



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

DÉPARTEMENT DES HAUTES-ALPES (05)

*Enquête sur la protection de l'enfance : les
spécificités des mineurs non accompagnés*

Exercices 2013 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 8 juin 2020.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
1 L'ORGANISATION PROGRESSIVE DE LA PRISE EN CHARGE DE LA PHASE DE MISE A L'ABRI ET D'EVALUATION	6
1.1 Une augmentation soudaine et exponentielle du nombre de demandes de prises en charge depuis 2017	6
1.2 D'une gestion externalisée à la création d'une cellule dédiée aux MNA, point d'entrée unique des présumés MNA.....	7
1.3 Une augmentation des capacités d'accueil pour la mise à l'abri soutenue par l'État en 2017 et 2018.....	8
1.3.1 Un redimensionnement d'urgence nécessaire de l'offre capacitaire départementale	8
1.3.2 Un renforcement de l'offre capacitaire de 155 places pris en charge par l'État de septembre 2017 à septembre 2018.....	9
1.3.3 L'organisation de l'offre d'accueil et de mise à l'abri par le département à compter de 2018	11
1.4 L'évaluation des personnes se déclarant MNA	12
1.4.1 Un entretien d'évaluation mené selon le référentiel national	12
1.4.2 Une évaluation départementale indépendante de l'authentification des pièces d'identité et d'examens osseux	13
1.4.3 Le recours récent au fichier d'appui à l'évaluation de la minorité	14
1.4.4 L'accès aux soins.....	15
1.5 Les suites de l'évaluation.....	16
1.5.1 L'évolution des décisions d'évaluation	16
1.5.2 En cas d'évaluation positive de la minorité et de l'isolement.....	17
1.5.3 Le développement de la saisine judiciaire directe des MNA en cas d'évaluation négative du département	18
1.6 Le coût de la prise en charge de l'évaluation et de la mise à l'abri des MNA	20
1.6.1 La part des dépenses supportée par le département	20
1.6.2 Un double financement par l'État des coûts de mise à l'abri	22
2 LES EVOLUTIONS DANS LA PRISE EN CHARGE DES MNA DE 2013 A 2018.....	24
2.1 La progression du nombre de MNA confiés au département	24
2.2 Un faible nombre de tutelles	24
2.3 Un accueil dans des structures dédiées aux MNA	25
2.4 Le coût de la prise en charge des MNA confiés à l'ASE.....	28
2.5 L'accompagnement des MNA jusqu'à leur majorité pour faciliter leur insertion socio-professionnelle	29
2.5.1 L'accès à la scolarité et la formation professionnelle.....	30
2.5.2 L'accompagnement juridique des MNA jusqu'à la majorité et la sortie du dispositif d'aide sociale à l'enfance.....	31
ANNEXES	32

SYNTHÈSE

Avec plus de 3 700 jeunes migrants arrivés entre 2013 et 2018, dont 98 % à partir de 2017, le département des Hautes-Alpes a été exposé à une vague migratoire significative en provenance de la frontière franco-italienne, comptant majoritairement des garçons originaires d'Afrique subsaharienne. En 2019, un net ralentissement du flux est enregistré à la suite des politiques migratoires restrictives menées par l'Italie.

Accompagnant 544 mineurs en moyenne sur la période au titre de la protection de l'enfance, le département a dû s'organiser pour répondre aux demandes massives de mise à l'abri et d'évaluation des mineurs présumés, à compter de 2017.

L'organisation ainsi déployée est marquée par une gestion ré-internalisée et centralisée dans l'urgence, avec la volonté d'en maîtriser l'impact budgétaire. Après avoir ouvert des places de mise à l'abri en urgence dans des hôtels et des centres de vacances disponibles, le département a déclaré à l'été 2017 ne plus être en capacité de mettre à l'abri davantage de jeunes migrants au regard des moyens déjà engagés. Pour pallier le manque de places d'hébergement déployées par le département, l'État a décidé de créer 155 places de mise à l'abri, pour un an à compter de septembre 2017, pour un montant total de 3,7 M€. En contrepartie, le département a renforcé les effectifs dédiés à l'évaluation, afin de réduire la durée de mise à l'abri des jeunes migrants (entre 17 et 23 jours en moyenne en 2017-2018) et stabiliser la procédure d'évaluation, conformément au référentiel national. La hausse du nombre d'évaluations négatives de la minorité et de l'isolement réalisées par le département en fin de période a généré une progression des saisines directes du juge des enfants par les jeunes migrants exclus du dispositif de protection de l'enfance, avec le soutien de collectifs associatifs et militants, accueillant les jeunes migrants chez eux.

Le département a créé par appels à projet des structures spécifiques de prise en charge des MNA, tant pour leur mise à l'abri que pour les MNA qui lui ont été confiés, pour des tarifs journaliers inférieurs à ceux pratiqués dans les MECS du département. Les autorisations temporaires accordées à ces structures ont permis d'adapter leur capacité d'accueil aux variations des flux de jeunes migrants à prendre en charge. Néanmoins la gestion administrative des structures créées mérite d'être plus active et rigoureuse, au regard des retards dans l'adoption d'arrêtés d'autorisation ou de tarification.

Si la grande majorité des jeunes reconnus MNA ont été réorientés vers d'autres départements par la justice selon la clé de répartition nationale, le département s'est également vu confier par décision judiciaire un nombre croissant de MNA, ceux-ci passant de 9 en 2013 à 53 en 2018. Ils représentent 18,7 % des mineurs confiés au département en 2018. Le juge des enfants a également confié 26 MNA à des tiers dignes de confiance, non-comptabilisés par la plateforme nationale au titre de la clé de répartition, et sans qu'aucun suivi qualitatif de leur prise en charge ne soit assuré par les institutions.

Sur la période, le département a été fortement impacté par la mise à l'abri et l'évaluation des jeunes migrants, au regard du volume des demandes à prendre en charge. Il a bénéficié dans ce contexte d'un soutien significatif de l'État, tant logistique que financier. Ainsi, l'impact financier pour le département de la prise en charge des MNA reste limité, puisque le reste à charge relatif à la mise à l'abri sur l'ensemble de la période s'élève à 186 144 €. Le coût de la prise en charge des MNA confiés au département s'élève en moyenne à 1 M€ par an sur la période.

INTRODUCTION

La chambre a inscrit à son programme 2019 le contrôle de la gestion du conseil départemental des Hautes-Alpes à partir de l'année 2013, ciblé dans le cadre de l'enquête commune inter-juridictions sur les thèmes de la protection de l'enfance et des mineurs non accompagnés, donnant lieu à deux rapports distincts.

Par lettre du 8 janvier 2019, le président de la chambre a informé M. Jean-Marie Bernard, Président du conseil départemental en fonction, de l'ouverture de ce contrôle sur les exercices 2013 et suivants. Ses prédécesseurs, MM. Jean-Michel Arnaud et Michel Roy ont également été informés de l'ouverture du contrôle par courriers du 22 janvier 2019.

Les entretiens de fin de contrôle se sont tenus respectivement le 16 septembre 2019 avec M. Jean-Marie Bernard, le 19 septembre 2019 avec M. Michel Roy et le 24 septembre 2019 avec M. Jean-Michel Arnaud.

L'instruction a été rendue difficile par l'absence de données fiables et consolidées en protection de l'enfance, notamment relatives aux mineurs non accompagnés. Les réponses non-consolidées apportées par plusieurs services du département aux questionnaires de la chambre, apportant des informations parfois contradictoires ou incohérentes, ainsi que l'absence de rattachements budgétaires fragilisant l'analyse financière, ont justifié de nombreux allers-retours avec l'entité contrôlée, afin de stabiliser au mieux les données présentées dans le présent rapport.

Après avoir entendu la rapporteure et pris connaissance des conclusions du procureur financier, la chambre a arrêté ses observations provisoires le 14 novembre 2019. Celles-ci ont été communiquées à M. Jean-Marie Bernard pour contradiction le 25 novembre 2019. L'ordonnateur a répondu à la chambre par voie dématérialisée le 24 janvier 2020 et par voie postale le 27 janvier 2020.

Par courriers du 25 novembre 2019, M. Michel Roy et M. Jean-Michel Arnaud ont été informés que la chambre n'avait pas d'observations à leur formuler.

PRÉSENTATION

Les mineurs non accompagnés (MNA)¹ désignent les jeunes de moins de 18 ans privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille. Les MNA sont soumis à un dispositif exorbitant du droit commun des étrangers dans la mesure où 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 personnes majeures. En tant qu'enfant *de facto* en situation de danger, ces mineurs entrent dans le champ de la protection de l'enfance définie à l'article L. 112-3 du code de l'action sociale et des familles (CASF)², l'obligation de protection de l'enfance en danger s'imposant en-dehors de toute considération sur la nationalité de l'enfant.

Précision liminaire sur la dénomination « mineur non accompagné »

Jusqu'au début de l'année 2016, la notion de mineur isolé étranger (MIE) était davantage utilisée à celle de mineur non accompagné. Le changement de terminologie a été opéré par les pouvoirs publics dans une volonté d'harmonisation lexicale avec la notion utilisée par le droit européen, conformément aux directives européennes successives du 27 janvier 2003 (2003/9/CE) puis du 13 décembre 2011 (2011/95/UE). Elle exprime également une volonté de mettre en avant l'isolement plutôt que l'extranéité des mineurs concernés.

Avant toute décision éventuelle d'accueil, 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 situation d'isolement. Cette mission est réalisée par les départements et donne lieu à un financement de l'État. Une fois leur minorité et isolement établis, les MNA sont confiés au département par décision de justice, selon une clé de répartition nationale visant à répartir proportionnellement les MNA entre les départements. La prise en charge des MNA s'inscrit alors dans le cadre général de la compétence de protection de l'enfance transférée aux départements par l'acte I^{er} de la décentralisation.

¹ Tous les acronymes sont repris au glossaire présenté en annexe n° 4.

² « (...) La protection de l'enfance a également pour but de prévenir les difficultés que peuvent rencontrer les mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et d'assurer leur prise en charge (...) ».

1 L'ORGANISATION PROGRESSIVE DE LA PRISE EN CHARGE DE LA PHASE DE MISE A L'ABRI ET D'ÉVALUATION

Aux termes de l'article R. 221-11 du CASF, le président du conseil départemental met en place un accueil provisoire d'urgence, dont la durée est fixée à cinq jours, pour toute personne se déclarant mineure et privée temporairement ou définitivement de la protection de sa famille. Cette période doit permettre à la fois la mise à l'abri mais également l'évaluation de la minorité et de l'isolement des personnes se déclarant MNA.

1.1 Une augmentation soudaine et exponentielle du nombre de demandes de prises en charge depuis 2017

Sur la période 2013-2018, le département des Hautes-Alpes a accueilli 3 746 migrants se déclarant mineurs non accompagnés (MNA). 98 % d'entre eux sont arrivés à partir de 2017, avec un pic d'affluence en 2018 qui a enregistré 2 401 personnes se déclarant MNA. Sur les trois premiers mois de l'année 2019, le flux migratoire diminue sensiblement puisque le département compte seulement 259 arrivées.

Tableau n° 1 : Phase de mise à l'abri – nombre de MNA

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (1 ^{er} trimestre)
Nombre de personnes ayant sollicité un accueil provisoire d'urgence auprès du département en tant que MNA	3	4	18	65	1 255	2 401	259

Source : Données département

Ces migrants sont principalement des garçons en provenance d'Afrique de l'Ouest dont environ 45 % sont originaires de Guinée, 20 % de Côte d'Ivoire et 20 % du Mali, arrivés par la frontière avec l'Italie (cf. annexe n° 1). Le flux migratoire enregistré dans les Hautes-Alpes sur la période récente résulte majoritairement des politiques migratoires restrictives menées par l'Italie : par rebond, les migrants qui souhaitaient s'installer ou passer par l'Italie se réorientent vers les pays limitrophes, dont la France, avec l'appui de réseaux structurés pour faciliter le passage de la frontière entre l'Italie et les Hautes-Alpes, principalement par le col de l'Échelle.

