supérieure au plafond de sécurité sociale, assiette de calcul constituée du plafond de sécurité sociale alors que les rémunérations brutes sont inférieures.

Envoyé en préfecture le 03/10/2023
Reçu en préfecture le 03/10/2023
Publié le
ID : 976-229850003-20231003-DL250923183-DE

A. Des dépenses dynamiques portées par les coûts de fonctionnement

Les coûts de fonctionnement de l'ASE progressent de 143,3 % entre 2019 et 2022 (cf. annexe n° 8) et représentent en 2022, avant retraitement des données, 14 % des charges du Département. Les dépenses d'investissement rattachées à l'ASE ne représentent que 297 065 € pour la période 2019-2022 dont près de 34 % concernent des factures qui auraient dû être affectées totalement ou partiellement à la PMI. La collectivité ayant fait le choix de confier l'ouverture de structures d'accueil collectif à des partenaires extérieurs, elle n'a pas eu à porter la construction de locaux d'hébergement et ses investissements concernent uniquement les besoins des services. Même si les investissements au titre de l'ASE sont modestes, les coûts des amortissements correspondants ne lui sont pas affectés minorant les charges de fonctionnement et les produits d'investissement.

Le développement de l'accueil familial et des prestations déléguées au secteur privé explique la progression des charges de fonctionnement qui sont constituées en 2022, après correction des données, à 70,4 % par les coûts des placements.

Des charges à caractère général en constante progression

Les charges à caractère général représentent environ 1 % des coûts de fonctionnement annuels de l'ASE et atteignent 618 188 € en 2022. Le déménagement dans de nouveaux locaux a conduit à leur doublement entre 2019 et 2021. En 2020, près d'un quart de ces charges a concerné des dépenses relatives à la PMI. La hausse importante entre 2021 et 2022 (+ 37,6 %) s'explique notamment par les frais de gardiennage des locaux, la mise en place d'un dispositif de formation en ligne, la vétusté du parc automobile et la comptabilisation en fonctionnement des coûts pour l'aménagement et la rénovation de bureaux à Chirongui et à Kani-Kéli pour 119 650 € alors que 20 M€ ont été prélevés sur la dotation de compensation ASE pour financer, sur la section d'investissement, la rénovation des PMI avec l'aménagement de bureaux pour l'ASE.

Les départements doivent couvrir les AF pour tous les dommages, quelle qu'en soit l'origine, que les enfants gardés pourraient provoquer et pour ceux dont ils pourraient être victimes[25]. Dans le cadre du protocole de sortie de fin de conflit de 2020, la collectivité s'est engagée à mettre en œuvre ces dispositions. Aucune dépense d'assurance n'est enregistrée au budget annexe et à défaut d'information de la part des services, l'attention du Département est attirée sur les risques encourus en l'absence d'assurance.

L'absence d'aides financières directes aux familles et jeunes majeurs

Aucun dispositif d'aides directes aux familles et jeunes majeurs n'existe. Constatant que les aides financières sont l'une des premières mesures de prévention afin d'éviter que la précarité ne soit un motif de placement et qu'elles sont adaptées pour l'accompagnement des jeunes majeurs vers l'autonomie, le SDEF 2022-2027 prévoit leur mise en place dès 2022. La chambre formulait déjà en 2019 une recommandation dans ce sens. Si des échanges avec la paierie départementale ont eu lieu il y a plusieurs années, aucune autre initiative n'a été prise par la collectivité pour impulser ce projet qui nécessite des moyens financiers.

[25] Article L. 421-13 du CASF.

Envoyé en préfecture le 03/10/2023
Reçu en préfecture le 03/10/2023
Publié le
ID : 976-229850003-20231003-DL250923183-DE

Des données relatives aux subventions ne reflétant pas la politique départementale

Les subventions comptabilisées au titre de l'ASE représentent 397 729 € en 2022 contre 3 846 942 € en 2019. En raison d'erreurs d'imputation, de l'attribution ou du paiement de subventions avec un décalage d'une année, la politique de subventionnement du Département ne peut être déduite des données budgétaires. La pratique relevée à partir de 2020 qui consiste à attribuer des subventions de fonctionnement au titre de l'année n en n+1 contrevient à la sincérité des comptes. Par exemple, des subventions au titre de 2020 ont été attribuées et comptabilisées en 2021 pour 1 817 508 €.

Tableau n° 4 : Évolution des subventions en fonction de l'année des actions soutenues (€)

	2019	2020	2021	2022
Solde débiteur	3 846 942	53 719	1 817 508	397 729
Données retraitées	2 847 963	1 817 508	497 729	84 935

Source : CRC, d'après les données budgétaires et comptables, pièces justificatives de dépenses et fichiers des mandats 2022 et 2023.

La forte baisse constatée en 2021 en données retraitées s'explique partiellement par le fait que certaines actions de l'association Mlezi Maore sont désormais financées dans le cadre de prestations déléguées.

B. Une comptabilisation des charges de personnel à améliorer

Les charges de personnel du Département progressent de 23,2 % entre 2019 et 2022. Leur stabilité entre 2020 et 2021 pour le budget principal masque un transfert de la rémunération des agents relevant des unités de gestion (UG) et de la direction générale adjointe (DGA) vers le budget annexe dont les charges de personnel sont de 34,9 M€ en 2021 contre 24,8 M€ en 2019. Ce transfert a eu lieu notamment au cours du dernier trimestre 2020 avec un effectif rémunéré sur le budget annexe qui passe de 318 en septembre à 416 en décembre.

Des faiblesses comptables faussant la lecture des comptes

Le manque de rigueur dans la comptabilisation des paies nuit à la sincérité dans la présentation des données et rend difficile le rapprochement entre les données comptables et celles issues des fichiers de paie. Ces erreurs faussent l'appréciation du niveau des salaires bruts et des cotisations patronales :

- des allocations versées aux AF pour les enfants placés sont comptabilisées comme des rémunérations brutes majorant à tort ces dernières à partir de 2020 ;
- la comptabilisation des rémunérations brutes et des charges patronales ne respecte pas la répartition entre les comptes 641 et 645, tant pour les AF que pour les autres personnels ;
- la répartition comptable des coûts entre agents titulaires et non titulaires ne correspond pas aux données de paie ;
- la part salariale des titres restaurant n'est pas comptabilisée alors qu'elle devrait l'être au titre des rémunérations brutes.

