



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

DÉPARTEMENT D'EURE-ET-LOIR Enquête relative à la protection de l'enfant (accueil des mineurs non accompagnés)

Exercices 2014 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 29 avril 2020.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	5
INTRODUCTION.....	7
1 LA PHASE D'ACCUEIL ET DE MISE À L'ABRI DES MINEURS NON ACCOMPAGNÉS	7
1.1 L'augmentation croissante du nombre de personnes se présentant comme MNA	7
1.2 La mise à l'abri en hébergement d'urgence	9
1.3 Une progressive adaptation des services départementaux	10
1.3.1 Une première tentative de réorganisation en 2017	10
1.3.2 Une seconde réorganisation actée en 2019	10
1.3.3 Un malaise social persistant.....	11
2 LA PHASE D'ÉVALUATION DES PERSONNES SE PRÉSENTANT COMME MINEURS NON ACCOMPAGNÉS	12
2.1 Les intervenants au processus	12
2.2 La mise en œuvre	13
2.3 Les évaluations dites flash	14
2.4 Un effet sur le délai de prise en charge.....	14
2.5 Les décisions prises à l'issue de l'évaluation et leurs suites.....	15
2.6 Les présentations directes au juge.....	16
2.7 La répartition au titre de la péréquation des jeunes mineurs non accompagnés.....	17
3 LA PRISE EN CHARGE DES MNA PAR L'ASE	19
3.1 Les hébergements proposés aux MNA	19
3.2 La saturation de ces hébergements	20
3.3 L'accès des MNA à l'éducation, à la formation et à la santé.....	20
4 LA SORTIE DU DISPOSITIF	21
4.1 L'accompagnement des MNA à la majorité	21
4.2 Un effort sensible en faveur des contrats dits « jeune majeur »	22
5 LES COÛTS SELON LES ÉTAPES ET STRUCTURES DE PRISE EN CHARGE.....	23
5.1 Les coûts selon les étapes de la prise en charge.....	23
5.1.1 Les coûts de l'hébergement d'urgence	23
5.1.2 Le coût de la prise en charge jusqu'à la majorité.....	24
5.1.3 Le coût global d'un jeune majeur	25
5.2 Les coûts consolidés	25
5.3 Une compensation partielle par l'État.....	26
5.4 Le coût par type de structure.....	28
5.4.1 Un accueil en CDEF onéreux	29
5.4.2 Un tarif à la journée élevé en MECS	29
5.4.3 Des frais d'hôtellerie en augmentation	30
5.4.4 Un accueil limité en famille d'accueil	30

6 LE BILAN ET LES PERSPECTIVES DE L'ACCUEIL ET DE LA PRISE EN CHARGE DES MNA.....	30
6.1 Une meilleure définition du rôle des acteurs locaux institutionnels.....	30
6.2 Les perspectives au regard de la charge financière des MNA	30
ANNEXES	33

SYNTHÈSE

Les mineurs non accompagnés (MNA) relèvent, comme les autres mineurs en danger, de la protection de l'enfance, compétence départementale. Avant toute entrée dans le dispositif de droit commun d'aide sociale à l'enfance (ASE), les personnes se présentant comme MNA font l'objet d'une mise à l'abri et d'une évaluation permettant d'établir leur minorité et leur isolement.

Un accueil provisoire d'urgence est alors mis en place par les départements conformément aux dispositions de l'article R. 221-11 du code de l'action sociale et des familles (CASF). Sa durée est de cinq jours à compter du premier jour de la prise en charge de ces personnes.

Le nombre de personnes se présentant comme mineurs non accompagnés a augmenté de manière significative sur l'ensemble du territoire français. L'Eure-et-Loir n'est pas resté à l'écart de cette tendance : de 60 en 2014, il est passé à 347 en 2018.

Le département a entrepris de réorganiser ses services mis sous tension du fait de cette évolution. La dernière étape de cette réorganisation a été franchie début 2019 et fait l'objet d'une application progressive.

Pour la mise à l'abri, il recourt au centre départemental de l'enfance et de la famille (CDEF) et plus largement à diverses structures hôtelières dont les capacités d'accueil peinent à suffire. La pratique des évaluations dites flash, c'est-à-dire se déroulant le jour même de la présentation du jeune aux services, a permis de réserver cette première phase de mise à l'abri aux seuls MNA sur l'âge desquels un doute subsiste. L'évaluation est pratiquée selon le référentiel national. Elle s'accompagne aujourd'hui, en partenariat avec la préfecture, d'une consultation du fichier d'aide à l'évaluation de la minorité (AEM). Depuis la mise en œuvre du décret du 20 novembre 2019, la cellule MNA pratique la double évaluation systématique à 24 heures d'écart.

Malgré l'élargissement de son offre d'accueil en structures médico-sociales, l'Eure-et-Loir continue de solliciter les hôtels, y compris après la période d'évaluation, une fois la minorité reconnue. Cette situation, non satisfaisante à ses yeux, s'explique par la saturation des places d'hébergement offertes par diverses associations avec lesquelles il a contractualisé pour la deuxième phase de prise en charge.

La sortie des MNA du dispositif ASE donne lieu à un nombre non négligeable de contrats « jeune majeur » afin que ce dernier puisse mener à son terme sa formation diplômante, le plus souvent dans une voie professionnelle.

L'ensemble des coûts relatifs à ces différentes étapes de prise en charge, hors charges de personnel, ont été identifiées. Ils mettent en évidence le coût élevé du CDEF et des maisons de l'enfance à caractère social (MECS).

INTRODUCTION

Le régime juridique s'appliquant aux mineurs étrangers non accompagnés s'inscrit dans un double cadre, celui des obligations internationales de la France, notamment dans le respect de la convention internationale des droits de l'enfant et celui des dispositions nationales propres à la protection de l'enfance.

Le mineur non accompagné est, en France, considéré comme un enfant en danger qui doit, après évaluation de sa situation et suivant le degré de dangerosité constaté, être mis à l'abri.

Entrant dans le droit commun de la protection de l'enfance, il relève à ce titre de la compétence des départements et de leurs services de l'aide sociale à l'enfance (ASE). La protection de l'enfance telle que définie à l'article L. 112-3 du code d'action sociale et des familles (CASF) n'opère pas de distinction entre les enfants selon leur nationalité. Toutefois, la prise en charge par les services départementaux d'une personne se présentant comme MNA obéit à des règles particulières précisées dans l'article R. 221-11 dudit code. Ainsi, le président du conseil départemental du lieu où se trouve une personne se déclarant mineure et privée temporairement ou définitivement de la protection de sa famille, met en place un accueil provisoire d'urgence d'une durée de cinq jours, à compter du premier jour de la prise en charge.

Au cours de cette période, il procède aux investigations nécessaires en vue d'évaluer la situation de cette personne au regard notamment de ses déclarations sur son identité, son âge, sa famille d'origine, sa nationalité et son état d'isolement. C'est au terme de cette évaluation que le jeune migrant, s'il est reconnu mineur, entre dans le dispositif de droit commun de l'aide sociale à l'enfance (ASE).

1 LA PHASE D'ACCUEIL ET DE MISE À L'ABRI DES MINEURS NON ACCOMPAGNÉS

1.1 L'augmentation croissante du nombre de personnes se présentant comme MNA

Le nombre de personnes se présentant en tant que MNA et sollicitant un hébergement d'urgence a nettement progressé depuis 2017. Pour les quatre premiers mois de 2019, leurs effectifs, soit 265 personnes, dépasse celui de 2017. Le tableau n° 1 ci-dessous retrace ces évolutions.

Tableau n° 1 : Nombre de personnes (en flux) ayant sollicité un hébergement d'urgence

	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre de personnes concernées	60	100	133	241	347

Source : département d'Eure-et-Loir

L'Eure-et-Loir explique cet accroissement par sa proximité avec la région parisienne et l'accès aisé tant par le réseau ferroviaire (TER) que par le réseau routier via la route nationale 10 et l'autoroute A11 comme le montre la carte n° 1 ci-dessous. Les services départementaux, où se fait l'accueil d'urgence, situés rue des Epars en centre-ville de Chartres, sont proches de la gare.

Carte n° 1 : Réseaux routier et ferroviaire du département d'Eure-et-Loir



Source : Société d'Aménagement et d'Équipement du département d'Eure-et-Loir (Lucé)

L'augmentation des flux d'arrivants est significative dans les six départements de la région comme l'indique le tableau n° 2, l'Eure-et-Loir se trouvant en troisième position assez loin derrière l'Indre-et-Loire et le Loiret.

Tableau n° 2 : Nombre de personnes (en flux) ayant sollicité un hébergement d'urgence en tant que MNA - Comparatif entre les six départements du Centre-Val de Loire

Départements	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (au 31/05)
37 Indre-et-Loire	160	209	269	553	1 876	703
45 Loiret	26	0	130	904	1 274	490
28 Eure-et-Loir	60	100	133	241	347	302
36 Indre	12	68	135	124	268	105
18 Cher	22	31	57	233	223	44
41 Loir-et-Cher	DNC	DNC	145	107	198	125
Total Région	-	-	869	2 162	4 186	

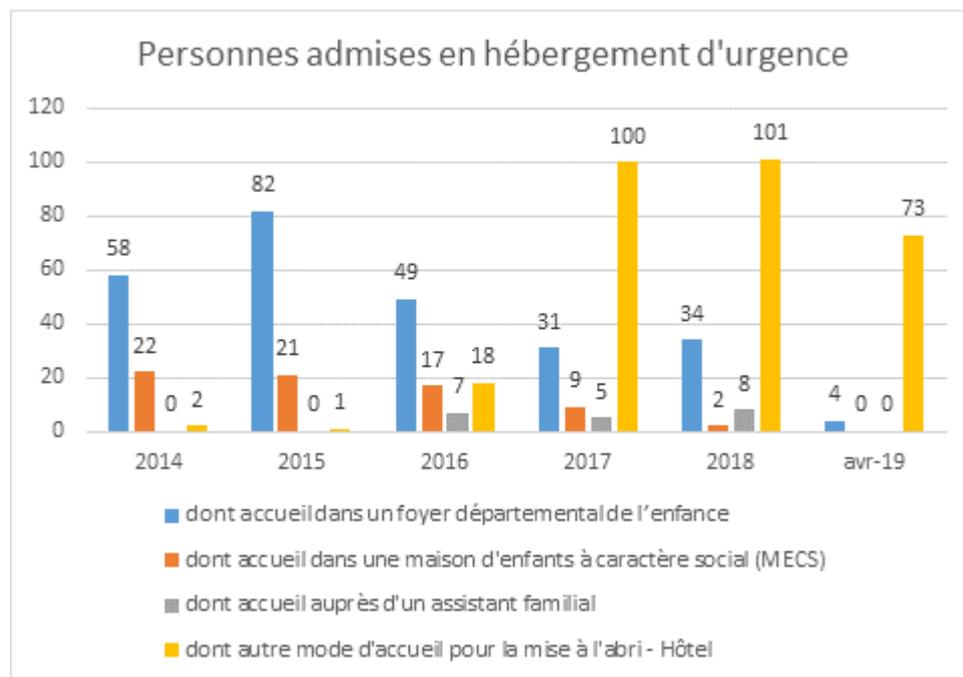
Source : données transmises par les départements cités

1.2 La mise à l'abri en hébergement d'urgence

Le mode d'accueil des mis à l'abri a évolué au gré du nombre d'arrivées sur la période 2014 à 2019. Jusqu'en 2016, l'accueil se faisait de façon privilégiée au centre départemental de l'enfance et de la famille (CDEF) ou dans les maisons de l'enfance à caractère social (MECS). La saturation des capacités d'hébergement de ces lieux a conduit le conseil départemental à externaliser la prise en charge en structures hôtelières, exception faite des plus jeunes identifiés d'après leurs papiers ou leur apparence physique, dont l'hébergement s'est fait soit dans les MECS, soit auprès d'assistants familiaux. Le nombre de jours financés au titre de l'hébergement d'urgence est passé de 1 282 jours en 2016 à 3 842 jours en 2017, occasionnant une hausse de dépenses correspondantes.