Plusieurs associations ont joué un rôle très actif dans l'accueil des migrants, les accompagnant notamment dans leurs démarches pour une prise en charge par le département au titre de la protection de l'enfance. Ainsi le département a indiqué que lors de leur entrée sur le territoire, les migrants présumés MNA sont majoritairement accompagnés par des associations aux commissariats de Briançon et Gap ou directement arrêtés par la police aux frontières (PAF). Ces services en informent ensuite le département pour qu'il assure leur transport jusqu'à la structure de mise à l'abri, conformément aux directives qui leur ont été transmises par le parquet du TGI des Hautes-Alpes. Peu de MNA se rendent seuls à l'hôtel du département.

Le département a enregistré un fort taux de départs volontaires des personnes temporairement mises à l'abri avant l'évaluation. En effet, 29 % des migrants mis à l'abri sur la période ont fugué après être restés quelques jours pour se reposer dans les centres d'accueil. Cela montre que le département des Hautes-Alpes n'est pas la destination finale des migrants et constitue plutôt un département de transit vers de grandes villes (Marseille, Paris) ou le Nord de l'Europe (Royaume-Uni, Allemagne).

1.2 D'une gestion externalisée à la création d'une cellule dédiée aux MNA, point d'entrée unique des présumés MNA

Jusqu'en 2016, le département avait confié aux maisons d'enfants à caractère social (MECS) la réalisation des entretiens d'évaluation des migrants se déclarant MNA. Leurs rapports d'évaluation étaient ensuite transmis au service enfance famille (SEF) pour décision.

Au cours de cette même année, au regard de l'augmentation du nombre d'évaluations à réaliser, le SEF a décidé de réintégrer la mission d'évaluation des MNA. La conseillère technique en charge des placements et de l'adoption du service enfance famille a été mobilisée sur ces évaluations, et en septembre 2016, un cadre du même service, puis des renforts contractuels, sont venus l'assister dans cette mission. En 2017, au total 2,25 ETP ont été mobilisés pour assurer l'évaluation des présumés MNA.

En 2013, une seule évaluation a été réalisée contre 1 604 en 2018. Face aux dysfonctionnements générés par l'augmentation sensible du nombre de demandes dans l'exercice de l'ensemble des missions du SEF à organisation constante, le département a créé en juin 2018 une cellule MNA au sein du SEF, spécifiquement dédiée à l'accompagnement des jeunes migrants pendant les périodes de mise à l'abri et de prise en charge. Le département a souhaité maintenir une gestion centralisée des demandes de prise en charge pour garantir un traitement harmonisé et cohérent des demandes des jeunes migrants, dans un contexte sensible avec le réseau associatif local soutenant les démarches des migrants. Cette cellule est composée d'une coordinatrice, d'une référente éducative en charge du suivi des MNA confiés et d'évaluateurs contractuels. Après avoir compté jusqu'à six évaluateurs contractuels en 2018 pour répondre à la charge de travail qui s'est intensifiée, l'effectif a été réduit à trois évaluateurs en 2019.

Des locaux distincts à proximité de l'hôtel du département ont été mis à disposition de la cellule MNA pour réaliser les évaluations et démarches sur place, limitant les flux au sein des locaux du siège du conseil départemental.

À compter de juillet 2018, pour assurer la continuité des mises à l'abri des MNA, une astreinte, a été mise en place en-dehors des heures de fonctionnement de la cellule, les soirs, week-ends et jours fériés par des cadres de la direction des politiques de prévention et de l'action sociale (DPPAS) et de la direction territoriale et transversale de l'action sociale (DTTAS).

1.3 Une augmentation des capacités d'accueil pour la mise à l'abri soutenue par l'État en 2017 et 2018

1.3.1 Un redimensionnement d'urgence nécessaire de l'offre capacitaire départementale

Jusqu'en 2015, la mise à l'abri des migrants se déclarant MNA était assurée dans les MECS, soit en appartement autonome géré par la structure, soit au sein même de la structure. Dès 2016, pour répondre au besoin croissant de mise à l'abri, le département a développé la prise en charge dans des hôtels et dans le foyer de jeunes travailleurs situé à Gap pour les MNA les plus autonomes.

Les 66 places dont disposaient ainsi le département jusqu'à l'été 2017 n'ont toutefois pas suffi pour prendre en charge l'ensemble du flux de personnes se déclarant MNA sur cette période.

Le département a lancé dès le début du pic d'affluence le 3 juillet 2017 un appel à projets (AAP) visant à créer un centre de mise à l'abri pour les MNA de 30 places à compter du 1^{er} janvier 2018. Au regard du nombre croissant d'arrivées spontanées sur le département, il a décidé par délibération du 26 septembre 2017 de retenir deux projets de 30 places chacun dans le cadre de cet AAP au lieu d'un seul, pour assurer l'hébergement simultané de 60 MNA.

Dans cette attente, le département a autorisé par arrêté du 16 juillet 2017, la MECS de la fondation Edith Seltzer à ouvrir une structure d'accueil et de mise à l'abri (SAMA) de 18 places à Briançon à compter du 17 juillet 2017, pour compléter son offre au-delà du périmètre gapençais. Cette structure tampon a permis d'accueillir une voire deux nuits le week-end ou les jours fériés, les jeunes migrants avant qu'ils ne rejoignent en train Gap pour être enregistrés par la cellule d'évaluation et orientés vers une SAMA pour des MNA. Ces places, destinées à l'accueil d'urgence, ont été réduites au nombre de 12 à compter du 14 avril 2018, par arrêté du 11 mai 2018 renouvelé par arrêté du 18 décembre 2018.

Le département a également autorisé l'association départementale pour la sauvegarde des enfants et des adultes des Hautes-Alpes (ADSEA 05) et l'association France Terre d'Asile (FTDA) à ouvrir deux SAMA à titre temporaire et exceptionnel. Tout d'abord, l'ADSEA a ouvert par arrêté du 11 août 2017 une structure d'accueil de 10 places du 11 août 2017 au 30 septembre 2017 et obtenu une prolongation d'autorisation jusqu'au 31 décembre 2017 par délibération du 26 septembre 2017. Le département a également pris un arrêté le 28 août 2017 autorisant l'association FTDA à ouvrir une SAMA de 80 places du 28 août 2017 au 31 octobre 2017 pour les MNA dans les centres de vacances à Manteyer et Ancelle, selon la disponibilité des sites.

Durant l'été 2017, le département a indiqué avoir autorisé 200 places de mise à l'abri. Il enregistrait sur la même période 333 nouvelles demandes de mise à l'abri.

Enfin, par délibération du 26 septembre 2017, le conseil départemental a voulu élargir le dispositif d'accueil par un tiers volontaire prévu à l'article L. 221-2-1 du CASF aux MNA pour la période de la mise à l'abri, en contrepartie d'une indemnité d'entretien journalière d'un montant de 15,40 € par jeune et du remboursement des frais engagés au profit du jeune hébergé. Toutefois aucun migrant n'a été accueilli selon ce dispositif, dans un contexte de défiance entre les collectifs accueillant des MNA et le département.

Malgré les ouvertures de places en urgence en 2017, le département n'a pas été en capacité de mettre à l'abri 389 demandeurs sur l'année (annexe n° 2). Au-delà des prises en charge par le 115, le réseau associatif local et des bénévoles dont l'évêché, se sont mobilisés pour héberger une partie de ces migrants non mis à l'abri par le département. Mi-juillet 2017, un campement de migrants s'est installé place Saint-Arnoux.

Pour les MNA qui n'ont pu intégrer une SAMA, la collectivité a distribué des aides alimentaires journalières versées sous forme de chèques d'accompagnement personnalisé (CAP³) de juin à septembre 2017. Cette aide alimentaire, non prévue au règlement départemental de l'action sociale (RDAS), a été autorisée *a posteriori* par délibération du 26 septembre 2017, qui a décidé par ailleurs d'y mettre fin à compter du 1^{er} octobre 2017.

1.3.2 Un renforcement de l'offre capacitaire de 155 places pris en charge par l'État de septembre 2017 à septembre 2018

Par courrier du 18 mai 2017, le président du conseil départemental a informé le préfet de sa décision de suspendre la mise à l'abri de tout nouveau demandeur en raison de la saturation de l'offre d'accueil. Le préfet a alors mis à l'abri 11 personnes présumées MNA à titre dérogatoire. Par courrier du 16 août 2017, le préfet est intervenu pour demander au département d'exercer sa compétence au titre de la protection de l'enfance, en assurant pleinement la mise à l'abri des MNA.

Dans sa délibération du 26 septembre 2017, le département a décidé de déterminer un nombre maximum de places en structures d'accueil dédiées à la mise à l'abri des MNA. Le nombre maximum fixé par la délibération passe ainsi de 176 places jusqu'au 31 octobre 2017 à 60 places à compter du 1^{er} janvier 2018, hors les 15 places d'urgence supplémentaires réservées en structure hôtelière ou au foyer de jeunes travailleurs. Cette volonté de réduire progressivement le nombre de places de mise à l'abri jusqu'à la capacité arrêtée dans les appels à projet à 60 places est contraire au principe général prévu à l'article R. 221-11 du CASF, selon lequel le département est tenu de mettre à l'abri tout mineur en danger, sans restriction de nombre. Le Conseil d'État a d'ailleurs confirmé dans son arrêt du 25 août 2017, qu'un président de conseil départemental ne pouvait s'affranchir de cette obligation au seul motif qu'il ne disposerait pas des moyens d'assurer cette mission dès lors que le financement de cette opération est assuré par le Fonds national de la protection de l'enfance⁴.

³ Les CAP concernent principalement l'habillement des enfants, les achats de nourriture, d'hygiène, les médicaments, et les dépenses liées à l'éducation (fournitures scolaires, par exemple) et aux loisirs des enfants.

⁴ Conseil d'État, 25 août 2017, n° 413549.

Cette estimation maximale de 60 places a été justifiée par le département par une volonté de réduire la durée de mise à l’abri des migrants en raison de « l’accélération du rythme des évaluations qui doit permettre de réduire la durée de séjour des migrants mineurs sur le territoire ». Or, les fichiers de suivi des migrants transmis par le département pendant la phase de mise à l’abri ont permis d’établir une durée moyenne de séjour de 17 jours en 2017 qui passe en 2018 à 23 jours. De fait, le principe annoncé par la délibération n’a pas été tenu par le département, car les délais d’évaluation n’ont pas permis de respecter le nombre plafond de places d’accueil.

À l’automne 2017, au regard du danger encouru par un nombre croissant de personnes présumées MNA installées dans des campements et soumises aux premières températures hivernales, le préfet a décidé d’intervenir au titre de la compétence de l’État pour l’hébergement d’urgence, visant la mise à l’abri de l’ensemble des publics sans aucun critère de priorisation autre que celui de la vulnérabilité⁵. En s’appuyant également sur la jurisprudence du Conseil d’État du 27 juillet 2016⁶, il a ainsi ouvert et financé 155 places temporaires en se dotant de centres de mise à l’abri (CMA) des MNA pour la période hivernale gérés par deux associations.

