

Le président

Bordeaux, le 28/08/2020

Nos références à rappeler : KSP GD200415 CRC

à

Dossier suivi par :

Jean-Pierre Rolland, greffier de la 2ème section

T.: 05 56 56 47 00

Mel.: nouvelleaguitaine@crtc.ccomptes.fr

Contrôle n° 2019-0063

Objet : notification du rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion du département de la Haute-Vienne – partie

ASE/MNA P.J.: 1 rapport

Envoi recommandé avec accusé de réception

Monsieur le président du conseil départemental de la Haute-Vienne
Hôtel du département
11 rue François Chénieux
CS 83112
87031 LIMOGES Cedex 1

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur le contrôle des comptes et de la gestion du département de la Haute-Vienne – Enquête sur l'aide sociale à l'enfance et la prise en charge des mineurs non accompagnés (ASE/MNA) concernant les exercices 2014 jusqu'à la période la plus récente 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 au préfet ainsi qu'à la directrice départementale des finances publiques de la Haute-Vienne.

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.

Jean-François Monteils



# RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Département de la Haute-Vienne Enquête sur l'aide sociale à l'enfance et la prise en charge des mineurs non accompagnés

Exercices 2014 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 25 juin 2020.

# TABLE DES MATIÈRES

S	YNTHÈSE	3
R	ECOMMANDATIONS	8
IN	NTRODUCTION	9
1	LA STRATEGIE ET L'ORGANISATION DU DEPARTEMENT	11
	1.1 La stratégie et l'organisation du Département	12 14
	1.2 Les services départementaux de l'aide sociale à l'enfance	
	1.2.1 Le pilotage et l'organisation	17 19
2	LES PARTENARIATS	24
	2.1 Les partenariats avec l'autorité judiciaire  2.2 Les partenariats avec les autres acteurs  2.2.1 Les partenariats noués dans le secteur médical  2.2.2 Les partenariats avec la sécurité sociale  2.2.3 Les conventions avec les services de l'Etat  2.2.4 Les conventions multipartites  2.2.5 Le partenariat avec les associations  2.2.6 Les partenariats pour l'accompagnement pour les jeunes majeurs	26 26 27 27 28 28
3	LA STRUCTURATION ET LE FINANCEMENT DE L'OFFRE	29
	3.1 Le contrôle et l'évaluation de l'offre d'accueil 3.2 Les mesures d'accueil 3.2.1 L'évolution de la part de l'accueil en famille et de la part de l'accueil en établissement 3.2.2 La gestion du foyer départemental de l'enfance 3.2.3 Les autres établissements 3.2.4 Les assistants familiaux 3.2.5 L'accueil auprès de tiers dignes de confiance	31 32 32 34 40
	<ul> <li>3.3 Le contrôle des structures d'accueil</li> <li>3.4 Les autres mesures éducatives</li> <li>3.5 Les autres types de mesures et la diversification</li> <li>3.6 Le coût des mesures et son évolution</li> </ul>	45 46
	3.6.1 Le volume des dépenses d'aide sociale à l'enfance	
1	LA GESTION DU PARCOURS DE L'ENFANT A L'ASE	
4	4.1 L'entrée dans le dispositif	
	préoccupantes	

# RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

		4.1.3 Le suivi et l'application des mesures administratives et judiciaires en assistance éducative	. 56
	4.2	La prise en charge des mineurs protégés	.56
		<ul><li>4.2.1 Le projet pour l'enfant</li></ul>	
	4.3	Les délégations de l'autorité parentale et le suivi du délaissement	. 58
		4.3.1 La délégation d'autorité parentale (DAP)	
		4.3.3 Les procédures en délaissement	. 59
	4.4	Les sorties du dispositif de protection de l'enfance	. 59
5	LA	PRISE EN CHARGE DES MINEURS NON ACCOMPAGNES	60
	5.1	L'organisation du Département face à l'augmentation des demandes de prise en charge depuis 2014	. 62
		La gestion de la mise à l'abri et de l'évaluation des personnes sollicitant leur admission à l'ASE en tant que mineurs non accompagnés	
		La prise en charge des MNA et de leurs spécificités par l'aide sociale à l'enfance	
		Les enjeux liés à la sortie du jeune majeur étranger de l'aide sociale à l'enfance Conclusion sur la prise en charge des MNA et son incidence sur l'aide sociale à	. 88
		l'enfance	. 93
		GLOSSAIRE	.97

# **SYNTHÈSE**

# La stratégie et l'organisation de l'aide sociale à l'enfance (ASE) au sein du département de la Haute-Vienne

Au 31 décembre 2018, les services de l'aide sociale à l'enfance du département de la Haute-Vienne suivaient 1 938 mesures de protection judiciaires ou administratives. Entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre 2018, le Département a accueilli ou accompagné 3 011 mineurs. Le nombre de mesures d'ASE dans le Département se situe dans la moyenne nationale même s'il dispose de capacités d'accueil en établissements inférieures à la moyenne. Cela s'explique notamment par un recours privilégié aux assistants familiaux. Cette politique mobilisait un budget d'intervention de 36,5 M€ à fin 2018, soit 9,5 % des dépenses du Département et 17,6 % du budget des politiques sociales.

Le Département s'est doté d'une bonne organisation pour la préparation de son schéma départemental de l'enfance 2019-2023. L'observatoire départemental de l'enfance, qui réunit différents professionnels de la protection de l'enfance, a été étroitement associé au bilan du précédent schéma et à la préparation de celui qui l'a remplacé. La démarche visant également à solliciter les services de l'ASE, des universitaires et les structures d'accueil peut être saluée comme une bonne initiative. Trois axes ont été retenus comme orientations principales : améliorer la gouvernance, optimiser les interventions en prévention et en protection et développer la notion de parcours.

En fin d'année 2018, les services départementaux en charge de la protection de l'enfance comprenaient 257 agents (hors assistants familiaux) en équivalents temps plein, à comparer à l'ensemble des équivalents temps plein du Département (1 470 ETP), soit 18 % de l'ensemble des ETP. Le Département devra veiller à ce que tous les agents bénéficiaires d'une délégation du président du conseil départemental aient reçu la formation obligatoire prévue par le CASF. Un plan pluriannuel de formation a d'ores-et-déjà été élaboré pour 2020-2022.

La collectivité a mis en œuvre un programme de systèmes d'information ambitieux : la numérisation de l'ensemble des dossiers des enfants accueillis ou suivis par l'ASE. Cet archivage numérique, relié au progiciel de gestion des aides sociales du Département, permet de sécuriser le recueil des informations dans le temps et d'en faciliter la consultation par les professionnels du Département dûment habilités.

# Les partenariats

Une bonne collaboration entre l'autorité judiciaire chargée d'assurer la protection des mineurs et le Département qui assure un rôle de prévention et d'exécution des mesures prises par les magistrats est nécessaire à une mise en œuvre efficace de la protection de l'enfance. Pour autant, le département de la Haute-Vienne et le tribunal judiciaire de Limoges n'ont pas conclu de partenariat formalisé pour échanger des informations sur les mesures prises ou les capacités d'accueil disponibles. Aucune méthodologie ni critères partagés d'évaluation des situations n'ont été conjointement élaborés, hormis sur la notion de danger. Dans les faits, des interactions entre ces services existent, qu'il s'agisse de la présence aux premières audiences d'un cadre qui détient les informations sur les mesures et les places disponibles, l'échange d'informations sur les mesures dans le cadre du groupe de travail de l'ODPE sur les indicateurs

et au sein de la commission justice des mineurs qui se tient deux à trois fois par an. Toutefois, même en l'absence d'obligation en la matière, le Département est invité à se rapprocher du tribunal judiciaire afin d'élaborer une telle convention compte tenu de la sensibilité et de la pluralité des sujets en cause.

Le Département a passé plusieurs conventions dans le secteur de la santé, le secteur médico-social et les milieux associatifs. Un manque de suivi de ces partenariats a pu être constaté. Le Département est également invité à mettre en place une convention avec l'Education Nationale prévoyant notamment le suivi de la scolarisation des mineurs accueillis ou suivis à l'ASE et à approfondir ses relations avec le secteur médical. En réponse, l'ordonnateur a indiqué que ce partenariat est en cours de formalisation conformément au SDEF 2019-2023.

# La structure et le financement de l'offre d'accueil

L'offre d'accueil du Département est principalement portée par les familles d'accueil. Les difficultés de recrutement d'assistants familiaux et les départs à la retraite nombreux ont conduit à une diminution du nombre d'agréments : de 476 places en 2015 à 404 en 2018. Le ratio entre le nombre d'agréments et les places occupées en fin d'année augmente chaque année (93 % fin 2018). Cette situation est d'autant plus problématique que les places en établissements (maisons d'enfants à caractère social et lieux de vie et d'accueil) n'ont pas compensé cette baisse. Il en résulte une saturation des dispositifs d'accueil.

En plus des structures du centre départemental de l'enfance (CDEF), le Département dispose de quatre maisons d'enfants à caractère social (MECS) associatives qui totalisaient, en fin d'année 2018, 130 places d'accueil. Malgré l'augmentation des capacités d'accueil entre 2014 et 2018 (+ 15 places), le taux d'occupation des structures proposant un hébergement s'établit à environ 100 %. Les prix de journée présentent des différences marquées selon les établissements de 160 € à plus de 200 € par jour.

En appui des MECS associatives, neuf lieux de vie et d'accueil (LVA) étaient implantés dans le Département en fin d'année 2018 et disposaient d'une capacité d'accueil théorique de 57 places. Le prix de journée des LVA s'établissait, en moyenne, à 161 €/jour en 2018.

La procédure de tarification des MECS et des lieux de vie et d'accueil repose sur une négociation entre le Département et les structures d'accueil en fonction des orientations budgétaires du conseil départemental. Le Département n'a pas mis en place de référentiel de dépenses permettant d'encadrer ces négociations par comparaison avec des dépenses moyennes constatées dans d'autres structures. Cette approche serait particulièrement utile pour les LVA dont le nombre permet une comparaison pertinente. Aussi, le Département est invité à établir une nomenclature des dépenses des LVA et à conclure avec ces structures des conventions triennales déterminant les conditions d'exercice des prestations.

La collectivité a mis en place, au cours de l'année 2019, une mission de contrôle encore embryonnaire, constituée d'un seul agent. Plusieurs actions ont été engagées : l'élaboration d'un plan de contrôle de l'ensemble des structures d'accueil, formations communes à l'attention des professionnels, proposition de programmation de contrôle des établissements sociaux et médicaux sociaux dans le domaine de la protection de l'enfance aux services régionaux de la protection judiciaire de la jeunesse et à l'agence régionale de santé Nouvelle Aquitaine, étant précisé que, selon l'ordonnateur, cette dernière a décliné cette offre, nouvelles modalités de contrôle des assistants familiaux. Le niveau hiérarchique de l'agent et son positionnement dans

l'organisation (rattaché à un service de la direction de l'enfance) sont une limite à la portée des contrôles, leur efficacité et à l'indépendance requise pour émettre des recommandations sur la gestion des établissements et sur les actions menées par le Département (tarification). Au regard de l'importance des enjeux financiers de l'accueil avec hébergement au sein de l'ASE (19,5 M€ en 2018 dont 6,5 M€ pour les MECS, 3 M€ pour les LVA et 10 M€ pour les assistants familiaux), il est nécessaire que le Département mette en place un outil de contrôle externe, financier et organisationnel, beaucoup plus robuste.

En 2018, les mesures d'assistance éducative à domicile (AED) représentaient 16 % de l'ensemble des mesures de protection de l'enfance, un pourcentage presqu'inchangé depuis 2014. Ces actions éducatives, à caractère administratif et facultatif, qui permettent de prévenir l'apparition de situations de danger pour les mineurs, sont donc demeurées stables. En ajoutant les mesures d'AEMO aux mesures d'AED, les actions éducatives permettant de maintenir l'enfant à son domicile constituaient 54 % des mesures mises en œuvre par les services de l'aide sociale à l'enfance. En ne prenant pas en compte les mineurs non accompagnés qui font toujours l'objet d'une mesure de placement et dont le nombre a fortement augmenté sur la période (+ 176 %), il apparaît que le nombre de placement (+ 4 %) a augmenté beaucoup moins vite que le nombre de mesures à domicile, administratives ou judiciaires.

# La gestion du parcours de l'enfant à l'aide sociale à l'enfance

Le Département a réalisé un effort important de structuration et d'homogénéisation de la gestion du recueil, de l'évaluation et du traitement des informations préoccupantes. En 2018, 1 093 procédures ont été traitées par la CDIP et ont donné lieu au traitement de 800 informations préoccupantes et à 293 signalements directs au parquet. Les délais de traitement d'une information sont inférieurs au délai prévu par le décret n° 2016-1476 du 28 octobre 2016. Cette efficacité tient à la fois à l'organisation des services et à la qualité des outils informatiques utilisés.

L'accueil d'urgence et le « primo-accueil » qui permettent d'évaluer la situation de l'enfant avant son orientation dans un dispositif d'accueil stable sont assurés par le centre départemental de l'enfance (CDEF). Le Département doit faire face à une certaine tension des capacités d'accueil de son dispositif d'urgence. La plupart des établissements sont proches de la saturation et dépassent même temporairement leurs capacités pour répondre à leur mission. Cependant, selon le Département, du fait d'une réorientation rapide, conséquence d'une bonne coordination entre le CDEF et les services de l'ASE, les prises en charge ne sont pas retardées et aucune mesure n'est en attente de mise en œuvre.

La collectivité s'est bien conformée aux exigences de la loi du 14 mars 2016 en procédant au déploiement d'un projet pour l'enfant (PPE) pour les mineurs accueillis à l'aide sociale à l'enfance.

Pour accompagner les jeunes vers la sortie de l'ASE à l'âge adulte, le Département a adopté un dispositif d'accompagnement avec une préparation à l'autonomie dès l'âge de 16 ans. Certains d'entre eux peuvent bénéficier d'un contrat jeune majeur même si le nombre de contrats est en forte baisse depuis le début de la période sous revue (136 en 2014, 78 en 2018). Actuellement, le Département ne suit pas les anciens bénéficiaires de l'ASE. Une des actions du schéma départemental 2019 – 2023 prévoit de « structurer l'accompagnement vers l'autonomie et prévenir les sorties sèches ».

# La prise en charge des mineurs non accompagnés

L'arrivée de mineurs étrangers et isolés sur le territoire national n'est pas un phénomène récent mais a connu une ampleur nouvelle avec un triplement des arrivées recensées par la mission mineurs non accompagnés du ministère de la justice entre 2014 et 2017. Au sein du département de la Haute-Vienne, le nombre de demandeurs d'une mise à l'abri en l'attente de leur évaluation et de l'éventuelle admission à l'aide sociale à l'enfance est passé de 38 en 2014 à 223 en 2018. Cet afflux de demandeurs d'une mise à l'abri a conduit le Département à structurer son organisation. Deux ETP sont spécifiquement affectés à la réalisation des évaluations et au suivi de la mise à l'abri. Les jeunes reconnus MNA et placés en Haute-Vienne intègrent l'aide sociale à l'enfance de la même manière que les autres mineurs confiés.

Aux termes du code de l'action sociale et des familles, le président du conseil départemental doit assurer la mise à l'abri et l'évaluation des personnes qui se présentent mineures et isolées. Dans le département de la Haute-Vienne, la quasi-totalité des personnes mises à l'abri sont hébergées dans six établissements hôteliers de Limoges.

L'augmentation très importante des personnes mises à l'abri a entraîné une prolongation des séjours des jeunes dans les hôtels, à partir de 2016. De ce fait, les dépenses d'hôtels assumées par le Département se sont établies à des montants très importants en 2017 (960 K€) et 2018 (1,3 M€). Or, le Département n'a procédé à aucune procédure de publicité et de mise en concurrence des prestations hôtelières. L'ordonnateur justifie cela par l'urgence de la mise à l'abri d'un flux important et imprévisible de population. Malgré ces difficultés d'organisation, la collectivité est appelée à remédier à cette irrégularité dans les meilleurs délais.

Malgré tout, le département de la Haute-Vienne a toujours assuré la mission de mise à l'abri et d'évaluation dont il est chargé et répondu aux besoins de première nécessité des jeunes. Les refus de mise à l'abri demeurent exceptionnels.

Les services ont procédé à un nombre croissant d'évaluations entre 2014 et 2018, (218 en 2018, 107 en 2016, 34 en 2014). Les décisions rendues à l'issue du processus d'évaluation ont aussi fortement évolué, le taux d'évaluation positive, c'est-à-dire de reconnaissance de la qualité de MNA, étant passé de plus 69 % en 2015 à 27 % en 2018.

Le processus mis en œuvre par le département de la Haute-Vienne en lien avec le tribunal judiciaire est original. En effet, à l'issue de l'évaluation, le Département ne soumet qu'une proposition à l'autorité judiciaire (la personne évaluée est considérée MNA ou pas) qui, in fine, prend la décision d'admission ou de non admission à l'aide sociale à l'enfance. Par ailleurs, le CASF dispose explicitement que lorsque la personne évaluée n'est pas, selon le rapport de cette évaluation, mineur et non accompagné, le président du conseil départemental ne saisit pas l'autorité judiciaire. L'ordonnateur a précisé que la procédure d'évaluation de la minorité a fait l'objet d'une concertation et d'un accord avec le parquet, la préfecture et l'institut médico-légal afin d'améliorer leur coordination et limiter les recours : absence d'information du parquet lors de l'arrivée d'un MNA alors que le CASF le prescrit ; saisine systématique du parquet au terme de l'évaluation prévue. La chambre régionale des comptes rappelle, ainsi qu'indiqué supra, l'intérêt de formaliser ces procédures entre ces institutions.

Entre 2014 et 2018, le nombre de MNA accueillis à l'aide sociale à l'enfance du département de la Haute-Vienne est passé de 41 à 154. La durée moyenne de prise en charge des MNA à l'ASE s'établit à 451 jours.

S'agissant de l'organisation de l'accompagnement socio-éducatif, le Département a fait le choix d'accueillir et de suivre les MNA selon les mêmes modalités que les autres enfants accueillis à l'ASE. Un référent éducatif est désigné pour chaque mineur, qu'il soit MNA ou pas, en fonction de son lieu d'accueil.