Le graphique n° 1 illustre la prédominance de l'hébergement en hôtels dès 2017. Il concerne les jeunes n'ayant pas fait l'objet d'une évaluation flash.

Graphique n° 1 : Évolution des modes d'hébergement d'urgence



Source : département d'Eure-et-Loir

76 lits hôteliers sont destinés à l'accueil d'urgence, répartis sur cinq établissements, deux à Chartres, un à Châteaudun, Dreux et Lucé. La première difficulté rencontrée est l'absence de contractualisation avec les gérants d'établissements. Ces derniers ne souhaitent pas signer de conventions qu'ils jugent trop contraignantes, notamment pendant la saison touristique à Chartres où le taux de remplissage est à son maximum et où les établissements réalisent la plus grande partie de leur chiffre d'affaire. La seconde difficulté concerne le suivi des jeunes ainsi hébergés, réalisé par les inspecteurs territoriaux et un seul travailleur social jusqu'à la mise en place de la cellule « Gestion des MNA » en fin d'année 2019. L'Eure-et-Loir assure satisfaire les besoins fondamentaux des personnes se présentant comme MNA par

la prise en charge de leur hébergement, de leur restauration en pension complète ou l'attribution d'un pécule.

Toutefois, 27 personnes se sont vu refuser une mise à l'abri en mars 2019 en raison de la saturation des dispositifs d'accueil, les hôtels dédiés étant complets. Pour autant, rendez-vous leur a été donné pour une évaluation de la minorité et de l'isolement. Selon le département, certaines ne se sont pas présentées. Il n'y a eu aucun recours.

1.3 Une progressive adaptation des services départementaux

1.3.1 Une première tentative de réorganisation en 2017

De 2014 à 2016, au regard du faible nombre de personnes concernées, la prise en charge de l'hébergement d'urgence n'a pas appelé de réponse particulière de la part du conseil départemental. C'est en 2017 que celui-ci esquisse une première réorganisation de son offre de services.

Pour la période courant de janvier à juin 2017, une section « Régulation des placements et relations avec les établissements - Gestion des MNA » est créée avec 0,5 équivalent temps plein (ETP), pris uniquement sur les postes d'inspecteurs territoriaux ; elle se consacre à la gestion administrative des MNA. En septembre 2017, cette gestion mobilise 1,5 ETP et 0,6 ETP pour les évaluations.

Cependant, sur le site des Epars, le climat social devient tendu. Cela s'explique, selon le département, par le nombre croissant de personnes en attente de réponse à leur situation d'urgence, migrants comme familles et enfants du département. Le malaise au travail des personnels se traduit par des arrêts de travail ou par des demandes de mutation voire des départs du pôle administratif et juridique centralisé.

1.3.2 Une seconde réorganisation actée en 2019

Une réflexion sur la réorganisation des services de l'aide sociale à l'enfance est initiée en décembre 2018 par la directrice générale adjointe (DGA) chargée des Solidarités et citoyenneté. La restructuration envisagée doit à la fois répondre aux difficultés des agents et offrir une meilleure qualité de service.

Le 8 janvier 2019, cette réorganisation, qui ne concerne pas les pôles éducatifs, est proposée au comité technique (CT) pour approbation. Une large concertation est mise en place avant un déploiement envisagé en septembre 2019.

S'agissant des MNA, le projet retient le rattachement de la section MNA à l'adjoint de la DGA ainsi que la création d'une cellule « Gestion des MNA » afin de garantir une plus grande cohérence dans le traitement des situations avec des moyens supplémentaires.

A compter du 2 janvier 2020, la cellule « Gestion des MNA » se compose de 5,6 ETP alors qu'elle en prévoyait six initialement. Les recrutements se sont effectués tout au long de l'année 2019 notamment au dernier trimestre comme indiqué au tableau n° 3.

Tableau n° 3 : Cellule « Gestion des MNA » validée en janvier 2019 opérationnelle en janvier 2020

Fonction	Qualification	ETP
Responsable de cellule	Travailleur social – Prise de fonction le 02-12-2019	1,00
Travailleur social	Prise de fonction en mai 2019	1,00
Travailleur social	Prise de fonction le 04-11-2019	1,00
Evaluateur CDEF	Travailleur social	0,30
Travailleur social		0,30
Suivi administratif	Agent administratif	1,00
Suivi administratif	Agent administratif – Prise de fonction le 02-01-2020	1,00
ETP au 02-01-2020		5,60

Source : département d'Eure-et-Loir

Parallèlement, il est décidé en juin 2019, à titre expérimental, que les inspecteurs territoriaux de l'ASE interviennent dans le suivi des MNA une fois la minorité avérée, sous la responsabilité de leur chef de service. Le Comité Technique (CT) du 11 décembre 2019 a mis fin à cette expérimentation et a rattaché la cellule « Gestion des MNA » au chef de service de l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE).

1.3.3 Un malaise social persistant

Un comité d'hygiène, de sécurité et conditions de travail (CHSCT) extraordinaire se réunit le 5 février 2019, ses membres ayant souhaité l'organisation d'une visite du site des Epars, non prévue dans la programmation de la direction de l'enfance et de la famille.

Cette visite, réalisée le 19 mars 2019, a consisté en un tour des lieux, bureau par bureau, permettant des échanges relatifs aux conditions de travail entre les agents et l'encadrement. Elle a fait l'objet d'un rapport circonstancié, présenté le 18 juin 2019 lors du CHSCT suivant. Les constats traduisent le malaise des agents chargés de l'accueil, et notamment les difficultés liées à la prise en charge des MNA, dont l'absence de salle d'attente, la croissance des flux dès janvier 2019, ainsi que l'inquiétude vis-à-vis de personnes patientant longtemps sur le site alors qu'elles peuvent présenter des pathologies. L'Eure-et-Loir s'est engagé dans un projet interdépartemental « Projet de Franchise Sociale » pour une redéfinition de la fonction d'accueil ainsi qu'un aménagement de salles d'attente dédiées aux MNA.

Les cinq agents administratifs de la direction de l'enfance et de la famille, qui assurent chacun le suivi administratif de 35 dossiers de MNA depuis leur admission dans le dispositif ASE jusqu'à leur sortie, prennent sur le temps consacré à la gestion de l'enfance en danger à placer ou placée. Ces agents souhaitent donc que cette gestion soit faite par la cellule MNA ce qui s'est fait avec la mise en place de la cellule « Gestion des MNA » comprenant un agent

administratif à temps complet en poste en 2019 renforcé par le recrutement d'un deuxième agent à temps complet en janvier 2020.

À l'issue de cette visite, la direction précise notamment qu'un lieu plus adapté sera recherché, offrant des garanties de sécurité pour les agents avec la présence d'un vigile. Ce projet a été en partie concrétisé puisqu'aux heures d'ouvertures au public, un vigile est en place sur le site des Epars, depuis le 8 avril 2019.

Le président du conseil départemental peut solliciter les services de la préfecture, que ce soit dans la phase d'accueil du mineur isolé, notamment pour authentifier les documents d'identité produits, ou lors de la sortie du dispositif de l'ASE, lorsque les anciens MNA sollicitent un titre de séjour¹.

Dans la perspective de la mise en place du fichier d'appui à l'évaluation de la minorité (AEM), un projet de protocole a établi les engagements réciproques de la préfecture et du conseil départemental. Après avoir divergé sur le point d'entrée de la procédure, ces deux acteurs se sont mis d'accord sur une entrée dans les services départementaux avant réception de la personne par la préfecture. Le procureur de la République est également partie prenante à ce dispositif. Par délibération du 16 décembre 2019, le président du conseil départemental a été autorisé à signer ce protocole.

Le fichier national biométrique

La mise en place du fichier national biométrique (AEM), créé par décret du 30 janvier 2019, est destiné à prévenir les usages abusifs du dispositif de l'ASE en collationnant les empreintes digitales (deux doigts), éventuellement des images numérisées du visage ainsi que toute information relative à l'état-civil de la personne se présentant à un département comme mineur privé d'appui.

Appelé à renforcer la coordination entre l'État et les départements, ce fichier AEM traite de façon automatisée les données à caractère personnel, en les recoupant notamment avec les fichiers gérés par le ministère des affaires étrangères et par le ministère de l'Intérieur. Ce sont les services de la préfecture qui ont accès direct aux données pour transmissions aux services du département lors d'une vérification d'identité.

2 LA PHASE D'ÉVALUATION DES PERSONNES SE PRÉSENTANT COMME MINEURS NON ACCOMPAGNÉS

2.1 Les intervenants au processus

L'Eure-et-Loir n'a pas recours à des structures externes pour mener les évaluations. Il dispose pour ce faire de 2,6 ETP, travailleurs sociaux du département. Les cadres de l'aide

¹ L'article L. 311-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) limite l'exigence de disposer d'un titre de séjour aux majeurs.

sociale à l'enfance peuvent également être sollicités en tant que de besoin. Par ailleurs, la gestion administrative et financière des dossiers est assurée par 2,1 ETP .

Les agents ont reçu une formation spécifique à l'évaluation de la minorité et de l'isolement des personnes se présentant comme MNA. Les sessions ont eu lieu à compter de 2014 et renouvelées chaque année, excepté en 2018. L'objectif affirmé est de former la totalité des agents en 2020.

2.2 La mise en œuvre

Les entretiens d'une durée de deux heures ont lieu dans les bureaux de l'aide sociale à l'enfance. Les évaluations suivent la trame du référentiel national, il n'y a pas de guide spécifique.

La personne à évaluer n'est pas assistée. Les entretiens font l'objet d'un rapport circonstancié dans lequel est retracé son parcours en tant que MNA. Deux rapports ont été produits par les services, le premier aboutissant à un refus et le second à un avis favorable à une prise en charge par les services. Ils n'appellent pas d'observation.