La comptabilisation partielle des titres restaurant

Depuis octobre 2021, les AF peuvent bénéficier, comme les autres personnels de la collectivité, de l'octroi de titres restaurant. Le coût à la charge du Département de cette extension représente 231 530 € en 2022.

L'achat des titres restaurant pour leur valeur faciale est comptabilisé au compte 6478 et leur octroi est retracé sur les bulletins de paie pour permettre le prélèvement sur la rémunération de la part salariale mais ce dernier ne donne pas lieu à comptabilisation ; la part salariale, pour l'ensemble des personnels, n'est comptabilisée ni en dépenses (pas pris en compte dans le total

Envoyé en préfecture le 03/10/2023
Reçu en préfecture le 03/10/2023
Publié le
ID : 976-229850003-20231003-DL250923183-DE

brut) ni en recettes (atténuation de charges de personnel) [26]. L'absence de respect des règles de comptabilisation des titres restaurant conduit à sous évaluer les salaires bruts inscrits au compte 64 du budget annexe pour un montant de 448 830 € en 2022.

L'octroi de titres restaurant aux personnels du Département et les montants ont été approuvés par délibération de 2016 modifiée en 2017 mais la revalorisation intervenue en 2021 aurait dû être précédée d'une délibération, la situation devra être régularisée.

Une affectation excessive de charges de personnel à l'exercice de la compétence ASE

Les charges de personnel du budget annexe progressent de 61,9 % passant de 24,8 M€ en 2019 à 40,1 M€ en 2022. Cette forte hausse s'explique en partie par le fait qu'en 2019 seul l'effectif des directions de l'ASE et de la PMI était rémunéré sur ce budget.

La répartition des charges de personnel entre les deux compétences, mentionnée dans les documents budgétaires, met en évidence de nombreuses incohérences. En 2021 et 2022, il est relevé l'absence d'affectation à la PMI de charges patronales de sécurité sociales et de prévoyance (compte 645), de cotisations au centre national de la fonction publique territoriale et au centre de gestion de la fonction publique territorial (compte 6336), de charges au titre du supplément familial de traitement (compte 64112) et enfin de charges au compte 64118 « *autres indemnités* » alors qu'en 2020 le total comptabilisé à ces différents comptes pour la PMI représente 4,25 M€ ; les coûts correspondants à ces rubriques ont nécessairement été comptabilisés, à tort, soit sur d'autres comptes (erreurs d'imputation) soit au titre de l'exercice de la mission ASE.

Le total des prélèvements à la source des personnels rémunérés sur le budget annexe est affecté en 2022 à la compétence ASE.

En 2022, les charges de personnel ont été affectées à la PMI pour 2,6 M€ et à l'ASE pour 37,5 M€. Ce montant est supérieur aux coûts des personnels qui contribuent à la mise en œuvre de cette compétence. Le constat est identique pour 2021. La répartition fonctionnelle indiquée aux comptes administratifs, hors AF, ne reflète pas la réalité des coûts et ne répond à aucune logique.

En mai 2023, le Département a communiqué une ventilation corrigée de la masse salariale, hors AF, distinguant les personnels des directions de l'ASE et de la PMI et la mise en œuvre d'une clé de répartition pour affecter la masse salariale des UG et de la DGA. Une prochaine étape dans le calcul des coûts serait de déterminer la part des charges relatives à ces personnels pour l'exercice des misions autres que l'ASE et la PMI.

L'application de cette ventilation conduit à constater que près de 15,9 M€ ont été affectés à tort à l'ASE au titre des années 2021-2022[27]. Les coûts des personnels des UG et de la DGA représentent environ 30 % des charges de personnel, hors AF, de l'ASE pour ces deux années. Sur la base du coût moyen de 42 500 € en 2022 d'un agent de la direction de la protection de l'enfance, le coût des personnels des UG et de la DGA affectés à l'ASE représente l'équivalent de 45 personnes.

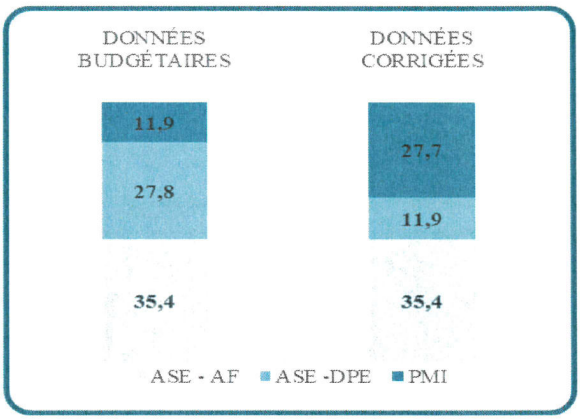
---

[26] L'instruction budgétaire et comptable M52 est muette sur la comptabilisation de la part salariale laissée à la charge de l'agent mais les instructions budgétaires et comptables M14, applicable aux communes et aux intercommunalités, et M57, applicable aux collectivités territoriales uniques, aux métropoles et à leurs établissements publics administratifs précisent qu'elle constitue une atténuation de charges constatée au crédit du compte 6479.

[27] Calcul effectué en appliquant les clés de répartition au total du chapitre 012 hors AF.

Envoyé en préfecture le 03/10/2023
Reçu en préfecture le 03/10/2023
Publié le
ID : 976-229850003-20231003-DL250923183-DE

Graphique n° 6 : Répartition corrigée des charges de personnel 2021-2022 (en M€)



Source : CRC, données budgétaires retraitées avec application des clés de répartition.