Il n'existe pas de parcours type pour les MNA. Sur 154 MNA accueillis dans le Département au 31 décembre 2018, 29 étaient accueillis dans une MECS, 47 dans une structure dédiée à l'accueil des MNA, 6 au CDEF, 5 dans une famille d'accueil, 12 dans un foyer de jeunes travailleurs et 46 dans des hôtels. Les parcours sont adaptés en fonction de la problématique du jeune à l'instar des autres enfants accueillis à l'ASE. Toutefois, conscient des spécificités de ce public, le Département a décidé de créer un dispositif spécifique d'accueil et d'orientation, en cours de déploiement (93 places) dont les prix de journée (compris entre 59 et 67 €) sont nettement inférieurs à ceux des structures classiques de l'ASE.

Au sein du département de la Haute-Vienne, les MNA bénéficient des mêmes mesures d'accompagnement que les autres jeunes majeurs relevant de l'ASE. La majorité est anticipée par la préparation à l'autonomie dès l'âge de 16 ans avec deux entretiens (à l'âge de 16 ans et de 17 ans) pour construire un projet spécifique.

Les anciens MNA ont été relativement nombreux à obtenir un contrat jeune majeur en 2018 : 54 % de ceux ayant atteint la majorité en ont bénéficié. Par ailleurs, 37 % des jeunes ayant obtenu un contrat jeune majeur étaient d'anciens MNA contre 19 % en 2014. Ces données montrent que les mineurs non accompagnés ne sont pas défavorisés lors de l'attribution de ces contrats.

S'agissant du droit au séjour, aucune procédure ni rétro-calendrier type n'ont été définis par le Département en fonction des diverses situations envisageables. Il n'existe pas non plus de procédure formalisée de coopération et d'échanges d'informations avec la préfecture et les services chargés de l'instruction et de la délivrance des titres. Les services affirment toutefois avoir des contacts réguliers avec les services de l'État. D'une manière générale, le Département observe qu'il n'y a pas de refus de titres de séjour.

Sur l'ensemble de la période 2014-2018, le coût total resté à la charge du Département pour la mise à l'abri, l'évaluation et la prise en charge des MNA s'élève à environ 19,6 M€ (dont 0,9 M€ pour l'évaluation et la mise à l'abri, 16,9 M€ pour la prise en charge avant 18 ans et 1,9 M€ pour la prise en charge après la majorité). Le coût brut de cette prise en charge s'est quant à lui établi à 22,6 M€.

Il ressort de ces informations que le coût engendré par l'évaluation et la prise en charge des MNA représentait en 2018 environ 18 % des dépenses d'intervention de la protection de l'enfance dans le département de la Haute-Vienne contre 7 % en 2014 et 11 % en 2016 et près de 2 % des dépenses de fonctionnement totales du Département.

Les dépenses liées aux MNA ont presque triplé sur la période alors que celles de l'ASE, sans prendre en compte les MNA, ont diminué de 4 %. Ces données montrent que la relative stabilité du budget général de l'ASE a été obtenue par diverses mesures de gestion dont certaines destinées en partie à compenser l'augmentation des dépenses liées aux MNA. Ces nouvelles dépenses ont été de fait financées par redéploiement à hauteur de 70 % par le budget général et de 30 % par le budget de l'ASE sur lequel des efforts de gestion ont été réalisés, notamment au sein du foyer départemental de l'enfance (CDEF).

#### RECOMMANDATIONS

**Recommandation n° 1**: Articuler le schéma départemental de l'enfance avec les autres outils de planification du secteur social et médico-social conformément à l'article L. 312-4 du CASF.

**Recommandation n° 2**: Procéder systématiquement à la formation du personnel de l'ASE agissant par délégation du président du conseil départemental conformément à l'article D. 226-1-1 du CASF.

Recommandation  $n^{\circ}$  3 : Conclure une convention avec le tribunal judiciaire prévoyant des rencontres régulières et des échanges d'informations entre l'aide sociale à l'enfance et les services judiciaires.

**Recommandation n° 4**: Conclure, conformément au schéma départemental de l'enfance et de la famille, une convention cadre avec l'éducation nationale permettant notamment de suivre le taux de scolarisation des enfants accueillis ou accompagnés par l'aide sociale à l'enfance.

**Recommandation n° 5** : Établir, comme le permet le CASF, une nomenclature des dépenses des LVA et conclure des conventions triennales de prise en charge déterminant les conditions d'exercice des prestations.

**Recommandation n° 6**: Préciser, dans les bulletins de paie, les éléments (nombre d'enfants, de jours, sujétions particulières) permettant d'assurer la liquidation de la rémunération des assistants familiaux.

**Recommandation n° 7**: Mettre en œuvre un véritable contrôle des structures d'accueil et des assistants familiaux (gestion, finances, qualité de la prise en charge) sur la base d'un plan annuel complété de contrôles inopinés.

**Recommandation n° 8**: Procéder à la publicité et la mise en concurrence des prestations hôtelières utilisées par le département pour la prise en charge des mineurs non accompagnés en application de l'article  $L.\ 2124-1$  du code de la commande publique.

# **INTRODUCTION**

Le département de la Haute-Vienne, situé au centre de la France et au Nord-Est de la région Nouvelle-Aquitaine, est le plus petit département de la région après le Lot-et-Garonne.

La Haute-Vienne se caractérise par une forte dichotomie territoriale, démographique et économique entre l'aire urbaine de Limoges, rassemblant plus de 283 557 habitants en 2016, selon l'Insee, et trois quarts de la population départementale et le reste du département, agricole et rural.

La population haut-viennoise est légèrement plus âgée que celle de la Nouvelle-Aquitaine : 43,3 ans en moyenne contre 42,9 dans la région (chiffres Insee 2016). La structure par âge de la population reflète cette situation : la part des moins de 20 ans est inférieure à la moyenne régionale (21,8 % contre 22,2 %) et celle des plus de 60 ans sensiblement plus élevée (29,3 % contre 28,6 %). La part des familles monoparentales représentait 8,3 % des ménages en 2016, en augmentation par rapport à 2011 (7,4 %). L'activité économique du département est plutôt tournée vers la satisfaction des besoins de ses habitants (économie présentielle). L'emploi se caractérise par une part importante d'agents publics (26,7 % de l'emploi total au 31 décembre 2013 contre 21,9 % dans la région).

Un peu moins d'un jeune de moins de 30 ans sur trois (28,7 %) est en situation de pauvreté, taux nettement supérieur à la moyenne régionale (23,1 %). Les prestations sociales constituaient 5,9 % du revenu disponible des ménages en 2016 contre 5,3 % au niveau régional.

La présidence du conseil départemental est assurée par M. Jean-Claude LEBLOIS, élu le 2 avril 2015, assisté de dix vice-présidents. Mme Gülsen YILDRIM est vice-présidente en charge de la solidarité, de l'enfance et de la famille. La présidence du conseil départemental était auparavant assurée par Mme Marie-Françoise PEROL-DUMONT, sénatrice de la Haute-Vienne.

Selon le compte administratif pour l'année 2018, le Département disposait de 493 M€ de recettes réelles de fonctionnement et d'investissement dont 115 M€ de recettes fiscales directes. Le montant des dépenses réelles de fonctionnement inscrites pour les compétences relatives à l'enfance et à la famille s'établit à 39 M€ soit 9,5 % des charges de fonctionnement totales.

La politique de protection de l'enfance est structurée par un schéma départemental de l'enfance couvrant la période 2019-2023. Les services de l'ASE ont suivi 3 011 enfants en 2018 (2 696 en 2014) et accueilli 1 285 enfants ou adolescents placés (1 021 en 2014). Le nombre de mineurs non accompagnés pris en charge est quant à lui passé de 41 à 154 sur la même période.

Le contrôle du département de la Haute-Vienne à compter de 2014 a été effectué dans le cadre du programme 2019 de la chambre régionale des comptes en application des articles L. 211-3, L. 211-5, L. 211-5 et R. 243-4 du code des juridictions financières. Ce contrôle thématique portant exclusivement sur la gestion de l'aide sociale à l'enfance et la prise en charge des mineurs non accompagnés s'inscrit dans le cadre d'une enquête commune à la Cour et aux chambres régionales des comptes.

L'ouverture du contrôle a été notifiée à M. Jean-Claude LEBLOIS, en sa qualité d'ordonnateur, et à Mme Marie-Françoise PEROL-DUMONT, ancienne ordonnatrice, par lettre du président de la chambre régionale des comptes en date du 5 mars 2019.

Un entretien de début de contrôle s'est tenu avec l'ordonnateur le 9 mai 2019 et avec l'ancienne ordonnatrice le 13 juin.

L'entretien préalable prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 5 septembre avec le président en fonctions et le 18 juillet avec sa prédécesseure.

Lors de la séance du 30 octobre 2019, la chambre régionale des comptes a arrêté ses observations provisoires.

Celles-ci ont été notifiées le 27 janvier 2020 à l'ordonnateur en fonctions et à sa prédécesseure qui en ont accusé réception respectivement les 30 et 28 janvier 2020. L'ordonnateur en fonctions a répondu aux observations provisoires par lettre du 25 mars 2020, enregistré au greffe de la chambre régionale des comptes le même jour. L'ancienne ordonnatrice a indiqué, par courriel du 18 mai 2020, qu'elle n'apporterait pas de réponse à ces observations provisoires.

Par ailleurs, un extrait a été notifié au président de l'association limousine de sauvegarde de l'enfance à l'adulte (ALSEA) qui en a accusé réception le 29 janvier 2020. Celui-ci a répondu aux observations provisoires par lettre du 3 février 2020 enregistrée au greffe le même jour.

Des communications administratives ont également été adressées au Préfet de la Haute-Vienne, au Procureur de la République, au président du tribunal judiciaire de Limoges, au directeur général de l'agence régionale de la santé de Nouvelle-Aquitaine, au directeur général de l'agence régionale de la jeunesse et au recteur de Limoges. Le directeur général de l'agence régionale de la santé de Nouvelle-Aquitaine ainsi que le directeur de la protection judiciaire de la jeunesse de la Haute-Vienne ont répondu aux communications administratives qui leur ont été adressées par lettres respectives du 18 février et du 3 juin 2020, enregistrées au greffe les 27 février et 16 juin 2020.

Lors de sa séance du 25 juin 2020, la chambre régionale des comptes a arrêté les observations définitives portées au présent rapport.

# 1 LA STRATEGIE ET L'ORGANISATION DU DEPARTEMENT

# 1.1 La stratégie et l'organisation du Département

Selon le département de la Haute-Vienne, la mise en œuvre de la compétence de l'aide sociale à l'enfance est confrontée, depuis plusieurs années, à plusieurs évolutions structurelles, de nature légale et sociale :

- l'augmentation, depuis 2016, du nombre de mesures, soit de placement (administratif ou judiciaire) soit d'accompagnement à domicile (AED ou AEMO), a contraint le département à créer de nouvelles places et à renforcer les équipes de l'ASE;
- la prise en charge d'un nouveau public, les mineurs non accompagnés (MNA) en augmentation constante depuis 2013 ;
- les situations individuelles des mineurs confiés sont de plus en plus complexes et relèvent de domaines de compétence divers : santé mentale, soins, handicap, délinquance et protection de l'enfance ; ces mineurs ont été confrontés à de multiples traumatismes et leurs parcours se singularisent par des ruptures fréquentes, tant dans le cadre des structures de la protection de l'enfance que du handicap (ITEP ou IME) ; la saturation des capacités d'accueil en pédopsychiatrie conduit le département à devoir assumer la prise en charge des cas les plus difficiles qui ne relèvent pas nécessairement de sa compétence ;
- la prise en charge d'adolescents à un âge de plus en plus avancé (plus de 15 ans) sans repères ni cadre éducatif et qui ne sont pas partie prenante de leur prise en charge ;
- l'adaptation de l'offre d'accueil est le corollaire des nouvelles problématiques de prise en charge : l'accompagnement des jeunes doit être renforcé ou individualisé lorsqu'ils présentent des difficultés particulières.

Parmi les différents dispositifs d'accueil proposés, les assistants familiaux constituent la première modalité de placement. Or, depuis plusieurs années, la collectivité constate un vieillissement de l'âge moyen des professionnels ce qui entraîne de nombreux départs à la retraite, malgré les difficultés de recrutement.

Compte tenu de ces enjeux et évolutions, le Département a fixé les objectifs suivants pour la politique de protection de l'enfance dans son schéma départemental pour l'enfance 2019-2023 :

- « améliorer la gouvernance par une plus grande mobilisation conjointe de l'ensemble des acteurs de la protection de l'enfance (mieux communiquer, consolider le partenariat avec l'éducation nationale...);
- poursuivre l'optimisation des actions en prévention et en protection de l'enfance (mieux communiquer avec les parents, concevoir une intervention préventive renforcée à domicile...);
- développer et systématiser la notion de parcours (parcours médical, coffre-fort numérique pour y conserver les données des enfants...);
- adapter et diversifier l'offre d'accueil (mieux accompagner les familles d'accueil, développer l'initiative des familles solidaires...) ».

Conformément à la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016, le département a déployé les trois volets prévus par cette loi, en améliorant la gouvernance de la protection de l'enfance (mise en place d'un observatoire départemental, nomination d'un médecin référent), en sécurisant le parcours de l'enfant (meilleure collaboration avec le parquet, entretien préalable à la sortie de l'ASE un an avant la majorité de l'enfant) et en adaptant le statut de l'enfant placé sur le long terme.

#### 1.1.1 La situation du territoire

Le département présente un taux de mesures d'aide sociale à l'enfance, défini comme le nombre de mesures d'ASE constaté sur une année pour 100 habitants de moins de 20 ans, de 2 ce qui le place dans la moyenne nationale (45ème département sur ce critère). Pour autant, le nombre de places en établissements d'aide sociale à l'enfance (MECS) y est inférieur à la moyenne nationale (3,4 places pour 1 000 jeunes de zéro à vingt ans contre 4 places en moyenne au niveau national). Cette comparaison ne traduit pas nécessairement l'existence d'une offre d'accueil inférieure aux demandes. Elle peut s'expliquer par le recours privilégié aux assistants familiaux plutôt qu'aux placements en établissements.

Tableau n° 1 : Comparaisons nationales d'indicateurs relatifs à l'aide sociale à l'enfance

Nombre de places en établissements d'aide sociale à Au 31 décembre 2016 l'enfance		Mesures d'ASE (mesures de placements et actions éducatives) En % des 0- 20 ans		Part des actions éducatives à domicile dans l'ensemble des actions éducatives		Part des placements directs dans les mesures de placement		
	pour 1000 jeunes de 0 à 20 ans	Rang	en %	Rang	en %	Rang	en %	Rang
87 Haute-Vienne	3,4	72	2,0	45	29,1	40	18,3	93
F France, hors Mayotte	4,0*		2,0		31,4	·	9,4	

Sources: DREES, Enquête Aide sociale; Insee, estimations provisoires de population au 01/01/2017 pour les trois derniers indicateurs.

NB: \* Mayotte compris

Les services de l'ASE ont suivi 3 011 enfants en 2018 pour des prises en charge détaillées dans le tableau *infra*.

Tableau n° 2 : Enfants suivis par le département de la Haute-Vienne entre 2014 et 2018

En nombre d'enfants

	2014	2015	2016	2017	2018
Actions éducatives en milieu ouvert (décision judiciaire)	1 041	704	1 029	996	999
Actions Éducatives à domicile	387	438	470	496	523
Placements en Accueil familial					
Placements en établissements	1 021	1 083	1 047	1 104	1 285
Lieux de vie et d'accueil					
Tiers dignes de confiance	71	78	90	84	84
Contrat Jeunes majeurs	139	126	106	83	105
Accueils mère enfant	37	47	33	30	15
Total	2 696	2 476	2 775	2 793	3 011

Source : département de la Haute-Vienne

L'aide sociale à l'enfance représentait un budget d'intervention (hors masse salariale des agents non affectés à l'accueil des mineurs placés) de 36,5 M€ à fin 2018, soit 9,5 % des dépenses du département et 17,6 % des aides sociales. Les dépenses consacrées aux mesures de placement sont réparties de manière équilibrée entre les assistants familiaux et les établissements alors qu'au plan national, le placement en établissement représente plus de 55 % des mesures de placement. La surreprésentation de l'accueil familial en Haute-Vienne (62 % des placements) par rapport à la moyenne nationale (47 %) explique en partie la modération des coûts relevés, celui-ci étant moins onéreux que les autres types d'accueil.

Tableau n° 3 : Nombre de mesures de protection de l'enfance entre 2014 et 2018 au 31 décembre

En nombre de mesures

	En nombre de mesu					
	2014	2015	2016	2017	2018	
Actions éducatives en milieu ouvert	698	688	669	643	737	
Actions Éducatives à domicile	235	286	273	328	304	
Total mesures éducatives	933	974	942	971	1041	
Accueil familial et CPFS	544	515	517	510	490	
CDEF - MECS	26	24	25	20	22	
MECS et autres établissements FJT et Hôtels	96	110	119	158	230	
Lieux de vie	32	33	32	48	51	
CDEF Accueil d'urgence	29	24	33	32	33	
Accueil mère enfants mineurs	14	15	13	9	7	
Autre -TDC- Familles solidaires	52	64	70	60	64	
Total placements	793	785	809	837	897	
<u>Total mesures ASE</u>	<u>1726</u>	<u>1759</u>	<u>1751</u>	<u>1808</u>	<u>1938</u>	
Part des placements	46%	45%	46%	<u>46%</u>	46%	
Part des familles d'accueil	<u>69%</u>	<u>66%</u>	64%	<u>61%</u>	<u>55%</u>	

Source : département de la Haute-Vienne

S'agissant du recueil et du traitement des informations préoccupantes, les services de l'aide sociale à l'enfance ont engagé 1 145 procédures à la réception d'informations concernant 1 127 enfants lors de l'année 2018.

Tableau n° 4: Informations traitées entre 2014 et 2018

En nombre d'informations

Traitements des informations	2014	2015	2016	2017	2018
Enfants	996	1098	1038	1255	1127
Procédures engagées après la réception	1161	1176	1162	1276	1145
Informations préoccupantes	712	819	814	919	800

Source : département de la Haute-Vienne

#### 1.1.2 La stratégie et les priorités fixées par le Département

L'article L. 312-5 du code de l'action sociale et des familles (CASF) prévoit que le président du conseil départemental élabore un schéma d'organisation sociale et médico-sociale sur la politique de protection de l'enfance.