L’association pour la promotion des actions sociales et éducatives (APPASE) a été sollicitée pour accueillir des jeunes en fonction de la disponibilité des centres de vacances : tout d’abord au camping « Alpes Dauphiné » à Gap pour une capacité d’hébergement de 28 places par convention du 25 septembre 2017, modifiée par avenant du 10 octobre 2017 pour la période du 9 septembre au 13 octobre 2017. Une deuxième convention en date du 8 novembre 2017 a été signée avec cette association permettant d’accueillir 80 jeunes dans un centre d’accueil et d’orientation pour mineurs isolés (CAOMI)⁷ du 10 octobre 2017 au 28 février 2018 au centre nautique de la Baie Saint Michel à Chorges. Enfin des jeunes ont encore été accueillis du 11 octobre 2017 au 31 décembre 2017 dans les centres de vacances du Glaizil et à Chabottes à la suite d’un avenant signé le 14 juin 2018.

Le préfet a également signé une convention avec France terre d’asile le 10 novembre 2017 relative au fonctionnement d’un CAOMI de 75 places situé au centre de vacances « le Moulin » à Ancelle jusqu’au 13 janvier 2018. Aucun avenant de renouvellement de cette convention n’a été transmis à la chambre.

En réponse aux observations provisoires, l’ordonnateur a indiqué que « sans se défaire de ses obligations, le département a voulu rappeler que sans l’aide de la solidarité nationale, la gestion de cette crise ne pouvait être surmontée de manière efficace sur ce territoire. »

⁵ Circulaire du 4 octobre 2017 du Ministre de la Cohésion des Territoires.

⁶ Décision n° 400058 du Conseil d’État : « Il appartient, en tout état de cause, aux autorités titulaires du pouvoir de police générale, garantes du respect du principe constitutionnel de sauvegarde de la dignité humaine, de veiller, notamment, à ce que le droit de toute personne à ne pas être soumise à des traitements inhumains ou dégradants soit garanti. Toutefois, la compétence des autorités titulaires du pouvoir de police générale ne saurait avoir pour effet de dispenser le département de ses obligations en matière de prise en charge des mineurs confiés au service de l’aide sociale à l’enfance. » Le conseil d’État en déduit que le juge des référés ne peut prononcer une injonction à leur égard que dans l’hypothèse où les mesures de sauvegarde à prendre excèderaient les capacités d’action du département.

⁷ Créés dans le cadre du démantèlement de la lande de Calais, les CAOMI sont des centres d’accueil temporaire, de mise à l’abri et d’orientation pour MNA, ouverts sur des sites identifiés par les préfets, pour une durée initialement fixée à 3 mois (circulaire du 1er novembre 2016).

1.3.3 L'organisation de l'offre d'accueil et de mise à l'abri par le département à compter de 2018

Le département a d'abord augmenté sa capacité d'accueil en 2018 avec l'ouverture de SAMA, avant de la réduire en 2019 eu égard à la baisse des flux de migrants sollicitant une mise à l'abri.

Dans le cadre de l'appel à projet lancé le 3 juillet 2017, le département a retenu deux projets de SAMA de 30 places chacune à compter du 1^{er} janvier 2018. Le département a fixé trois critères d'évaluation pondérés pour cet AAP : le projet d'établissement (50 %), le coût (25 %) et la capacité à mettre en œuvre le projet (25 %). Le cahier des charges a fixé un coût journalier plafond pour la prise en charge des MNA de 65 €. Le dépôt de trois dossiers de candidature le 15 septembre 2017 témoigne du faible intérêt des opérateurs pour cet appel à projet. Le département a retenu les offres de l'ADSEA 05 et l'APPASE, bien que cette dernière ait obtenu une moins bonne note que FTDA. Selon le département, la candidature de FTDA n'a pas été retenue dans la mesure où l'association proposait un tarif journalier de 88,13 € supérieur au plafond du cahier des charges de l'AAP. Malgré ce non-respect du cahier des charges, le département n'a pas déclaré l'offre de FTDA non-recevable et l'a notée, mais n'a finalement pas retenu le classement issu de cette notation. En l'absence de visibilité sur l'évolution des besoins de mise à l'abri, le département a privilégié l'octroi d'autorisations expérimentales de courte durée, un an renouvelable une fois, pour 30 places de mise à l'abri accordées respectivement à l'APPASE et l'ADSEA le 29 décembre 2017.

En sus de ces 60 nouvelles places de SAMA et des 12 places d'urgence à Briançon, les 80 places de l'APPASE conventionnées avec l'État ont été reprises par le département au 1^{er} octobre 2018, par arrêté du 16 octobre 2018, tandis que FTDA fermait ses 75 places le 30 septembre 2018.

Le département comptait au 1^{er} octobre 2018, 152 places de mise à l'abri⁸, soit un nombre 2,3 fois supérieur à celui de 2016.

Anticipant une baisse du flux de mises à l'abri, le département a sensiblement diminué le nombre de places en structures d'accueil et de mise à l'abri, puisqu'il n'en compte plus que 39 au 1^{er} août 2019. Par avenants successifs du 27 mai 2019 et du 23 juillet 2019 à l'arrêté d'autorisation du 29 décembre 2017, le département a réduit de 70 places la SAMA de l'APPASE, qui est donc passée de 110 places à 40 places, dont 21 en mise à l'abri et 19 pour MNA confiés. L'autorisation de 12 places d'urgence en mise à l'abri à Briançon, gérée par la fondation Edith Seltzer, valable jusqu'au 30 juin 2019, n'a pas été renouvelée à la demande de l'opérateur. Le département a autorisé par arrêté du 4 juillet 2019 l'APPASE à ouvrir une SAMA de huit places seulement à Briançon à compter du 1^{er} juillet 2019 jusqu'au 30 septembre 2019. A compter du 1^{er} août 2019, il a également décidé de réduire la capacité d'hébergement de la SAMA gérée par l'ADSEA qui passe ainsi de 30 à 15 places, dont cinq sont transformées pour accueillir des mineurs confiés.

⁸ 30 ADSEA à Romette, 110 APPASE dans plusieurs centres de vacances et 12 d'urgence Seltzer à Briançon.

1.4 L'évaluation des personnes se déclarant MNA

1.4.1 Un entretien d'évaluation mené selon le référentiel national

Selon les dispositions de l'article R. 221-11 du CASF, le président du conseil départemental doit procéder à une première évaluation de la situation du jeune migrant au cours de la période d'accueil provisoire d'urgence. L'arrêté du 17 novembre 2016 pris en application du décret n° 2016-840 du 24 juin 2016 relatif aux modalités de l'évaluation des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille vient définir précisément le contenu de l'évaluation, afin d'harmoniser la qualité et la fiabilité des évaluations. L'appréciation de l'âge et de l'isolement s'appuie sur une évaluation sociale et le cas échéant des investigations complémentaires réalisées avec l'appui des services de préfecture sur l'identité, l'âge, la famille d'origine, la nationalité et l'état d'isolement du mineur.

L'évaluation est réalisée par le département des Hautes-Alpes conformément au référentiel national d'évaluation, établi par l'arrêté du 17 novembre 2016.

Lors du premier entretien collectif consacré à l'enregistrement préalable des données d'état civil des primo-arrivants, la cellule MNA leur présente la procédure et ses conséquences sur leur orientation. Cette première prise de contact est l'occasion de préparer l'entretien d'évaluation avec le jeune, qui choisit la langue dans laquelle il se tiendra, conformément à l'article 3 de l'arrêté du 17 novembre 2016 susmentionné.

L'évaluation est ensuite réalisée par un évaluateur du service enfance famille, au travers d'un entretien avec le jeune, d'une durée moyenne d'une heure trente, et d'éventuels contacts téléphoniques avec sa famille. Les entretiens abordent les six thématiques prévues dans l'arrêté. Outre les données d'état civil et la composition familiale, l'entretien donne une large place au récit du migrant sur son mode de vie, sa scolarité dans son pays d'origine et les raisons de son départ. Un point est ensuite fait sur son parcours migratoire jusqu'en France. Il est ensuite question de son projet en France et de son état de santé. Le dernier élément déclaratif porte sur son isolement familial.

À l'issue de l'entretien, un rapport d'évaluation est rédigé par l'évaluateur qui s'assure de la cohérence des informations notamment temporelles du récit du migrant pour évaluer sa maturité et son autonomie, au regard de ses connaissances spécifiques en la matière. Ce rapport est ensuite soumis à une relecture par la coordinatrice de la cellule MNA et à une validation par la responsable du service enfance famille et la directrice de la DPPAS. Les délégations de signature sont attribuées soit au chef du service soit au directeur général des services selon que l'évaluation conclut respectivement à la minorité ou non du migrant.

Ces évaluations requièrent une pluralité de connaissances dans le domaine juridique, géopolitique et linguistique, exigeant des évaluateurs, selon les dispositions de l'article 4 de l'arrêté du 17 novembre 2016 susmentionné, « *une formation ou [...] une expérience notamment en matière de connaissance des parcours migratoires et de géopolitique des pays d'origine de psychologie de l'enfant et de droit des mineurs* ». La conseillère technique du SEF, en charge de ces évaluations jusqu'à la création de la cellule MNA, n'a suivi qu'une formation en 2016 de 3 jours sur « l'évaluation sociale de la minorité » en complément de sa formation initiale de psychologue. De même lors du recrutement des évaluateurs, la fiche de poste ne mentionnait pas non plus ces compétences requises et ils n'ont suivi aucune formation sur la période. Les évaluateurs ont dû progressivement acquérir en autodidactes des connaissances notamment sur la géographie et la géopolitique africaine, ainsi que les systèmes scolaires, pour s'assurer de la cohérence des propos des migrants lors des entretiens. Les entretiens étant réalisés dans la langue maternelle du migrant à sa demande, ils associent en cas de besoin en audioconférence un interprète assermenté, dont la liste a été communiquée par la préfecture. Au-delà de leur mission d'interprétariat, ils assistent les évaluateurs du SEF compte tenu de leurs bonnes connaissances du pays et de la culture d'origine du migrant.

Sur l'ensemble de la période, aucune instance formalisée d'échanges entre évaluateurs n'a été mise en place pour harmoniser les pratiques d'évaluation. Dans sa réponse aux observations provisoires, le département a indiqué que les échanges étaient néanmoins quotidiens entre les cadres du service enfance famille et les évaluateurs, malgré l'absence de temps dédiés entre évaluateurs. Par ailleurs, selon le département, la réunion de service du SEF, hebdomadaire, bimensuelle, ou mensuelle selon les périodes, a « *également été l'occasion de partager les expériences et informations relatives à la situation géopolitique des pays ou toute autre information nécessaire à la compréhension des parcours* ».

1.4.2 Une évaluation départementale indépendante de l'authentification des pièces d'identité et d'examens osseux

Jusqu'en 2016, la majorité des jeunes migrants se présentant au SEF détenait des documents d'état civil. À compter de 2017, plus de 90 % n'en possèdent pas. Parmi les 10 % qui en présentent, il est constaté une augmentation du nombre de personnes qui produisent des documents d'identité sans lien avec le détenteur.

Tableau n° 2 : Production des documents d'identité

		2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre de personnes ayant produit des documents d'identité	Authentiques et rattachables au demandeur	3	3	13	NR	41	34
	N'appartiennent pas au demandeur	0	0	0	NR	10	56
	Nombre de cas où documents sont reconnus frauduleux	0	0	0	NR	1	29
	Nombre total	3	3	13	30	52	119
Absence de production des documents d'état civil		0	1	2	31	922	1 485
Nombre total de personnes soumises à évaluation		3	4	18	61	974	1 604

Source : données département

Lorsque le jeune migrant présente des papiers d'identité, le SEF sollicite leur authentification par la police aux frontières, qui transmet ensuite les résultats au parquet en charge également de la lutte contre la fraude documentaire. Les rapports d'évaluation sont rendus par le département indépendamment du résultat de cette authentification. De fait, la majorité des évaluations du département sont réalisées en l'absence de documents d'identité produits par les présumés MNA. De plus, le département considère que les documents d'identité authentifiés peuvent ne pas appartenir au jeune migrant qui les présente, en l'absence de données biométriques sur le document, comme c'est notamment le cas pour les personnes originaires de Guinée. Enfin, des faux papiers peuvent être présentés par de vrais mineurs.