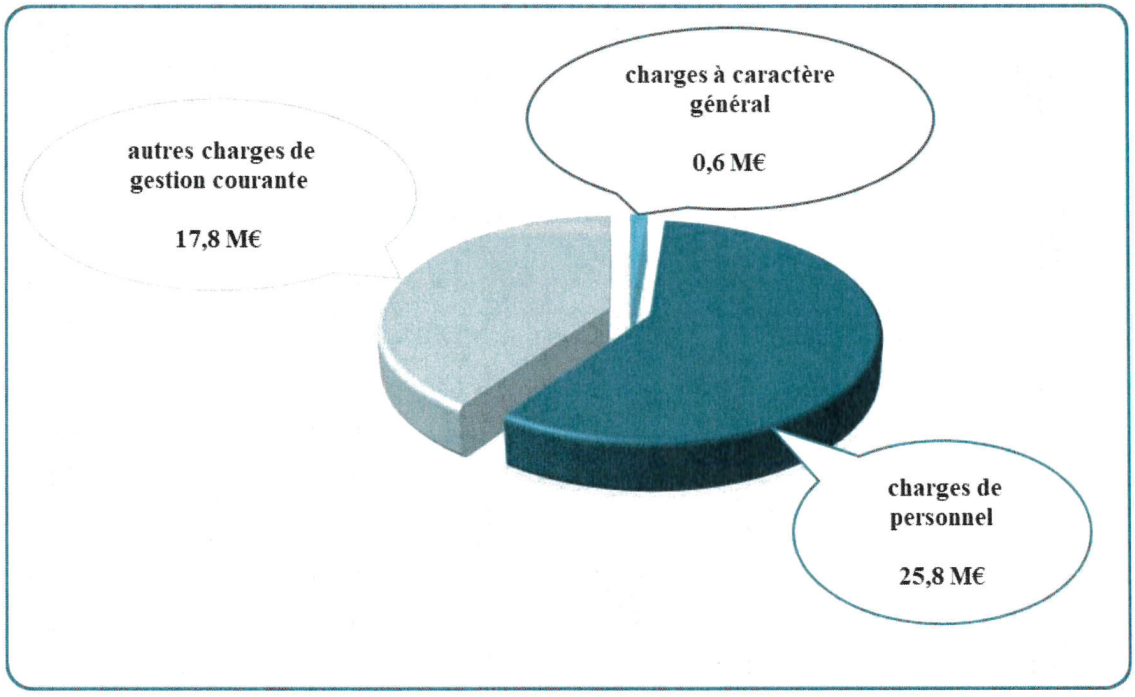
Au premier trimestre 2023, la masse salariale de l'ASE, hors AF et après application de la clé de répartition, est de 1,4 M€.

Le Département doit mettre en place une procédure de comptabilisation des charges de personnel et de contrôle interne permettant d'assurer une correcte imputation des dépenses selon leur nature et une affectation des charges directes de personnel à l'exercice de la compétence correspondante ; pour les personnels intervenant sur les deux compétences, l'application des clés de répartition et un suivi extra comptable sont indispensables.

Coûts 2022

Après retraitements, la chambre évalue les coûts de fonctionnement 2022 de l'ASE à 44,2 M€.

Graphique n° 7 : Répartition des coûts fonctionnement 2022 corrigés



Source : CRC, d'après les documents budgétaires et comptables, pièces justificatives de dépenses et documents communiqués par le Département.

Envoyé en préfecture le 03/10/2023
Reçu en préfecture le 03/10/2023
Publié le
ID : 976-229850003-20231003-DL250923183-DE

C. Des besoins financiers suspendus à la décision de l'État

Une convention avec l'État échue depuis le 31 décembre 2021

Dans le cadre du protocole de septembre 2016 et de la convention d'avril 2017, un concours financier de 41,9 M€ au titre des années 2009-2015 et une dotation annuelle de 9,6 M€ à partir de 2016 ont été attribués au Département de Mayotte pour compenser le transfert par l'État de la compétence ASE. La collectivité s'engageait à mettre en œuvre une ASE solide et pérenne suivant les orientations du SDEF 2017-2021 et l'État à prendre toutes les mesures relevant de sa compétence en matière de lutte contre l'immigration clandestine afin que le nombre de mineurs isolés sur le territoire n'augmente pas.

En raison d'une compétence que très partiellement exercée lors de l'évaluation de la compensation annuelle, celle-ci est sous-évaluée et jusqu'en 2022 les dotations de rattrapage ASE et PMI ont permis d'assurer le financement du volet ASE du budget annexe et l'équilibre global de ce dernier. A partir de 2023, en l'absence de réévaluation du montant des dotations, l'équilibre de ce budget ne sera plus assuré sans une contribution importante du budget principal.

Si les modalités de suivi fixées par les dispositions conventionnelles n'ont pas été mises en œuvre en tant que telles, des réunions de suivi ont été organisées chaque année, à l'exception de 2020, permettant d'examiner la mise en œuvre du SDEF et l'exécution budgétaire. Lors du dernier comité de mars 2021, la collectivité a attiré l'attention de l'État sur la nécessité d'engager les discussions sans attendre l'échéance des six mois avant la fin de la convention. Depuis 2021, les services de l'État, tant au niveau ministériel que déconcentré, ont été alertés sur le besoin de revoir le montant de la compensation financière, étape indispensable pour poursuivre le développement de la politique d'ASE. La montée en charge de l'exercice de la mission étant loin d'être achevée, ce montant ne saurait, selon la chambre, être cristallisé sur la base d'une photographie même la plus récente des coûts observés. Dans ces conditions, et en l'absence de stabilisation des besoins, la nouvelle convention devrait comporter une clause de réexamen régulier avant son terme.

Dans le cadre du CDPPE signé en août 2022, le Département s'engage à mettre en œuvre des actions nouvelles ou à renforcer des actions existantes et *« à ne pas diminuer les moyens financiers qu'il consacre en propre à l'aide sociale à l'enfance et à la protection maternelle et infantile par rapport à l'année de référence 2020 et pour toute la durée du contrat. Il s'engage également à consacrer des financements au moins équivalents dans leur montant à ceux qui lui sont versés par l'État à ce titre. Ces financements peuvent consister en la valorisation de moyens existants. »*. Au titre de 2022, l'État apporte un soutien financier de 2,6 M€ et un avenant devrait fixer les moyens pour 2023. Les services de l'État ont précisé que, sur la base du rapport d'exécution établi par le Département et reçu en juillet 2023, 32 % de l'enveloppe totale de 5,2 M€ a été engagé en 2022 ; la collectivité bénéficie de délais supplémentaires pour réaliser des actions.