Pour l'élaboration de son schéma départemental de l'enfance et de la famille (SDEF) 2013-2017, le Département avait fait appel à un cabinet de conseil. Son bilan a été réalisé au travers des trois démarches suivantes :

- l'évaluation des actions par les services de la direction du pôle solidarité enfance ;
- l'envoi d'un questionnaire aux partenaires de la protection de l'enfance réalisé par un laboratoire de l'université de Limoges ;
- la réalisation d'entretiens avec les structures d'accueil visant à améliorer la connaissance des publics.

L'observatoire départemental de la protection de l'enfance (ODPE) a accompagné, en 2014, la restitution des groupes de travail dans les trois démarches exposées *supra*. Sur les 32 actions entreprises, 3 n'ont pas été engagées. Les 29 autres actions étaient engagées à des stades plus ou moins avancés ou ont été mises en œuvre avant l'entrée en vigueur du nouveau schéma.

La préparation du SDEF 2019-2023 s'est appuyée sur les conclusions du précédent schéma et sur différents ateliers. À l'issue de ces travaux, le comité de pilotage du schéma et l'ODPE ont formulé des avis à l'attention du président. Le conseil départemental a adopté le schéma en juin 2019 et trois axes ont été retenus comme orientations principales de la politique de protection de l'enfance : améliorer la gouvernance, optimiser les interventions en prévention et en protection et développer la notion de parcours.

#### Tableau n° 5: Les trois axes et les 25 fiches actions du SDEF 2019 – 2023

#### AXE 1 : AMELIORER LA GOUVERNANCE

Communiquer sur l'action du Département à destination de nos partenaires

Organiser la mission de médecin référent en protection de l'enfance

Consolider les partenariats existants avec l'Education nationale

Identifier la complémentarité d'intervention autour de la prise en charge de la santé mentale

Optimiser l'articulation des interventions dans le cadre des informations préoccupantes

Réaliser des études longitudinales sur les parcours et problématiques des jeunes bénéficiaires d'une mesure

Développer des actions de formation transversales

#### Axe 2: OPTIMISER LES INTERVENTIONS EN PREVENTION ET EN PROTECTION

Construire un protocole interinstitutionnel et associatif pour mettre en place des actions de prévention

Sensibiliser et mieux communiquer pour une meilleure implication des familles

Améliorer la connaissance des mesures préventives mobilisables par les familles

Amplifier la mobilisation des détenteurs de l'autorité parentale

Développer les outils méthodologiques d'évaluation en protection de l'enfance

Concevoir une intervention préventive renforcée au domicile de soutien à la parentalité en lien avec le CDEF

Développer des ateliers de guidance parentale selon la discipline positive

Diversifier l'offre d'accompagnement à travers la création d'un centre parental au CDEF

Créer un réseau de parrainage de proximité et de familles solidaires

Identifier les ressources dans le domaine de l'interculturalité et mutualiser les connaissances

#### Axe 3: DEVELOPPER LA NOTION DE PARCOURS

Concevoir le PPE dans un objectif de construction commune

Renforcer l'accompagnement des familles d'accueil

Structurer l'accompagnement des jeunes confiés à l'ASE vers l'autonomie et prévenir les sorties sèches

Mettre à disposition des mineurs placés un coffre-fort numérique

Développer une structure d'accueil pour les mineurs aux difficultés multiples

Évaluer et consolider le suivi médical régulier des enfants confiés à l'ASE

Favoriser l'insertion des MNA dans le domaine de la santé et de l'insertion professionnelle

Assurer une meilleure sécurité des mineurs en fugue

Source : SDEF du département de la Haute-Vienne

# 1.1.3 L'articulation avec les dispositifs connexes

L'aide sociale à l'enfance n'est pas une politique sociale indépendante des autres actions menées par les départements dans le champ social. L'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant insiste sur la nécessité de promouvoir la convergence des politiques menées au niveau local. Les actions de prévention envers les parents et leurs enfants, l'organisation du repérage et du traitement des situations de danger ainsi que la prise en compte des difficultés auxquelles les parents peuvent être confrontés dans l'exercice de leurs responsabilités éducatives peuvent être couvertes par d'autres politiques sociales comme la protection maternelle et infantile, l'insertion ou l'aide aux personnes handicapées.

Il apparaît en l'espèce que le schéma départemental de protection de l'enfance (2019-2023) n'est pas articulé avec les autres outils de planification stratégique du secteur social et médico-social. Des actions ponctuelles entrant dans le champ du handicap sont menées pour accompagner des parents porteurs de handicap mais, de manière générale, les services en charge des autres politiques sociales ne sont pas associés à la mise en œuvre des objectifs du schéma départemental.

Il est donc nécessaire, pour permettre une meilleure convergence et transversalité des politiques sociales prévue par l'article L. 312-4 du CASF, que le Département articule le prochain schéma départemental de l'enfance avec les autres documents de planification du secteur social et médico-social (handicap, insertion notamment).

En réponse, l'ordonnateur considère que le SDEF 2019-2023 s'inscrit dans une démarche partenariale et de cohérence d'objectifs avec les autres schémas départementaux et avec les partenaires institutionnels de la prévention et de la protection de l'enfant.

Il ajoute que la protection de l'enfance concourt à l'élaboration des schémas relatifs à l'autonomie et au handicap et a pour but de converger avec les politiques départementales en matière d'insertion sociale et professionnelle.

L'ordonnateur reconnaît toutefois que la formalisation de la dynamique transversale existante pour l'élaboration et la cohérence des schémas départementaux (PA/PH, Insertion) pourrait être améliorée dans le cadre de fiches spécifiques intégrées à tous les schémas directeurs de l'institution.

Recommandation n° 1 : Articuler le schéma départemental de l'enfance avec les autres outils de planification du secteur social et médico-social conformément à l'article L. 312-4 du CASF.

# 1.2 Les services départementaux de l'aide sociale à l'enfance

Des commissions ont été instituées, au sein du conseil départemental, pour préparer les dossiers abordés en séances plénières. Mme Gülsen YILDIRIM, 5ème vice-présidente du conseil départemental, préside la commission en charge des politiques de l'enfance, la famille et des solidarités.

Une délégation de signature a été accordée par le président du conseil départemental aux cadres de la protection de l'enfance et aux cadres territoriaux. Le président a attribué une délégation générale, hors arrêtés de nomination et de cessation de fonctions des agents et des rapports soumis à l'assemblée générale ou à la commission permanente, à son directeur général des services et aux directeurs généraux adjoints.

Concernant les actes et documents relevant du pôle solidarité enfance, la directrice a reçu une délégation générale à l'exclusion des actes à caractère réglementaire.

Des délégations plus restreintes, pour des montants inférieurs à 15 000 €, et dans la limites de leurs attributions, sont également accordées :

- à la cheffe de service des affaires financières ;
- au médecin et directrice « santé parentalité et petite enfance » ;
- à la directrice de la prévention et de la protection de l'enfance. La directrice peut être suppléée en son absence et pour des montants inférieurs à 1 000 € par l'un des quatre chefs de service :
- au directeur du CDEF et, en cas d'absence, à l'attachée d'administration hospitalière dans la limite de 5 000 €.

Les six cadres socioéducatifs du CDEF disposent d'une délégation limitée mais essentielle dans l'exercice de leurs fonctions concernant l'attribution d'argent de poche, de vêture, d'avances pour les mères ou des frais de transport.

La formation initiale pour les cadres agissant par délégation du président du conseil départemental (article D. 226-1-1 CASF) n'a pas été systématiquement dispensée, dans la mesure où les professionnels intervenant en matière de protection de l'enfance étaient pour la plupart en fonctions avant 2008. Selon le département, cette formation aurait en revanche été mise en œuvre pour les professionnels nouvellement intégrés dans la collectivité et qui n'intervenaient pas auparavant en protection de l'enfance.

Pourtant, l'article 2 du décret n° 2008-774 du 30 juillet 2008 n'exonère pas les professionnels qui étaient en fonctions avant 2008 de la formation prévue à l'article D. 226-1-1 du CASF mais autorise son aménagement. En réponse, l'ordonnateur a produit le plan de formation courant de 2020 à 2022 attestant que ces formations sont d'ores et déjà programmées pour cette période. Toutefois, la chambre régionale des comptes constate que le volume horaire des formations inscrites audit plan, en l'occurrence 200 heures, est inférieur au volume horaire minimal de formation obligatoire fixé à 240 heures par l'article D. 226-1-1 précité.

Recommandation n° 2 : Procéder systématiquement à la formation du personnel de l'ASE agissant par délégation du président du conseil départemental conformément à l'article D. 226-1-1 du CASF.

# 1.2.1 Le pilotage et l'organisation

La protection de l'enfance est pilotée par le pôle solidarité enfance (PSE) en charge de trois missions : l'ASE, la protection maternelle et infantile (PMI) et l'action sociale généraliste (AS), en collaboration avec le centre départemental de l'enfance et de la famille (CDEF).

L'accueil d'urgence est la mission principale du CDEF. Le budget de cette structure qui ne jouit pas de la personnalité morale constitue un budget annexe du Département. Son directeur dispose d'une certaine autonomie puisqu'il relève, en tant que directeur d'établissement social et médico-social, du centre national de gestion (CNG). Pour cette raison, le CDEF est placé hiérarchiquement aux côtés de la directrice du pôle solidarité enfance.

Le PSE est rattaché à la direction générale adjointe des solidarités humaines chargée de la mise en œuvre des compétences sociales.

Au sein du pôle solidarité enfance, une direction de la prévention et de la protection de l'enfance (PPE) est effectivement chargée de l'aide sociale à l'enfance. Cette direction est constituée de trois services : la gestion de l'accueil et de l'accompagnement (GAA), le statut de l'enfant confié et la cellule départementale des informations préoccupantes (CDIP).

Ces trois services ont notamment pour fonction de :

- contribuer à la définition des objectifs de la politique départementale ;
- décliner les orientations définies par la politique départementale et harmoniser les pratiques territoriales ;
- assurer l'admission des mineurs et majeurs relevant de l'aide sociale à l'enfance ;
- sécuriser et veiller à la stabilité du parcours des mineurs confiés ;
- organiser, adapter et contrôler l'offre d'accueil et d'accompagnement ;
- pourvoir aux besoins fondamentaux des mineurs confiés ;
- recueillir et évaluer les informations préoccupantes ;
- gérer les assistants familiaux tout au long de leur carrière (paye, formation...).

La structure de la direction a plusieurs fois évolué au cours des dernières années, outre la transformation d'un poste de cadre technique en poste d'adjoint au directeur PPE pour gérer l'interface avec les territoires pour les situations complexes (2018), par la création :

- d'un dispositif de visites accompagnées (2014);
- de deux postes de référents MNA (2016);
- d'un référent jeune majeur (2014) ;
- d'un poste de contrôle des lieux d'accueil (2014).

Un projet de service est actuellement en cours de préparation et devrait être finalisé et adopté en 2020.

L'accompagnement des familles et des enfants dans le cadre de la prévention comme de la protection est assuré, en proximité, par une équipe pluridisciplinaire au sein des maisons du département (MDD). Comme pour les missions de la protection maternelle et infantile, la prise en charge et le suivi des enfants admis à l'ASE ou accompagnés sont confiés à des éducateurs sur le terrain.

L'organisation des services de l'ASE au sein du département répond aux spécificités de la politique de protection de l'enfance : conception et supervision de la politique au niveau central - un suivi des enfants territorialisé – un foyer départemental de l'enfance chargé de l'accueil d'urgence et de la construction des parcours lors du « primo accueil » des enfants.

# 1.2.2 Les moyens humains et techniques dédiés à l'aide sociale à l'enfance

La politique de protection de l'enfance mobilisait, en 2018, 457,4 agents en équivalents temps plein (ETP) au sein du Département, dont 200 assistants familiaux et 154,4 ETP au CDEF. La masse salariale, y compris celle des assistants familiaux, représente une dépense de 20 M€ en 2018, un montant équivalent à 2014.

Tableau n° 6 : Évolution des composantes de la masse salariale de la protection de l'enfance

En €

	2014	2015	2016	2017	2018
Masse Salariale agents du département	4 004 519 €	3 904 843 €	3 964 513 €	3 939 592 €	4 194 839 €
Masse Salariale CDEF	6 513 749 €	6 144 168 €	6 096 277 €	6 121 634 €	6 186 114 €
Masse Salariale assistants familiaux	10 245 983 €	9 892 328 €	9 471 138 €	9 336 950 €	9 928 097 €
TOTAL masse salariale	20 764 251 €	19 941 339 €	19 531 928 €	19 398 176 €	20 309 050 €

Source : département de la Haute-Vienne

Pour avoir une vision complète du nombre d'intervenants, il convient de prendre en compte environ cent assistants familiaux de statut privé, salariés de l'association limousine de sauvegarde de l'enfant à l'adulte (ALSEA), non comptabilisés dans les effectifs du département. L'association est rémunérée comme prestataire et financée par le département.

Tableau n° 7: Effectifs de l'aide sociale à l'enfance entre 2014 et 2018

En équivalents temps plein

En equivaients temps p									
Effectifs en ETP au 31 12	2014	2015	2016	2017	2018				
Missions de pilotage protection de l'enfance									
Direction	1	1	1	1	1				
ODPE	1	1	1	1	1				
Gestion / service support	3	3	3	4	4				
Sous total :	5	5	5	6	6				
		Service ASI	Ξ						
Gestion administrative HDD	11	11	11	10	10				
Gestion administrative MDD	15	15	15	15	15				
CRIP	1,5	1,5	1,5	2	2				
Cadres techniques en HDD	5	5	5	5	5				
Cadres MDD	7	7	7	7	7				
Psychologue ASE	4,5	4,5	4,5	5	5				
Sous total :	44	44	44	44	44				
	Accueil/acco	mpagnement e	n gestion direc	te					
Assistants familiaux	220	210	198	199	200				
TS en charge des AED AEMO	26	26	26	26	26				
Effectif CDEF	152	153,7	151,6	150,3	154,4				
Autres HDD (TS en HDD) et MDD (référents PF)	24	24	24	27	27				
Sous total :	422	413,7	399,6	402,3	407,4				
TOTAL effectifs	471	462,7	448,6	452,3	457,4				
Masse Salariale agents CD	4 004 519 €	3 904 843 €	3 964 513 €	3 939 592 €	4 194 839 €				

Source : département de la Haute-Vienne

L'évolution des effectifs de la protection de l'enfance entre 2014 et 2018 s'est faite en deux phases. Entre 2014 et 2016, le nombre d'agents a baissé significativement, de 471 à 448,6 ETP. La population des assistants familiaux est à l'origine de cette variation (moins 22 ETP en trois ans). La tendance s'est ensuite légèrement estompée avec le recrutement de trois agents en maison du département et trois agents au CDEF pour le suivi des MNA. Les effectifs des fonctions de direction et des services centraux n'ont pas évolué depuis 2014.

Conformément à l'exigence posée par l'article L. 221-2 du CASF, le service de l'aide sociale à l'enfance du Département dispose d'un médecin référent. Le médecin de la PMI est chargé des missions définies par le décret n° 2016-1503 du 7 novembre 2016 relatif au médecin référent « protection de l'enfance » pris en application de l'article L. 221-2 du CASF. Les différentes procédures sur le repérage des enfants en danger, l'articulation avec la cellule de recueil des informations préoccupantes, le partage des connaissances avec les différents intervenants dans le parcours de l'enfant sont regroupés dans un document de synthèse sur le suivi médical des enfants confiés.

Tableau n° 8 : L'aide sociale à l'enfance entre 2014 et 2018, en part des effectifs du Département

En ETP et en %

					11 0101170
	2014	2015	2016	2017	2018
Total effectifs du Département	1531,77	1521,26	1515,8	1462,72	1470,04
Total effectifs du Département - solidarité*	500,09	495,09	496,69	483,18	482,59
Total effectifs ASE (hors ass fam)	251	252,7	250,6	253,3	257,4
Part des effectifs ASE / total effectifs (hors ass fam)	16 %	17 %	17 %	17 %	18 %

\*Pôles PEI, PAPH, PSE + MDD-services sociaux

Source : département de la Haute-Vienne

#### 1.2.2.1 La formation des intervenants à la protection de l'enfance

Le département est doté d'un plan pluriannuel de formation pour l'ensemble de ses agents qui contient des projets de formations collectives par thématiques. Concernant la thématique « solidarité enfance » trois modules sont proposés : « cycle de l'attachement », atelier « la laïcité et le travail social » et des « études de cas par groupes professionnels ». Le groupe thématique « social, santé : enfance » propose des journées spécifiques à destination des travailleurs sociaux, comme la « protection de l'enfance et de l'adolescence » ; l'« accueil de l'enfance et de l'adolescence » ou l'« animation enfance, jeunesse ».

Une fiche action de l'actuel schéma départemental de l'enfance et de la famille concerne le développement des actions de formation inter-institutionnelle (action  $n^{\circ}7$ , axe  $n^{\circ}1$ ) pour :

- identifier les besoins et les thématiques prioritaires de formation ;
- organiser des formations interinstitutionnelles ;
- réaliser un bilan des actions de formation engagées par chaque acteur ou de manière collaborative.

#### 1.2.2.2 Les systèmes d'information

La protection de l'enfance est dotée du logiciel métier « IODAS » qui permet de gérer les mesures, le statut de l'enfant et les assistants familiaux de manière dématérialisée.

Le seul progiciel interfacé avec IODAS est MULTIGEST, un outil de gestion électronique des documents (GED) qui permet de stocker l'ensemble des informations numérisées en les reliant à l'identifiant IODAS concerné. La rémunération des assistants familiaux est gérée sur IODAS et CIVITAS, les études statistiques sont réalisées grâce à BI4

INFO VIEW. Le budget est suivi dans ASTRE et la tarification des établissements ou service sociaux et médico-sociaux (ESSMS) sur INFO DB.