Si le jeune évalué en manifeste le besoin ou si l'évaluateur le juge utile, un interprète peut intervenir, même s'il n'est pas toujours aisé d'en trouver un de disponible. Le recours à un interprète se fait via un marché à bon de commande. Selon le département, des tensions au cours des entretiens ont pu apparaître entre les évaluateurs et les interprètes portant sur la fiabilité des données traduites. Une certaine méfiance s'est donc instaurée vis-à-vis des interprètes, le département considérant qu'il est « dans l'impossibilité de vérifier les données transmises au cours des échanges ».

Le recours à l'interprétariat a connu une forte baisse en 2016 pour repartir à la hausse au cours des exercices suivants comme l'indique le tableau n° 4.

Tableau n° 4 : Le déroulement de la phase d'évaluation

		2014	2015	2016	2017	2018
Nombre de personnes ayant fait l'objet d'une évaluation de leur minorité et de leur situation sociale par le département		60	100	133	241	347
Nombre d'entretiens conduits dans le cadre de l'évaluation	Nombre d'évaluations ayant donné lieu à un seul entretien	60	100	133	241	299
	Nombre d'évaluations ayant donné lieu à deux entretiens	-	-	-	-	-
	Nombre d'évaluations ayant donné lieu à trois entretiens ou plus	-	-	-	-	-
Durée moyenne des entretiens (en heures)		2	2	2	2	2
Nombre de recours à un service d'interprétariat		33	34	10	33	53
%		55 %	34 %	7 %	13,7 %	17,7 %

Source : département d'Eure-et-Loir

Avant la mise en œuvre du fichier biométrique, l'entretien d'évaluation se faisait indépendamment de la vérification de l'état civil. Si toutefois la personne évaluée était en possession de pièces d'identité, celles-ci étaient scannées et transmises aux services de la préfecture pour vérification. En l'absence de tout document, seules les déclarations du migrant étaient prises en compte dans la décision finale de l'évaluateur.

L'Eure-et-Loir indique procéder parfois à plusieurs évaluations afin de lever toute incertitude. Cette information entre en contradiction avec les informations renseignées dans le tableau n° 4 ci-dessus qui ne fait pas mention de plusieurs auditions des personnes se présentant comme MNA.

Selon le tribunal judiciaire de Chartres, quinze demandes d'expertises osseuses ont été formulées par l'ASE depuis janvier 2019 dont une refusée par le Parquet. Il n'y a eu qu'une seule expertise osseuse ordonnée par le tribunal pour enfants en 2018.

2.3 Les évaluations dites flash

Le département précise que ces évaluations mises en place en 2016 s'appliquent aux personnes sur l'âge desquelles aucun doute ne subsiste et qui sont évaluées le jour même de leur présentation. Il souligne que ces évaluations flash reposent sur le même modèle de grille que celui utilisé pour les évaluations classiques, avec les mêmes critères et exigences.

Le pourcentage de personnes concernées par ces évaluations progresse d'année en année comme en témoigne le tableau n° 5 ci-dessous. Elles concernent 58 % des jeunes se présentant à l'accueil des Epars en 2018. Ce volume s'élèvera à 70 % à fin mai 2019.

Tableau n° 5 : Proportion des personnes ayant été évaluées le jour de leur présentation

	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre de personnes ayant sollicité un accueil provisoire d'urgence auprès du département en tant que mineurs non accompagnés A	60	100	133	241	347
Nombre de personnes admises par le département à un accueil d'urgence dans l'attente de l'évaluation de leur minorité et de leur situation sociale	60	100	91	145	145
Nombre de personnes ayant été évaluées le jour même B			42	96	202
B/A en %			32 %	60 %	58 %

Source : département d'Eure-et-Loir

2.4 Un effet sur le délai de prise en charge

Le délai moyen s'écoulant entre le premier accueil d'urgence et l'entretien d'évaluation de la minorité sociale, oscille pour les années contrôlées entre 7 et 21 jours. Les personnes bénéficiant d'une mise à l'abri en hébergement d'urgence y séjournent donc bien au-delà des délais forfaitaires remboursés par l'État. L'Eure-et-Loir précise que depuis la création de la cellule « Gestion des MNA » en fin d'année 2019, ce délai oscille entre 2 et 5 jours.

La prise en charge financière par l'État

L'État prend en charge l'hébergement durant la phase d'évaluation de la minorité. Son concours financier s'élève à 250 € par jour et par personne, 500 € depuis le 1^{er} janvier 2019², et ce durant une période de cinq jours.

Tableau n° 6 : La durée de l'évaluation de la minorité et de la situation sociale

		2014	2015	2016	2017	2018
Nombre de personnes ayant fait l'objet d'une évaluation de leur minorité et de leur situation sociale par le département (en flux)		60	100	133	241	347
Durée des évaluations de la minorité et de la situation sociale entre le début de la mise à l'abri (accueil provisoire) et la décision prise par le président du conseil départemental à l'issue de l'évaluation	Durée moyenne (en jours)	14	21	7	9	10
	Nombre de cas où la durée a été inférieure à 5 jours	8	16	94	157	255
	%	13,3	16,0	70,7	65,1	73,5
	Nombre de cas où l'évaluation a duré de 5 jours à 8 jours	11	12	7	16	19
	%	18,3	12,0	5,3	6,6	5,5
	Nombre de cas où l'évaluation a duré 9 ou 10 jours	4	5	3	5	2
	%	6,7	5,0	2,3	2,1	0,6
	Nombre de cas où l'évaluation a duré plus de 10 jours	37	67	29	67	58
%	61,7	67,0	21,8	27,8	16,7	
Durée de l'évaluation la plus longue (en nombre de jours)		34	139	90	119	148

Source : département d'Eure-et-Loir

Toutefois, au fil des années, les délais ont évolué à la baisse : les évaluations dont la durée est supérieure à dix jours, sont passées de 67 % en 2015 à 16,7 % en 2018. A contrario, celles inférieures à cinq jours sont passées de 16 % en 2015 à 73,5 % en 2018.

Cet inversement des tendances correspond à la mise en place des évaluations flash qui a constitué une autre réponse du département à la tendance haussière des demandes d'urgence et de mise à l'abri. Le renfort des agents du CDEF a été essentiel en l'attente d'une organisation pérenne par la création de la cellule « Gestion des MNA », opérationnelle en fin d'année 2019.

2.5 Les décisions prises à l'issue de l'évaluation et leurs suites

Le nombre des décisions favorables annuelles de reconnaissance de minorité et d'isolement connaît une hausse régulière à l'exception de l'exercice 2018. L'Eure-et-Loir a indiqué qu'il n'y avait pas de contentieux.

² Le décret n° 2019-670 du 27 juin 2019 et l'arrêté interministériel du 28 juin 2019 précisent les montants forfaitaires donnés par l'Etat : au titre de l'évaluation de minorité ils s'établissent à 500 € par personne évaluée et au titre de la mise à l'abri ils s'établissent à 90 € par personne et par jour dans la limite de quatorze jours puis à 20 € dans la limite de neuf jours supplémentaires.

Tableau n° 7 : Décisions de reconnaissance de minorité et refus (en flux)

	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre de personnes ayant fait l'objet d'une évaluation de leur minorité et de leur situation sociale par le département	60	100	133	241	347
Nombre d'évaluations ayant débouché sur une décision positive de reconnaissance de la situation de mineurs non accompagné	26	23	25	52	43
Pour ces décisions favorables, durée moyenne de l'évaluation en jours	16	31	20	34	47
Nombre d'évaluations ayant débouché sur une décision négative (refus de reconnaissance de la situation de mineurs non accompagné)	34	77	108	189	256
Pour ces décisions défavorables, durée moyenne de l'évaluation en jours	13	19	5	8	5
Pourcentage des décisions positives	43 %	23 %	19 %	22 %	14 %

Source : conseil départemental

La durée d'évaluation pour les personnes reconnues mineures et isolées s'avère plus longue que celle des jeunes n'ayant pas été reconnus comme tels à l'issue des entretiens. De 16 jours en 2014, ce délai atteint 1,5 mois en 2018. Les services interrogés expliquent que c'est le temps nécessaire pour l'obtention d'une ordonnance de placement provisoire (OPP) qui établit définitivement la reconnaissance de minorité. Le procureur de la République désigne alors le conseil départemental où le mineur sera placé le temps de la procédure devant le juge des enfants, en application des articles 375-3 et 375-5 du code civil.

Par ailleurs, conformément aux dispositions de l'article L. 228-2 du CASF, la prise en charge financière du mineur est transférée au président du conseil départemental du lieu de placement, à compter du jour où l'OPP est prise.

Le tribunal de grande instance³ indique, de son côté, que le délai entre la décision d'accueil par l'ASE et le transfert de la tutelle au président du conseil départemental peut être de six mois, délai comprenant celui nécessaire à l'obtention de l'OPP⁴. Ils s'allongent en cas de saisine tardive des juges des tutelles⁵ par l'ASE et de retard d'audience.

2.6 Les présentations directes au juge

À défaut de contentieux, certains jeunes se présentent directement au tribunal judiciaire. Selon ce dernier, il y a environ une saisine directe par des MNA tous les deux mois dans chacun des trois cabinets de juge des enfants. Ces saisines interviennent le plus souvent après évaluation défavorable par l'ASE sur la minorité ou l'isolement du mineur.

Les juges des enfants font observer qu'ils sont saisis quand les services d'hébergement du 115, où les MNA se rendent après une évaluation défavorable sur la minorité par l'ASE,

³ Tribunal judiciaire depuis le 1^{er} janvier 2020

⁴ Une ordonnance de placement provisoire peut être prononcée par le procureur de la République (confirmée dans les 8 jours par le juge des enfants) ou directement par le juge des enfants.

⁵ Le transfert de tutelle est effectué par le juge des tutelles dans le cadre d'une procédure distincte.

refusent leur prise en charge dès lors que la minorité reste revendiquée par l'intéressé. Il y a aussi des saisines directes par avocat.

Les chiffres ne sont pas anodins : 119 personnes se sont présentées au tribunal de grande instance en 2018, 149 pour les trois cabinets de juges pour enfants au 31 juillet 2019 et 152 au 30 septembre. Le département précise ne pas connaître le chiffre de ces saisines directes, dans la mesure où d'une part, elles concernent des personnes dont la minorité n'a pas été reconnue et donc considérées comme majeures et d'autre part, il n'est pas informé de ces saisines par les instances judiciaires.

2.7 La répartition au titre de la péréquation des jeunes mineurs non accompagnés

La péréquation entre départements

Le département doit compter avec les jeunes migrants qui lui sont confiés au titre de la péréquation entre départements. C'est la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant qui est venue notamment donner un fondement législatif à ce dispositif de répartition proportionnée des mineurs non accompagnés entre départements, fixé chaque année⁶ selon des critères démographiques et d'éloignement géographique.

Au sein du ministère de la justice, la mission Mineurs non accompagnés coordonne l'ensemble.