Pour l'évaluation de la minorité, le département ne s'appuie que sur les entretiens, il n'a pas eu recours aux autorités judiciaires pour exercer des examens radiologiques osseux, prévus par l'article 388 du code civil.

1.4.3 Le recours récent au fichier d'appui à l'évaluation de la minorité

Par délibération du 12 juillet 2019, le département a décidé de faire appel aux services préfectoraux dans le cadre de l'évaluation à travers le fichier d'appui à l'évaluation de minorité (AEM) prévu à l'article R. 221-15-1 du CASF. Le protocole signé avec la préfecture a deux finalités : à partir de données biométriques s'assurer d'abord que la personne se déclarant MNA n'est pas enregistrée en qualité de majeur dans les bases de données VISABIO⁹ et AGDREF2¹⁰, s'assurer d'autre part qu'elle n'a pas déjà fait l'objet d'une évaluation de sa minorité et de son isolement dans l'année écoulée dans un autre département. Le département considère que le recours à cet outil va réduire le nombre de présumés MNA sur le territoire.

⁹ Traitement automatisé de données relatives aux étrangers sollicitant la délivrance d'un visa, dont la gestion relève du ministère des affaires étrangères et celui chargé de l'immigration.

¹⁰ Application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France, sous la responsabilité du ministère de l'intérieur.

La cellule MNA informe désormais les jeunes migrants qu'elle applique l'enregistrement sur le fichier AEM. Ceux-ci peuvent accepter ou refuser l'inscription, ils seront dans tous les cas mis à l'abri et évalués. En cas d'accord, elle les emmène à la préfecture pour les inscrire dans le fichier AEM. En cas de refus, celui-ci est seulement mentionné dans le rapport d'évaluation et les résultats de l'évaluation départementale envoyés à la préfecture. Si l'exploitation du traitement AEM constitue un outil supplémentaire dans l'aide à l'évaluation, elle ne lie pas le département.

1.4.4 L'accès aux soins

L'immatriculation à l'Aide médicale d'État (AME)¹¹ est effectuée par le département pour les seuls présumés MNA, dont la première évaluation sociale, et non médicale, a conclu à un besoin de prise en charge sanitaire urgent. Le département a expliqué ne pas avoir procédé à l'immatriculation systématique de tous les présumés MNA, en raison du grand nombre d'arrivées, des nombreuses fugues, et du fait que les jeunes ne restaient que très peu de temps. Ainsi, selon le cahier des charges relatif à la création de SAMA, la structure d'accueil doit assurer un suivi médical en cas de problème de santé et « informer le département en cas de consultation médicale afin que la situation administrative du jeune en matière de protection sociale puisse être régularisée. ». Le département a indiqué prendre en charge les dépenses de santé non remboursées par l'assurance maladie quand les jeunes sont accueillis dans des structures de mise à l'abri. Celles-ci représentent des montants résiduels.

Comme le rappelle le département dans sa réponse aux observations provisoires, les jeunes présumés MNA mis à l'abri par le département ont été prioritairement orientés vers les permanences d'accès aux soins de santé (PASS), sauf en cas d'urgence avérée, nécessitant une prise en charge directe par le centre hospitalier. En effet, selon les dispositions de l'article L. 6111-1-1 du code de la santé publique, les PASS permettent aux jeunes migrants de bénéficier de soins dans l'attente de leur affiliation à l'aide médicale d'État.

Compte tenu des délais réglementaires d'affiliation à l'AME, les PASS ont rapidement été saturées. Au-delà de l'impact budgétaire souligné par l'ARS, « puisque les consultations, médicaments et bilans sont, par défaut d'affiliation, supportés par les PASS », certains jeunes migrants ont pu être privés du diagnostic précoce nécessaire pour limiter les conséquences sur l'état de santé du mineur¹² et sur les risques liés à des pathologies contagieuses. Fin 2017, l'ARS a soutenu l'intervention de l'association « le refuge » et la cellule médicale, en finançant des kits « gale ». Constituée de médecins et paramédicaux bénévoles logés par la communauté de communes du Briançonnais, cette cellule médicale, qui a assuré un premier accueil sanitaire des migrants, s'est également retrouvée engorgée par les retards dans les démarches d'affiliation à l'AME.

¹¹ L'affiliation à l'AME est un droit pour les mineurs non pris en charge par les services de l'ASE. Assimilés aux étrangers en situation irrégulière, ils ne sont en revanche ni tenus à la condition de résidence de plus de trois mois ni à la délivrance d'un titre de séjour, comme le souligne le Conseil d'État dans son arrêt n° 285576 du 7 juin 2006.

¹² Cf. Défenseur des droits dans sa décision n° 58 du 28 mars 2019.

Des échanges interinstitutionnels animés par la délégation territoriale de l'agence régionale de santé PACA, les 18 et 25 janvier 2018, avec les centres hospitaliers de Briançon et de Gap, le département, l'ARS, la direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP), les associations FTDA, ADSEA, ont permis de préciser les compétences et le périmètre d'intervention de chacun en matière sanitaire, afin de réduire les délais d'affiliation à l'AME pour les jeunes migrants nécessitant des soins rapidement.

1.5 Les suites de l'évaluation

1.5.1 L'évolution des décisions d'évaluation

Alors que les entretiens jusqu'en 2015 concluaient tous à la minorité des migrants, le département a un taux moyen d'évaluation positive qui passe de 89 % en 2016 à 18 % en 2018.

Tableau n° 3 : Évolution des décisions prises à l'issue des évaluations (en flux annuel)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Évo.
Nombre de personnes se déclarant MNA	3	4	18	65	1 255	2 401	+ 2 398
Nombre de personnes évaluées par le département	3	4	18	61	974	1 604	+ 1 601
<i>Taux d'évaluation / nb de MNA enregistrés</i>	100 %	100 %	100 %	94 %	78 %	67 %	
Nombre de personnes reconnues MNA par le département	3	4	20	54	608	283	+ 280
<i>Taux d'évaluation favorable de la minorité et de l'isolement</i>	100 %	100 %	100 %	89 %	62 %	18 %	
Nombre de MNA réorientés hors du département évaluateur	0	0	2	44	581	251	+ 251
Nombre de MNA confiés au département	3	4	18	10	27	32	+ 29
Nombre de MNA confiés au département après réorientation d'un autre département	4	8	10	0	0	4	0

Source : Données département

Cette baisse en 2018 s'explique selon l'ordonnateur par une plus grande appropriation par la cellule MNA du processus d'évaluation, mais également par l'arrivée massive de migrants plus âgés. L'analyse est partagée par la préfecture et le parquet du TGI de Gap. La fermeture des frontières italiennes a d'une part stoppé l'arrivée de nouveaux flux migratoires de jeunes directement dans les Hautes-Alpes. Le durcissement des politiques italiennes relatives aux migrants a d'autre part conduit des migrants qui séjournèrent parfois depuis plusieurs années dans des « campos » italiens à les quitter de fait à un âge plus avancé.

1.5.2 En cas d'évaluation positive de la minorité et de l'isolement

Lorsque la minorité est clairement établie et qu'il en résulte une situation de danger, l'article R. 221-11-IV du CASF prescrit au président du conseil départemental d'en informer le procureur de la République et de prolonger l'accueil provisoire tant que n'intervient pas de décision de l'autorité judiciaire. Si l'évaluation conclut à une minorité, le service enfance famille adresse au parquet un courrier auquel est joint le rapport d'évaluation.

Le parquet, préalablement au prononcé de l'ordonnance de placement provisoire (OPP), saisit la cellule nationale d'orientation et d'appui de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) pour savoir dans quel département il apparaît opportun de placer le MNA conformément à l'article 2 de l'arrêté du 28 juin 2016 au regard de la clé de répartition géographique fixée par l'article R. 221-13 du CASF.

Dans les Hautes-Alpes, la clé de répartition est de 0,20 % en 2019. Le nombre de nouveaux MNA confiés par décisions judiciaires est passé de 31 en 2017 à 33 en 2019.

Tableau n° 4 : Nombre de MNA confiés au département des Hautes-Alpes par décision judiciaire

	2017	2018	2019
<i>Clé de répartition</i>	0,20 %	0,21 %	0,20 %
<i>Nombre de MNA confiés par décisions judiciaires</i>	31	34	33

Source : rapports d'activité du ministère de la justice 2017-2019

Les OPP prises par le parquet des Hautes-Alpes sont quasi-systématiquement conformes à la proposition de la cellule nationale. Si le mineur est orienté vers un autre département, l'OPP est notifiée au conseil départemental destinataire, au parquet compétent et au conseil départemental des Hautes-Alpes, chargé d'organiser le départ du MNA à destination du département d'accueil. Si le jeune est maintenu dans le département des Hautes-Alpes, le parquet saisit le juge des enfants qui prend une mesure d'assistance éducative pour protéger le mineur, en le confiant au département.

1.5.3 Le développement de la saisine judiciaire directe des MNA en cas d'évaluation négative du département

Le département n'a commencé à notifier les refus qu'à compter d'avril 2017, toutes les évaluations étant favorables jusqu'en 2015, et les sept évaluations défavorables de 2016 n'ayant pu être notifiées, en raison de la fugue des jeunes après leur évaluation.

Depuis 2017, le jeune reçoit une décision de refus administratif standardisée signée du directeur général des services, par délégation du président du département, indiquant, conformément à l'article R. 221-11-IV du CASF, qu'il ne relève pas « *du dispositif des mineurs non accompagnés. En effet, les éléments recueillis au terme du processus d'évaluation, notamment les éléments de vie et le parcours migratoire, ne permettent pas de plaider en faveur de votre minorité et de votre isolement.* ». Le courrier mentionne également le droit du migrant de contester cette décision dans le cadre d'un recours gracieux auprès du président du conseil départemental ou d'un recours contentieux devant le tribunal administratif de Marseille, ainsi que la possibilité de saisir simultanément le juge des enfants afin que des mesures d'assistance éducative soient éventuellement ordonnées, conformément à la décision rendue par le Conseil d'État le 1^{er} juillet 2015¹³.

Simultanément à la progression du nombre de refus par le département à compter de 2017, le taux des recours des MNA a progressé de 2,6 % en 2017 à 10,64 % en 2018. Ce taux reste néanmoins marginal.

Tableau n° 5 : Évolution du nombre de décisions négatives et des recours devant le juge des enfants

	2017	2018
Nombre de décisions négatives du président du conseil départemental et refus de prise en charge de l'intéressé en tant que MNA	313	1 306
Nombre de saisines directes du juge des enfants par les personnes dont l'admission a été refusée par le président du conseil départemental	8	139
Nombre de cas où le juge des enfants a pris une décision d'admission, en contradiction avec le refus opposé par le président du conseil départemental	7	24

Source : Données département

¹³ Le Conseil d'État a déclaré incompétent le juge administratif pour examiner le refus du conseil départemental d'admettre un mineur isolé étranger à l'aide sociale à l'enfance au motif qu'il existe une voie de recours devant le juge des enfants. Le migrant bénéficie d'une protection judiciaire par le juge des enfants au titre de l'article 375 du code civil « *si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur [...] sont en danger, [...] des mesures d'assistance éducative peuvent être ordonnées par justice* ».