S'agissant des obligations relatives au RGPD, le Département a nommé un délégué à la protection des données (DPO) en mai 2018. À l'automne 2018, un deuxième cadre a été désigné comme « relais RGPD » pour les traitements du domaine social et médico-social. Le respect des finalités déterminées, la minimisation des données collectées et les durées de conservation font, selon le Département, l'objet d'une vigilance particulière. Les cadres et les agents du secteur social et médico-social ont été sensibilisés au RGPD en 2018, les assistants familiaux en 2019. Des fiches procédures sont en cours de rédaction, notamment concernant la gestion des droits et la gestion d'une éventuelle violation de données. Enfin, une politique de sécurité des systèmes d'information a été mise en place début 2019, dans un cadre déjà sécurisé : l'accès aux applications se fait par un identifiant et un mot de passe complexes, des droits strictement définis sont attribués en fonction des profils et des habilitations.

Les dossiers des bénéficiaires de l'ASE sont dématérialisés depuis 2015 à l'appui du progiciel MULTIGEST qui a accompagné le processus de numérisation des dossiers de l'ASE. Les dossiers sont accessibles selon les habilitations délivrées. Cet archivage numérique est conforme à l'autorisation de traitement de ce type de données (délibération n° 2013-372 du 28 novembre 2013 de la CNIL).

Durant les années où un mineur est confié à l'ASE, le Département peut accumuler de nombreuses informations sur sa situation. Du premier courrier constituant une information préoccupante jusqu'à la sortie du dispositif, il conserve de nombreuses pièces qu'il doit détruire dans un délai « de deux ans à compter du dernier contact avec la personne ayant fait l'objet de ce suivi<sup>1</sup> ».

La numérisation des dossiers de l'ASE constitue une bonne initiative et une bonne pratique en ce qu'elle permet un suivi plus fiable du parcours des jeunes partagés par les agents de la protection de l'enfance au siège des services départementaux et dans les antennes territoriales.

# 1.2.3 Le dispositif de suivi et d'évaluation de la politique de l'aide sociale à l'enfance

#### 1.2.3.1 Les outils et procédures de suivi et d'évaluation

Les procédures et logigrammes sont préparés par différentes instances de décisions du Département en matière de protection de l'enfance. Il en existe sept au total dont certaines sont pluri-professionnelles et/ou institutionnelles :

- la commission centrale d'admission ;
- l'instance Départementale d'orientation (IDO) dont le travail s'appuie sur des fiches détaillées :
- la commission d'examen du statut de l'enfant confié ;
- la commission d'attribution d'indemnités de sujétion ;

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Article 4 de la délibération n° 2016-095 du 14 avril 2016 portant autorisation unique de traitement de données à caractère personnel mis en œuvre dans le cadre de l'accueil, l'orientation, l'accompagnement et le suivi social des personnes.

- la commission des mineurs aux difficultés multiples ;
- la commission d'admission « jeune majeur » ;
- la commission d'agrément « adoption ».

Afin d'améliorer les relations de l'aide sociale à l'enfance avec ses partenaires, le Département a engagé le déploiement de contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens. Un premier CPOM avec l'association limousine de sauvegarde de l'enfant à l'adulte (ALSEA) a été signé en mai 2017.

Le Département est invité à généraliser cette initiative.

1.2.3.2 L'observatoire départemental de la protection de l'enfance Le comité de pilotage de l'ODPE a été installé le 4 décembre 2017.

#### Organigramme : Les membres du comité de pilotage de l'ODPE

#### Les membre du COPIL

Sous la présidence de Jean-Claude LEBLOIS, Président du Conseil départemental de la Haute-Vienne

#### Collège des politiques départementales

- La Vice présidente du Conseil départemental
- Le Directeur général adjoint solidarités humaines
- La Directrice du Pôle solidarité enfance
- La Directrice prévention protection de l'enfance
- La Directrice santé parentalité petite enfance
- La Sous-directrice action sociale
- Un Directeur de territoire

#### Collège usagers et établissements

- La Convention nationale des associations de protection de l'enfance (CNAPE)
- L'Union départementale des associations familiales (UDAF)
- La Fédération nationale des Lieux de vie
- L'association des assistants familiaux
- Nexem
- ADPPJ- Reliance
- AEPAPE 87

#### Collège santé et éducation

- L'Inspecteur d'Académie
- Le Directeur de la Cohésion sociale et de la protection des populations
- Le Directeur de la délégation départementale de l'ARS
- Le Directeur de la CAF
- Le Représentant de l'ordre des Médecins
- La Directrice de la MDPH
- Le Représentant de Préfass Limousin ou de l'Université ou du Créhai

#### Collège justice et sécurité

- Le Procureur de la République
- Le Juge aux affaires familiales
- Le Juge des enfants (coordonateur)
- Le Directeur territorial de la PJJ Limousin - Le Représentant de la sécurité publique
- Le Commandant de gendarmerie

Source : département de la Haute-Vienne

Les missions de l'ODPE sont déclinées dans une fiche « missions » et apparaissent conformes au cadre règlementaire :

- collecte et mutualisation des données statistiques départementales sur l'enfance en danger ;
- analyse des données obtenues et formulation d'avis et de propositions sur la mise en œuvre de la politique de protection de l'enfance au plan départemental. L'ODPE a par exemple participé à la définition du schéma départemental de la protection de l'enfance pour la période 2019 2023;
- évalue les actions mises en œuvre en matière de protection de l'enfance ;

- transmet au plan national l'ensemble des données obligatoires recensées par l'ONPE;
- favorise la dynamique partenariale et la cohérence des interventions des acteurs participant à la prévention et/ou à la protection de l'enfance ;
- impulse des études qualitatives sur des problématiques repérées ou des phénomènes émergents.

L'observatoire est doté d'une charte de fonctionnement validée par les partenaires du Département et dispose de moyens propres. Une chargée de mission intervient à temps plein sur cette fonction depuis 2015 (salaire chargé pour la période 2015-2018 : 137 836 €). Un budget de fonctionnement de 30 000 € lui a été attribué en 2017 pour l'organisation de la conférence annuelle et, depuis 2018, pour financer les projets conduits avec l'université de Limoges.

Les premiers travaux de l'ODPE ont porté sur la transmission d'informations entre les acteurs de la protection de l'enfance. Un groupe de travail spécifique s'est constitué afin d'en identifier les modalités. Il est composé du juge des enfants, de la caisse d'allocations familiales (CAF), de l'Education Nationale (EN) et de la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), en complément des services de l'ASE. Selon l'ODPE, la transmission des informations n'est pas encore opérationnelle, la CAF et l'EN devraient prochainement formaliser ce partenariat.

L'ODPE organise depuis 2014 une conférence annuelle à l'attention des professionnels de la protection de l'enfance. Ces conférences se sont structurées autour de la présentation de données issues du Département principalement et d'expériences partenariales voire d'informations sur les évolutions des neurosciences et leur impact sur l'accompagnement des jeunes confiés à l'ASE.

# 2 LES PARTENARIATS

# 2.1 Les partenariats avec l'autorité judiciaire

La protection de l'enfance repose sur un double système, administratif et judiciaire. Le président du conseil départemental, par la voie du service de l'aide sociale à l'enfance, peut mettre en œuvre des mesures de protection administratives avec le consentement des parents ou à leur demande. Lorsqu'un mineur est en situation de danger ou si les conditions de son développement sont gravement compromises, des mesures d'assistance éducative peuvent être ordonnées par le juge des enfants. Dans la plupart des cas, ces mesures sont exécutées et suivies par le service de l'aide sociale à l'enfance du Département.

Les deux principaux acteurs de la protection judiciaire des mineurs sont le juge des enfants (JDE) et le procureur (parquet des mineurs). Le juge aux affaires familiales est également amené à intervenir (autorité parentale et médiation familiale).

Au 31 décembre 2018, le nombre de mesures judiciaires de protection de l'enfance représentait 75 % de l'ensemble des mesures de l'ASE dans le département de la Haute-Vienne. La protection de l'enfance, dans le département comme au niveau national, demeure donc

largement judiciarisée malgré l'objectif fixé par le législateur dès 2007 par la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance. Aussi, compte tenu de ce taux important de mesures judiciaires, il est nécessaire que le Département noue avec l'autorité judiciaire un partenariat efficace tant dans la détection et l'évaluation des informations préoccupantes que dans l'exécution des mesures et l'accompagnement des enfants protégés.

Selon le Département, il existe un partenariat, informel, avec le tribunal judiciaire notamment à travers les réunions de la commission justice des mineurs « réunissant le Département, les autorités judiciaires, l'Education Nationale, la PJJ et les travailleurs sociaux ».

Même si les services judiciaires interviennent directement dans la protection de l'enfance, par le biais de l'observatoire départemental de la protection de l'enfance, le Département reconnait que « l'information sur les places disponibles n'est pas communiquée aux magistrats mais un cadre de l'ASE est présent aux premières audiences et peut proposer aux magistrats les orientations possibles ou prévues ».

Il n'existe donc pas de relations bilatérales formalisées avec l'autorité judiciaire. Le seul document associant les deux parties avec d'autres signataires est le protocole conclu le 17 juin 2009 dans le cadre du recueil des informations préoccupantes. Aucun ordre du jour, ni compte rendu de séance, n'ont pu être fournis lors de l'instruction matérialisant l'application de ce protocole.

Le Département, interrogé à ce sujet, prévoit de le « réviser et d'en faire un des axes du futur SDEF ». Cependant, malgré ces intentions, le SDEF 2019-2023 ne prévoit pas la mise en œuvre d'un partenariat formalisé avec l'autorité judiciaire.

Il n'y a donc pas d'échanges avec les représentants de l'autorité judiciaire pour définir les priorités dans le cadre de l'actuel schéma départemental de protection de l'enfance, notamment sur la structuration et l'évolution de l'offre d'accueil.

Aucune méthodologie, ni critères partagés d'évaluation des situations n'ont été conjointement élaborés, hormis sur la notion de danger. Plus généralement, il n'a pas été mis en place de dispositif commun d'évaluation de la pertinence et de l'efficacité des modalités de placement et d'accueil des enfants faisant l'objet de diverses mesures (AEMO, placements sur décisions du juge des enfants).

Il y a donc lieu de considérer que le partenariat et les échanges d'informations entre les services départementaux et le tribunal judiciaire sont insuffisants et ne permettent pas à ces deux acteurs de premier plan de la protection de l'enfance de s'informer mutuellement des actions mises en œuvre, des difficultés rencontrées dans l'exercice des missions et des réponses à apporter.

Le Département est donc invité à proposer au tribunal judiciaire la signature d'une convention permettant d'asseoir et d'enrichir les rencontres et échanges d'informations nécessaires à la protection de l'enfance.

En réponse, l'ordonnateur indique que si le travail de partenariat n'est pas formalisé dans le cadre d'une convention, il s'inscrit dans une organisation permettant de transmettre les informations utiles au magistrat. Il mentionne ainsi la présence aux premières audiences d'un cadre qui détient les informations concernant les mesures et places disponibles. En cas de projet de placement, l'orientation est anticipée avant la tenue de l'audience. L'ordonnateur évoque également l'échange d'informations sur les mesures dans le cadre du groupe de travail de l'ODPE sur les indicateurs et au sein de la commission justice des mineurs qui se tient deux à

trois fois par an. Enfin, il précise que le tribunal pour enfants n'a pas été en mesure de répondre favorablement à sa demande d'enrichir les indicateurs de la protection de l'enfance dès lors qu'il ne dispose pas de logiciel adapté au sein du tribunal.

Si des actions communes existent entre les deux parties, la chambre régionale des comptes réitère, malgré l'absence d'obligation et eu égard à la sensibilité et la pluralité des matières en cause, sa demande de conventionnement avec l'autorité judiciaire. La juridiction constate d'ailleurs que le SDEF 2019-2023 fixe un objectif de meilleure articulation des interventions dans le cadre des informations préoccupantes.

Recommandation  $n^{\circ} 3$ : Conclure une convention avec le tribunal judiciaire prévoyant des rencontres régulières et des échanges d'informations entre l'aide sociale à l'enfance et les services judiciaires.

# 2.2 Les partenariats avec les autres acteurs

Le Département a signé des conventions avec des acteurs de la santé, du secteur médicosocial et des milieux associatifs. Il a été constaté un manque de suivi des conventions passées par l'aide sociale à l'enfance : les conventions ne sont pas placées dans un dossier physique ou numérique commun et les réunions organisées par le département avec ses partenaires ne font pas l'objet de comptes rendus qui permettent d'en assurer le suivi.

Aussi, malgré des conventions nombreuses mais parfois imprécises dans leurs objectifs, les services du Département n'assurent pas suffisamment le suivi et l'évaluation des actions conventionnées.

En réponse, l'ordonnateur indique que le suivi des conventions est réalisé principalement dans le cadre de leur actualisation même si ce suivi est insuffisamment formalisé. Il ajoute que le référencement de ces actions au sein d'un espace de stockage partagé serait de nature à favoriser leur suivi.

#### 2.2.1 Les partenariats noués dans le secteur médical

Le Département a signé avec les centres hospitaliers des conventions couvrant plusieurs aspects de la prise en charge des mineurs et des jeunes majeurs :

- un protocole a ainsi été signé entre la collectivité et le centre hospitalier « Esquirol » ainsi que d'autres partenaires : l'agence régionale de santé (ARS), la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), l'Education Nationale et la maison départementale des personnes handicapées (MDPH) pour les mineurs aux difficultés multiples ;
- des protocoles associent le Département et les centres hospitaliers pour l'accompagnement des femmes accouchant dans le secret.

Il n'a cependant pas été passé de convention dans les domaines suivants :

- la détection et prise en charge de la maltraitance des mineurs par les unités médicojudiciaires (UMJ) ;
- la planification des naissances, l'éducation familiale et la protection des mineures mères de famille ;
- l'offre d'accueil en matière de pédopsychiatrie au sein du Département.

# 2.2.2 Les partenariats avec la sécurité sociale

Le Département a signé avec la caisse d'allocations familiales (CAF) et la caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) des conventions sur le suivi conjoint des dossiers des jeunes pris en charge par l'ASE et sur le suivi des versements « des allocations familiales et notamment de l'ARS en faveur des enfants placés ».

#### 2.2.3 Les conventions avec les services de l'Etat

Le Département n'a pas passé de convention d'une portée significative avec l'Education Nationale hormis celle sur le signalement des enfants en danger. Il aurait pourtant été judicieux d'intégrer dans cette convention un suivi de la scolarisation des enfants accueillis à l'ASE ainsi que les actions à mettre en œuvre pour lutter contre la déscolarisation, susceptible d'avoir un effet sur les modalités de prise en charge à l'ASE et l'insertion professionnelle des jeunes.

Le Département est donc invité à se rapprocher du rectorat de l'académie de Limoges en s'appuyant sur le SDEF qui prévoit de « consolider les partenariats existants avec l'Education Nationale ».

En réponse, l'ordonnateur a fait état de l'engagement de plusieurs démarches partenariales avec ces services : constitution de plusieurs groupes de travail, le premier devant formuler des propositions d'ordre général pour le premier trimestre 2020, le second en matière de santé scolaire auquel un médecin en santé scolaire est associé; préparation de protocoles intéressants les directeurs d'école primaire ainsi que les travailleurs sociaux. Par ailleurs, il est prévu, conformément au SDEF 2019/2023, d'actualiser le protocole relatif au traitement des informations préoccupantes en vigueur depuis 2009. Enfin, l'ordonnateur fait état de l'activation de partenariats spécifiques en matière d'absentéisme scolaire, de rappels à l'ordre et de formation des nouveaux directeurs d'école sur l'action sociale départementale et les dispositifs de protection de l'enfance. De manière générale, le Département pourrait se conformer à ses propres objectifs fixés au SDEF 2019-2023 en matière de consolidation des partenariats existants avec les services de l'Education Nationale.

Nonobstant ces partenariats d'ores et déjà engagés, la chambre régionale des comptes rappelle qu'un partenariat spécifique doit être instauré afin de mettre en œuvre des actions susceptibles de consolider la lutte contre la déscolarisation des jeunes suivis au titre de l'ASE.

Recommandation n° 4 : Conclure, conformément au schéma départemental de l'enfance et de la famille, une convention cadre avec l'Education Nationale permettant notamment de suivre le taux de scolarisation des enfants accueillis ou accompagnés par l'aide sociale à l'enfance.

# 2.2.4 Les conventions multipartites

Une convention de partenariat relative au fonctionnement de l'institut thérapeutique, éducatif et pédagogique (ITEP) et du service d'éducation spéciale et de soins à domicile (SESSAD) a été signée le 14 juin 2018 par le Département, la MDPH, l'ARS, l'Education Nationale, la CPAM, la CAF, la MSA, et le directeur de l'ITEP et du SESSAD.

Elle concerne la prise en charge des enfants handicapés et vise à « moduler le type d'accueil (internat, externat ou SESSAD) au regard de la situation de l'enfant » sans avoir besoin d'une décision de la commission départementale des personnes handicapées de la Haute-Vienne et « d'éviter et de prévenir les ruptures de parcours ».

#### 2.2.5 Le partenariat avec les associations

Une convention a été conclue avec l'association de groupements éducatifs (AGE) pour créer un dispositif d'accueil de jour pour cinq mineurs en voie de déscolarisation ou de marginalisation. Il n'y a pas de bilan de l'accueil de jour prévu dans l'avenant. La chambre régionale des comptes prend acte de l'engagement de l'ordonnateur concernant la production d'un bilan lors de la demande de renouvellement de l'habilitation et du projet d'établissement.

#### 2.2.6 Les partenariats pour l'accompagnement pour les jeunes majeurs

Aucun partenariat n'a été instauré pour l'accompagnement des jeunes majeurs à l'exception de ceux conclus avec les jeunes majeurs eux-mêmes.

Même si le Département n'a pas conclu de conventions avec les résidences habitatjeune, il a précisé, au cours de l'instruction, que « plusieurs structures peuvent accueillir le jeune majeur : le service Accompagnement vers l'insertion (AJI), le centre départemental de l'enfance et de la famille (CDEF), les services d'autonomie, les places en foyers de jeunes travailleurs (FJT) ou en logement autonome ».

Il n'y a pas de partenariat avec les missions locales à destination des jeunes pris en charge ou suivis par l'ASE et âgés de plus de 16 ans afin de faciliter leur accompagnement vers l'emploi.

# 2.2.7. Les situations des enfants dits « aux difficultés multiples »

Le schéma départemental de l'enfance (SDEF) pour la période 2013-2017 a abordé la problématique des mineurs aux difficultés multiples et plusieurs actions ont été reconduites dans le SDEF 2019-2023.