Le mineur peut être placé dans un autre département que celui qui l'a évalué, au titre de la péréquation entre départements. Cette désignation emporte le dessaisissement du parquet décisionnaire au profit du parquet du lieu de placement, à charge pour son représentant de saisir le juge des enfants territorialement compétent dans le délai légal de huit jours pour décider des mesures d'assistance éducatives à mettre en œuvre.

Une décision du ministre de la justice fixe par décret annuel, un pourcentage pour chacun des départements. Les objectifs de répartition sont établis selon la proportion de jeunes de 19 ans et moins, rapportée à l'ensemble de la population métropolitaine au nombre de MNA que le département aurait dû accueillir au 31 décembre de l'année N-1, à celui pris effectivement en charge et enfin au regard du nombre de MNA accueillis dans l'ensemble des départements au 31.12 de l'année N-1. L'Eure-et-Loir se voit appliquer une clé de répartition de 0,71 % en 2018⁷, et de 0,7 % en 2019⁸.

La péréquation n'intervient toutefois qu'une fois l'évaluation de minorité réalisée. Elle ne permet donc pas de répartir les jeunes migrants durant la phase de mise à l'abri, qui peut être le moment où la pression qui s'exerce sur le département, tenu d'assurer la sécurité d'un mineur se présentant à ses services, est la plus vive. Elle est par ailleurs conditionnée à la décision du juge des enfants et du procureur de la République qui peuvent décider de ne pas saisir la mission

⁶ C'est une décision du ministre de la justice qui fixe pour chaque année par un pourcentage pour chaque département les objectifs de répartition proportionnée entre départements.

⁷ JOE du 26 avril 2018.

⁸ JOE du 17 juin 2019.

et de placer le jeune reconnu mineur dans le département qui a procédé à l'évaluation de sa minorité.

L'Eure-et-Loir a accueilli des mineurs réorientés par la mission MNA comme en témoigne le tableau n° 8.

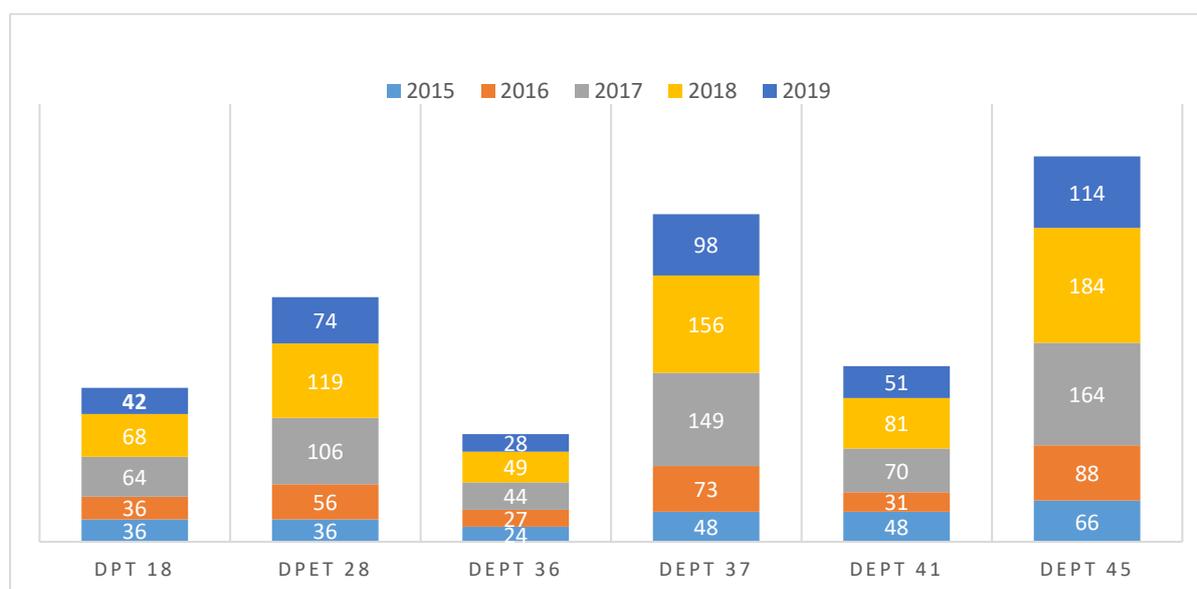
Tableau n° 8 : Nombre d'OPP dont réorientations vers l'Eure-et-Loir

	2014	2015	2016	2017	2018
<i>MNA reconnus par d'autres départements et réorientés en Eure-et-Loir*</i>	20	12	36	49	74
<i>MNA reconnus par le CD28</i>	26	23	25	52	44
<i>MNA reconnus par le CD28 et réorientés dans un autre département</i>	nc	nc	5	3	1

Source : département d'Eure-et-Loir - * Données Mission Justice

L'Eure-et-Loir est la troisième terre d'accueil dans la région Centre-Val de Loire derrière l'Indre-et-Loire et le Loiret.

Graphique n° 2 : Réorientation par département en région Centre-Val de Loire des jeunes évalués mineurs par d'autres départements



Source : ministère de la justice – mission MNA

Le graphique n° 2 ci-dessus illustre l'évolution du nombre de jeunes accueillis en Eure-et-Loir. Elle a connu un pic en 2018 avec un accueil de 119 mineurs alors qu'ils étaient 36 en 2014. Les données 2019 sont partielles ne concernant que les mois de janvier à avril 2019.

3 LA PRISE EN CHARGE DES MNA PAR L'ASE

3.1 Les hébergements proposés aux MNA

Le nombre des MNA pris en charge par l'ASE progresse en moyenne annuelle de 29 %, passant de 81 jeunes en 2014 à 224 en 2018 comme l'indique le tableau n° 9, alors que le nombre total des jeunes relevant de l'ASE reste quasi stable (+ 2 % en moyenne annuelle). En conséquence, ils représentent 17 % des prises en charge totales de l'ASE en 2018 contre 6,7% en 2014.

Tableau n° 9 : Part (en stock) des MNA au sein de l'ASE au 31.12.

	2014	2015	2016	2017	2018	Progression moyenne annuelle
Nbre de jeunes pris en charge par l'ASE	1 209	1 195	1 191	1 245	1 315	2 %
Dont nombre de MNA	81	82	100	177	224	29 %
Pourcentage de MNA au sein de l'ASE	6,7 %	6,9 %	8,4 %	14,2 %	17 %	

Source : département d'Eure-et-Loir

La prise en charge des MNA reconnus a été externalisée dans différentes structures. En l'absence d'un référentiel et quel que soit le mode d'accueil choisi, le processus d'intégration est le même : prise en charge à l'aide d'une étude des profils et mise en place d'un calendrier d'entrée. Ce travail est réalisé en partenariat entre les services départementaux et les structures d'accueil qui leur sont dédiées.

Le département fait état de 124 places dédiées alors que les pièces justificatives transmises n'en comptabilisent que 117. Elles totalisent finalement, début 2020, 125 places réparties comme suit :

- 45 places⁹ au service d'hébergement éducatif mixte pour adolescent (SHEMA). Le SHEMA est géré par l'association départementale pour la sauvegarde de l'enfant à l'adulte d'Eure-et-Loir (ADSEA 28) ;
- 62 places¹⁰ à la Fondation des apprentis d'Auteuil ;
- 18 places dans un dispositif Foyers Jeunes Travailleurs (FJT) gérées par des associations et dont le CDEF assure le pilotage.

⁹ 45 places sont prévues dans l'arrêté du 12 novembre 2019 modifiant l'arrêté du 10 avril 2019 autorisant 35 places. La réponse du CD 28 indiquait 40 places.

¹⁰ Arrêté du 13 février 2018 autorisant en son article 1^{er} 62 places pour les MNA et en son article 3^{ème} répartition de 50 places dédiées au MNA. La réponse du CD 28 indiquait 62 places.

3.2 La saturation de ces hébergements

La saturation de l'accueil dans ces structures a conduit le département à utiliser les modalités de prise en charge de droit commun de l'aide sociale à l'enfance : maison d'enfants à caractère social (MECS) ou placement familial. Mais à partir de 2018, ce sont les hôtels, déjà requis pour la phase d'urgence, qui sont sollicités pour assurer cette prise en charge longue.

Le département a précisé ne pas être satisfait de cette solution qui ne permet pas une prise en charge de qualité d'autant que la durée moyenne de séjour en hôtel est relativement longue (51 jours), avant l'intégration dans l'un des dispositifs dédiés.

Sur la période contrôlée, la prise en charge sociale globale était assurée par les agents administratifs du CDEF depuis le moment où les étaient confiés par OPP jusqu'à leur majorité ou une fin de mesure. Ils établissaient l'ensemble des documents de suivi de ces jeunes, la relation avec les travailleurs sociaux et différents partenaires (tribunal, établissements, etc.) en lien avec l'inspecteur territorial qui est l'autorité du département chargé du jeune. Cette gestion a définitivement été déléguée aux agents administratifs de la cellule « Gestion des MNA » lors de sa mise en place en fin d'année 2019.

À compter de décembre 2018, l'Eure-et-Loir a souhaité une implication plus forte des services de l'État dans la recherche de lieux d'hébergement. Le choix validé par le président de la région Centre-Val de Loire, se porterait sur le lycée professionnel de La Saussaye à Sours, destiné à accueillir en internat une trentaine de MNA. Selon, l'Eure-et-Loir, pour les trente places prévues de cet internat, les dépenses en investissement sont évaluées à 82 800 € et celles de personnel estimées à 16,5 ETP. Elles sont inscrites au projet de budget 2020.

Le département n'a pas produit de document permettant d'attester du suivi qu'il exerçait sur l'action des structures partenaires.

3.3 L'accès des MNA à l'éducation, à la formation et à la santé

Le conseil départemental déclare entretenir des relations constantes, régulières avec les différents acteurs de l'Éducation nationale (inspection académique, centre d'information et d'orientation) pour une scolarisation des MNA dans les meilleures conditions sans qu'aucune convention ou disposition particulière n'ait été établie. La familiarisation avec la langue française est essentiellement assurée par des bénévoles.

Les structures d'accueil, outre l'hébergement, prennent en charge le suivi social, l'accompagnement des MNA dans leur parcours scolaire et projet professionnel. C'est le plus souvent un diplôme professionnel qui est préparé.

Le conseil départemental a indiqué qu'il n'y avait pas de suivi sanitaire particulier des MNA. Ils bénéficient de la couverture médicale universelle (CMU) et d'un bilan médical réalisé notamment pour ce qui concerne les vaccins. Un dossier médical est systématiquement créé pour chaque jeune.

4 LA SORTIE DU DISPOSITIF

4.1 L'accompagnement des MNA à la majorité

Avant d'espérer obtenir un contrat jeune majeur, les jeunes doivent entreprendre des démarches dans la perspective d'obtenir un titre de séjour (la demande d'asile entre dans ce cadre) et avoir commencé une formation professionnelle (CAP, Bac professionnel, apprentissage ou autres). La mention de l'existence d'une formation et de démarches pour un titre de séjour doit clairement apparaître dans la demande de prise en charge jeune majeur et être étayée par des preuves : récépissé de demande de titre de séjour, certificat de scolarité, lettre de soutien d'un professeur, etc.