En 2018, le juge des enfants a fait l'objet de 139 saisines directes à la suite d'une évaluation défavorable de la minorité et de l'isolement du migrant par le département. La plupart de ces saisines sont appuyées de pièces d'identité non-présentées lors de l'évaluation par le département. Le juge des enfants les fait systématiquement authentifier par la police aux frontières (PAF). Si les papiers ne sont pas authentiques, ou incohérents au regard d'éléments extérieurs, le juge des enfants ne reconnaît pas la minorité. A l'inverse, s'ils sont déclarés conformes par la PAF, en dépit de l'évaluation négative par le département, la présomption de bonne foi des informations contenues dans les documents d'état civil trouve à s'appliquer conformément à l'article 47 du code civil. Cela concerne 17 % des saisines directes dont il a fait l'objet sur la période 2017-2018. Le juge aux affaires familiales a récemment fait l'objet de saisines directes par les MNA, la place accordée par le juge des enfants à l'authenticité des pièces d'identité étant considérée comme plus défavorable au recours du migrant.

Dans 80 % des cas où il a reconnu leur minorité, le juge des enfants a confié les jeunes jusqu'à leur majorité aux tiers dignes de confiance qui les accueillent déjà à leur domicile depuis le refus de prise en charge par le conseil départemental. Ces tiers dignes de confiance, pour la plupart impliqués dans les collectifs et associations militantes d'aide aux migrants, constituent une alternative à l'accueil en établissement par le département, offrant au MNA un accompagnement plus proche de celui d'une famille d'accueil. Ce mode d'accueil est en forte progression puisqu'en 2018, 24 tiers dignes de confiance étaient indemnisés par le département pour la prise en charge de MNA, en sus des 53 MNA confiés au département.

Cette alternative semble apporter une réponse satisfaisante aux MNA concernés, aux tiers dignes de confiance ainsi qu'au département. Néanmoins il est constaté que les tiers dignes de confiance à qui sont directement confiés les MNA par décision du juge ne font l'objet d'aucun suivi (évaluation préalable, accompagnement et contrôle en cours de prise en charge). Les services éducatifs à disposition de l'autorité judiciaire, compétents pour effectuer un tel suivi dans le cas de placement direct, n'étant pas en nombre suffisant pour assurer cette mission. Si le systématisme d'un accompagnement ne se justifie pas, des modalités de soutien aux tiers dignes de confiance semblent toutefois nécessaires pour permettre le développement et la pérennisation de ce type de prise en charge dans l'intérêt des MNA. Eu égard aux tensions persistantes entre le conseil départemental et les tiers dignes de confiance proches des collectifs de soutien aux migrants, l'intervention du département se limite à l'indemnisation des 24 tiers dignes de confiance qui en ont fait la demande en 2018, soit pour cet exercice une dépense totale de 65 706 €. De plus, le placement des MNA chez les tiers dignes de confiance par le juge des enfants n'est pas comptabilisé par la cellule nationale dans la clé de répartition, bien qu'il ait une répercussion sur l'accompagnement scolaire et professionnel proposé aux MNA dès lors qu'il concerne le même tissu socio-économique local.

1.6 Le coût de la prise en charge de l'évaluation et de la mise à l'abri des MNA

À titre liminaire, il convient de préciser que le département des Hautes-Alpes ne procède pas au rattachement des dépenses et des recettes. Ce défaut de respect du principe d'annualité budgétaire affecte la fiabilité de l'analyse budgétaire des dépenses et recettes relatives à la prise en charge des MNA sur la période. Les analyses ci-dessous s'appuient donc d'une part sur les données issues des comptes de gestion et du logiciel financier Coriolis, qui ne représentent pas la réalité de l'activité d'un exercice à l'autre, et sur les données financières issues du logiciel d'activité Solis en ce qui concerne les MNA. Néanmoins, des incohérences ont été relevées dans des données extraites du logiciel d'activité. Les informations relatives à l'activité et à la valorisation des coûts dédiés ont été à plusieurs reprises modifiées par le département. Des demandes successives ont été envoyées à l'ordonnateur afin de mieux valoriser l'activité du département relative à l'accueil des MNA.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le département a reconnu le manque de fiabilité des données sociales et financières relatives notamment aux MNA. Il a indiqué que, conformément aux préconisations de la chambre, il allait désormais renforcer l'exploitation de l'applicatif métier Solis et s'appuyer sur la création récente de l'observatoire social départemental pour fiabiliser la donnée sociale. Il a indiqué identifier depuis 2019 les dépenses et recettes relatives aux MNA dans l'applicatif financier grâce à un code service spécifique, lui permettant de disposer d'une vision comptable claire de l'activité liée aux MNA, et procéder désormais au rattachement des dépenses et des recettes à l'exercice budgétaire concerné.

1.6.1 La part des dépenses supportée par le département

Sous réserve des observations relatives à la fiabilité des comptes susmentionnées, le coût de la mise à l'abri sur la période a été estimé par le département après retraitement de la chambre à 4 538 252 €. Ce montant inclut les charges directes, mais aussi toutes les charges indirectes en valorisant l'intervention de l'ensemble des agents en soutien à l'accueil des MNA (direction générale, secrétaires, comptables, juristes, vigile).

Tableau n° 6 : Estimation des dépenses pour les phases de mise à l'abri et d'évaluation

Données en €		2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Structures d'hébergement	SAMA		0	0	0	1 236 125	1 731 863	2 967 987
	MECS		3 067	26 267	87 076	0	0	116 410
	Assistants familiaux		Non renseigné					0
	FJT		0	0	0	36 166	7 257	43 423
	Hôtels		0	0	19 108	395 864	12 713	427 685
Coût total hébergement			3 067	26 267	106 184	1 668 155	1 751 832	3 555 505
Coûts liés à l'alimentation, aux vêtements et à l'accès aux soins (hors coûts déjà intégrés dans les éventuels forfaits avec hébergement)		Non renseigné	0	0	0	86 528	0	86 528
Coûts pour la réalisation des opérations d'évaluation de la minorité et de la situation sociale des demandeurs			0	0	911	7 471	40 444	48 826
Autres coûts administratifs (personnels et moyens du département)			0	0	9 316	273 653	453 666	736 635
Frais d'acheminement des MNA placés dans d'autres départements ou en provenance d'autres départements			0	0	12 775	37 350	51 316	101 441
Autres coûts et frais (loyer cellule MNA)			0	0	0	0	10 208	10 208
Total			3 067	26 267	129 186	2 073 157	2 307 466	4 539 144

Source : Données département retraitées par la chambre

Les dépenses les plus importantes engagées par le département concernent l'hébergement et s'élèvent à 3,6 M€. L'accueil dans les SAMA représente 83 % du montant de la dépense sur la période. Par arrêtés départementaux du 15 décembre 2017, le prix de journée pour l'année 2018 a été fixé respectivement à 65 € et 61,94 € pour les SAMA gérées par les associations APPASE et l'ADSEA. Un arrêté du 11 août 2017 a également fixé le prix de journée à 65 € pour la structure d'accueil de la fondation Edith Seltzer.

L'hébergement dans des hôtels, utilisé essentiellement en 2017 avant l'ouverture des SAMA, constitue le deuxième poste de dépenses le plus élevé avec un montant de 427 685 €. Cinq hôtels ont fixé chacun leur tarif en fonction des prestations offertes : de 54 € la nuitée à 115 € la pension complète. En l'absence de prise en charge en raison de la saturation des lieux d'accueil, des chèques alimentaires ont été distribués aux jeunes migrants pour un montant de 86 528 € en 2017.

Dans une moindre mesure, le foyer de jeunes travailleurs a accueilli également des jeunes en 2017 et 2018 pour un coût total de 43 423 €. Par délibération du 6 février 2018, le département a réservé auprès du foyer de jeunes travailleurs trois chambres de trois personnes chacune, afin de compléter le dispositif d'accueil des MNA, pour un tarif estimé à 20 € par mineur par jour.

Enfin le département a financé à hauteur de 100 000 €, les déplacements des jeunes migrants. Il s'agit principalement des transports entre Gap où se déroulent les entretiens d'évaluation et le Briançonnais où arrivent majoritairement les migrants. Cette enveloppe couvre également les frais de transport dans le cas de réorientation du MNA vers un autre département.

1.6.2 Un double financement par l'État des coûts de mise à l'abri

Le décret n° 2016-840 du 24 juin 2016 pris en application de la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 et relatif à l'accueil et aux conditions d'évaluation de la situation des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille définit les modalités de remboursement des dépenses engagées par les départements dans la phase de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation des jeunes étrangers non accompagnés. Il prévoit un remboursement d'un montant forfaitaire, fixé par le comité de gestion du Fonds national de financement de la protection de l'enfance (FNFPE) à 250 € par jour et par jeune, dans la limite de cinq jours, sous réserve de la production par le président du conseil départemental de l'attestation de la durée de l'accueil provisoire d'urgence.

Conformément à l'article R. 221-12, alinéa 2, le département des Hautes-Alpes a produit des états nominatifs attestant de la durée des accueils provisoires d'urgence extraits de Solis à l'agence de services et de paiement (ASP). Il en ressort un montant total de 4,35 M€ à percevoir au titre du remboursement forfaitaire par l'État pour la période. En août 2019, il a seulement perçu 2,24 M€. Il lui reste encore à percevoir la somme de 2,11 M€ correspondant à la facturation des jours de mise à l'abri des trois derniers trimestres de l'année 2018.

Tableau n° 7 : Recettes de l'agence de services et de paiement (ASP) au titre de la mise à l'abri

Montants en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Montant dû	5 000	7 250	25 000	78 750	1 454 750	2 782 250	4 353 000
Montant perçu		5 000	14 750	37 500	335 500	1 947 500	2 244 250
Recettes à percevoir							2 108 750

Source : Données département

Un rapprochement entre les déclarations adressées à l'ASP par le département et les listes transmises par la direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations des Hautes-Alpes a mis en évidence qu'au titre du dernier trimestre 2017 et des trois premiers trimestres 2018, le département a transmis à l'ASP des états sur lesquels figuraient les noms de 1 241 jeunes accueillis dans les structures financées par l'État. Ainsi, le département a bénéficié d'un remboursement de 1 547 750 € pour ces jeunes, alors qu'il n'a procédé qu'à leur évaluation et non à leur mise à l'abri.

En sus de cette prise en charge des dépenses de mise à l'abri, l'État a également apporté son soutien au département en finançant la prise en charge, par les associations FTDA et l'APPASE, de deux CAOMI de 155 places du 9 septembre 2017 au 30 septembre 2018 pour un montant total de 3,7 M€. Les prix de journée arrêtés dans les conventions entre l'État et l'APPASE et FTDA s'élevaient respectivement à 80 € et 81,62 €, soit un montant bien supérieur à celui de 65 € fixé par le département pour faire fonctionner ses propres SAMA. L'État a indiqué avoir pris comme référence le prix de journée de 100 € du CAOMI ouvert à Embrun pour accueillir les migrants issus du démantèlement de Calais.

Tableau n° 8 : Coût de la mise à l'abri des MNA pris en charge par l'État

	2017	2018	TOTAL
APPASE	76 681 €	461 599 €	
		1 488 720 €	
<i>Total perçu par APPASE</i>	76 681 €	1 950 319 €	2 027 000 €
FTDA		330 561 €	
		1 374 156 €	
<i>Total perçu par FTDA</i>		1 704 717 €	1 704 717 €
TOTAL pris en charge par l'État	76 681 €	3 655 036 €	3 731 717 €

Source : DDCSPP des Hautes-Alpes

Ainsi la contribution financière de l'État à hauteur de 8 M€, correspondant d'une part au financement des deux CAOMI (3,7 M€) et d'autre part aux recettes ASP (4,4 M€), a eu pour conséquence de réduire le coût total de la mise à l'abri supporté par le département. La collectivité a ainsi limité considérablement sa dépense au regard du nombre très élevé de migrants sur la période puisque le montant s'élève à seulement 186 144 €.