Une commission départementale destinée à permettre une concertation des différents acteurs (justice, pédopsychiatrie, services et établissements sociaux et médico-sociaux, éducation nationale, protection judiciaire de la jeunesse, agence régionale de santé) prenant en charge les jeunes aux difficultés multiples a été instaurée par protocole en 2017 pour traiter les situations sociales, sanitaires, judiciaires ou le handicap.

Neuf commissions se sont réunies de septembre 2017 à juin 2018 pour examiner dix situations en 2017 et 13 en 2018.

En 2013, le Département avait souhaité créer des places cofinancées par l'ARS au sein de MECS avec des soins intégrés pour pouvoir prendre en charge les mineurs « pour lesquels les interventions conjointes ne sont pas suffisantes ». L'ARS, sollicitée, n'avait pas pris en compte ce besoin jusqu'à ce qu'elle propose un accord cadre en février 2019, sans que celui-ci soit suivi d'effet à ce jour. L'agence régionale de santé de Nouvelle-Aquitaine a ajouté qu'elle se montre toujours ouverte à un projet de collaboration avec les services de l'aide sociale à l'enfance sous la forme d'une équipe mobile d'appui renforcée.

De son côté, l'ordonnateur a fait part des actions entreprises récemment : la candidature du Département au titre de l'expérimentation prévue à l'article 51 du PLFSS 2020, confirmée par l'ARS et des projets de partenariat avec cette agence également mentionnés par le directeur général comme par exemple la création, en janvier 2020, d'une équipe mobile en pédopsychiatrie. D'autres actions ont déjà été mentionnées *supra* : l'association d'un médecin de santé scolaire à un groupe de travail *ad'hoc* ; un projet interinstitutionnel (ARS, CDEF, CD, CHE) ; l'actualisation du protocole de 2009 passé avec le ministère de l'Education Nationale relatif au traitement des informations préoccupantes.

# 3 LA STRUCTURATION ET LE FINANCEMENT DE L'OFFRE

#### 3.1 Le contrôle et l'évaluation de l'offre d'accueil

Au sein de la direction « prévention protection de l'enfance », le contrôle et l'évaluation de l'hébergement sont assurés par le service « gestion de l'accueil et de l'accompagnement » (GAA) :

- les autorisations des établissements sont instruites par un agent dédié. Il s'agit principalement d'extension ou de renouvellement : sur les trois dernières années, trois autorisations de MECS et une autorisation de LVA ont été renouvelées ;
- la cellule d'accueil familial fait office de direction des ressources humaines pour les assistants familiaux et, à ce titre, gère les demandes d'agrément. La cellule ne réalise

pas de contrôles sur les assistants ni sur les justificatifs qui sont demandés et conservés dans les locaux du département ;

- la mission « contrôle inspection » est, depuis septembre 2019, en charge du contrôle des structures sur leurs modalités de prise en charge ;
- les visites accompagnées relevaient avant 2015 du CDEF et sont désormais assurées par deux agents du service « gestion de l'accueil et de l'accompagnement ».

Le chef de service entretient des relations régulières avec les établissements pour échanger sur les orientations, connaître les effectifs, évaluer les évolutions possibles et essayer d'anticiper les projets des jeunes.

Le chef de service est également chargé d'animer l'instance départementale d'orientation (IDO) et à ce titre de valider les décisions d'admission dans un lieu d'accueil. Cette commission se réunit une fois par semaine pour formuler des propositions de lieux de placement, cohérentes avec le projet de prise en charge d'un enfant. L'arbitrage porte principalement sur l'opportunité du lieu d'accueil de type familial ou institutionnel (MECS, LVA). La fréquence rapprochée de ces réunions permet de limiter les situations d'urgence. L'IDO est composée du chef du service « gestion accueil et accompagnement », du gestionnaire de l'accueil familial, des référents de l'enfant en MDD et d'un psychologue à raison d'une séance sur deux. La procédure complète est correctement formalisée.

Les informations concernant les placements sont suivies et formalisées dans des tableaux de bord mensuels et les services départementaux disposent d'une bonne connaissance du nombre et de la nature des mesures prises.

Tableau n° 9 : Les capacités d'accueil et le nombre de mesures

En nombre de mesures et en nombre de places

		2014	2015	2016	2017	2018
ASSFAM (et CPFS*)	Agréments	1	476	448	436	404
ASSFAM (et CFFS·)	Nombre de mesures	544	515	517	510	490
MECS	Capacités d'accueil	157	157	162	157	154
MECS	Nombre de mesures	122	134	144	178	252
LVA	Capacités d'accueil	55	55	55	57	47
LVA	Nombre de mesures	32	33	32	48	51
AEMO (I)	Capacités d'accueil	375	375	375	361	361
AEMO (I)	Nombre de mesures	698	688	669	643	737

Source : département de la Haute-Vienne

\*CPFS : centre de placement familial spécialisé. Placement familial avec actions pour le retour à domicile (rencontres avec les parents)

L'offre d'accueil est principalement portée par les familles d'accueil, il s'agit d'une des spécificités du territoire de la Haute-Vienne. Or, la difficulté à recruter des assistants familiaux depuis plusieurs années et les départs à la retraite nombreux en raison d'une population vieillissante orientent le nombre d'agréments à la baisse : de 476 places en 2015, les capacités en famille d'accueil sont descendues à 404 en 2018. Le ratio entre le nombre d'agréments et les places occupées en fin d'année augmente chaque année (93 % en fin d'année 2018).

L'offre d'accueil en établissement n'a pas compensé cette baisse : l'offre a peu évolué dans les MECS (cinq places ouvertes en 2016) et les LVA (deux places en 2017). Cette orientation générale conduit à une tension sur les taux de remplissage, certains établissements étant occupés à 100 %.

Par ailleurs, pour les situations particulières, le Département estime qu'il existe des insuffisances en termes d'offre de prise en charge qu'il conviendrait de combler par le développement d'une offre spécifique, en particulier à destination :

- des mineurs à difficultés multiples pour une dizaine de situations potentielles ;
- des mineurs bénéficiaires d'une décision MDPH non mise en œuvre ou partiellement mise en œuvre ou exclus des établissements ITEP ou IME qui sont, selon le département, difficiles à dénombrer;
- des mineurs délinquants, maintenus à l'ASE faute de place mobilisable par la PJJ.

#### 3.2 Les mesures d'accueil

Le nombre de mesures prises dans le département de la Haute-Vienne a augmenté de 14 % de 2014 à 2018, accroissement partiellement imputable aux mesures judiciaires concernant les MNA.

Tableau n° 10: Nombre de mesures éducatives et d'accueil par nature

	2014	2015	2016	2017	2018
Mesures administratives	1168	1192	1178	1279	1334
AED	235	286	273	328	304
CJM	126	106	83	105	126
Placement mère enfant (L.225-5. CASF)	14	15	13	9	7
Placement administratif	793	785	809	837	897
Mesures judiciaires	2593	2531	2742	2705	2960
AEMO et AEMO renforcé	698	688	669	643	737
TDC- Familles solidaires	52	64	70	60	64
Placement judiciaire hors MNA	1757	1641	1875	1842	1922
Placement judiciaire MNA	86	138	128	160	237
TOTAL Mesures	3761	3723	3920	3984	4294

Source : département de la Haute-Vienne

# 3.2.1 L'évolution de la part de l'accueil en famille et de la part de l'accueil en établissement

La part de l'accueil en famille a diminué au cours de la période sous revue passant de 67 % en 2014 à 55 % en 2018, alors que le placement en établissement passait de 31 % à 45 %. Au 31 décembre 2018, il y avait 192 mineurs à bénéficier d'une prise en charge simultanée au sein d'une structure médico-sociale à savoir :

- 86 mineurs suivis en AED-AEMO;
- 92 mineurs confiés à l'ASE (placement);
- 14 mineurs confiés soit à un tiers digne de confiance, soit directement à un établissement.

La part du nombre d'enfants accueillis par des assistants familiaux a logiquement suivi la même tendance en passant de 63 % à 50 % entre 2014 et 2018 au profit des établissements (32 à 43 %).

	2014	2015	2016	2017	2018
Accueil familial CD 87 et ALSEA	639	637	666	653	596
Établissements (Hors LVA)	331	385	311	375	513
Lieux de vie	51	61	70	76	76
TOTAL	1021	1083	1047	1107	1188

Tableau n° 11: Nombre d'enfants confiés à l'ASE

Source : département de la Haute-Vienne

Le Département employait 200 assistants familiaux en 2018 qui accueillaient 377 mineurs soit une moyenne de 1,88 mineur par famille.

L'accueil d'un nombre décroissant de mineurs est lié à la diminution du nombre de ceux-ci de plus de 10 % à partir de 2016 ce qui corrélativement a eu pour effet une augmentation relative des placements en MECS.

S'il est constaté une forte augmentation du nombre de placements suite à décision judiciaire de 2014 à 2018 (+ 18 %), le nombre de jeunes concernés par une AEMO a légèrement diminué sur la période (- 4 %). Cette baisse s'explique par le placement de plusieurs enfants « directement à des services associatifs » par le juge comme le souligne le SDEF 2019-2023.

#### 3.2.2 La gestion du fover départemental de l'enfance

Le centre départemental de l'enfance (CDEF) de la Haute-Vienne est un service à caractère social relevant de la fonction publique hospitalière. Le centre est rattaché au département de la Haute-Vienne (sans personnalité morale) et dispose d'un budget propre. Il est implanté sur plusieurs sites à l'Isle, Limoges et à Nieul.

Il a accueilli, en 2018, 150 nouveaux enfants.

Le CDEF est actuellement composé de cinq services et dispose d'une capacité d'accueil totale de 78 places depuis 2014 : 38 places sont réservées à l'accueil d'urgence (dont 12 pour la pouponnière), 24 pour les MECS (sur un total de 154 places en MECS) et 16 pour les résidences mères-enfants.

Le centre exerce ses missions conformément au code de l'action sociale et des familles. L'accueil d'urgence est sa mission principale : la situation de danger et/ou le risque de danger dans lequel se trouve l'enfant, avant qu'il soit accueilli dans une structure pérenne, nécessite un accueil immédiat et par définition non préparé. Il réalise par la suite, après observation de l'enfant, une évaluation afin de proposer une orientation adaptée.

Pour mener à bien ses missions, le CDEF s'appuie également sur les secteurs de la pédopsychiatrie, de la protection maternelle et infantile, de la médecine libérale et de santé publique.

Son budget de fonctionnement s'établissait à 6,8 M€ en 2018, en baisse de 6 % depuis 2014. Il employait 154 ETP en décembre 2018 représentant un tiers des effectifs des services de l'aide sociale à l'enfance.

La baisse du budget est significative pour la période de 2016 à 2017 et s'explique notamment par une baisse de près de 200 K€ des dépenses de personnel.

Tableau n° 12 : Évolution du budget de fonctionnement du CDEF

En M€

	2014	2015	2016	2017	2018	2014/18
Total des charges de fonctionnement	7 287	7 363	7 351	6 724	6 833	- 6%

Source : département de la Haute-Vienne

En 2018, les prix de journée ont été fixés ainsi :

• accueil en internat (MECS, villa, studio): moyenne de 261 € par jour;

Le Département précise cependant que « Les prix de journée 2018 de Villa et Studio sont calculés sur sept lits en raison de la fermeture temporaire d'une place pour raisons de travaux des établissements. Une hypothèse à 8 lits a été calculée en appliquant le taux d'occupation constaté sur 7 lits. Par ailleurs, Nieul a fait l'objet sur l'année 2018 d'un ajustement des capacités d'accueil passant de 11 places de MECS à huit, les trois places libérées étant réaffectées à l'urgence. Enfin, un prix de journée théorique est calculé avec un taux d'occupation à 95 % afin de permettre de mesurer l'incidence de l'activité réelle des MECS du CDEF.

- accueil familial : 100 € par jour ;
- accueil en pouponnière : 406,59 € par jour.

Le Département a expliqué ce tarif élevé en ces termes : « l'année 2017 a été marquée par une séparation des activités entre pouponnière (ASE-Département) et crèche (petite enfance-Ville d'Isle), effective au 31 juillet. Cette séparation a entrainé une augmentation du prix de journée sur la fin 2017 et l'année 2018 en raison de la réaffectation de certains moyens dédiés à la crèche sur la pouponnière et au départ de certains professionnels. Le projet de réorganisation initié à la suite de cette séparation sera soumis au comité technique

d'établissement en septembre 2019, il vise notamment à rééquilibrer les effectifs en personnels (diminution du nombre de professionnels paramédicaux, plannings de travail,). Un des enjeux poursuivis par la collectivité est donc de réduire ce prix de journée par une réorganisation des moyens en personnel mais aussi par une restructuration immobilière qui devrait permettre de repenser les organisations de travail concernant les unités au sein de la pouponnière ».

En tant que service prenant en charge habituellement des mineurs relevant de l'article L. 221-1 du code de l'action sociale et des familles, le CDEF constitue un service social et médico-social (article L. 312-1 du CASF).

Le service est bien doté d'un règlement intérieur, d'un projet d'établissement (2015-2019), d'un plan de prévention des risques sociaux et d'un document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP). Le temps de travail est régi par un document de 2016 intitulé « *contrat social* », adopté par la direction après consultation des représentants du personnel.

#### 3.2.3 Les autres établissements

En réponse à l'instruction du présent rapport, le département a reconnu avoir des difficultés pour différencier le nombre d'enfants accueillis par types de placement. Un tableau a été transmis à la chambre régionale des comptes dont le « décompte a été conforté manuellement ; le décompte par structure ayant permis de constater une incohérence dans le décompte issu de la requête informatique (BO) ».

Le Département est donc invité à fiabiliser les données relatives au nombre d'enfants accueillis à l'aide sociale à l'enfance en distinguant les modalités de prise en charge et les différents types de structures d'accueil.

L'ordonnateur a précisé que la gestion des informations nominatives concernant le statut et le lieu de placement était réalisée sur la base de tableaux Excel malgré une saisie dans le logiciel IODAS. Par la suite, plusieurs démarches d'amélioration du suivi de ces données ont été engagées, notamment la limitation des postes de saisie, la suppression des tableaux Excel, l'élaboration d'un guide de saisie, un contrôle sur les données saisies et l'effectivité des informations, la sécurisation des données individuelles. Il ajoute que les tableaux de bord d'activité étaient construits à partir de tableurs non intégrés au système d'information. Depuis 2018, la vérification des informations saisies est opérée uniquement par la requête BO à partir du logiciel IODAS.

Concernant ce dernier point, la chambre régionale des comptes s'interroge néanmoins sur la fiabilisation engagée en 2018 dans la mesure où les incohérences mentionnées plus haut ont été constatées postérieurement lors de l'instruction sur l'exercice 2019.

#### 3.2.3.1 Les maisons d'enfants à caractère social (MECS)

Aux termes de l'article L. 312-1 du CASF, les MECS sont des établissements sociaux prenant en charge habituellement, y compris au titre de la prévention, des mineurs et des majeurs de moins de vingt et un an relevant des articles L. 221-1, L. 222-3 et L. 222-5. Quatre MECS associatives ont été autorisées par le président du conseil départemental sur le territoire de la Haute-Vienne :

- le foyer « Paul Nicolas » : 15 places ;

- le foyer éducatif : 25 places ;

- « La Bergerie » : 25 places ;

- le CEFP « Le Vieux collège » : 65 places dont 5 places d'accueil de jour, 16 places de service de suite, 44 places d'internat.

Tableau n° 13 : Évolution des places dans les maisons d'enfance à caractère social

En nombre de places

Établissement	31/12/2014	31/12/2015	31/12/2016	31/12/2017	31/12/2018
La bergerie	25	25	25	25	25
Céline LEBRET	25	25	25	25	25
CEFP « Vieux collège	60	60	60	65	65
Paul NICOLAS	15	15	15	15	15

Source : département de la Haute-Vienne

La capacité d'accueil des établissements a peu évolué : de 125 places jusqu'en 2015 (dont 75 pour des garçons, 25 pour des filles et 25 places mixtes) elle est passée à 130 en 2016, 5 places supplémentaires ayant été autorisées en accueil de jour pour la MECS « CEFP Le Vieux Collège ».

Depuis avril 2018 dans le cadre de l'extension d'habilitation de la MECS « le vieux collège », 15 places ont été créées pour l'accueil des MNA portant ainsi la capacité totale à 130 places.

Tableau n° 14: Les dates d'autorisation des MECS

Établissement	Dates d'autorisation initiales	Renouvellement / extension		
La bergerie	Arrêté municipal du 25/5/1972	Arrêté du 20/12/2017		
Céline LEBRET	Arrêté du 26/06/1992			
Vieux collège	Vieux collège Arrêté du 13/02/1996			
Paul NICOLAS	Arrêté préfectoral de 1981	Arrêté du 20/12/2017		

Source : département de la Haute-Vienne

Les quatre établissements ont été autorisés par arrêté du président du conseil départemental.

L'ALSEA, gestionnaire de la MECS « Céline Lebret », a sollicité la garantie du Département à hauteur de 100 % pour un prêt destiné à l'acquisition et à la rénovation des lieux. Ce prêt, d'un montant de 714 100 € sur 25 ans, a été souscrit auprès de la Caisse Régionale de Crédit Agricole Mutuel Centre Ouest. Le conseil départemental, par délibération du 2 octobre 2018, a accordé une garantie d'emprunt pour la totalité du montant emprunté. Une délibération du 27 juin 2019 prévoit au quatrième trimestre 2019 la mise en place d'une nouvelle prestation (AEMO avec hébergement) pour un total de 16 places.

Hormis pour les structures qui n'assurent pas d'hébergement, les taux d'occupation sont très élevés et en augmentation sur la période, ce qui montre qu'il existe une tension certaine des capacités d'accueil.

Tableau n° 15 : Taux d'occupation des maisons d'enfance à caractère social et de leurs structures

	2014	2015	2016	2017	2018
La bergerie	100%	88%	96%	100%	100%
Céline LEBRET	96%	88%	92%	100%	100%
Vieux collège	98%	87%	93%	83%	98%
Paul NICOLAS	87%	93%	93%	100%	80%

Source : département de la Haute-Vienne

Les tarifs journaliers de ces quatre établissements sont présentés dans les rapports d'activités réalisés par le tarificateur du Département, rattaché à la cellule financière.