Selon les services départementaux, les principales difficultés rencontrées pour l'obtention d'un titre de séjour résident dans l'absence de documents d'identité du pays d'origine, la falsification des papiers issue d'une fraude généralisée des services administratifs en particulier ceux de la Guinée.

La situation juridique des MNA à la majorité

La demande d'asile est possible, mais elle est peu sollicitée par les MNA dans la mesure où elle n'est pas obligatoire pour les mineurs et qu'elle n'offre pas de mise à l'abri automatique.

L'acquisition de la nationalité française peut être demandée par un MNA sous réserve qu'il ait été pris en charge par l'ASE avant l'âge de 15 ans. Il n'a alors à justifier d'aucune condition liée au suivi d'une formation ou d'une insertion dans la société française.

La carte de séjour mention « vie privée et familiale » est un statut protecteur en ce sens où elle autorise son titulaire à séjourner et travailler en France, sans demander d'autorisation de travail. Valable un an, elle est renouvelable et peut devenir pluriannuelle (quatre ans). Elle est ouverte de plein droit au MNA pris en charge par l'ASE avant l'âge de 16 ans, sous réserve qu'il justifie du caractère réel et sérieux d'une formation, de l'intensité des liens avec la famille restée au pays et de l'avis de la structure d'accueil sur son insertion dans la société française. Pour les mineurs pris en charge par l'ASE après l'âge de 16 ans, l'obtention de ce statut relève d'une régularisation exceptionnelle.

La carte de séjour mention « salarié » ou « travailleur temporaire » peut être délivrée si le jeune majeur suit une formation qualifiante depuis au moins six mois, sous réserve du caractère réel et sérieux de cette formation, de la nature de ses liens avec sa famille restée dans le pays d'origine et toujours de l'avis de la structure d'accueil sur son insertion dans la société française.

De même, l'obtention de la carte de séjour mention « étudiant » peut être accordée pour la durée des études secondaires ou universitaires et le demandeur doit justifier de moyens d'existence suffisants. Son renouvellement est conditionné à la réussite de la formation suivie, et la possibilité de travailler est limitée à l'équivalent d'un temps partiel de 60 %, offrant donc un cadre peu adapté aux situations des MNA.

4.2 Un effort sensible en faveur des contrats dits « jeune majeur »

Les services départementaux ainsi que les structures d'accueil effectuent un bilan d'étape à dix-sept ans. Ce document est élaboré en collaboration avec le jeune pour étudier la possibilité d'établir un contrat jeune majeur au-delà de sa majorité.

Reprenant l'historique du parcours des MNA depuis leur arrivée en France, il retranscrit leur capacité à s'autonomiser, leur motivation, leurs efforts d'insertion par le biais de l'apprentissage de la langue française mais également les démarches nécessaires pour la récupération de documents d'identité dans le pays d'origine en vue de l'obtention du titre de séjour. L'ensemble des frais est supporté par le conseil départemental.

Le bilan d'étape valide la continuité de la prise en charge par le bénéficiaire de ce contrat qui est systématiquement signé pour chacun des mineurs ayant une formation en cours, au moins pour l'obtention d'un premier diplôme qualifiant. Les jeunes majeurs sont alors suivis par les inspecteurs territoriaux de la cellule dédiée aux MNA et des éducateurs des structures d'hébergement. L'Eure-et-Loir indique que les conditions d'attribution de ce contrat peuvent différer au regard des besoins spécifiques des MNA (accompagnement aux démarches administratives, logement, mobilité, formation, autres).

Il souligne que la principale difficulté rencontrée est le nombre important de jeunes concernés. Le tableau n° 10 indique la croissance régulière du nombre de contrats « jeune majeur » alloués aux MNA.

Tableau n° 10 : Mesures d'accompagnement mises en place pour les mineurs non accompagnés autorisés à séjourner en France après leur majorité

	2014	2015	2016	2017	2018
A -Nombre total de mineurs non accompagnés ayant atteint la majorité au cours de l'année	26	42	37	44	67
B- Nombre de mineurs non accompagnés s'étant vu accorder un contrat "jeune majeur" au cours de l'année	17	18	25	28	42
Ratio B / A en %	65 %	43 %	68 %	64 %	63 %
C - Nombre total de jeunes (issus de l'aide sociale à l'enfance - mineurs non accompagnés et autres) s'étant vu accorder un contrat "jeune majeur" au cours de l'année	75	71	85	78	96
Ratio B / C en %	23 %	25 %	29 %	36 %	44 %
Nombre de mineurs non accompagnés bénéficiant d'autres aides ou formes d'accompagnement	Néant				

Source : département d'Eure-et-Loir

Les jeunes qui ne bénéficient pas du contrat « jeune majeur » entrent dans le dispositif de droit commun. Le département précise que dans le cadre du Plan Pauvreté, des dispositions sont prévues pour assurer un accompagnement sur les jeunes susceptibles d'être en sortie sèche et de leur proposer un accompagnement ASE intégrant leur autonomisation, l'accès à l'emploi et au logement. Cependant, il ajoute que l'ASE n'est pas en capacité de contraindre un jeune majeur à signer ce type de contrat et à le suivre après sa majorité mais que les services sociaux peuvent intervenir s'ils sont sollicités.

5 LES COÛTS SELON LES ÉTAPES ET STRUCTURES DE PRISE EN CHARGE

Le conseil départemental a distingué les coûts qu'il supporte selon les étapes de prise en charge et selon les structures accueillant les mineurs non accompagnés. La compensation par l'État fait apparaître un reste à charge important pour la phase 1. L'identification des différentes phases de prise en charge permet d'établir un coût global consolidé et de déterminer son poids dans le budget de l'ASE. Les données produites ne comprennent pas les dépenses de personnel.

5.1 Les coûts selon les étapes de la prise en charge

5.1.1 Les coûts de l'hébergement d'urgence

Le tableau n° 11 présente les coûts de la prise en charge d'urgence identifiés par le conseil départemental.

Depuis 2015, le coût net connaît diverses variations à la hausse ou à la baisse alors que sur la même période, le nombre de demandeurs augmente régulièrement. La hausse de 2016 à 2017 est consécutive à l'allongement des durées d'évaluation conjuguée à l'augmentation importante du nombre de demandeurs. L'exercice 2018 a connu une baisse significative de ce coût net grâce à la mise en place des évaluations flash ce qui, d'après le département, a permis une réduction significative des durées d'évaluation et donc des dépenses d'hébergement.

Tableau n° 11 : Coût net de l'hébergement d'urgence

Exercice	Budget ASE	Nombre de demandeurs	Coût net de remboursement ASP Hébergement d'urgence		
			Coût net	% ASE	Coût/demandeur
2014	58 273 693	60	88 802	0,2 %	1 480
2015	59 528 141	100	558 026	0,9 %	5 580
2016	58 987 653	133	339 172	0,6 %	2 550
2017	55 758 340	241	1 060 156	1,9 %	4 399
2018	56 012 169	347	511 720	0,9 %	1 475

Source : département d'Eure-et Loir

L'exercice 2015 affiche également un coût net élevé malgré un nombre encore limité de demandeurs pris en charge. Ce niveau de dépenses s'explique par le mode d'accueil choisi correspondant à un placement prioritairement en CDEF, pour un montant de 512 315 € qui constitue l'essentiel des dépenses engagées, hors frais de personnel.

5.1.2 Le coût de la prise en charge jusqu'à la majorité

Tableau n° 12 : Coût net de la prise en charge par MNA jusqu'à leur majorité

	2014	2015	2016	2017	2018	Moyenne annuelle
Budget de l'ASE (€)	58 273 693	59 528 141	58 987 653	55 758 340	56 012 169	-1 %
Coûts nets en € prise en charge	1 864 728	2 521 440	3 000 986	2 559 537	3 171 194	14,2%
Nombre de MNA pris en charge au 31.12.N	81	82	100	177	224	29,0%
Coût de la prise en charge par MNA en €	23 021	30 749	30 010	14 461	14 157	-11,4%

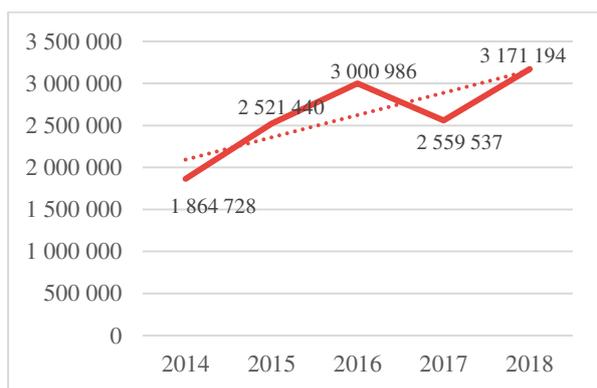
Source : conseil départemental

Le tableau n° 12 ci-dessus retrace l'évolution des coûts relatifs à la prise en charge du MNA une fois sa minorité et son isolement reconnus.

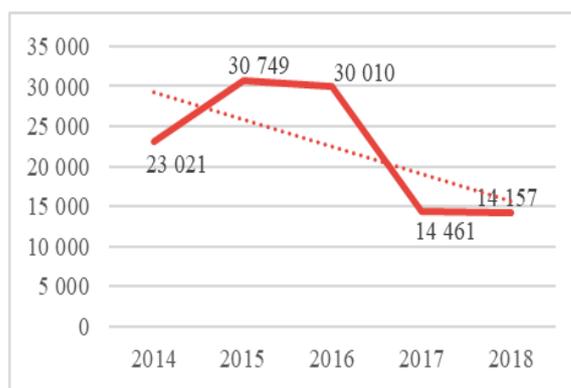
En 2017, l'Eure-et-Loir a resserré de 5,5 % le budget de l'ASE. Au regard d'un léger rebond d'un demi-point dudit budget en 2018, les dépenses d'entretien des MNA ont augmenté de 24 % cette même année en raison d'un plus grand nombre de jeunes pris en charge : 224 MNA au 31 décembre 2018 contre 177 en 2017 soit 27 % de plus.

Malgré des coûts totaux, en hausse moyenne annuelle de 14,2 %, le montant des dépenses par MNA est en baisse de 11,4 % alors que le nombre de MNA pris en charge au 31 décembre augmente.

Graphique n° 3 : Évolution des dépenses d'entretien consacrées aux MNA



Graphique n° 4 : Évolution des dépenses d'entretien par MNA



Source : conseil départemental

La baisse du montant des dépenses par MNA s'explique par les différentes modalités d'accueil de ces jeunes et leur poids respectif : prépondérance des MECS de 2014 à 2016 puis des hôtels, des pôles dédiés aux MNA tels l'ADSEA 28 et la Fondation d'Auteuil, moins coûteux dont les prix de journée 2018 s'élevaient respectivement à 190,77 €, 61,91 € et 67,99 €.

5.1.3 Le coût global d'un jeune majeur

Les coûts d'entretien après la majorité d'un MNA sont constitués principalement des frais d'hébergement, comme indiqué dans le tableau n° 13.