Des prévisions budgétaires 2023 nécessitant impérativement une décision modificative

Le budget primitif 2023 en fonctionnement approuvé en avril 2023 à hauteur de 59,2 M€ est inférieur de 6,1 M€ à l'exécution 2022. Le montant de 35,1 M€ affecté à l'ASE est très en deçà des coûts. En l'absence de décision budgétaire modificative en cours d'année, le paiement d'une partie des charges de fonctionnement sera reporté sur 2024 en contravention avec les principes comptables et budgétaires et au détriment des créanciers. L'opération « wuambushu » de lutte contre la délinquance et l'habitat insalubre et illégal engagée par l'État pourrait avoir une incidence sur les coûts qui n'a pas été évaluée.

Envoyé en préfecture le 03/10/2023
Reçu en préfecture le 03/10/2023
Publié le
ID : 976-229850003-20231003-DL250923183-DE

La dernière estimation par le Département, qui date de mai 2023, fait état d'un besoin de 300 places supplémentaires pour des placements dont 40 % en établissements et 60 % en familles d'accueil. Les besoins financiers actualisés pour l'année 2023 n'intègrent pas expressément de places supplémentaires en accueil collectif ; sur la base du tarif moyen 2023 le coût en année pleine de la création de 120 places dans des structures serait de 9 241 800 €[28]. Pour l'accueil familial, les prévisions 2023 actualisées incluent les coûts, à partir de juillet 2023, du recrutement de 30 AF et de l'accueil de 90 enfants supplémentaires. Ces engagements prévus pour augmenter les capacités d'accueil au sein des familles ne permettront pas, sauf stagnation des placements, de diminuer le nombre moyen d'enfants par famille qui, dans de nombreux cas, dépasse celui des agréments accordés plaçant la collectivité dans une situation irrégulière.

En décembre 2022, le nombre de placements au-delà des agréments est de 104, ce qui pourrait correspondre à un besoin complémentaire de 35 AF[29]. Le coût d'un recrutement pour permettre de passer d'un AF avec six enfants à deux AF avec chacun trois enfants est évalué à 14 000 € par an alors que le coût de la création de trois places dans une structure d'accueil collectif afin de procéder à cette diminution de trois enfants dans une famille est évalué à 171 000 € par an[30]. L'engagement d'AF doit être privilégié pour améliorer les conditions de travail de ces personnels et d'accueil des enfants ; le recours aux établissements est nécessaire pour certains jeunes dont l'accueil en famille n'est pas adapté et faire face aux besoins du territoire mais est beaucoup plus coûteux. Les données de paie des quatre premiers mois de 2023 laissent penser que la situation continue de se dégrader avec 933 enfants accueillis par 231 AF au mois de mars.

Les besoins financiers prévisionnels 2023 en fonctionnement dans leur dernière version communiquée à la chambre sont de 82,3 M€ dont 60,7 M€ pour l'ASE.

Tableau n° 5 : Besoins prévisionnels 2023 en fonctionnement (en €)

	Compte administratif 2022		Budget primitif 2023		Besoins prévisionnels au 19 mai 2023		Besoins prévisionnels au 25 mai 2023	
	ASE	PMI	ASE	PMI	ASE	PMI	ASE	PMI
Chapitre 011	618 188	6 273 747	519 600	4 030 400	1 239 712	5 977 803	1 207 162	6 296 894
Chapitre 012	37 547 565	2 609 090	20 818 000	19 182 000	43 403 436	15 349 371	35 697 616	14 418 772
Chapitre 65	16 802 768	794 721	13 800 000	200 000	21 292 407	200 000	23 801 612	200 000
Compte 68	647 974		650 000		650 000		650 000	
Total	54 968 521	9 677 558	35 137 600	23 412 400	65 935 555	21 527 174	60 706 390	20 915 666
Total général	65 294 053		59 200 000		88 112 729		82 272 056	

Source : CRC, d'après le budget primitif 2023 et les besoins prévisionnels déterminés par le Département.

[28] Ce montant pourrait être couvert partiellement, si les ouvertures conduisent à réduire le nombre d'enfants par famille, par les rémunérations et indemnités versées aux AF qui les accueillent.

[29] Le rapport d'activité 2022 fait état de 234 AF pour 742 places et des dérogations pour 104 places ; sur la base d'une moyenne de 3 places agréées par AF, le besoin pour réduire le nombre d'enfants par famille est évalué à 35.

[30] Calculs effectués pour les AF sur la base des données de paie d'avril 2023 et pour les structures d'accueil sur la base du tarif moyen en 2023 (montant annuel de la création de trois places évalué à 231 045 € duquel sont déduits les coûts des placements de trois enfants chez un AF qui ne seraient plus dus).

Envoyé en préfecture le 03/10/2023
Reçu en préfecture le 03/10/2023
Publié le
ID : 976-229850003-20231003-DL250923183-DE

Un besoin prévisionnel pour les autres charges de gestion courante en forte hausse

Le besoin prévisionnel arrêté fin mai 2023 par le Département pour le chapitre 65 est de 23,8 M€ pour l'ASE.

La progression de 7 M€ par rapport au compte administratif 2022 repose principalement sur la prise en compte des prestations 2022 à régler en 2023, un coût pour 2023 de 13,7 M€ au titre des structures d'accueil collectif déterminé sur la base d'une mobilisation à 100 % des capacités, une hausse de 0,25 M€ pour l'accueil de jour des enfants porteurs de handicap et enfin l'ajustement des prévisions pour les AEMO et les prestations relatives aux MNA ; pour ces deux postes, le besoin est évalué par le Département à 3,8 M€.

Une multiplication prévisionnelle par deux des charges à caractère général et des dépenses de télécommunication à maitriser

Le besoin prévisionnel arrêté fin mai 2023 par le Département est de 1,2 M€ pour l'ASE ; la progression de 0,6 M€ par rapport au compte administratif 2022 repose notamment sur les hausses prévisionnelles de 0,26 M€ des frais de télécommunication en raison du règlement de factures au titre des années antérieures, de 0,08 M€ des frais d'honoraires, de 0,08 M€ des coûts de contrats de location et de prestations de services, de 0,1 M€ des frais de gardiennage et de 0,07 M€ des achats d'électricité et de carburant.