Tableau n° 16 : Tarif journalier réels des MECS en 2017

En €

Etablissement	Tarif 2017
MECS Céline LEBRET	198,98
Foyer Paul NICOLAS	161,95
MECS La bergerie	160,09
Le vieux Collège	208,07

Sources: rapports budgétaires du compte administratif 2017 du département de la Haute-Vienne

#### 3.2.3.2 Les lieux de vie et d'accueil (LVA)

Les lieux de vie et d'accueil (LVA), mentionnés au III de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles, sont une alternative pour des enfants ou adolescents pour lesquels un accompagnement professionnel et fortement personnalisé est préconisé. Les LVA, même s'ils ne constituent pas des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS) à part entière, obéissent par maints aspects aux règles qui régissent ces établissements et services. Ils sont ainsi soumis à autorisation et doivent respecter certaines de leurs règles de fonctionnement.

Neuf LVA étaient implantés dans le département en fin d'année 2018 et disposaient d'une capacité d'accueil théorique de 57 places (6 places pour des filles, 20 places pour des garçons, et 31 places mixtes depuis 2017).

Tableau n° 17 : Nombre de placements dans les LVA dans l'année

	2014	2015	2016	2017	2018
LVA	51	61	70	76	76
Taux d'occupation en %	93	111	127	133	133

Source : département de la Haute-Vienne

Les taux d'occupation communiqués par le Département excèdent 100 % car le nombre d'enfants placés connaît une rotation annuelle, ce qui signifie que les places disponibles sont régulièrement occupées plusieurs fois dans l'année.

Tableau nº 18 : L'évolution des capacités d'accueil dans les LVA - situation au 31 décembre

En nombre de places

Lieux de vie et d'accueil	2014	2015	2016	2017	2018
LA BRAMADA	5	5	5	5	5
LA BREGERE	5	5	5	5	5
LA COURTE ECHELLE	7	7	7	7	7
LA FERME EQUI-PASSAGE	4	4	4	5	5
LE BEAU RIVAGE	10	10	10	10	10
EMA	7	7	7	7	7
LE PONT DES MOULINS	7	7	7	7	7
LE PUYGRATTELOUP-LA FERME-	6	6	6	7	7
LES ECURIES DES DAUGES	4	4	4	4	4
Total des places	55	55	55	57	57

Source : département de la Haute-Vienne

En dépit d'une hausse des placements en LVA de 2014 à 2018 due à l'accueil des MNA en 2017 et en 2018, le nombre de places est resté inchangé.

Tableau n° 19 : Les dates d'agrément des LVA

Lieux de vie et d'accueil	Dates d'agrément
La Bramada	18/10/2006
La Brégère	26/06/2012
La Courte Echelle	15/03/2010-
La Ferme Equi-Passage	22/12/2011-01/12/2016
Le Beau Rivage	15/03/2007
EMA	01/01/2013
Le Pont des Moulins	01/05/2009
Le Puygratteloup-La ferme	01/11/2010-05/09/2017
Les Ecuries des Dauges	01/01/2007

Source : département de la Haute Vienne

Les autorisations étant accordées, comme pour les MECS, pour une durée de 15 ans conformément aux articles L. 312-1 III et L. 313-1 alinéa 1, le Département devra s'engager dans le renouvellement des autorisations de plusieurs LVA dans les prochaines années.

#### 3.2.3.3 La tarification des MECS et LVA

Tableau n° 20 : Prix de journée des différents types d'hébergement en 2018

En €

	Dépense annuelle 2018	Nombre de journées	Prix de Journée moyen
MECS 87 - Internat	4 586 357 €	24 183	190 €
MECS 87 - Service de suite	282 824 €	2 425	117€
LVA 87	2 119 463 €	13 165	161 €
ASSFAM	15 383 624 €	154 293	100 €
FJT mineurs	288 009 €	4 300	67 €
AEMO – AED ALSEA	1 151 913 €	136 806	8,42 €
JEUNES MAJEURS hébergement	47 988 €	3 113	15 €

Source : département de la Haute-Vienne

Le suivi des conventions est assuré depuis plusieurs années au sein du service des affaires budgétaires. Un ETP est affecté à la « tarification budgétaire, subventions et suivi des conventions ».

La procédure de tarification débute par la définition d'un taux directeur, qui est ensuite notifié aux établissements par courrier signé du président du conseil départemental. Quand la

lettre de cadrage est communiquée aux structures au cours de l'été, le budget du Département est construit avec le taux directeur de l'exercice, hors mesures nouvelles, validées ultérieurement. En cas de contestation du taux, une procédure contradictoire de huit jours est prévue au CASF.

Les actions nouvelles sont discutées dans le cadre du CPOM quand il existe ou sur la base du budget fourni par l'association. Les comparaisons sont très complexes voire inopérantes dans le cas d'une action innovante (exemple : AEMO avec hébergement de la MECS Céline LEBRET).

## Pourquoi une telle différence de tarifs entre établissements et assistants familiaux ?

Les différences de prix entre les établissements et les assistants familiaux sont significatives. Trois facteurs principaux expliquent ce décalage :

- 1. Le patrimoine est payé par les départements pour les LVA et les MECS alors qu'il ne lui reviendra pas. Le prix de journée pour les établissements intègre le coût du financement, des amortissements et de l'entretien courant, ce qui constitue une différence fondamentale avec les assistants familiaux qui sont rémunérés pour leur prestation sans y intégrer l'amortissement de la mise à disposition de locaux.
- 2. Le prix de journée en établissement est calculé sur un taux de remplissage de 100 %. Si le taux est inférieur, le déficit augmente l'année suivante, le prix de journée sera revu à la hausse pour prendre en charge ce déficit. Pour les assistants familiaux, la prestation est payée au réel, selon le nombre d'enfants et la durée des accueils.
- 3. Les taux d'encadrement affichés sont supérieurs dans les structures. À l'inverse, un assistant familial mobilise sa famille (le conjoint et parfois les enfants) sans que ces encadrants ne soient reconnus ou rémunérés.

Le Département n'a pas mis en place de référentiel de dépenses. Avec seulement quatre MECS les moyennes des dépenses poste par poste n'auraient pas, selon lui, de signification, le panel étant trop restreint.

Pour les LVA, la tarification quotidienne se fait sur une base de 14,5 fois le SMIC horaire, soit le maximum prévu par la loi. Les comptes d'emplois sont recueillis par les services du Département mais sont d'une qualité hétérogène et, *in fine*, il n'a pas de prise sur l'affectation du résultat. Aussi, contrairement aux MECS, dont le panel de comparaison est réduit, le Département pourrait établir un référentiel de dépenses par postes de charges en comparaison des charges des neufs lieux de vie. Il pourrait ainsi passer avec ces structures des conventions triennales, comme le permet la loi, déterminant les conditions d'exercice des prestations. En réponse, l'ordonnateur a indiqué qu'une convention précisant les engagements réciproques relatifs à la prise en charge de qualité des mineurs et la sécurité de la structure (contrôle, tarification, etc.) est en cours de préparation.

Recommandation n° 5 : Établir une nomenclature des dépenses des LVA et conclure des conventions triennales de prise en charge déterminant les conditions d'exercice des prestations, comme le permet le CASF.

#### 3.2.4 Les assistants familiaux

Aux termes de l'article L. 421-1 du CASF, l'assistant familial est la personne qui, moyennant rémunération, accueille habituellement et de façon permanente des mineurs et des jeunes majeurs de moins de vingt et un ans à son domicile. Son activité s'insère dans un dispositif de protection de l'enfance, médico-social ou un service d'accueil familial thérapeutique. Il exerce sa profession comme salarié de personnes morales de droit public ou de personnes morales de droit privé dans les conditions prévues par le code de l'action sociale et des familles.

L'assistant familial constitue, avec l'ensemble des personnes résidant à son domicile, une famille d'accueil. Au 31 décembre 2018, le Département employait 200 assistants familiaux qui accueillaient 377 mineurs soit une moyenne de 1,88 enfant par assistant, ratio relativement constant sur la période. Le taux d'occupation augmente mécaniquement à cause d'une diminution des agréments et un nombre stable de places occupées.

Selon l'observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE), le nombre d'assistants familiaux est en baisse : de 50 000 en 2012, ils seraient 38 300 en 2015 (- 30 %). Le Département suit la même tendance mais dans des proportions moindres (- 10 % entre 2014 et 2018).

Tableau n° 21 : Évolution du nombre des assistants familiaux dans le département et taux d'occupation

	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre d'assistants familiaux	220	210	198	199	200
Nombre de places agréées	NC	476	448	436	404
Nombre de places occupées	NC	391	388	389	377
Taux d'occupation <sup>2</sup>	-	82	79	89	93

Source : département de la Haute-Vienne

La procédure d'agrément familial actuellement en vigueur au sein du département date de septembre 2016. L'agrément est en principe valable pour cinq ans. Sauf dérogation, il est délivré pour accueillir au maximum trois enfants de zéro à 21 ans. Il peut éventuellement faire l'objet d'une extension provisoire d'une place par dérogation, cas exceptionnel en urgence ou hors urgence. En effet, le dépassement exceptionnel de la capacité d'accueil peut avoir lieu pour

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Nombre de places occupées/nombre de places agréées.

« des situations imprévisibles et exceptionnelles (article D.421-18 du CASF) », et « le dépassement de la capacité prévue à l'agrément peut être envisagé pour une durée maximale de sept jours, pour un accueil en urgence ou trois semaines pour un relais ». Une fois le candidat agréé, « le suivi, l'accompagnement, le contrôle et la surveillance des assistants familiaux relèvent de la compétence de leur employeur »<sup>3</sup>.

La formation initiale est assurée au sein des services départementaux. L'assistant nouvellement recruté est astreint à un stage préparatoire à l'accueil de 60 heures avant l'accueil du premier enfant sauf s'il a déjà été agréé par un autre département. Une formation en cours d'emploi de 240 heures dans un délai de trois ans suivant la signature du contrat de travail et la préparation au diplôme d'état d'assistant familial (DEAF) sont organisées par le CNFPT à partir d'un appel à projets.

La formation continue est prévue par un plan fixé pour la période 2017/2018 incluant différents stages auxquels doivent s'inscrire les assistants familiaux et est assurée soit par le CNFPT, soit par le Département en interne.

#### La rémunération des assistants familiaux

Une délibération du conseil départemental détermine les modalités de rémunération et d'indemnisation des assistants familiaux et une autre délibération régit les indemnités versées à l'assistant familial pour la gestion des enfants confiés à l'ASE (vacances, vie quotidienne, scolarité, santé). Les modalités de rémunération varient selon le type d'accueil et peuvent donner lieu à majoration en fonction de contraintes particulières (enfant présentant des handicaps, maladies ou inadaptations).

Les bulletins de salaire rendent impossible la vérification de la liquidation de la rémunération des assistants familiaux. L'examen de quelques bulletins révèle ainsi qu'aucun nom, ou le nombre d'enfants accueillis sur la période ne sont indiqués. En réponse, l'ordonnateur a précisé que tous les éléments constitutifs de la paye sont identifiés dans le décompte joint à la fiche de paie. Il ajoute que des pièces complémentaires peuvent, le cas échéant, être adressées au comptable public à sa demande (arrêté de taux de sujétion, contrat de travail, états mensuels de présence des jeunes). La chambre régionale des comptes n'a pas été en mesure de consulter ces pièces parmi les documents qui lui ont été adressés.

Elle recommande à l'ordonnateur de préciser, dans les bulletins de paie, les éléments (nombre d'enfants, de jours, sujétions particulières) permettant d'assurer la liquidation de la rémunération des assistants familiaux. La juridiction rappelle à l'ordonnateur les enjeux financiers et de gestion particulièrement importants qui en découlent puisque le Département rémunère 200 assistants familiaux, ce qui représente un montant annuel de charge de personnel d'environ 10 M€.

-

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Guide de l'accueil familial.

Tableau n° 22 : Modalités de rémunération et d'indemnisation des assistants familiaux du département de la Haute-Vienne

Type de rémunération ou d'indemnité	Type de rémunération ou d'indemnité
prévues par les textes	prévues par le Département
Rémunération de base	Conforme (article L. 423-30 et D. 423-23 du CASF)
Part fixe (50 fois le SMIC horaire)	
Part liée à l'accueil de l'enfant : 70 fois le SMIC	
horaire pour un enfant, 140 fois pour deux	
enfants, 210 fois pour trois enfants, 280 fois pour	
quatre enfants	
Majoration pour sujétions exceptionnelles (garde	
d'enfants présentant des handicaps, maladies ou	Conforms (article I 422 12 at D 422 2 du CASE)
inadaptations): taux de majoration de 15,5 fois le	Conforme (article L. 423-13 et D. 423-2 du CASF)
SMIC horaire minimum par mois et par enfant	
Indemnité représentative de congés payés	Conforme (articles L. 423-6 et 423-7 du CASF)
(Article L423-6 et L423-7 du CASF)	, , ,
Indemnité d'attente	Conforme : article D. 423-25 du CASF
Indemnité compensatrice en cas de suspension	
de l'agrément (en cas de suspension de	
l'agrément, l'assistant familial est suspendu de ses	Conforme: article L. 423-28 du CASF
fonctions par l'employeur pendant une période qui	
ne peut excéder quatre mois)	

Source : Bofip.gouv.fr et délibération de la commission permanente

La rémunération minimale pour un enfant est équivalente à 120 heures de SMIC (1 203,60 €), dont il faut déduire les cotisations sociales et à laquelle s'ajoutent l'indemnité complémentaire dite « *indemnité d'entretien* » et éventuellement une majoration pour sujétion exceptionnelle en accueil continu ou intermittent et une indemnité « *d'accueil d'urgence* ». Cette dernière est attribuée après examen par une commission départementale d'attribution, instance créée en mars 2019.

Dans le cas où le Département n'a plus d'enfant à confier à l'assistant familial, celui-ci perçoit des indemnités compensatrices d'attente entre les accueils ou de suspension d'agrément.

Le Département a également institué un complément de rémunération non prévu par la règlementation : le « *régime indemnitaire mensuel* » comprenant de trois à huit heures avec des heures de smic attribuées mensuellement selon l'ancienneté de l'agent (de trois heures à huit heures de smic mensuel).

#### • Les congés des assistants familiaux

Comme le rappelle le Département dans son guide de l'assistant familial, « le droit à congés annuels des assistants familiaux résulte d'une combinaison des règles de droit public et de droit privé. La fonction d'assistant familial offre une possibilité dérogatoire au code du travail<sup>4</sup> puisque le droit à congés prévoit l'obligation pour l'employeur de rémunérer les congés payés, sans qu'il y ait obligation à poser des congés pour le salarié ».

.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> article L. 423-33 du CASF

Les assistants familiaux du Département bénéficient de 35 jours de congés payés, comme prévus par la loi, auxquels s'ajoute, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, un forfait de jours de congés supplémentaires qui ne peuvent être posés que les jours fériés. Ils ne sont pas récupérables et ne peuvent pas être indemnisés.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013, le versement de l'indemnité de congé payé (ICP) est annualisé. Elle est calculée en fin d'année, sur la base des jours de congés non pris et versée sur la paie du mois de janvier. Son montant est limité à 10 % de la rémunération et de l'ICP versées l'année précédente.

L'assistant familial et son conjoint peuvent partir en congés avec l'enfant accueilli qui sera ainsi maintenu dans la famille d'accueil durant les congés annuels de l'assistant. Dans ce cas, une indemnité journalière est versée « sans évaluation préalable » à la famille d'accueil. Ce versement est limité à 21 jours par enfant et par an et l'indemnité d'entretien versée pour chaque enfant est maintenue.

Recommandation n° 6 : Préciser, dans les bulletins de paie, les éléments (nombre d'enfants, de jours, sujétions particulières) permettant d'assurer la liquidation de la rémunération des assistants familiaux.

### 3.2.5 L'accueil auprès de tiers dignes de confiance

Aux termes de l'article L. 221-2-1 du CASF: « Lorsqu'un enfant est pris en charge par le service de l'aide sociale à l'enfance sur un autre fondement que l'assistance éducative, le président du Département peut décider, si tel est l'intérêt de l'enfant et après évaluation de la situation, de le confier à un tiers, dans le cadre d'un accueil durable et bénévole. Sans préjudice de la responsabilité du président du Département, le service de l'aide sociale à l'enfance informe, accompagne et contrôle le tiers à qui il confie l'enfant. Un référent désigné par le service est chargé de ce suivi et de la mise en œuvre du projet pour l'enfant prévu à l'article L. 223-1-1 ».

Le nombre d'enfants pris en charge par des tiers dignes de confiance est relativement constant depuis 2014 (52 enfants au 31 décembre 2015, 61 en 2018). Ce mode d'accueil demeure donc marginal et ne représentait que 7 % des modalités de placement en 2018.

Les sommes perçues par le TDC n'ont pas le caractère de rémunération mais d'indemnités d'entretien. L'allocation est calculée sur la base de l'indemnité journalière d'entretien majorée des allocations mensualisées d'argent de poche et d'habillement et diminuée des prestations perçues pour l'enfant (allocations familiales, pension alimentaire etc.).

Le coût de ces mesures s'établissait à 230 906 € en 2018. Le coût par enfant est en moyenne de 252 euros mensuel, très inférieur aux autres mesures de placement.

Parmi les actions entreprises pour diversifier les modalités d'accueil, le département de la Haute-Vienne s'est saisi de la faculté offerte par le décret du 10 octobre 2016 relatif à l'accueil durable et bénévole pour permettre l'accueil d'enfants par des « familles solidaires ».

#### 3.3 Le contrôle des structures d'accueil

Un poste de contrôleur a été créé en 2014 pour examiner la qualité de la prise en charge soit sous forme d'enquêtes administratives pour les assistants familiaux, soit sous forme d'audits ou d'inspections pour les structures collectives. Ce poste est pourvu depuis le premier trimestre 2019 et la « mission contrôle – inspection », rattachée au service de la gestion de l'accueil et de l'accompagnement est devenue réellement opérationnelle en septembre 2019. La fiche de poste indique que la mission principale est « de procéder à la vérification des conditions et la qualité d'accueil des enfants confiés ». Le contrôle réalisé portera en premier lieu sur les modalités de prise en charge des enfants et non sur le contrôle organisationnel ou financier des établissements.