Tableau n° 13 : Coût d'un contrat jeune majeur

Données en euros	2014	2015	2016	2017	2018	Mi-mai 2019
A -Coûts et recettes nets en atténuation pour la prise en charge des mineurs non accompagnés après leur majorité	1 136 089	1 015 299	1 444 429	892 276	1 747 249	758 445
B -Nombre de MNA bénéficiant d'un contrat jeune majeur	17	18	25	28	42	22
C-Nombre total de jeunes issus de l'ASE s'étant vu accorder un contrat "jeune majeur" au cours de l'année	75	71	85	78	96	54
D -Coût de la prise en charge par jeune majeur MNA (B/A)	66 829	56 406	57 777	31 867	41 601	34 475

Source : département d'Eure-et-Loir

5.2 Les coûts consolidés

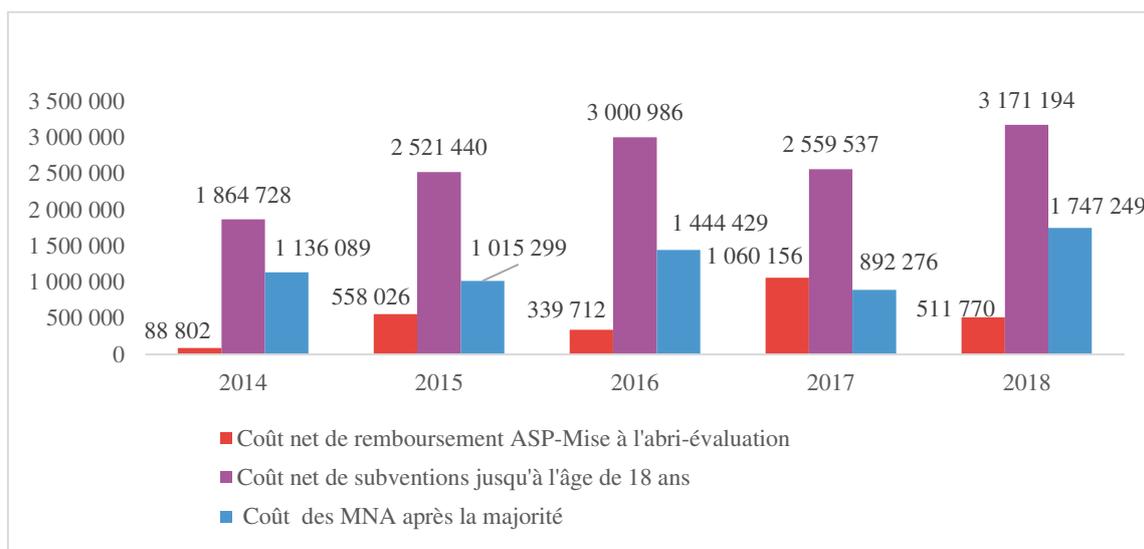
De l'arrivée de jeunes se présentant comme MNA à leur intégration dans le dispositif de l'ASE jusqu'à leur sortie, le coût consolidé des prises en charge présente une évolution à la hausse des dépenses à un rythme plus que dynamique de 15,1 % par an.

Si ce coût évolue très rapidement, le budget de l'ASE décroît, à raison de 1 % en moyenne annuelle avec une baisse brute de 5,5 % observée de 2016 à 2017. C'est notamment sur ce dernier exercice que le nombre de personnes se présentant comme MNA a augmenté de manière importante.

Ces prises en charge consolidées représentent 5,3 % du budget ASE en 2014 pour atteindre 9,7 % en 2018.

C'est la prise en charge des MNA dans le dispositif de l'ASE qui affiche le niveau de dépenses globales le plus élevé, suivie des dépenses relatives à l'entretien des jeunes majeurs et en dernier lieu, des frais de la mise à l'abri et de l'hébergement d'urgence hors remboursements ASP comme l'indique le graphique n° 5.

Graphique n° 5 : Coût des différentes phases de prises en charge par l'ASE



Source : données produites par le département d'Eure-et-Loir

5.3 Une compensation partielle par l'État

Conformément à la circulaire du 31 mai 2013 relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers, les coûts globaux bruts de mise à l'abri et d'hébergement sont compensés par la participation de l'État durant la phase de mise à l'abri et d'évaluation des personnes se présentant comme MNA. Le montant de remboursement était, jusqu'à 2019, de 250 € par jour par jeune mineur accueilli dans la limite des cinq jours de l'accueil provisoire d'urgence.

Malgré les remboursements de l'Agence de services et de paiements (ASP) mis en place par la circulaire citée ci-dessus, l'essentiel des financements reste à la charge du département comme l'indique le tableau n° 14.

Tableau n° 14 : Reste à charge du département des coûts de mise à l'abri et de l'évaluation

Données en €	2014	2015	2016	2017	2018
A- Coût global, pour le département, de la phase de mise à l'abri et d'évaluation	161 552	668 026	444 462	1 261 906	780 020
Recettes perçues de la part de l'Etat (Fonds national de financement de la protection de l'enfance) en application de l'article R.221-12 du code de l'action sociale et des familles*	72 750	110 000	104 750	201 750	268 250
Coût net à la charge du département	88 802	558 026	339 712	1 060 156	511 770
%	55 %	84 %	76 %	84 %	66 %
% Remboursement ASP	45 %	16 %	24 %	16 %	34 %

Source : département d'Eure-et-Loir

*La subvention exceptionnelle de l'État de 2018 de 684 000 € a été déduite car elle concerne la prise en charge au 31.12.2017 de jeunes reconnus MNA et intégrés au dispositif de l'ASE.

Les remboursements ASP réduisent le coût par hébergé toutes structures confondues à hauteur des ratios affichés au tableau n° 16 s'agissant de la seule phase de mise à l'abri.

Ils ont un impact non négligeable sur la part des MNA au sein du budget de l'ASE. En 2017, année où le nombre de jeunes demandeurs a fortement augmenté, le coût global par demandeur d'un hébergement d'urgence, nets des remboursements ASP, représente 1,9 % du budget de l'ASE. Il en aurait représenté 2,3 % sans le remboursement de l'État. Le coût net par demandeur est cette même année de 4 399 € au lieu de 5 236 €, soit une baisse de 16 %.

Tableau n° 15 : Impact des remboursements ASP sur le coût global de l'hébergement d'urgence des MNA présumés

Exercice	Budget ASE	Nombre de demandeurs	Coût brut Hébergement d'urgence MNA présumés*			Coût net de remboursement ASP Hébergement d'urgence		
			Montant	% ASE	Coût/demandeur	Coût net	% ASE	Coût/demandeur
2014	58 273 693	60	161 552	0,3 %	2 693	88 802	0,2 %	1 480
2015	59 528 141	100	668 026	1,1 %	6 680	558 026	0,9 %	5 580
2016	58 987 653	133	444 462	0,8 %	3 342	339 172	0,6 %	2 550
2017	55 758 340	241	1 261 906	2,3 %	5 236	1 060 156	1,9 %	4 399
2018	56 012 169	347	780 020	1,4 %	2 248	511 720	0,9 %	1 475

Source : conseil départemental

Concernant 2019, l'arrêté du 28 juin 2019, pris en application de l'article R. 221-12 du CASF, a modifié les conditions de versement de la participation forfaitaire de l'État qui s'établit à 500 € par personne évaluée, ainsi que 90 € par personne et par jour dans la limite de 14 jours, puis à 20 € par personne et par jour dans la limite de 9 jours supplémentaires.

Cette nouvelle prise en charge s'effectue, sous plusieurs réserves : le président du département atteste ne pas avoir connaissance d'une évaluation sociale antérieure de la minorité et de l'isolement par un autre département ; l'évaluation sociale de la minorité et de l'isolement de la personne a été réalisée conformément à l'article R. 221-11 du CASF ; la personne a bénéficié d'une première évaluation de ses besoins en santé et le cas échéant, d'une orientation en vue d'une prise en charge.

L'Eure-et-Loir a attendu la parution de l'arrêté modifiant les conditions de remboursement ce qui explique l'absence de recettes sur les premiers mois de l'année, l'application de ces mesures ayant un effet rétroactif au 1^{er} janvier 2019.

Par ailleurs, le département a bénéficié d'une subvention exceptionnelle de l'État de 684 000 €¹¹, calculée sur la base du nombre de mineurs pris en charge au 31 décembre 2017. Cette subvention¹² étant renouvelée pour 2019, l'Eure-et-Loir percevra à ce titre une somme de 282 000 €.

¹¹Arrêté du 23 juillet 2018 fixant le montant du financement exceptionnel de l'État pour la prise en charge des MNA confiés à l'ASE sur décision de justice et pris en charge au 31 décembre 2017.

¹²Arrêté du 27 août 2019 fixant le montant du financement exceptionnel de l'État pour la prise en charge des MNA confiés à l'ASE sur décision de justice et pris en charge au 31 décembre 2018.

Ces montants intégrés aux dépenses de frais d'hébergement d'urgence et de mises à l'abri ont été transférés sur les dépenses relatives à la prise en charge des jeunes reconnus MNA par le service d'évaluation. Ces subventions représentent 18 % des dépenses de l'ASE tant en 2018 qu'en 2019. Pour ce dernier exercice, la part de l'État baissera, les coûts portant sur le 1^{er} semestre 2019.

Tableau n° 16 : Coût net de recettes de la prise en charge des MNA par l'ASE jusqu'à leur majorité

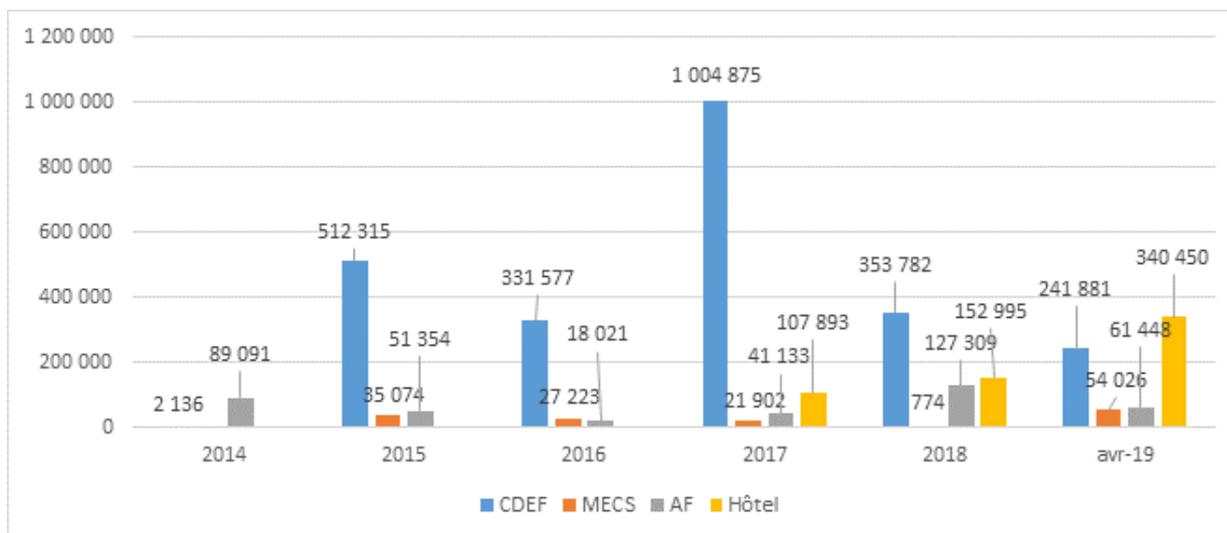
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Moyenne annuelle
Coûts prise en charge des MNA après leur évaluation et jusqu'à l'âge de 18 ans	1 864 728	2 521 440	3 000 986	2 559 537	3 855 194	1 583 615	19,9 %
Subvention exceptionnelle de l'État					684 000	282 000	
Coûts et recettes nets en atténuation	1 864 728	2 521 440	3 000 986	2 559 537	3 171 194	1 301 615	14,2 %

Source : département d'Eure-et-Loir

5.4 Le coût par type de structure

Les frais d'hébergement d'urgence mettent en évidence un coût élevé de l'accueil en CDEF tel que le montre le graphique n° 6 ci-dessous.