Les besoins réels de l'ASE au titre des charges à caractère général sont difficiles à apprécier en raison d'un rattachement des charges et d'un suivi des engagements juridiques insuffisants comme l'illustre les frais de télécommunication pour des abonnements souscrits à partir de 2019 qui ont donné lieu à paiement en avril 2023 pour les années 2019 et suivantes pour plus de 220 000 €, les abonnements au titre de 2022 pourraient avoir été réglés sur les deux compétences. La chambre, qui n'a pas obtenu communication de la copie des deux factures qu'elle a sollicitée, n'est pas en mesure de certifier que ces dépenses comptabilisées en 2023 concernent l'ASE. Le coût de ces abonnements, qui s'ajoute à d'autres factures réglées au cours des années 2019 à 2022 pour les compétences ASE et PMI, semble élevé par rapport à l'effectif des services.

Une hausse prévisionnelle des charges de personnel concernant l'ensemble des agents

Le besoin prévisionnel arrêté fin mai 2023 par le Département est de 50,1 M€ pour le budget annexe ; la progression de 9,9 M€ par rapport au compte administratif 2022 se répartit entre les AF pour 4,6 M€ et les autres personnels pour 5,3 M€.

S'agissant des AF, les coûts prévisionnels complémentaires correspondent pour 0,9 M€ aux recrutements et placements supplémentaires envisagés à partir de juillet 2023, pour 1,4 M€ à la mise en œuvre des délibérations de 2020 et 2021 avec effet rétroactif uniquement pour la régularisation des indemnités de sujétions exceptionnelles qui sont des éléments de rémunération, pour 0,4 M€ pour le versement d'une « prime Ségur » à partir de juillet 2023 d'un montant mensuel de 237,65 € et enfin le solde correspond aux projections des coûts sur la base de l'activité des cinq premiers mois de l'année. Les congés payés réglés au mois de janvier 2023 pour 1,8 M€ ont été omis dans le calcul des besoins. Leur liquidation étant erronée, la prévision pourrait être ajustée à la hausse en tenant compte toutefois de la régularisation que la collectivité s'est engagée à effectuer.

La collectivité explique la hausse des coûts prévisionnels pour les autres personnels rémunérés sur le budget annexe par le versement avec effet rétroactif à partir d'avril 2022 de la « prime Ségur » pour 0,9 M€ (0,3 M€ pour l'ASE), des recrutements sur postes vacants pour 0,8 M€ dont le calcul repose sur 12 mois (0,09 M€ pour l'ASE) et des charges sociales pour les recrutements prévisionnels et des reliquats dus au titre de 2022 pour un total de

Envoyé en préfecture le 03/10/2023
Reçu en préfecture le 03/10/2023
Publié le
ID : 976-229850003-20231003-DL250923183-DE

1 M€[31]. Après déduction de ces trois éléments, les besoins prévisionnels sont de 23,4 M€ pour une projection des dépenses sur la base des cinq premiers mois de l'année de 22,5 M€ laissant une marge d'environ 0,9 M€.

L'attention de la collectivité est attirée sur le fait que le complément de traitement indiciaire (CTI) de 49 points d'indice avec effet rétroactif au 1er avril 2022 qu'elle qualifie de « prime Ségur » ne bénéficie pas aux médecins qui ont toutefois été pris en compte dans le calcul des besoins prévisionnels 2023. Ils peuvent cependant bénéficier de la prime de revalorisation de 517 € dont le versement présente toutefois un caractère facultatif et nécessite une délibération ce qui exclut un paiement rétroactif. De la même manière, le CTI ne peut être versé aux AF et il appartient à la collectivité de s'inscrire dans le respect de la réglementation pour l'augmentation des rémunérations des AF dont le CASF ne fixe que le minimum.

La répartition des coûts prévisionnels pour l'année 2023 conduit à nouveau à affecter à l'ASE des charges de personnel qui concernent la PMI. Une ventilation à partir de la clé de répartition communiquée pour le 1er trimestre 2023 conduirait à des charges de personnel prévisionnelles au titre de l'ASE, hors AF, de 7,1 M€ et non de 11,6 M€ et à l'inverse celles relatives à la PMI de 18,9 M€ et non de 14,4 M€.

L'exercice de prévision budgétaire mérite d'être renforcé ; il est rendu difficile du fait d'erreurs d'imputation comptable, d'un rattachement de charges insuffisant et du report du paiement en année n de factures relatives à l'année n-1. S'agissant des coûts des personnels, en raison de l'application d'une clé de répartition pour les agents qui ne sont pas affectés totalement à l'exercice de l'une ou l'autre des compétences, seul un suivi extra budgétaire permettra de rendre compte des coûts mensuels et annuels pour l'année 2023 d'autant que la comptabilisation des mandats entre les deux compétences a été faite de manière aléatoire pour les premiers mois de l'année. La mise en place d'un suivi mensuel de l'activité associé aux charges qui en découlent aurait permis à la collectivité de fixer ses besoins prévisionnels 2023 en tenant compte des coûts réels pour les cinq premiers mois de l'année, la partie évaluation ne portant alors plus que sur les sept mois suivants.

Les besoins prévisionnels 2023 en fonctionnement arrêtés par le Département sont de 82,3 M€ pour le budget annexe dont 60,7 M€ au titre de l'ASE. Ce montant pourrait être ramené, selon la chambre, à 56,2 M€ après ventilation d'une partie des charges de personnel entre les deux compétences sur la base de la clé de répartition communiquée pour le premier trimestre 2023[32].

[31] Aucun élément permettant de déterminer le montant des reliquats n'a été communiqué.

[32] Montant hors congés payés versés aux AF en janvier 2023.