Le niveau hiérarchique de l'agent et son positionnement dans l'organisation (rattaché à un service de la direction de l'enfance) constituent une limite pour la portée, l'efficacité des contrôles et l'indépendance requise pour émettre des recommandations à la fois sur la gestion des établissements et sur les actions menées par le Département.

Le périmètre des missions de cet agent comprend également les assistants familiaux. Ces activités prévoient que le contrôleur procédera à la vérification des conditions et de la qualité de l'accueil, qu'il participera aux enquêtes administratives suite à des informations préoccupantes et au contrôle des allocations versées. Compte tenu de ce large spectre d'intervention, la mission pourrait être précisée annuellement dans un plan de contrôle.

Un second type de contrôle est porté, depuis 2017, par une procédure de signalement « *d'évènements indésirables* » dans les MECS et LVA. Elle répond à l'obligation légale des établissements sociaux et médico-sociaux de signaler tout dysfonctionnement grave ou événement ayant pour effet de menacer ou de compromettre la santé, la sécurité et le bien être des personnes prises en charge.

Depuis la création de cette procédure (soit deux ans au moment de l'instruction), moins de cinq signalements sont recensés. Ces signalements n'ont pas été suivis d'une sollicitation des services de la préfecture ou d'une demande de contrôle.

Au regard de l'importance des enjeux financiers de l'accueil avec hébergement au sein de l'ASE (19,5 M€ en 2018 dont 6,5 M€ pour les MECS, 3 M€ pour les LVA et 10 M€ pour les assistants familiaux), il est nécessaire que le département mette en place un outil de contrôle externe, financier et organisationnel, beaucoup plus robuste. En réponse, l'ordonnateur a produit à la chambre régionale des comptes un plan pluriannuel 2020-2023 des structures d'accueil et des assistants familiaux sur la base d'un plan annuel complété de contrôles inopinés. Ce dernier document n'a pas, en revanche, été produit. Au demeurant, l'ordonnateur n'indique pas si des vérifications ont été immédiatement entreprises au sein des structures d'accueil au sein desquelles des signalements ont été recensés. Ces éléments ne sont pas de nature à modifier l'observation de la chambre régionale des comptes selon laquelle les outils de contrôle doivent être dotés de moyens suffisants au regard de la sensibilité de la question de l'accueil des enfants au titre de l'ASE.

Recommandation n° 7: Mettre en œuvre un véritable contrôle des structures d'accueil et des assistants familiaux (gestion, finances, qualité de la prise en charge) sur la base d'un plan annuel complété de contrôles inopinés.

#### 3.4 Les autres mesures éducatives

Aux termes de l'article L. 375-2 du code civil, « Chaque fois qu'il est possible, le mineur doit être maintenu dans son milieu actuel (...) ». Le législateur a donc institué d'autres modalités de prise en charge et d'assistance éducative censées garantir la sécurité, l'entretien et l'éducation de l'enfant sans le détacher de son cadre familial.

L'action éducative à domicile (AED) est une mesure administrative qui est proposée à la famille pour l'aider à surmonter ses difficultés en matière éducative. Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, l'AED est, en principe, la mesure qui intervient prioritairement quand des problèmes éducatifs doivent pouvoir être résolus dans un cadre familial, en amont de la protection judiciaire. Cette mesure est contractuelle et subordonnée à l'accord express des parents (article L. 222-2 du CASF). Ces derniers peuvent donc y mettre un terme quand ils le souhaitent. L'AED peut comporter l'action d'un technicien de l'intervention sociale et familiale ou d'une aide-ménagère, un accompagnement en économie sociale et familiale, l'intervention d'un éducateur de l'aide sociale à l'enfance et le versement d'aides financières.

Les mesures d'assistance éducative en milieu ouvert (AEMO) revêtent un caractère similaire aux AED mais sont prononcées par le juge des enfants, sans que l'accord de la famille de l'enfant ne soit nécessaire. Elles sont détaillées à l'article 375-2 précité : « (...) le juge désigne, soit une personne qualifiée, soit un service d'observation, d'éducation ou de rééducation en milieu ouvert, en lui donnant mission d'apporter aide et conseil à la famille, afin de surmonter les difficultés matérielles ou morales qu'elle rencontre. Cette personne ou ce service est chargé de suivre le développement de l'enfant et d'en faire rapport au juge périodiquement. Lorsqu'il confie un mineur à un service mentionné au premier alinéa, il peut autoriser ce dernier à lui assurer un hébergement exceptionnel ou périodique à condition que ce service soit spécifiquement habilité à cet effet (...). Le juge peut aussi subordonner le maintien de l'enfant dans son milieu à des obligations particulières, telles que celle de fréquenter régulièrement un établissement sanitaire ou d'éducation, ordinaire ou spécialisé, le cas échéant sous régime de l'internat ou d'exercer une activité professionnelle.»

Le nombre de mesures éducatives à domicile est en augmentation sur la période (+ 12 % entre 2014 et 2018) à l'instar des mesures de placement (+ 13 %). Cependant, en ne prenant pas en compte les mineurs non accompagnés qui font toujours l'objet d'une mesure de placement et dont le nombre a fortement augmenté sur la période (+ 176 %), il apparaît que le nombre de placement (+ 4 %) a augmenté beaucoup moins vite que le nombre de mesures à domicile, administratives ou judiciaires. Aussi, hors MNA, la part des AED (mesures à domicile à caractère préventif) dans les mesures de protection s'établissait à 14 % en 2014 et 16 % en 2018 et la part de toutes les mesures à domicile à 57 % en 2014 et à 61 % en 2018.

Actuellement, l'ALSEA, unique établissement autorisé pour l'AEMO dans le département, propose 493 places depuis 2017 ainsi que deux places pour le placement à domicile. Elles sont réparties entre le service d'accompagnement éducatif en milieu ouvert

(AEMO) (361 places dont 7 places en AEMO renforcée) et le centre de placement familial spécialisé (CPFS - 32 places).

Tableau n° 23 : L'évolution de la part des mesures éducatives dans l'ensemble des mesures de prise en charge

En nombre de mesures

	2014	2015	2016	2017	2018
Mesures éducatives à domicile	933	974	942	971	1041
Dont AED	235	286	273	328	304
Dont AEMO	698	688	669	643	737
Placements	793	785	809	837	897
Dont MNA	86	138	128	160	237
Part des AED dans les mesures ASE	14%	16%	16%	18%	16%
Part des AED dans les mesures ASE hors MNA	14%	18%	17%	20%	18%
Part des AED et d'AEMO dans les mesures ASE	54%	55%	54%	54%	54%
Par des AED et AEMO dans les mesures ASE hors MNA	57%	60%	58%	59%	61%
Part des placements dans l'ensemble des mesures ASE	46%	45%	46%	46%	46%
Moyenne nationale hors Mayotte en %	50%	50%	51%	X	X
Part des placements dans l'ensemble des mesures ASE hors MNA	43%	40%	42%	41%	39%
Part des AED par rapport aux AED+AEMO	25%	29%	29%	34%	29%
Moyenne nationale hors Mayotte en %	31%	32%	31%	X	X

Source : département de la Haute-Vienne, DREES enquête aide sociale et INSEE

La part des enfants et des jeunes bénéficiaires d'une mesure de protection de l'aide sociale à l'enfance a été relativement stable entre 2014 et 2016, s'établissant à 3 %, ratio légèrement supérieur à la moyenne nationale (2,2 %).

La mesure d'AEMO renforcée a été mise en place en octobre 2017 par l'ALSEA pour deux adolescents pour une période de six mois avec deux éducatrices. Pour les AED, la durée moyenne des prises en charge est de 14 mois.

Cinq places d'accueil de jour ont été créées pour les bénéficiaires d'une mesure éducative administrative ou judiciaire afin de « permettre aux mineurs déscolarisés ou en voie de l'être d'être suivis par un référent de la maison du Département (MDD) ou du service de l'aide éducative en milieu ouvert (AEMO) de l'ALSEA ».

## 3.5 Les autres types de mesures et la diversification

• Les placements éducatifs à domicile (PEAD)

La décision de PEAD s'inscrit dans le cadre d'un placement judiciaire. Les modalités de ce placement autorisent un droit de visite et d'hébergement quotidien du mineur au domicile du ou des parents, droit pouvant être modulé en fonction des circonstances, le jugement laissant au service de la protection de l'enfance la possibilité d'un repli en structure d'accueil si la situation le nécessite.

Le PEAD est une alternative au placement traditionnel alliant protection judiciaire, maintien au domicile familial et partenariat avec les parents, mobilisation de moyens d'intervention d'un placement si besoin du fait du danger encouru par le mineur.

Le Département n'a pas institué ni autorisé de places d'accueil en PEAD.

## • Les accueils de répit et les séjours dits de « rupture »

Le Département peut proposer des séjours de rupture ou des séjours alternatifs destinés à des jeunes en crise qui doivent temporairement être sortis de leur placement habituel par l'intermédiaire de « porteurs de projet séjour de rupture » qui sont les partenaires du Département. La seule condition est que la structure soit au préalable agréée et la tarification fixée. L'admission du jeune doit également être validée par l'instance départementale d'orientation (IDO). Cette mesure est peu utilisée (moins d'un mineur par an sur la période) car le type de séjour proposé n'emporte pas l'adhésion des jeunes intéressés. Le séjour de rupture peut avoir lieu au sein d'une LVA.

### • Le dispositif des « familles solidaires »

Conformément au décret n° 2016-1352 du 10 octobre 2016 relatif à l'accueil durable et bénévole d'un enfant par un tiers, prévu à l'article L. 221-2-1 du code de l'action sociale et des familles, le conseil départemental a instauré en 2017 le dispositif des « familles solidaires ».

Mi-2017, ce dispositif concernait 47 mineurs. La capacité d'accueil par famille ne peut être supérieure à cinq mineurs. Une indemnisation est également prévue pour l'accueillant pour couvrir les frais d'entretien, identique à celle accordée aux tiers dignes de confiance.

#### 3.6 Le coût des mesures et son évolution

## 3.6.1 Le volume des dépenses d'aide sociale à l'enfance

Le budget de l'aide sociale à l'enfance (hors masse salariale des agents du CD ne participant pas directement à l'accueil des enfants) représente une proportion stable des dépenses d'aides sociales du département de la Haute-Vienne, autour de 17 %, et ce malgré les dépenses engagées par l'ASE pour l'accueil des mineurs non accompagnés. Le budget de l'ASE a progressé de 9 % entre 2014 et 2018, passant de 33,5 M€ à 36,5 M€.

Ces nouvelles dépenses sont liées à celles relatives à la prise en charge des mineurs non accompagnés (+ 3,1 M€ entre 2015 et 2018) qui sont supérieures à la croissance du budget de l'ASE sur la même période (+ 2,8 M€) ce qui signifie que les dépenses de l'ASE, hors MNA, ont diminué entre 2015 et 2018.

Tableau n° 24 : Évolution des dépenses de l'ASE entre 2014 et 2018

En K€

						En Ku
En milliers d'euros	2014	2015	2016	2017	2018	évol 2014/18 %
Allocations mensuelles	948	961	930	817	580	-39%
Actions Éducatives à domicile	11	8	10	11	9	-18%
Rémunération assistants familiaux	10 246	9 892	9 471	9 337	9 928	-3%
CDEF	7 287	7 363	7 351	6 724	6 833	-6%
Frais de gestion	148	139	151	158	156	5%
Frais de transport	440	421	430	439	452	3%
Contentieux	0,01	0,44	0,77	1,62	2,14	
Sous Total gestion directe	19 080	18 784	18 344	17 488	17 960	-6%
6522 Accueil familial	4 784	4 902	4 878	4 975	4 984	4%
6523 Frais d'hospitalisation	3	32	8	9	17	
652411 Foyers de l'enfance, centres et hôtels maternels	0	0	0	0	0	
652412 Maisons d'enfants à caractère social	5 635	5 821	5 804	6 057	6 546	16%
652413 Lieux de vie et d'accueil	1 702	1 712	1 962	2 311	2 941	73%
652414 Foyers de jeunes travailleurs	0	0	143	291	325	
652415 Établissements scolaires	ND	ND	ND	ND	ND	
652416 Services d'aide éducative en milieu ouvert et à domicile	1 115	1 185	1 212	1 255	1 245	12%
652418 Autres*	1 188	1 209	1 304	1 713	2 461	107%
Sous total gestion externe	14 427	14 861	15 311	16 611	18 519	28%
Total des dépenses nettes d'ASE	33 507	33 645	33 655	34 099	36 479	9%
Dépenses totales d'aide sociale en €	193 694	197 806	202 717	204 900	207 895	7%
Poids dépenses ASE / dépenses totales d'aide sociale	17%	17%	17%	17%	18%	

Source : département de la Haute-Vienne

Nota : \*ce compte retrace notamment les dépenses d'hôtels pour l'accueil des MNA

L'aide sociale à l'enfance représente 9,5 % des charges de fonctionnement du Département et 17,6 % des aides sociales en 2018. Les dépenses consacrées aux mesures de placement sont réparties dans le Département de manière équilibrée entre placement familial et placement en établissement alors qu'au plan national le placement en établissement représente plus de 64 % du coût total des placements.

#### 3.6.1.1 Le financement des mesures d'accueil et d'assistance éducative

En application des articles L. 121-4 et L. 228-2 du CASF par ailleurs, le Département peut solliciter une contribution à toute personne prise en charge par le service de l'ASE ou, si elle est mineure, à ses débiteurs d'aliments. Les conditions de versement de cette contribution doivent être précisées par le règlement départemental d'aide sociale. Le règlement adopté en décembre 2016 prévoit une participation des publics au coût de l'hébergement :

« La participation exigée des parents ne peut être supérieure, sauf exception dûment motivée, à 50 % de la base mensuelle de calcul des allocations familiales. Les parents sont invités à transmettre leur quotient familial ou leur numéro d'allocataire. Ils sont informés du barème départemental par la remise d'un document et s'engagent dans le cadre de la signature du contrat d'accueil provisoire et du projet pour l'enfant au versement de leur participation. »

Au cours de l'instruction de la chambre régionale des comptes, le Ddépartement a indiqué ne pas recourir à cette faculté. Les familles ne sont donc pas appelées à participer au financement des mesures d'assistance éducative de l'ASE.

Par ailleurs, s'agissant des allocations familiales, le juge peut décider de maintenir leur versement à la famille « lorsque celle-ci participe à la prise en charge morale ou matérielle de l'enfant ou en vue de faciliter le retour de l'enfant dans son foyer » (article L. 521-2 du code de la sécurité sociale). Ces dispositions s'appliquent également pour l'allocation de l'enfant handicapé (article L. 541-3). En l'espèce, le Département a indiqué que les juges maintiennent, sauf cas exceptionnel, le versement des allocations familiales dans la famille du jeune placé à l'ASE.

L'allocation de rentrée scolaire est versée par la caisse d'allocations familiales sur un compte bloqué de la Caisse des dépôts et consignations. La somme capitalisée est reversée à l'enfant devenu majeur ou émancipé, ce qui peut conduire à s'interroger sur l'affectation d'une allocation, initialement destinée à une aide de rentrée scolaire, à la constitution d'une épargne réservée au majeur ou émancipé.

### 3.6.1.2 Les autres prestations

Le règlement départemental d'aide sociale prévoit les conditions d'instruction et d'attribution de différentes aides financières, et des modalités d'intervention de l'aide à domicile telle que définie aux articles L. 221-1, L. 222-2 et L. 222-3 du CASF. L'aide est accordée au parent ou à la personne qui assure la charge effective de l'enfant qui en fait la demande, pour sa santé, sa sécurité, son entretien ou son éducation lorsque le demandeur ne dispose pas de ressources suffisantes. L'aide peut être attribuée sous forme exceptionnelle, de secours d'urgence ou d'allocation mensuelle pour prévenir le placement de l'enfant. Elle est limitée en durée et s'accompagne d'un projet social ou éducatif. Le règlement financier ne prévoit pas de plafond à cette aide. Les interventions réalisées par les MDD étaient de 1,3 M€ en 2014 et 0,9 M€ en 2018.

Le Département a donc diminué le nombre et/ou le budget des prestations sociales non obligatoires entre 2014 et 2018 d'environ 400 K€.

#### 3.6.1.3 La prise en charge du transport

Le Département favorise la mobilité des jeunes confiés à l'ASE à travers des participations financières (prévues par délibération) liées au :

- financement du brevet de sécurité routière (BSR), achat de scooter, casque et assurance ;
- remboursement des titres de transports : cartes d'abonnement, billets de train ;
- transport scolaire (la gratuité était assurée pour les enfants allant au collège lorsque cette compétence relevait du Département) ;
- remboursement des assistants maternels pour tous les déplacements de la vie quotidienne, au-delà de 20 km aller et retour.

Tableau n° 25 : Détail des dépenses de transport entre 2014 et 2018

En €

	2014	2015	2016	2017	2018
Deux roues	0 €	1 075 €	450 €	2 220 €	3 056 €
Location matériel	383 €	206 €			
Assurance	200 €	200 €	200 €	0€	200 €
BSR	690 €	450 €	400 €	100 €	400 €
Transport scolaire, remboursement assistants familiaux, SNCF, etc.	438 942 €	419 414 €	429 330 €	437 074 €	448 185 €
Total	440 215 €	421 344 €	430 380 €	439 394 €	451 841 €

Source : département de la Haute-Vienne

#### 3.6.1.4 Les dépenses de santé

Chaque mineur admis physiquement à l'ASE est inscrit auprès de la caisse primaire d'assurance maladie et une carte vitale lui est attribuée. Les dépenses de santé non prises en compte par la CMU sont financées dans le cadre d'une procédure instituée par délibération (120 € pour les lunettes, soins dentaires sur devis).

Tableau n° 26 : Dépenses de santé pour les enfants admis à l'ASE entre 2014 et 2018

En €

	2014	2015	2016	2017	2018
Produits pharmaceutiques	7 505 €	6 712 €	6 170 €	8 422 €	9 617 €
Honoraires médicaux et frais paramédicaux	2 226 €	2 488 €	3 382 €	3 851 €	4 728 €
Total	9 731 €	9 200 €	9 552 €	12 273 €	14 344 €

Source : département de la Haute-Vienne

#### 3.6.2 Le niveau et l'évolution des coûts

Les services du Département utilisent et renseignent plusieurs tableaux de bord financiers qui retracent les dépenses concernant les salaires des assistants familiaux, les frais de déplacements, les coûts liés aux établissements, les allocations mensuelles, etc.