Graphique n° 6 : Répartition des frais d'hébergement d'urgence selon le mode d'accueil



Source : département d'Eure-et-Loir

5.4.1 Un accueil en CDEF onéreux

Le placement prioritaire en CDEF lors de la mise à l'abri présente un coût global de 1 004 875 € en 2017. Ce pic met en évidence un coût par hébergé en CDEF stable en 2015 et 2016, très élevé en 2017 mais dans une moindre mesure en 2018 :

- 2015 : 512 315 € pour l'accueil de 82 personnes, soit 6 248 € par MNA ;
- 2016 : 331 577 € pour l'accueil de 49 personnes, soit 6 767 € par jeune;
- 2017 : 1 004 875 € pour l'accueil de 31 personnes, soit 32 415 € par MNA ;
- 2018 : 353 782 € pour l'accueil de 34 personnes, soit 10 405 € par jeune.

Les services font valoir que la stabilité des frais d'hébergement en CDEF en 2015 et 2016 est corrélée au faible nombre d'évaluations sur la même période qui permettait un traitement rapide des délais d'obtention des OPP.

En 2017, compte tenu du nombre de demandeurs, ces délais sont devenus plus longs et par conséquent, ceux des hébergements au CDEF également d'où la hausse des dépenses observée sur cet exercice. De plus, leur montant recouvre selon le département, les dépenses d'entretien des personnes reconnues mineures, considérées comme étant en cours d'évaluation, mais en vérité dans l'attente de l'OPP. Les frais correspondants sont donc rattachés à la phase de mise à l'abri qui s'étend de la date d'arrivée à celle de l'OPP.

Concernant la baisse des coûts nets de mise à l'abri en 2018, l'Eure-et-Loir précise que cette dernière est issue d'une adaptation du prix de journée au pôle d'accueil MNA conjuguée à une réorganisation du dispositif d'accueil.

5.4.2 Un tarif à la journée élevé en MECS

Les tarifs par type de structure d'accueil pointent le coût élevé pour un placement à la journée en MECS, que ce soit à l'ADSEA ou à la Fondation des apprentis d'Auteuil. Ce mode d'accueil est donc utilisé en dernier ressort pour une mise à l'abri et un hébergement d'urgence.

Tableau n° 17 : Prix de journée par type d'hébergement

<i>Lieu de placement</i>	2014	2015	2016	2017	2018
ASSOCIATION ADSEA 28 – Sce Accueil Familial	129,93	125,60	122,98	123,80	122,11
ASSOCIATION ADSEA 28 - SHEMA MECS	194,94	202,77	193,90	193,45	190,77
ASSOCIATION ADSEA 28 - SHEMA MNA				75,00	61,91
FONDATION APPRENTIS AUTEUIL 28 (MECS)	159,13	161,95	177,18	174,63	174,43
FONDATION APPRENTIS AUTEUIL 28 (MNA)		102,92	88,45	70,17	67,99
FONDATION APPRENTIS AUTEUIL 28 (Relais Accompagnement Personnalisé – Jeunes majeurs)	57,57	57,43	58,58	57,43	60,30
FONDATION GRANCHER – Accueil de très jeunes MNA – Sce Accueil Familial – Ne fait pas parti du dispositif dédié MNA	129,52	127,95	127,42	124,30	122,83

Source : département d'Eure-et-Loir

5.4.3 Des frais d'hôtellerie en augmentation

L'Eure-et-Loir a favorisé l'hébergement hôtelier à compter de 2018, car moins onéreux et permettant de séparer les migrants se présentant comme MNA des enfants pris en charge par l'ASE au sein des structures. Ce mode d'accueil est monté en puissance en 2019. Sur les quatre premiers mois de l'année, le niveau des dépenses est supérieur à celui de 2018 où il s'élevait à 214 225 € contre 297 259 € pour le début de 2019. Il n'est pas possible de déterminer un montant par jeune accueilli en raison des flux importants d'entrées et de sorties.

5.4.4 Un accueil limité en famille d'accueil

Le recours aux familles d'accueil, privilégié en 2014, accuse ensuite une forte baisse. L'explication réside dans le fait que ces familles ne sont pas formées pour accueillir, prendre en charge des populations particulières (flux migratoires) mais aussi en raison de la baisse des candidats pour ce type d'accueil. Les dépenses correspondantes sont en conséquence limitées.

6 LE BILAN ET LES PERSPECTIVES DE L'ACCUEIL ET DE LA PRISE EN CHARGE DES MNA

Interrogé sur les pistes d'améliorations possibles, le président du conseil départemental a rappelé tout l'espoir qu'il plaçait dans le recours au fichier AEM pour réguler les flux de MNA. Il a également formulé deux propositions.

6.1 Une meilleure définition du rôle des acteurs locaux institutionnels

L'implication de l'État doit être clairement établie tant sur le plan financier, par une prise en charge plus importante, qu'organisationnel. L'objectif serait la mise en place d'une coordination efficace entre les institutions sur la base d'une gouvernance structurée, notamment régionale, formalisée entre les acteurs que sont l'État, l'Éducation nationale et la Région.

Concernant la clé de répartition des MNA sur le territoire, l'Eure-et-Loir est favorable à l'intégration d'un échelon régional pour une réorientation plus équitable des jeunes reconnus mineurs.

6.2 Les perspectives au regard de la charge financière des MNA

Le président du conseil départemental souligne le poids financier qu'implique la gestion des MNA. Il indique réfléchir à l'évolution des prises en charge afin de ne plus avoir à recourir

à des structures hôtelières. Une piste pourrait être, sous réserve de travaux, le recours à des hébergements comme des internats qui ne sont que partiellement utilisés, à l'image de ce qu'il a déjà entrepris.

Les MNA, sortis du dispositif avec un diplôme professionnel, se signalent par leur volonté d'intégration ce qui peut constituer une chance pour un territoire rural dont certaines zones se désertifient.

ANNEXES

Annexe n° 1. Procédure	34
Annexe n° 2. Glossaire	35
Annexe n° 3. Circuit d'un MNA.....	36
Annexe n° 4. Réponse.....	37

Annexe n° 1. Procédure

Le tableau ci-dessous retrace les différentes étapes de la procédure telles qu'elles ont été définies par le code des juridictions financières (articles L. 243-1 à L. 243-6) :

<i>Objet</i>	<i>Dates</i>	<i>Destinataires</i>	<i>Date de réception de la réponse</i>
<i>Envoi des lettres d'ouverture de contrôle</i>	1 ^{er} avril 2019	M. Claude Térouinard, président M. Albéric de Montgolfier, ancien ordonnateur	
<i>Entretien de fin de contrôle</i>	6 novembre 2019 12 décembre 2019	M. Claude Térouinard M. Albéric de Montgolfier	
<i>Délibéré de la chambre</i>	16 décembre 2019		
<i>Envoi du rapport d'observations provisoires (ROP)</i>	27 décembre 2019	M. Claude Térouinard M. Albéric de Montgolfier	17 février 2020 Sans réponse
<i>Délibéré de la chambre</i>	29 avril 2020		
<i>Envoi du rapport d'observations définitives (ROD1)</i>	28 mai 2020	M. Claude Térouinard M. Albéric de Montgolfier	29 juin 2020 Sans réponse