Tableau n° 9 : Montant des dépenses et recettes pour le département au titre de la mise à l'abri

En €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Dépenses		3 067	26 267	129 186	2 073 157	2 307 466	4 539 144
Recettes	5 000	7 250	25 000	78 750	1 454 750	2 782 250	4 353 000
Solde net	-5 000	-4 183	1 267	50 436	618 407	-474 784	186 144

Source : CRC

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué que le soutien local opérationnel et financier de l'État a permis de répondre à la demande exponentielle de prise en charge, en laissant un reste à charge mineur au département. Ce double financement de l'État ne doit pas selon lui masquer l'investissement humain des services départementaux sur cette période.

2 LES EVOLUTIONS DANS LA PRISE EN CHARGE DES MNA DE 2013 A 2018

2.1 La progression du nombre de MNA confiés au département

Sur la période, le nombre de MNA confiés au département des Hautes-Alpes est passé de 7 en 2013 à 53 en 2018, représentant 18,7 % des mineurs confiés au département. Au niveau national, la part des MNA parmi l'ensemble des mineurs accueillis est de 17,7 % en 2018 selon la lettre de l'ODAS de juin 2019.

Tableau n° 10 : Évolution du nombre de MNA confiés au département (stock)

Au 31/12	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre de MNA confiés	7	12	20	29	39	53
Nb d'enfants accueillis à l'ASE	202	203	243	243	272	283
% MNA sur total enfants confiés à l'ASE	3,47 %	5,91 %	8,23 %	11,93 %	14,34 %	18,73 %

Source : Données département

Ce nombre ne comprend pas les MNA directement confiés par le JDE aux tiers dignes de confiance susmentionnés. Au moins 24 MNA étaient donc également accueillis dans les Hautes-Alpes en 2018, d'après les indemnités versées par le département aux TDC, soit un total de 77 MNA.

2.2 Un faible nombre de tutelles

Dès lors que le jeune est confié à l'aide sociale à l'enfance, le président du conseil départemental peut saisir le juge aux affaires familiales compétent pour les tutelles des mineurs. En effet, une fois passée l'urgence de la protection du MNA, par le jugement en assistance éducative, le juge des tutelles est généralement saisi par le MNA, le département ou le parquet. L'ouverture d'une tutelle¹⁴ au bénéfice d'un MNA résulte de l'application des articles 390 et 373 du code civil. Elle revient au service de l'aide sociale à l'enfance, dans les conditions prévues à l'article 411 du code civil. En l'absence de tutelle prononcée, l'ASE qui a en charge le MNA n'est que l'autorité « gardienne » du MNA. Seule une autorisation à titre exceptionnel du juge des enfants au département peut lui permettre d'accomplir des actes non-usuels relevant de l'autorité parentale.

¹⁴ La tutelle est un régime de protection du mineur mis en place lorsque l'enfant n'a ni père, ni mère, ou lorsque les deux parents ont perdu l'autorité parentale ou sont décédés (article 373-5 et 390 du code civil). Elle relève du juge aux affaires familiales. Mais si le jeune a bénéficié d'une mesure d'assistance éducative, « la délégation ne peut intervenir qu'après avis du juge des enfants » selon les dispositions de l'article L. 377 du code civil.

Dans le département des Hautes-Alpes, le juge aux affaires familiales est très peu saisi pour des demandes de tutelle. Par conséquent, peu de MNA confiés ont été placés sous tutelle excepté en 2015 où le département est le tuteur de plus de la moitié des mineurs confiés.

Tableau n° 11 : Nombre de MNA dont le département assure la tutelle en vertu d'une décision du juge aux affaires familiales

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Nombre de MNA confiés</i>	7	12	20	29	39	53
<i>Nombre de MNA sous tutelle</i>	1	6	11	2	5	4

Source : Données département

La délégation d'autorité parentale (DAP) constitue selon les parties une alternative suffisante et moins contraignante, lorsque la prise en charge du mineur ne nécessite que des actes courants bien que non-usuels (ouverture d'un compte en banque, démarches administratives classiques, décision sur l'orientation scolaire, autorisation médicale...). A défaut de saisine du juge aux affaires familiales, la majorité des MNA restent en assistance éducative et bénéficient d'une délégation d'autorité parentale partielle et temporaire jusqu'à leur majorité.

Les tiers dignes de confiance qui accueillent les MNA ont également rarement requis une tutelle, redoutant que la tutelle soit accordée au département et remette en cause le placement auprès des tiers dignes de confiance.

2.3 Un accueil dans des structures dédiées aux MNA

Entre 2013 et 2016, l'accueil des migrants reconnus mineurs et isolés s'effectuait dans les structures d'hébergement des enfants placés à l'aide sociale à l'enfance de type MECS, et plus marginalement au foyer de jeunes travailleurs. Au regard du nombre croissant de MNA confiés, le département a d'abord autorisé une extension de huit places du centre éducatif et de formation aux travaux publics (CEFTP) géré par l'ADSEA 05 pour permettre l'accueil de MNA à titre expérimental pour un an par arrêté du 25 janvier 2017.

Il a ensuite développé d'autres dispositifs d'accueil et d'accompagnement spécifiques pour les MNA, « en tenant compte de leur degré d'autonomie, de leur maîtrise plus ou moins importante de la langue française, de leur niveau scolaire, de leur état de santé et de leur histoire de vie¹⁵ ». Il a d'abord complété son dispositif d'accueil en lançant le 3 juillet 2017 un appel à projet pour l'ouverture d'une structure d'hébergement et d'accompagnement des MNA confiés au département de 15 places. Par délibération du 7 novembre 2017, le département a décidé de retenir deux projets au lieu d'un seul, afin d'assurer l'accompagnement de 30 MNA à compter du 1^{er} janvier 2018. Le cahier des charges structuré à l'identique de celui relatif à l'ouverture des structures d'accueil et de mise à l'abri comporte trois volets : modalités de fonctionnement de l'établissement, qualité de la prise en charge incluant le projet d'établissement, le cadrage financier (coût journalier plafond, faisabilité économique et financière). Le coût journalier plafond s'élève à 70 €, soit 5 € de plus qu'en SAMA. Comme pour son appel à projets de création de SAMA, le département a déterminé les mêmes critères de sélection et de modalités de notation pondérés : le projet d'établissement est évalué à 50 %, les aspects financiers et la capacité à mettre en œuvre le projet le sont à 25 % chacun. La procédure n'appelle pas d'observation particulière : quatre associations se sont portées candidates. Le 16 novembre 2017, la commission a retenu les offres de la Sapinette et l'ADSEA 05 pour gérer ces structures d'hébergement et d'accompagnement.

Néanmoins, l'APPASE, concomitamment au déroulement de cette procédure, a accueilli des mineurs confiés dans sa SAMA alors qu'elle ne disposait pas d'un arrêté l'y autorisant. 19 places leur ont ainsi été réservées de novembre 2018 à mai 2019. Cette situation a été régularisée au cours de l'instruction par un avenant du département en date du 27 mai 2019 l'autorisant pour une durée de 15 ans à affecter une partie de ses places de mise à l'abri en places d'hébergement pour mineurs confiés à compter du 1^{er} janvier 2019.

À la suite de l'appel à projet, le prix de journée a été fixé respectivement pour l'ADSEA et la Sapinette à 66,11 € et 69,90 € par arrêtés des 15 et 28 décembre 2017. Ces prix de journée ont été maintenus pour l'exercice 2019 par arrêtés respectifs du 31 mai 2019 et du 15 janvier 2020. Par arrêté du 1^{er} août 2019, le prix de journée de l'APPASE a été fixé à 70 € pour l'année 2019.

Temporairement, deux places d'accueil ont été ouvertes au Relais de Saint-Géraud à Aspres-sur-Buëch du 1^{er} janvier 2018 au 30 juin 2018 par délibération du 6 février 2018.

¹⁵ Article 1 des conventions passées avec les différentes structures d'accueil des MNA confiés.

Tableau n° 12 : Modalités d'accueil des MNA confiés au département au 31/12

	2013	2014	2015	2016	2017		2018	
					structure	Nombre de MNA	structure	Nombre de MNA
MNA placés dans une structure dédiée spécifiquement à l'accueil des MNA	0	0	0	0	ADSEA	12	ADSEA	15
					Sapinette « la Palabra »	11	Sapinette	15
					Envol	2		
MNA hébergés en MECS	7	12	19	23	9		1	
MNA hébergés dans le FJT	0	0	1	2	2		6	
MNA hébergés dans des hôtels	0	0	0	0	2		0	
MNA hébergés dans d'autres structures collectives d'hébergement	0	0	0	0	0		14 SAMA APPASE	
MNA hébergés selon d'autres manières	0	0	0	4 SAVVA ¹⁶	1		1 tiers bénévole 1 appartement	

Source : Données Département

La difficulté du département à anticiper l'évolution des besoins d'hébergement au regard de la progression du nombre de MNA confiés, explique l'ouverture progressive de places d'accueil en 2018. En effet, l'appel à projet élaboré fin 2017 prévoyait une capacité d'hébergement de 15 places que le département a revue à la hausse en la doublant. Puis la mise à disposition de 21 places supplémentaires dans le courant de l'année 2018 témoigne de la capacité du département à s'adapter en permanence au flux et de l'impossibilité de stabiliser le dispositif dans la durée.

¹⁶ Service d'accompagnement vers la vie adulte de l'association « la Sapinette – Charles Million » situé à Gap.

2.4 Le coût de la prise en charge des MNA confiés à l'ASE

Conformément aux dispositions de l'article L. 228-2 du CASF, la prise en charge financière du mineur est transférée à la charge du département du lieu d'accueil à compter du jour où l'ordonnance de placement provisoire est prise par le procureur de la République.

Le coût total de la prise en charge des MNA confiés à l'ASE s'élève sur la période à 6,2 M€, dont 80 % sont consacrés à l'hébergement dans les MECS. Les structures spécifiques de prise en charge des MNA confiés au département gérées par l'ADSEA et l'APPASE constituent des dispositifs moins coûteux pour le département que les MECS. Le montant facturé en 2017 et 2018 est de 995 353 €. En effet, le prix de journée a été fixé à 69,90 € par MNA confié, soit un tarif largement inférieur à celui fixé dans les MECS (en moyenne 104,40 € en tarif moyen semi-autonomie en 2018). Le département explique ce différentiel par un taux d'encadrement sensiblement différent en raison de l'autonomie plus grande des MNA. Un seul MNA est accueilli en MECS classique en 2018 au tarif journalier de 176 €.

En sus des dispositifs d'accueil mis en place par le département, celui-ci indemnise les tiers dignes de confiance (TDC) auprès desquels le juge des enfants a placé des MNA, conformément à l'article 375-3 du code civil. Le montant total sur la période s'est élevé à 65 706 €.