Envoyé en préfecture le 03/10/2023
Reçu en préfecture le 03/10/2023
Publié le
ID : 976-229850003-20231003-DL250923183-DE

ANNEXES

Annexe n° 1. Glossaire 29
Annexe n° 2. Suivi des recommandations du rapport de la chambre de février 2019 30
Annexe n° 3. Principales données relatives à l'activité de la DPE 31
Annexe n° 4. Détail du chapitre 65 pour la compétence ASE 32
Annexe n° 5. Données retraitées pour le chapitre 65 33
Annexe n° 6. Coûts de l'accueil familial d'un enfant 34
Annexe n° 7. Données relatives à l'accueil familial 35
Annexe n° 8. Répartition des charges de fonctionnement du budget annexe 36

Envoyé en préfecture le 03/10/2023
Reçu en préfecture le 03/10/2023
Publié le
ID : 976-229850003-20231003-DL250923183-DE

Annexe n° 1. Glossaire

AED : assistance éducative à domicile

AEMO : action éducative en milieu ouvert

AF : assistant familial

ASE : aide sociale à l'enfance

CADEMA : communauté d'Agglomération de Dembéni – Mamoudzou

CASF : code de l'action sociale et des familles

CDPPE : contrat départemental de prévention et de protection de l'enfance

CRIP : cellule de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes

CTI : complément de traitement indiciaire

DREES : direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques

DGA : direction générale adjointe

DPE : direction de la protection de l'enfance

IRCP : indemnité représentative de congés payés

LVA : lieu de vie et d'accueil

MECS : maison d'enfants à caractère social

MNA : mineur non accompagné

ODPE : observatoire départemental de la protection de l'enfance

OPEMa : l'observatoire de la protection de l'enfance de Mayotte

PMI : protection maternelle et infantile

SDEF : schéma départemental de l'enfance et de la famille

SPE : santé – protection de l'enfance

UG : unité de gestion

Envoyé en préfecture le 03/10/2023
Reçu en préfecture le 03/10/2023
Publié le
ID : 976-229850003-20231003-DL250923183-DE

Annexe n° 2. Suivi des recommandations du rapport de la chambre de février 2019

Recommandations	Niveau de mise en œuvre
Mise en œuvre complète / Mise en œuvre partielle / Non mise en œuvre	
Élargir la composition de l'observatoire départemental de la protection de l'enfance de Mayotte (OPEMa) pour la mettre en conformité avec l'article D. 226-3-2 du code de l'action sociale et des familles (régularité).	**Convention constitutive de l'ODPE signée en avril 2022.**
Désigner un médecin référent protection de l'enfance conformément à l'article L. 221-2 du code de l'action sociale et des familles (régularité).	**Création et publication du poste mais pas de candidature ; travail partenarial engagé avec la PMI pour le suivi médical des enfants placés.**
Inscrire l'action des associations qui exercent des missions de protection de l'enfance relevant de la compétence du département dans le cadre des dispositions des articles L. 313-1 du code de l'action sociale et des familles (régularité).	**Recours aux appels à projet.**
Réaliser et publier le calendrier prévisionnel des appels à projet, conformément à l'article R. 313-4 du code de l'action sociale et des familles (régularité).	**Un calendrier devrait être publié au cours du 2ème trimestre 2023 (essentiellement pour la mise en œuvre du plan pauvreté).**
Établir le protocole relatif à la prévention prévu par l'article L. 112-5 du code de l'action sociale et des familles (régularité).	**Mise en place d'un travail partenarial qui reste à renforcer. Protocole prévu en 2023.**
Respecter les délais d'évaluation des informations préoccupantes prévus par l'article D. 226-2-4 du CASF et d'information immédiate des services judiciaires fixé par les articles L. 223-2 et L. 226-4 du code de l'action sociale et des familles (régularité).	**Amélioration du fonctionnement de la CRIP qui reste à poursuivre pour que toutes les informations préoccupantes soient traitées et dans les délais. Le CDPPE prévoit la création de sept postes (action prévue en 2023) pour atteindre sur l'ensemble du territoire un délai maximal de trois mois par évaluation.**
Mettre en place la délégation prévue par l'article R. 221-11 du code de l'action sociale et des familles pour les évaluations des mineurs non accompagnés faites par le secteur associatif (régularité).	**Habilitation de l'association Mlezi Maore suite à un appel projet.**
Produire le rapport d'évaluation prévu par l'article L. 223-5 du code de l'action sociale et des familles (régularité).	**Nombre de mesures par éducateur encore trop élevé par rapport aux standards nationaux.**
Réactiver le fonctionnement de l'observatoire départemental de la protection de l'enfance de Mayotte (OPEMa) (performance).	**Responsable de l'ODPE recrutée en octobre 2021 convention constitutive signée en avril 2022.**
Envisager une délégation de signature au directeur général adjoint du pôle enfance famille et prévention et/ou au directeur de la protection de l'enfance pour faciliter le fonctionnement du service (performance).	**Réalisée en 2019.**
Mettre en œuvre les diligences nécessaires pour accélérer le processus de prise à bail de nouveaux locaux afin d'accueillir les personnels et le public dans des conditions satisfaisantes (performance).	**Réalisée en 2020.**
Réactiver les dispositifs d'aides financières afin d'accompagner les familles pour éviter des placements ou faciliter les retours d'enfants placés (performance).	**Non réalisée.**
Développer le dispositif du tiers digne de confiance dans le cadre d'un accueil durable et bénévole qui offre une alternative au placement (performance).	**Nombre d'enfants placés auprès d'un tiers digne de confiance passé de 17 en août 2018 à 33 en 2022.**
Se rapprocher de l'ensemble des partenaires afin de permettre la mise en place du protocole relatif à l'accompagnement vers l'autonomie des jeunes sortant des dispositifs de l'ASE et de la protection judiciaire de la jeunesse (performance).	**Collaboration avec la DEETS sur un projet expérimental avec trois structures pour l'accompagnement des « jeunes sans solution ».**

Source : CRC d'après les documents communiqués par le Département.

Envoyé en préfecture le 03/10/2023
Reçu en préfecture le 03/10/2023
Publié le
ID : 976-229850003-20231003-DL250923183-DE

Annexe n° 3. Principales données relatives à l'activité de la DPE

	2019	2020	2021	2022
Détail des enfants pris en charge bénéficiaires d'au moins une mesure				
Bénéficiaires d'une AED	261	309	318	348
Bénéficiaires d'une AEMO	350	195	329	365
Enfants placés en famille d'accueil	664	657	778	961
Enfants placés établissements		210	176	141
Enfants confiés à un tiers digne de confiance			30	33
Administration ad hoc			32	
Décisions et statuts				
Pupilles		14	12	12
Tutelles		14	5	1
Délégations de l'autorité parentales			10	6
Contrats jeunes majeurs		47	115	136
Activité de la CRIP				
Informations entrantes dans l'année	1701	1518	1864	2347
Informations qualifiées d'IP		979	1127	1666
Informations qualifiées de signalement		539	737	681

Source : CRC, d'après les données des différents documents communiqués par le Département. (SDEF 2022-2027 pour l'année 2021 ; rapport d'activité DPE pour l'année 2019 ; réponse au questionnaire n°1 pour les années 2020 et 2022).