Annexe n° 2. Glossaire

AEM (fichier) : appui à l'évaluation de la minorité

AP : accueil provisoire

ARS : Agence régionale de santé

ASE : Aide sociale à l'enfance

CASF : Code de l'action sociale et des familles

CDEF : Centre départemental de l'enfance et de la famille

CJM : Contrat jeune majeur

CHU : Centre d'hébergement d'urgence

CMU : Couverture Maladie Universelle

CRIP : cellule de recueil des informations préoccupantes

FJT : foyer de jeunes travailleurs

GCSMS : Groupement de coopération sociale et médico-sociale

IGAS : Inspection générale des affaires sociales

JAF : Juge aux affaires familiales

JE : Juge pour enfant

MAS : Maison d'accueil spécialisée

MECS : Maison d'Enfants à Caractère Social

MNA : Mineur non accompagné

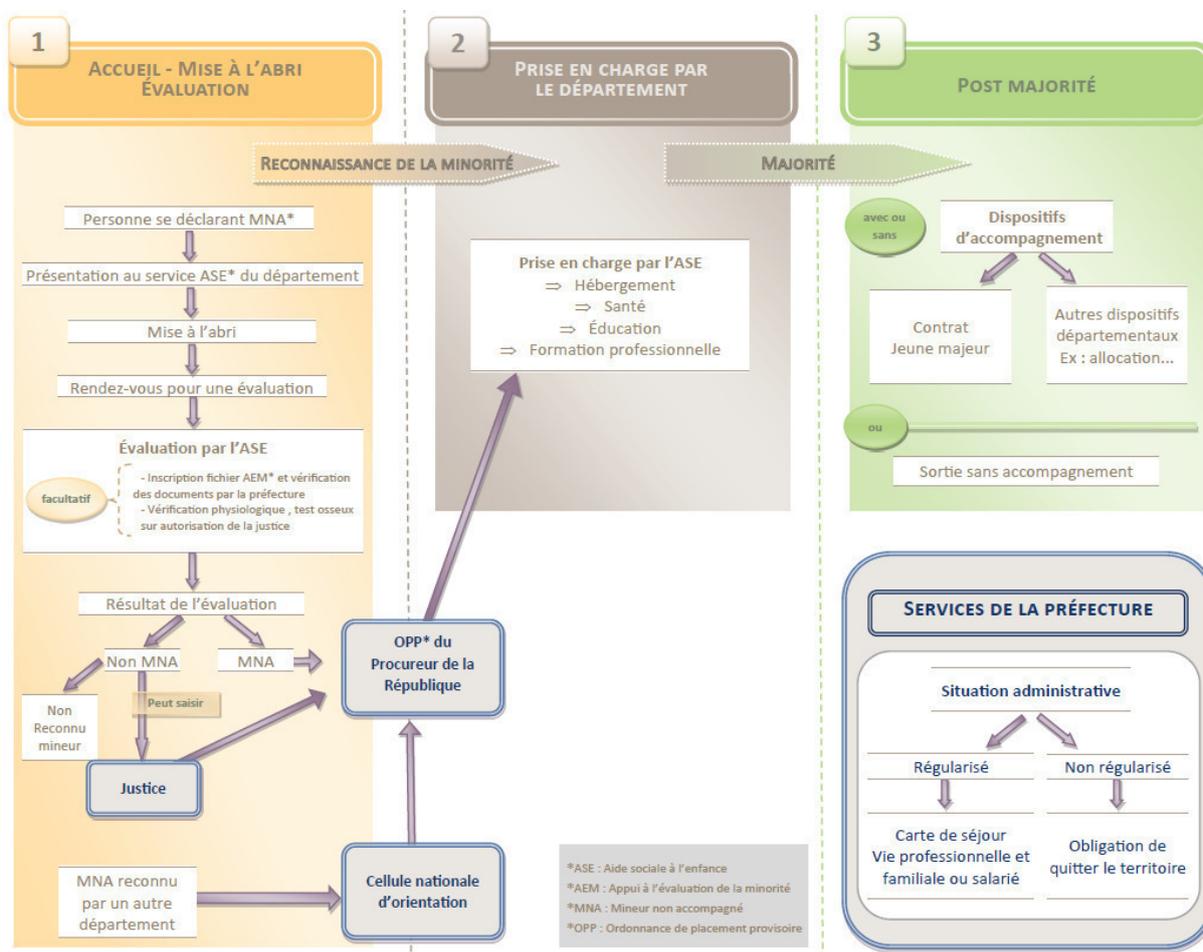
OPP : Ordonnance provisoire de placement

PCD: Président du conseil départemental

SHEMA : service d'hébergement éducatif mixte pour adolescent

TISF : Technicien d'intervention sociale et familiale

Annexe n° 3. Circuit d'un MNA



Annexe n° 4. Réponse



**DIRECTION GÉNÉRALE ADJOINTE
SOLIDARITÉS ET CITOYENNETÉ**

Direction de l'enfance et de la famille

**Service de l'Aide sociale à l'enfance
Cellule adm. et financière**
Dossier suivi par Benjamin GESSE
Tél : 02.37.20.13.03 / Fax : 02.37.20.12.86
benjamin.gesse@eurelien.fr
N/réf : BG/ 2020-0098

Madame la Présidente
de la Chambre régionale des comptes
Centre-Val de Loire
15 rue d'Escures
BP 2425
45032 ORLEANS Cédex

Chartres, le 23 juin 2020

Madame la Présidente,

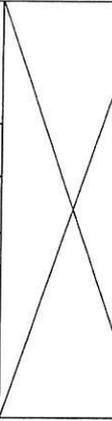
Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint les éléments de réponse au rapport d'observations définitives en date du 29 avril 2020 relatif à la protection de l'enfance et de l'accueil des Mineurs non accompagnés.

Je vous prie de croire, Madame la Présidente, à l'expression de ma considération distinguée.

LE PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL

Claude TEROUINARD

Page du document	Références du document	Observations	Pièces justificatives
Page de couverture	« Enquête relative à la protection de l'enfant »	« Enquête relative à la protection de l'enfant »	
5 (dernier \$) 9 (1 ^{er} \$)	« maisons de l'enfance à caractère social »	« maisons d'enfants à caractère social »	
11 (2 ^{ème} \$)	« Le Comité Technique (CT) du 11 décembre 2019 a mis fin à cette expérimentation et a rattaché la cellule « Gestion des MNA » au chef de service de l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE) »	L'évolution majeure liée à la fin de l'expérimentation est en premier lieu le suivi des MNA assuré par la cellule « Gestion des MNA » en lieu et place des inspecteurs territoriaux. Proposition de reformulation : « Le Comité Technique (CT) du 11 décembre 2019 a mis fin à cette expérimentation et le suivi des MNA est désormais assuré par la cellule « Gestion des MNA » rattachée au chef de service de l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE) ». Concernant le Pôle MNA à la Fondation d'Auteuil, l'arrêté du 13 février 2018 indique dans son article 1 que « la capacité du pôle mineur non accompagné est porté de 50 à 62 places, soit une augmentation de 12 places » mais précise dans son article 3 un « Pôle mineurs non accompagnés « MNA » : 50 places » (nombre erroné dans l'article 3). A compter du 13 février 2018, le nombre de places réel du pôle MNA est bien de 62 (Cf. nouvel arrêté du 06 février 2020).	Annexes 1.1 à 1.11 : • Arrêté modificatif de la MECS Notre-Dame gérée par la Fondation des Apprentis d'Auteuil du 20 janvier 2015 (1.1) • Arrêté du 7 décembre 2016 portant modification de l'autorisation de la MECS « Notre Dame » géré par la Fondation d'Auteuil (1.2) • Arrêté modificatif de la MECS Notre-Dame gérée par la Fondation d'Auteuil du 27 octobre 2017 (1.3) • Arrêté du 13 février 2018 portant augmentation par extension de la capacité du dispositif dédié aux MNA géré par la Fondation d'Auteuil (1.4) • Arrêté du 06 février 2020 portant augmentation par extension de la capacité du dispositif dédié aux mineurs non accompagnés géré par la Fondation d'Auteuil. Annule et remplace l'arrêté n° 1302180037 du 13 février 2018 (1.10) • Arrêté du 12 novembre 2019 portant extension de la capacité du dispositif MNA et du maintien de la
19	« Le département fait état de 124 places dédiées alors que les pièces justificatives transmises n'en totalisent que 117. »	Concernant spécifiquement le CDEF, 18 places étaient dédiées aux MNA au moment de l'enquête de la Chambre régionale des comptes (Cf. Rapport 1.3 voté par l'Assemblée départementale le 10 janvier 2019). Le nombre total de places dédiées au moment de l'enquête de la Chambre régionale des comptes, au regard des autorisations (Cf. rapport n°1.3 voté par l'Assemblée départementale le 10 janvier 2019), est donc de : - 35 (SHEMA) + 62 (Fondation d'Auteuil) + 18 (CDEF) = 115 Cependant, le budget autorisé du CDEF pour l'année 2019 était basé sur une capacité d'accueil de 22 places (Cf. arrêté du 7 octobre 2019 relatif à la dotation globale et aux tarifs pour l'exercice 2019 du CDEF). Le nombre total de places dédiées au moment de l'enquête de la Chambre régionale des comptes, au regard des budgets autorisés, est donc de : - 35 (SHEMA) + 62 (Fondation d'Auteuil) + 22 (CDEF) = 119	
		Au moment de l'enquête de la Chambre régionale des	

		<p>comptes, le CDEF accueillait en réalité 27 jeunes MNA, ce qui correspondait donc à un nombre total de places occupées de :</p> <p>- 35 (SHEMA) + 62 (Fondation d'Auteuil) + 27 (CDEF) = 124 (donnée transmise à la Chambre régionale des comptes au moment de l'enquête, au regard des places réellement occupées)</p> <p>Depuis l'enquête de la Chambre régionale des comptes, le nombre de places dédiées au SHEMA est passé de 35 à 45 (Cf. arrêté du 12/11/19). Le nombre total de places dédiées actuel, au regard des autorisations, est donc de :</p> <p>- 45 (SHEMA) + 62 (Fondation d'Auteuil) + 18 (CDEF) = 125</p> <p>Des extensions de places sont en cours afin d'atteindre un nombre de places dédiées aux MNA de :</p> <p>- 45 (SHEMA) + 82 (Fondation d'Auteuil) + 68 (CDEF) = 195</p>	<p>capacité du SHEMA géré par l'ADSEA (1.6)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Arrêté du 26 juillet 2017 fixant le montant de la dotation globale du CDEF sis à Champhol pour l'année 2017 sur la base de 10 places d'accueil dédiées aux MNA (1.7) • Rapport 1.3 relatif au Centre départemental de l'enfance et de la famille voté par l'Assemblée départementale le 10 janvier 2019 (1.8) • Arrêté du 07 octobre 2019 fixant la dotation globale et les tarifs pour l'exercice 2019 du Centre départemental de l'enfance et de la famille d'Eure-et-Loir sur la base de 22 places d'accueil dédiées aux MNA (1.9) • Arrêté du 7 février 2020 modifiant les capacités d'accueil du CDEF à Champhol (1.10)
20 (3 ^{ème} §)	<p>« Sur la période contrôlée, la prise en charge sociale globale était assurée par les agents administratifs du CDEF depuis le moment où ils étaient confiés par OPP jusqu'à leur majorité ou une fin de mesure. »</p> <p>« La baisse du montant des dépenses par MNA s'explique par les différentes modalités d'accueil de ces jeunes et leur poids respectif : prépondérance des MECS de 2014 à 2016 puis des hôtels, des pôles dédiés aux MNA tels l'ADSEA 28 et la Fondation d'Auteuil, moins coûteux dont les prix de journée 2018 s'élevaient respectivement à 190,77 €, 61,91 € et 67,99€.»</p>	<p>La prise en charge sociale globale était assurée par les agents administratifs de l'ASE et non du CDEF.</p>	
24 (dernier §)	<p>« Les remboursements ASP réduisent le coût par hébergé toutes structures confondues à hauteur des ratios affichés au tableau n°16 s'agissant de la seule phase de mise à l'abri. »</p>	<p>En 2018, le prix de journée du Pôle MNA à l'ADSEA est de 61,91€ contre 190,77€ en MECS de l'ADSEA, celui du Pôle MNA de la Fondation d'Auteuil est de 67,99€ contre 174,43€ en MECS de la Fondation d'Auteuil.</p>	<p>Annexes 2.1 à 2.3 : Arrêtés de prix de journées du CDEF et des pôles MNA des structures financées</p>
27 (1 ^{er} §)		<p>Il s'agit du tableau n°15 et non du tableau n°16.</p>	

27 (2 ^{ème} §)	« En 2017, année où le nombre de jeunes demandeurs a fortement augmenté, le coût global par demandeur d'un hébergement d'urgence, nets des remboursements ASP, représente 1,9% du budget de l'ASE. »	Il s'agit du coût global de l'hébergement d'urgence et non du coût global par demandeur.	X
29 (1 ^{er} §)	« Ce pic met en évidence un coût par hébergé en CDEF stable en 2015 et 2016, très élevé en 2017 et mais dans une moindre mesure en 2018 »	Le mot « mais » semble être malencontreusement ajouté.	X



Les publications de la chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire
sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-centre-val-de-loire>

Chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire

15 rue d'Escures
BP 2425
45032 Orléans Cedex 1
Tél. : 02 38 78 96 00
centre-val-de-loire@crtc.ccomptes.fr