Tableau n° 13 : Coût global pour le département de la prise en charge des MNA confiés

Données en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
ADSEA et Sapinette					200 000	795 353	995 353
MECS	130 579	1 009 297	1 724 953	1 211 582	705 014	83 593	4 865 018
ASSFAM	14 717	893	6 473	24 130	18 929	5 154	70 296
FJT		626		774	16 362	24 286	42 048
Hôtels		1 739					1 739
SAVVA						97 357	97 357
TDC			301	4 471	6 052	54 882	65 706
Coût total d'hébergement	145 296	1 012 555	1 731 426	1 240 957	946 357	1 060 625	6 137 517
Coûts pour l'accès à l'éducation ou à la formation professionnelle	869	2 315	0	0	0	0	3 184
Coûts pour le suivi sanitaire et psychologique		58	0	0	0	0	58
Autres coûts pour favoriser l'insertion sociale (adhésions à des associations sportives ou culturelles, activités diverses...)	0	0	0	0	0	789	789
Coûts administratifs (personnels et moyens du personnel)	0	0	0	1 922	19 079	38 195	59 196
Coût total	146 165	1 014 928	1 731 426	1 242 879	965 436	1 099 609	6 200 744

Source : données département

Le département a bénéficié d'un financement exceptionnel de l'État de 96 000 € en 2018 par arrêté du 8 août 2018 de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), conformément à l'arrêté interministériel du 23 juillet 2018, pour avoir pris en charge huit MNA supplémentaires sur décision de justice au 31 décembre 2017 par rapport au 31 décembre 2016. Par conséquent, le coût net pour la collectivité s'élève à 6 104 744 €.

Au global, les dépenses du département relatives à la mise à l'abri des MNA et à la prise en charge des MNA confiés s'élèvent à 3,4 M€ en 2018 et représentent 22 % des dépenses de la protection de l'enfance. Le coût net global pour le département de la prise en charge des MNA (mise à l'abri et MNA confiés) s'élève en 2018 à 528 825 € (cf. annexe n° 3).

Tableau n° 14 : Coût global pour le département de la prise en charge des MNA

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Coût global mise à l'abri MNA	0	3 067	26 267	129 186	2 073 157	2 307 466
Coût global MNA confiés	146 165	1 014 928	1 731 727	1 242 879	965 436	1 099 609
Total dépenses MNA	146 165	1 017 995	1 757 994	1 372 065	3 038 593	3 407 075
Recettes mises à l'abri / Évaluations	5 000	7 250	25 000	78 750	1 454 750	2 782 250
Recettes MNA confiés	0	0	0	0	0	96 000
Total recettes MNA	5 000	7 250	25 000	78 750	1 454 750	2 878 250
Coût net MNA	141 165	1 010 745	1 732 994	1 404 461	1 589 709	528 825

Source : données département et comptes de gestion

2.5 L'accompagnement des MNA jusqu'à leur majorité pour faciliter leur insertion socio-professionnelle

L'accompagnement proposé par le département pour les MNA confiés porte sur deux axes prioritaires : d'une part l'insertion socioprofessionnelle, à travers notamment l'apprentissage de la langue française, de l'écriture et de la lecture, d'autre part l'accompagnement dans la constitution du dossier de régularisation des papiers d'identité.

Cet accompagnement est assuré par les éducateurs des structures d'hébergement et d'accompagnement des MNA confiés, conformément au cahier des charges relatif à la création de ces établissements, pour les MNA accueillis dans ces structures. Il est assuré par la référente éducative de la cellule MNA pour les MNA hébergés au Foyer des Jeunes Travailleurs.

La cellule MNA suit l'ensemble des mineurs confiés au département (hors ceux confiés aux tiers dignes de confiance) dont elle centralise au moyen d'un tableau Excel par année les données. Le lieu d'hébergement, l'âge, le pays d'origine, la date d'arrivée, la mesure en cours, l'orientation précédente et le projet du MNA y sont retracés.

L'accès aux soins des MNA confiés est également travaillé par le département. Au-delà de l'affiliation systématique à la couverture médicale universelle (CMU) et complémentaire (CMU-C) par la cellule MNA, un bilan médical complet (sanguin, urinaire, dentaire) est réalisé et des consultations spécialisées sont prévues en cas de besoin, conformément à la circulaire interministérielle relative à la mobilisation des services de l'État auprès des conseils départementaux concernant les jeunes privés de la protection de la famille du 25 janvier 2016. Sur la période, les MNA confiés n'ont que très marginalement suivi des traitements médicaux particuliers en raison de pathologies spécifiques (une situation en 2017 et une en 2018). Concernant la santé mentale des MNA, un travail de prévention est mené visant à limiter les risques de rupture de parcours et à faciliter leur insertion sociale. Selon le département, seul un MNA a bénéficié en 2017 d'un suivi psychologique particulier en raison de traumatismes et pathologies spécifiques.

2.5.1 L'accès à la scolarité et la formation professionnelle

L'accès à la scolarisation dépend de l'âge et du niveau scolaire du MNA. S'il a moins de 16 ans, il est orienté vers un collège, le cas échéant dans une classe adaptée de type unité pédagogique pour élèves allophones arrivants (UPE2A), en fonction de son niveau scolaire et de sa maîtrise de la langue française. L'UPE2A permet l'accès à l'alphabétisation si le jeune a un niveau scolaire inférieur au CM2. S'il a plus de 16 ans, après évaluation de son niveau scolaire en centre d'information et d'orientation (CIO), il bénéficie du dispositif d'accès à la qualification (DAQ). Ce dispositif de lutte contre le décrochage scolaire mis en place par l'Éducation nationale est proposé afin de construire un parcours personnalisé et lui permettre *in fine* d'avoir une qualification professionnelle ou d'obtenir un diplôme. Les MNA en possession de papiers d'identité sont orientés soit en centre de formation et d'apprentissage pour passer un certificat d'aptitude professionnel (CAP) ou un bac professionnel. Ceux qui ne peuvent intégrer ce dispositif sont orientés vers la Mission jeunes qui leur permet d'accéder à une formation qualifiante ou de trouver un emploi dans le cadre de la « garantie jeune ».

D'après le tableau de synthèse « scolarisation » du département au 26 février 2019, sur 44 jeunes confiés, dix sont scolarisés dans des collèges, lycées professionnels ou suivent des cours d'alphabétisation, 25 sont en contrat d'apprentissage, deux se trouvent dans un DAQ, sept sont en attente d'orientation à l'issue des tests scolaires.

Selon le département, les MNA privilégient dans la mesure du possible les filières d'apprentissage, leur permettant une insertion professionnelle plus aisée et une première autonomie financière rapide, puisque l'apprenti est salarié par l'entreprise avec laquelle il a conclu un contrat de travail. Les deux secteurs d'activité dans lesquels les jeunes sont recrutés sont le bâtiment (maçonnerie, peinture, menuiserie) et les métiers de bouche (boulangerie, boucherie, restauration). Le choix des MNA est limité par le nombre de places en centres de formations d'apprentis (CFA) correspondant à leurs souhaits d'orientation professionnelle et par le nombre d'entreprises susceptibles de les accueillir dans les Hautes-Alpes, et plus spécifiquement à proximité de leur lieu d'hébergement.

Des difficultés ont également été rencontrées par les MNA lors des demandes d'ouverture de comptes bancaires, en l'absence notamment de documents d'identité avec photo ou de document d'identité de moins de trois mois. Seuls 13 MNA sur 52 confiés, soit un quart des MNA confiés, disposaient d'un compte bancaire au moment du contrôle. Ceux qui n'en possédaient pas étaient rémunérés dans le cadre de leur contrat d'apprentissage en espèce dans les limites fixées par les articles L. 112-6 et D. 112-3 du code monétaire et financier ou par des chèques reçus de leurs employeurs sans possibilité de les encaisser.

2.5.2 L'accompagnement juridique des MNA jusqu'à la majorité et la sortie du dispositif d'aide sociale à l'enfance

Aux termes des articles L. 313-11 et L. 313-15 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), « les démarches en vue d'une régularisation de la situation administrative d'un mineur isolé étranger devenu majeur doivent être entreprises dans l'année qui suit son dix-huitième anniversaire ».

Dès leur prise en charge par l'aide sociale à l'enfance, les démarches sont engagées par la cellule MNA ou le référent éducatif des structures d'hébergement selon le lieu d'accueil du MNA, pour obtenir des documents d'identité authentifiés pour les MNA qui n'en disposeraient pas. Les autorités consulaires du pays d'origine du jeune migrant sont sollicitées pour qu'un document d'identité soit envoyé au MNA. Dans 75 % des cas, ils sont obtenus dans un délai d'un à trois mois. Ces papiers d'identité vont notamment leur permettre d'ouvrir un compte bancaire et de demander un titre de séjour à leur majorité. Au 26 février 2019, seuls quatre jeunes sur 52 confiés sont détenteurs de faux papiers selon la cellule MNA.

L'anticipation de la demande de droit de séjour avant la majorité permet de faciliter la sortie du MNA du dispositif d'aide sociale à l'enfance. La cellule MNA suit l'avancement de la procédure relative au titre de séjour pour l'ensemble des mineurs confiés quelle que soit leur structure d'accueil. Elle organise notamment les démarches nécessaires auprès de la préfecture, avec un correspondant désigné. Au 26 février 2019, la procédure d'obtention du titre de séjour était engagée pour sept d'entre eux, 16 avaient déjà obtenu leur titre de séjour.

Si le département n'effectue pas de suivi des jeunes après leur sortie du dispositif de l'ASE, il en accompagne certains à travers des contrats jeunes majeurs (CJM). Neuf contrats sont en cours en début d'année 2019. Entre 2015 et 2018, en moyenne sept jeunes ont bénéficié d'un CJM. Lorsqu'ils sont accordés, les MNA continuent d'être suivis par un référent éducatif. Selon l'ordonnateur, ils peuvent à titre exceptionnel demander un contrat jeune majeur avec hébergement, la plupart des bénéficiaires disposant déjà d'un logement autonome hors structures départementales. Le suivi de la sortie du dispositif ASE n'est effectué que pour les bénéficiaires de ces contrats. Il n'existe pas de dispositifs d'accompagnement proposé par l'aide sociale à l'enfance pour les MNA de plus de 21 ans. Ceux-ci peuvent cependant bénéficier d'aides du département telles que le fonds de solidarité logement, fonds d'aide aux jeunes ou le revenu de solidarité active. En réponse aux observations provisoires, le département a indiqué qu'un relais était effectué entre les services de l'aide sociale à l'enfance et la mission jeunes des Hautes-Alpes, pour l'accompagnement du jeune jusqu'à ses 25 ans.