Envoyé en préfecture le 03/10/2023
Reçu en préfecture le 03/10/2023
Publié le
ID : 976-229850003-20231003-DL250923183-DE

Annexe n° 4. Détail du chapitre 65 pour la compétence ASE

(en €)	2019	2020	2021	2022
Compte 65111 allocations -famille et enfance	123 700	57 840	332 180	743 781
Compte 65211 Frais de scolarité	9 400			
Compte 6522 Accueil familial	33 946	33 657	57 565	51 193
Comptes 652411 Foyers de l'enfance, centres et hôtels	111 300		81 691	2 941
Compte 652412 Maisons d'enfants à caractère social		2 497 078	2 195 144	2 971 167
Compte 652413 Lieux de vie et d'accueil	1 762 320	4 620 512	6 782 489	8 523 144
Compte 652416 Services d'aide éducative en milieu	694 901	1 390 633	1 200 000	877 288
Compte 652418 Autres			630 327	1 009 442
Compte 6525 Frais d'inhumation		350	1 150	
Compte 6526 Prévention spécialisée		1 032 607	4 251 068	2 217 098
Compte 6558 Autres contributions obligatoires			8 065	8 984
Compte 65738 Organismes publics divers	17 108		8 065	
Compte 6574 Subventions de fonctionnement aux personnes associations et autres organismes de droit privé	3 846 942	53 719	1 817 508	397 729
Compte 65888 autres	1	1	1	2
Total	6 599 618	9 686 397	17 365 254	16 802 768

Source : CRC, d'après les documents budgétaires et comptables. Données non retraitées.

Envoyé en préfecture le 03/10/2023
Reçu en préfecture le 03/10/2023
Publié le
ID : 976-229850003-20231003-DL250923183-DE

Document non public réservé aux destinataires désignés par la chambre

Annexe n° 5. Données retraitées pour le chapitre 65

Tableau n° 1 : Évolution des coûts annuels des prestations d'AEMO

(€)	2019	2020	2021	2022
Solde débiteur *Dont rattachement de charges*	694 901 0	1 390 633 313 000	1 200 000 288 350	877 288 0
Données retraitées	905 080	1 127 232	1 216 644	1 183 771

Source : CRC, d'après les documents budgétaires et comptables, pièces justificatives de dépenses 2019-2021, fichiers des mandats 2022 et 2023 et factures 2022.

Tableau n° 2 : Évolution des coûts annuels des prestations MNA

(€)	2021	2022
Solde débiteur *Dont rattachement de charges*	630 327 0	1 009 442 0
Données retraitées	1 064 350	1 161 122

Source : CRC, d'après les documents budgétaires et comptables, pièces justificatives de dépenses 2021, fichiers des mandats 2022 et 2023 et factures 2022.

Tableau n° 3 : Évolution des coûts de la prévention spécialisée

(€)	2019 (septembre-décembre)	2020	2021	2022
Solde débiteur *dont rattachement de charges*	0 *0*	1 032 307 *0*	4 251 068 *2 209 371*	2 217 098 *1 550 342*
Données retraitées	863 557	2 119 126	2 798 698	3 060 439*

*Source : CRC, d'après les documents budgétaires et comptables, pièces justificatives de dépenses 2019-2021, fichiers des mandats 2022 et 2023. * montant déterminé à partir des arrêtés de décembre 2022.*

Envoyé en préfecture le 03/10/2023
Reçu en préfecture le 03/10/2023
Publié le
ID : 976-229850003-20231003-DL250923183-DE

Annexe n° 6. Coûts de l'accueil familial d'un enfant

(en €)	AF avec 1 enfant		AF avec 2 enfants		AF avec 3 enfants	
	Enfant sans besoin spécifique	Enfant à besoins spécifiques	Enfant sans besoin spécifique	Enfant à besoins spécifiques	Enfant sans besoin spécifique	Enfant à besoins spécifiques
Rémunération brute mensuelle	1 269	1 393	2 011	2 265	2 753	3 124
dont FGA	527	527	527	527	527	527
dont rémunération accueil continue	742	742	1 484	1 484	2 226	2 226
dont majoration	sans objet	123	sans objet	253	sans objet	371
Indemnités d'entretien	641	641	1 282	1 282	1 923	1 923
Allocation mensuelle habillement (montant le plus élevé)	65	65	130	130	194	194
Allocation annuelle Noël et Aid (annuel)	160	160	320	320	480	480
Cotisations patronales	286	313	453	489	518	541
dont non plafonné soit 6,1%	77	85	123	138	168	191
dont plafonnée (2 137 €) soit 16,4%	208	228	330	350	350	350
Estimation congés annuels bruts	1 675	1 838	2 655	2 989	3 635	4 124
Cotisations patronales congés annuels (sur part déplafonnée)	102	112	162	182	222	252
Coût annuel total	29 064	31 051	49 644	53 472	69 010	74 254
Coût par enfant	29 064	31 051	24 822	26 736	23 003	24 751
Coût par jour par enfant	80	85	68	73	63	68

Source : CRC (base : montant SMIC et minimum garanti de janvier 2022), hors rentrée scolaire.

Envoyé en préfecture le 03/10/2023
Reçu en préfecture le 03/10/2023
Publié le
ID : 976-229850003-20231003-DL250923183-DE

Annexe n° 7. Données relatives à l'accueil familial

Tableau n° 1 : Détail des coûts de l'accueil familial

(en €)	2019	2020	2021	2022
Rémunérations brutes (hors titres restaurant) + cotisations patronales	12 062 629	14 127 628	15 633 574	18 683 476
Dont Indemnités d'entretien	6 053 898	6 954 876	7 523 146	6 490 705
Allocations habillement	123 700	115 880	182 950	604 901
Allocations rentrée scolaire	9 400	31 070		160 775
Allocations de Noël et de l'Aïd El-Fitr				127 240
Allocations loisirs				1 050
Total	12 195 729	14 274 578	15 819 624	19 577 442

Source : CRC, d'après les données budgétaires et comptables, comptes de gestion et pièces justificatives de dépenses.