ANNEXES

Annexe n° 1. Répartition des migrants par pays d'origine	33
Annexe n° 2. 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.....	34
Annexe n° 3. Dépenses et recettes de la protection de l'enfance	35
Annexe n° 4. Glossaire	37

Annexe n° 1. Répartition des migrants par pays d'origine

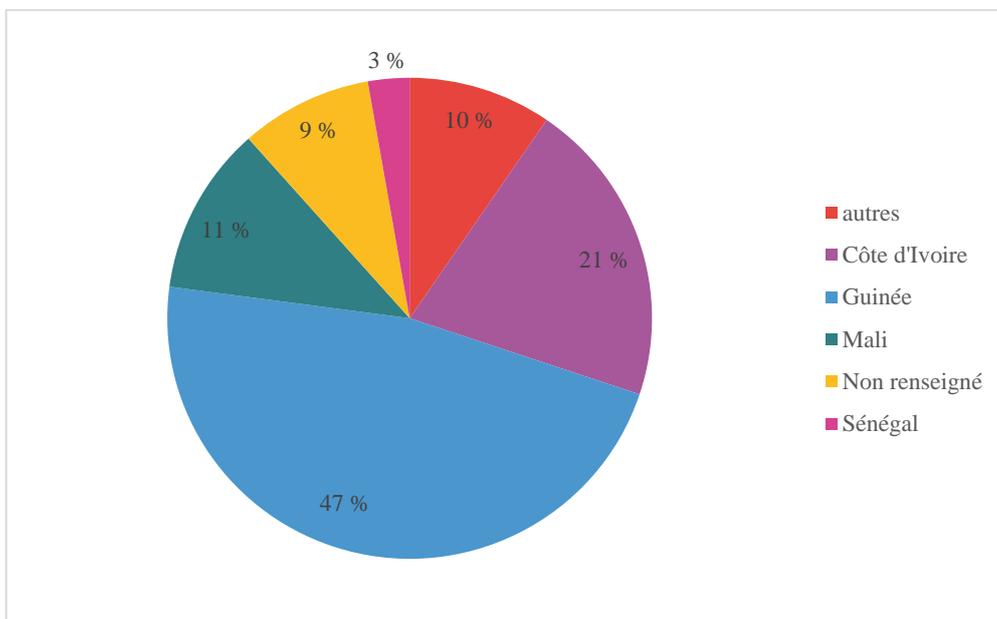


Figure 1 : 2017 – autres (Cameroun, Afghanistan, Algérie, Bangladesh, Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Centre Afrique, Ethiopie, Gambie, Ghana, Irak, Libéria, Maroc, Niger, Nigeria, Pakistan, Soudan, Tchad, Tunisie)

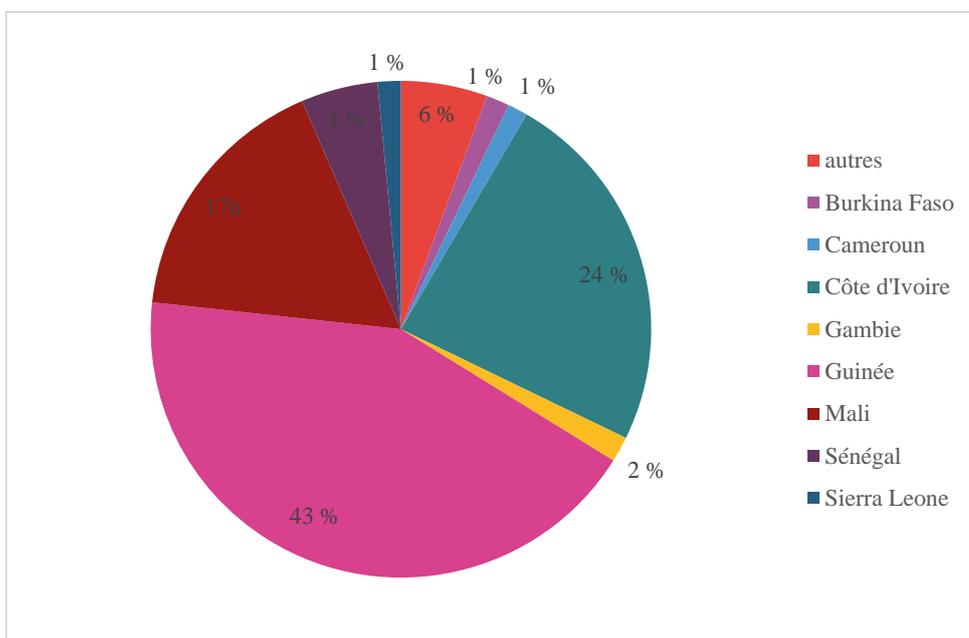


Figure 2 : du 01/01/2018 au 30/09/2018 – autres (Afghanistan, Albanie, Algérie, Bangladesh, Bénin, Centre Afrique, Congo, Erythrée, Ethiopie, Ghana, Guinée-Bissau, Irak, Libéria, Libye, Maroc, Niger, Nigéria, Pakistan, Soudan, Tchad, Togo, Tunisie)

Annexe n° 2. 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

<i>Au 31/12</i>	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>MECS</i>	3	4	15	38	16	22
<i>ASSFAM</i>	0	0	0	4	1	
<i>FJT</i>	0	0	0	4	80	
<i>Hôtels</i>	0	0	0	19	297	
<i>SAMA</i>	0	0	0	0	639	1 245
<i>Nombre de personnes pour lesquelles le lieu d'accueil n'est pas renseigné*</i>	0	0	3	0	222	1 134
<i>Total</i>	3	4	18	65	1 255	2 401

* le lieu d'hébergement n'est pas renseigné pour 1 356 demandeurs dans la mesure où ils ont été hébergés dans des lieux ouverts par l'État.
Source : Données collectivité

Annexe n° 3. Dépenses et recettes de la protection de l'enfance

En €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Evo 2013-18	Evo 2013-18
Allocations (cpt 651)	491 008	578 936	576 849	553 543	611 925	309 882	- 36,89 %	- 181 126
Rémunération assistants familiaux (salaire + charges patronales)	1 647 537,00	1 580 766,75	1 539 262,75	1 564 106,68	1 525 209,61	1 367 835,57	- 16,98 %	- 279 701
Remboursements frais ass fam	173 563	151 012	141 064	134 777	113 058	103 161	- 40,56 %	- 70 402
Frais de transport	147 578	125 404	120 642	132 511	136 684	140 703	- 4,66 %	- 6 875
Technicienne en Interventions Sociales et Familiales	269 604,37	242 877,38	237 241,53	270 445,06	343 462,05	314 612,71	16,69 %	45 008
Contentieux (cpt 6227)	20 041	13 464	12 378	17 566	17 214	14 775	- 26,28 %	- 5 266
Dépenses de personnel PE (hors ass fam)	1 933 964	2 238 407	2 897 482	2 969 225	3 073 341	3 284 560	69,84 %	1 350 596
Sous Total gestion directe*	4 535 718	4 805 463	5 404 278	5 522 438	5 721 560	5 446 143	20,07 %	910 425
6523 Frais d'hospitalisation	4 943	37	26		797	4 386	- 11,27 %	- 557
652411 Foyers de l'enfance, centres maternels	412 050	322 495	381 135	475 346	335 056	434 644	5,48 %	22 594
652412 Maisons d'enfants à caractère social	5 591 195	6 267 268	6 468 151	7 416 670	8 608 918	8 455 837	51,23 %	2 864 642
652413 Lieux de vie et d'accueil	53 993	67 545	109 388	92 565	221 929	227 939	322,17 %	173 946
652414 Foyers de jeunes travailleurs	80 778	78 609	80 720	77 994	122 844	109 688	35,79 %	28 910
652415 Établissements scolaires								0
652416 Services d'aide éducative en milieu ouvert et à domicile	826 341	675 099	810 997	598 288	862 572	746 401	- 9,67 %	- 79 940
652418 Autres	14 440	20 746	19 275	38 385	403 608	47 757	230,74 %	33 317
Frais divers MNA (interprètes + locaux + sécurité cellule MNA)				911	7 471	92 490		92 490
Sous total gestion externe	6 983 741	7 431 799	7 869 691	8 700 160	10 563 195	10 119 142	44,90 %	3 135 401
TOTAL dépenses Protection de l'enfance	11 519 458	12 237 262	13 273 969	14 222 597	16 284 755	15 565 285	35,12 %	4 045 826

Dont budget MNA	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Coût global mise à l'abri MNA	0	3 067	26 267	129 186	2 073 157	2 307 466
Coût global MNA confiés	146 165	1 014 928	1 731 727	1 242 879	965 436	1 099 609
Total dépenses MNA	146 165	1 017 995	1 757 994	1 372 065	3 038 593	3 407 075
Recettes mises à l'abri / Évaluations	5 000	7 250	25 000	78 750	1 454 750	2 782 250
Recettes MNA confiés	0	0	0	0	0	96 000
Total recettes MNA	5 000	7 250	25 000	78 750	1 454 750	2 878 250
Coût net MNA	141 165	1 010 745	1 732 994	1 404 461	1 589 709	528 825

Source : données département et comptes de gestion

Annexe n° 4. Glossaire

AAP : appel à projet

ADSEA : association départementale pour la sauvegarde de l'enfant à l'adulte

AED : aide éducative à domicile

AEM : appui à l'évaluation de la minorité

AEMO : aide éducative en milieu ouvert

AGDREF : application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France

AME : aide médicale d'état

APPASE : association pour la promotion des actions sociales et éducatives

ARS : agence régionale de santé

ASE : aide sociale à l'enfance

Ass Fam : assistants familiaux

ASP : agence de services et de paiement

ATCS : agence territoriale de cohésion sociale

CAAFE : centre d'accueil et d'accompagnement de la famille et de l'enfant

CAOMI : centre d'accueil et d'orientation pour mineurs isolés

CAP : chèque d'accompagnement personnalisé

CASF : code de l'action sociale et des familles

CESF : conseiller en économie sociale et familiale

CEFTP : centre éducatif et de formation aux travaux publics

CESEDA : code de l'entrée et du séjour de étrangers et du droit d'asile

CFA : centre de formation d'apprentis

CIO : centre d'information et d'orientation

CJM : contrat jeune majeur

CMA : centre de mise à l'abri

CMU : couverture maladie universelle

CMU-C : couverture maladie universelle complémentaire

DAP : délégation de l'autorité parentale

DAQ : dispositif d'accès à la qualification

DDCSPP : direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations

DGCS : direction générale de la cohésion sociale

DPPAS : direction des politiques de prévention et de l'action sociale

DPJJ : direction de la protection judiciaire de la jeunesse

DSDEN : direction des services départementaux de l'éducation nationale
DT ARS : délégation territoriale de l'agence régionale de santé
DTTAS – MDA : direction territoriale et transversale de l'action sociale
FJT : foyer de jeunes travailleurs
FNFPE : fonds national de financement de la protection de l'enfance
FTDA : France Terre d'Asile
GOA : gestion de l'offre et appui
JAF : juge aux affaires familiales
JDE : juge des enfants
LVA : lieu de vie et d'accueil
MECS : maison d'enfants à caractère social
MECSS : maison d'enfants à caractère sanitaire et spécialisée
MJ 05 : mission jeunes 05
MNA : mineur non accompagné
ODAS : observatoire national de l'action sociale
OPP : ordonnance de placement provisoire
PAF : police aux frontières
PASS : permanence d'accès aux soins de santé
PJJ : protection judiciaire de la jeunesse
RDAS : règlement départemental de l'action sociale
RSA : revenu de solidarité active
SAVVA : service d'accompagnement vers la vie adulte
SAMA : structure d'accueil et de mise à l'abri
SED : secours exceptionnel départemental
SEF : service enfance et famille
SOAE : service d'observation et d'action éducative
TDC : tiers digne de confiance
TGI : tribunal de grande instance
UPE2A : unité pédagogique pour élèves allophones arrivants

Chambre régionale
des comptes

Provence-Alpes-Côte d'Azur



Les publications de la chambre régionale des comptes
Provence Alpes Côte d'Azur
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/fr/crc-provence-alpes-cote-dazur

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

17, traverse de Pomègues

13295 Marseille Cedex 08

pacagrefe@crtc.ccomptes.fr

www.ccomptes.fr/fr/crc-provence-alpes-cote-dazur



Marseille, le **31 JUIL. 2020**

LE PRÉSIDENT

Dossier suivi par : Bertrand MARQUES, greffier
04 91 76 72 42
pacagrefe@crtc.ccomptes.fr

Réf. : GREFFE/BM/BBA/n° *172*

Objet : rapport d'observations définitives

P.J. : 1 rapport d'observations définitives

Recommandé avec accusé de réception

2C13194344249

à

Monsieur Jean-Marie BERNARD
Président du
conseil départemental des Hautes-Alpes
Place Saint Arnoux
CS 66005
05008 GAP

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion du conseil départemental des Hautes-Alpes (Enquête mineurs non accompagnés) pour les exercices 2013 et suivants ainsi que la réponse qui y a été apportée.

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

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

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

Par ailleurs, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis à la préfète ainsi qu'au directeur départemental des finances publiques du département des Hautes-Alpes.

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

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

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

Pour le président empêché,
le président de la troisième section,


Daniel GRUNTZ