Tableau n° 2 : Évolution du nombre d'AF et d'enfants placés

	Janvier 2019	Décembre 2019	Décembre 2020	Décembre 2021	Décembre 2022	Mars 2023
Nombre d'AF	124	171	203	231	234	231
Nombre d'enfants placés	555	662	671	681	873	933
Nombre moyen d'enfants par AF	4,5	3,9	3,3	2,9	3,7	4

Source : CRC, d'après les fichiers de paie et pièces justificatives de dépenses (nombre mensuel d'accueils hors régularisations).

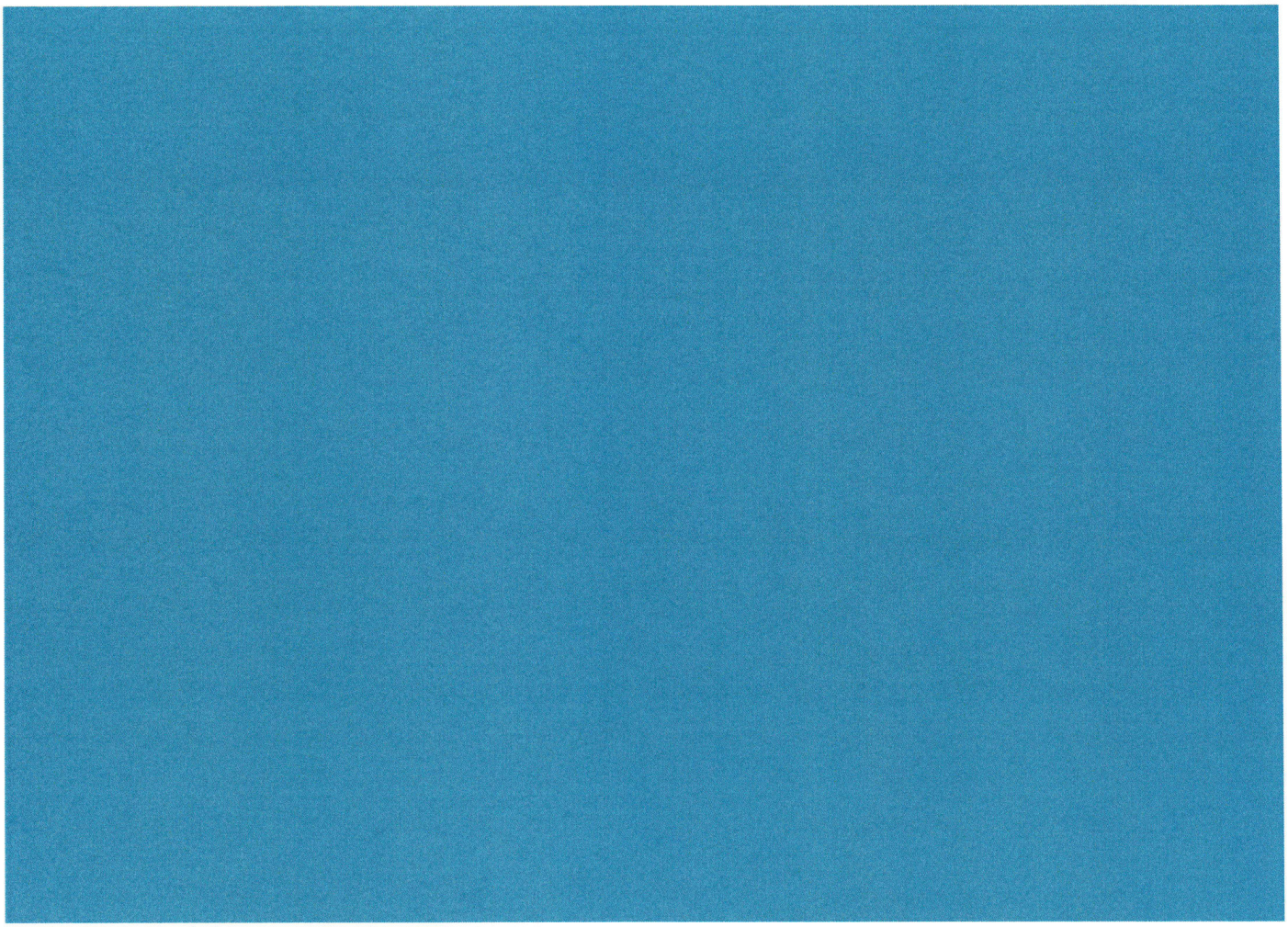
Envoyé en préfecture le 03/10/2023
Reçu en préfecture le 03/10/2023
Publié le
ID : 976-229850003-20231003-DL250923183-DE

Annexe n° 8. Répartition des charges de fonctionnement du budget annexe

(en €)	2019	2020	2021	2022
Charges à caractère général	3 671 326	9 673 659	5 885 749	6 891 935
dont ASE	219 233	379 262	449 082	618 188
dont PMI	3 452 093	9 294 397	5 436 667	6 273 747
Charges de personnel	24 797 526	29 480 669	34 935 375	40 156 655
dont ASE	15 555 887	18 601 894	25 662 322	37 547 565
dont PMI	9 241 639	10 878 775	9 273 053	2 609 090
Autres charges de gestion courante	6 827 449	9 955 430	17 623 908	17 597 489
dont ASE	6 599 618	9 686 397	17 365 254	16 802 768
dont PMI	227 831	269 033	258 654	794 721
Amortissements	219 930	458 917	623 852	647 974
dont ASE	219 930			
dont PMI		458 917	623 852	647 974
Total	35 516 231	49 568 674	59 068 884	65 294 053
dont ASE	22 594 667	28 667 552	43 476 659	54 968 521
dont PMI	12 921 563	20 901 122	15 592 226	10 325 532

Source : CRC, d'après les documents budgétaires et comptables. Données non retraitées.

Envoyé en préfecture le 03/10/2023
Reçu en préfecture le 03/10/2023
Publié le
ID : 976-229850003-20231003-DL250923183-DE



Chambres régionales des comptes de La Réunion et de Mayotte
44 rue Alexis de Villeneuve
97 488 Saint-Denis Cedex

www.ccomptes.fr/fr/crc-la-reunion-et-mayotte
https://twitter.com/CRCLRM
https://www.linkedin.com/company/chambres-regionales-comptes-reunion-mayotte