Un point financier est réalisé à l'occasion de chaque étape budgétaire.

Le tableau de suivi budgétaire synthétise les données attendues (liquidé, mandaté, disponible, réalisation) et permet de tracer les dépenses jusqu'au compte administratif.

Les services du Département suivent le coût à la journée d'une place en établissement par le biais des arrêtés de tarification et calculent plusieurs indicateurs puisqu'ils disposent de données assez complètes, notamment le nombre d'enfants placés et le total payé sur l'année pour un établissement donné. Les prix de revient réels et prévisionnels, basés sur les coûts bruts, et les tarifs moyens réels et prévisionnels, basés sur les coûts nets, sont indiqués dans les rapports du tarificateur. L'évolution du coût par mesure et par enfant pris en charge est orientée à la baisse.

Tableau n° 27 : Coût à l'année d'une place en MECS à l'année

En € et en nombres de places

		2014		2015		2016	2017			2018
		Payé		Payé		Payé		Payé		Payé
LA BERGERIE	25	1 315 940	22	1 403 099	24	1 434 537	25	1 491 168	25	1 485 369
CELINE LEBRET	21	1 363 408	18	1 385 977	18	1 246 569	23	1 231 592	24	1 638 400
PAUL NICOLAS	12	924 530	14	1 004 503	14	999 750	14	957 987	12	975 605
VIEUX COLLEGE	5	375 115	9	488 632	14	820 203	10	916 877	10	769 806
Prix par place		63 158		67 971		64 300		63 855		68 580

Source : département de la Haute-Vienne

### 4 LA GESTION DU PARCOURS DE L'ENFANT A L'ASE

## 4.1 L'entrée dans le dispositif

# 4.1.1 La gestion du recueil, de l'évaluation et du traitement des informations préoccupantes

L'évaluation des informations préoccupantes est une mission prioritaire de l'aide sociale à l'enfance que le Département a décidé de centraliser pour en garantir l'efficacité et la rapidité.

Le Département reçoit de nombreux signalements en provenance d'une grande diversité de sources. Ces informations sont traitées par la cellule départementale des informations préoccupantes (CDIP) qui fait l'interface entre les services départementaux et l'autorité judiciaire, principalement le parquet. Cette cellule est un service spécifique de la direction de la prévention et de la protection de l'enfance (DPPE).

Le service est en relation avec les professionnels susceptibles de signaler ces informations : l'Education Nationale, les hôpitaux, médecins, associations, services de police et de gendarmerie ainsi qu'avec le service national d'accueil téléphonique de l'enfance en danger.

La procédure, entièrement dématérialisée, a été testée sur place par la chambre régionale des comptes. Son efficacité a pu être constatée en ce qu'elle permet de traiter les situations en quelques jours dans la plupart des cas. Le service du courrier scanne chaque information entrante et crée dans le progiciel de gestion des prestations sociales du Département, « IODAS », un profil pour l'enfant s'il n'existait pas au préalable. Dès lors, la transmission à la cellule ou aux MDD est grandement facilitée, chaque intervenant postant ces contributions sur un même espace numérisé.

En 2018, 1 217 enfants ont été concernés par une ou plusieurs procédures dont 105 faisaient déjà l'objet d'une procédure judiciaire en assistance éducative et ont fait l'objet de :

- 1 093 qualifications dont 800 informations préoccupantes et 293 signalements directs au parquet ;
- 2 « non qualifications »;
- 15 transmissions à un autre département ;
- 35 traitements hors procédure.

La qualification de l'information en « préoccupante » engage le Département dans une éventuelle démarche de protection. Le rapport d'évaluation d'une information est donc déterminant et est censé s'attacher à :

- qualifier la situation de danger ou de risque de danger dans lequel se trouve l'enfant et de mesurer son besoin de protection ;
- proposer un plan d'aide en cohérence avec la qualification du danger ou du risque de danger ;
- évaluer les possibilités de mobilisation parentale.

Pour ce faire, tout moyen d'aide sur le plan administratif est proposé à la famille afin de respecter les principes de prévalence de la protection administrative sur le traitement judiciaire de la situation.

Tableau n° 28 : Traitement des informations reçues par le Département

En nombre d'informations

Traitements des informations		2015	2016	2017	2018
Enfants	996	1098	1038	1255	1127
Procédures engagées après la réception	1161	1176	1162	1276	1145
Informations préoccupantes		819	814	919	800
Signalements directs	321	315	268	288	293
Non qualification	96	24	34	28	2
Transmission à un autre département		18	46	41	15
Traitements hors procédure					35

Source : bilans d'activités de la CDIP

Les transmissions de ces informations émanent principalement des services du Département, de l'Education Nationale et du procureur de la République.

Tableau n° 29 : Origine des informations préoccupantes

En nombre d'informations

Origines des informations préoccupantes	2014	2015	2016	2017	2018
Département	211	276	293	263	234
Éducation Nationale	148	170	137	230	188
Procureur de la République	134	126	125	146	124
SNATED (« 119 »)	64	68	87	124	78
Hôpital	29	47	41	48	53
Autre institution sanitaire et sociale	34	43	42	30	35
Particulier anonyme	22	21	44	20	13
Mairie ou commune	6	5	5	17	21
Autre service social et association	28	26	20	14	12
Juge des enfants	6	21	10	3	17
Médecine libérale	5	1	1	9	10
Membre de la famille ou Parents du mineur	6	2	3	7	8
Accueil extrascolaire du mineur		1	6	4	1
Autre	19	12		4	6

Source : bilans d'activités de la CDIP

Les suites données aux informations préoccupantes sont des évaluations (418 en 2018) et des transmissions d'informations aux MDD (382).

Tableau nº 30 : Suites données

Suites données aux informations préoccupantes	2014	2015	2016	2017	2018
Évaluations	524	591	573	642	418
Classement sans suivi	90	127	124	112	72
Classement avec accompagnement médico-social	106	74	53	101	86
Classement avec demande de mesure administrative	32	41	30	43	49
Signalement	92	110	127	78	102
Réponses à des soit-transmis du parquet	114	120	94	109	82
Dossiers en cours	90	119	145	199	27
Transmission pour information aux MDD	188	228	241	277	382

Source : bilans d'activités de la CDIP

Les délais de traitement d'une information reçue sont inférieurs au délai prévu par le décret n° 2016-1476 du 28 octobre 2016 pris en application de l'article L. 226-3 du code de l'action sociale et des familles. Cette efficacité tient à la fois à l'organisation des services, puisqu'un chef de service est spécifiquement dédié à cette première évaluation et à la qualité des outils informatiques.

## 4.1.2 Le traitement des situations d'urgence

Le traitement des situations d'urgence est la principale mission du CDEF. Le centre dispose de trois services préposés à cet accueil pour une capacité totale de 38 places, en fonction de la classe d'âge des enfants :

- la pouponnière de 0 à 6 ans avec 12 places ;
- la résidence des enfants de 6 à 13 ans avec 16 places ;
- l'unité d'accueil d'urgence de 13 à 18 ans avec 10 places.

Un protocole d'accueil d'urgence organise les relations entre le CDEF, l'aide sociale à l'enfance (les services centraux du Département) et les maisons départementales (l'action territorialisée). Lorsque les services d'urgence ont atteint leur capacité maximale, les assistants familiaux sont sollicités. La situation du mineur admis en urgence fait l'objet d'une évaluation avant, au terme d'une période de trois mois renouvelable une fois, que ne soit proposée une orientation vers un lieu de placement adapté ou un retour à domicile accompagné.

Tableau n° 31 : Détail des postes consacrés à l'urgence

Pour réaliser ses missions les effectifs du CDEF sont les suivants :

CATEGORIES	POSTES 2019
Directeur	1
Attaché d'administration hospitalière	1
Adjoints des cadres hospitaliers	4
Adjoints administratifs hospitaliers	6
Technicien et technicien supérieur hospitalier	1
Psychologues	4
Cadres socio-éducatifs	5
Assistants socio-éducatifs	29
Educateurs de jeunes enfants	6
Conseillers en économie sociale et familiale	7
Moniteurs-éducateurs	17
Cadre de santé	1
Puéricultrices	3
Infirmières	1
Auxiliaires de puériculture/aides-soignants/AMP	32
Agents des services hospitaliers qualifiés	1
Personnels ouvriers	26
TOTAL THEORIQUE	145

Source : département de la Haute-Vienne

Tableau n° 32 : Occupation des sites du CDEF au 31 décembre de chaque année

En nombre de personnes accueillis

UNITES CDEF (places)		2015	2016	2017	2018
RME (16) / Pouponnière (12)	Mères	13	10	9	7
	Enfants	12	10	7	6
UAU (10)		10	10	10	7
Nieul urgence (12)		4	9	14	14
Calypso (6)		9	11	7	8
Villa (8)		7	6	7	7
Studios (8)		8	8	6	7

Source : Département de la Haute-Vienne

Le centre définit son dispositif comme « *intégré* » parce qu'il propose deux niveaux d'interventions complémentaires : l'accueil d'urgence et l'accompagnement éducatif à moyen ou long terme. Ces deux facettes de l'action sont présentes sur les différents sites qui totalisent 60 places d'accueil.

Le Département doit faire face à une certaine tension des capacités d'accueil de son dispositif d'urgence. La plupart des établissements sont proches de la saturation et dépassent même temporairement leurs capacités pour répondre à leur mission.

Le rapport d'activité 2018 du CDEF présente un taux d'occupation de 90,8 % sur l'année. D'après les services départementaux, les prises en charge ne sont pas différées par manque de places et aucune mesure n'est en attente de mise en œuvre. La rotation sur les places

d'urgence est rapide, la durée moyenne du séjour est de 56 jours, conséquence d'une bonne transition entre le CDEF et l'ASE.

## 4.1.3 Le suivi et l'application des mesures administratives et judiciaires en assistance éducative

Les mesures d'assistance éducative en milieu ouvert (AEMO) sont gérées par une association : l'ALSEA (Association Limousine de Sauvegarde de l'Enfance à l'Adulte).

Le service d'AEMO de l'ALSEA bénéficie d'un renouvellement d'autorisation valant habilitation au titre de l'aide sociale depuis le 20 décembre 2017. Cette autorisation est valable pour une durée de 15 ans, jusqu'au 29 décembre 2032. D'après le rapport d'activité 2018 de l'association, il n'y aurait pas de mesure en attente d'exécution. Les effectifs suivis au 31 décembre 2018 (363) sont inférieurs aux capacités d'accueil prévues par l'autorisation (375).

Tableau n° 33 : Population accompagnée par l'ALSEA

En nombre de personnes

	2014	2015	2016	2017	2018
Personnes accompagnées	557	592	587	547	518
Effectif mesure juridique au 31/12					347
Effectif mesure adm au 31/12					16
Effectif total au 31/12					363
Taux de rotation des usagers	33%	34%	34%	34%	30%

Source : rapport d'activité de l'ALSEA

## 4.2 La prise en charge des mineurs protégés

## 4.2.1 Le projet pour l'enfant

Après une phase d'expérimentation et la mobilisation d'un groupe de travail, la mise en œuvre du projet pour l'enfant (PPE) a été généralisée pour toutes les mesures.

La construction du PPE débute par une réunion de synthèse au début du parcours de l'enfant à l'ASE ou dans un délai maximal de deux mois. Le PPE est ensuite appliqué et évalué tous les ans par une commission associant des professionnels de différents secteurs. Le projet peut alors être révisé.

Les services de l'ASE ont élaboré 296 PPE en 2018.

Le PPE est suivi par un référent éducatif désigné pour chaque mesure. Un travailleur social est, en moyenne, en charge du suivi de 25 jeunes orientés en placement familial et en lieux de vie et d'accueil. Les éducateurs assurent, en moyenne également, l'accompagnement de 28 mineurs bénéficiaires d'une mesure éducative à domicile (AED).

Deux référentiels existent concernant le suivi des placements familiaux et en MECS. Deux autres référentiels sont en cours de rédaction pour le suivi dans le cadre d'une mesure d'AED et d'AEMO.

En complément du référent, d'autres professionnels peuvent intervenir. Le suivi médical des mineurs confiés est organisé par l'équipe de la protection maternelle et infantile (médecin et puéricultrices) en priorité pour les mineurs jusqu'à l'âge de six ans et/ou en cas de problèmes de santé. Au cours de l'année 2018, le médecin référent de l'ASE a rencontré 101 enfants et les puéricultrices 26.

Le parcours de l'enfant confié est réinterrogé pour anticiper et sécuriser les changements de lieu d'accueil. Pour favoriser l'adéquation entre le lieu d'accueil et les besoins de l'enfant et réduire le risque de rupture du parcours, la commission « *instance départementale d'orientation* » (IDO) examine une fois par semaine les demandes d'orientation ou de réorientation. Plusieurs outils sont mis à disposition de cette commission pour identifier les besoins de l'enfant, en particulier une fiche de profil de chaque assistant familial et un bilan de l'accueil au bout de six mois réalisé par un psychologue.

## 4.2.2 La prise en compte des situations spécifiques de l'enfant

Les besoins spécifiques sont pris en compte dans le cadre des projets d'établissements des maisons d'enfants à caractère social et en lien avec les institutions concernées comme la MDPH, les établissements médico-sociaux (ITEP, IME...) ou la pédopsychiatrie. Pour le suivi psychologique, le CAMPS et le CMPP sont mobilisés. Un soutien aux professionnels est organisé avec les associations habilitées dans le cadre de l'autisme.

Le nombre de mineurs pris en charge par l'ASE et bénéficiaires d'une orientation en structure médico-sociale représente en moyenne deux cents enfants par an et demeure stable.

Tableau n° 34 : Nombre de mineurs confiés à l'aide sociale orientés en structure médico-sociale

	2015	2016	2017	2018
Mesures à domicile	82	80	93	86
Mesures de placement	100	101	97	92
Autres placements (TDC)	27	18	18	14
TOTAL	209	199	208	192

Source : département de la Haute-Vienne

Un projet est défendu par le Département depuis 2013 et inscrit au SDEF 2019-2023 : le développement d'une offre spécifique au sein d'une maison d'enfants à caractère social avec soins intégrés permettant de répondre aux situations complexes pour lesquelles les interventions conjointes ne sont pas suffisantes. L'agence régionale de santé (ARS), malgré de nombreuses sollicitations (courriers en 2017 et 2019), n'a pas répondu positivement au projet du Département. En réponse, l'ordonnateur a ajouté que depuis 2015, le Département mobilise les acteurs concernés (ARS; CHE), pour répondre aux besoins identifiés par la création d'une structure mixte (éducatif et soins intégrés). Il ajoute que même si l'ARS ne prend pas en compte ce besoin, le conseil départemental est parvenu à déposer à cette agence, en janvier 2020, un

projet pluri-institutionnel (ARS, CDEF, CD et CHE) et co-construit pour la création d'une structure de répit. L'ARS a confirmé que ce projet a évolué car il ne concerne plus une structure médicalisée éligible à son financement mais d'une démarche croisée de services de soins et d'éducation dans le respect des compétences respectives de l'agence et du Département.

Concernant la prise en compte de la délinquance, il n'existe pas de dispositif spécifique, ni de protocole avec la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ). Un travail est engagé au sein de la « commission des mineurs aux difficultés multiples » dont le maintien dans le champ de la protection de l'enfance alors qu'ils relèvent, selon le Département, de la PJJ est récurrent. La commission se réunit régulièrement et s'appuie sur un protocole pour étudier de manière pluridisciplinaire les situations complexes.

Mais, comme le déplore le Département, les différences de temporalité entre le dossier pénal et le dossier en assistance éducative « maintiennent souvent les mineurs dans des formes de toute puissance et d'impunité ». Dans ces cas, l'action éducative et l'adhésion du mineur au projet sont bien souvent compromises.

## 4.3 Les délégations de l'autorité parentale et le suivi du délaissement

## 4.3.1 La délégation d'autorité parentale (DAP)

Ces situations sont examinées au sein de la « commission d'examen du statut juridique de l'enfant ». Elles font l'objet d'une inscription à l'ordre du jour à la demande de la MDD ou du responsable du « statut de l'enfant ». Des outils sont mis à disposition des travailleurs sociaux pour rédiger une requête en vue de la saisine du juge aux affaires familiales. Un cabinet d'huissier a été choisi pour rechercher les parents et leur remettre la convention à l'audience.

## 4.3.2 Les relations avec les parents

Les relations entre les parents et les enfants sont organisées selon les décisions du juge des enfants. Au regard d'une demande d'encadrement de ce droit de visite de plus en plus forte, une étude a été réalisée sur les modalités de mise en œuvre. Un référentiel du droit de visite est en cours de rédaction. Pour l'heure, trois niveaux d'accompagnement à l'exercice du droit de visite existent :

- au domicile, la rencontre peut être encadrée par un travailleur social ou le référent éducatif :
- au sein de la MDD, dans une salle dédiée, par le référent en charge du suivi de la mesure :
- au sein du dispositif des visites accompagnées (DVA). Ce dispositif a été créé en 2014, en gestion directe. Il répond à la loi du 14 mars 2016 « droit de visite en présence d'un tiers décidé par le magistrat ». La rencontre se déroule autour d'actes de la vie quotidienne (soins pour les jeunes enfants, jeux, préparation d'un repas...).

Tableau n° 35 : Synthèse de l'exercice des droits de visites

	NOUVELLES DEMANDES					SUIVIS REEL				
	Nouvelles demandes*	Acceptées*	Nombre de jeunes concernés	Demandes en attente*	Familles concernées	Jeunes concernés	Heures de visites	Jeunes au 31/12		
2015	24	20	47	0	non renseignée	non renseignée	1368	51		
2016	17	12	21	0	non renseignée	non renseignée	1458	57		
2017	40	28	non renseignée	1	23	52	906,15	24		
2018	18	10	non renseignée	6	22	43	839,5	31		

Source : département de la Haute-Vienne

(\*): en nombre de familles

Pour 2015 et 2016, les nombres d'enfants cités correspondent à un effectif au 31.12 de l'année en cours (stock). Pour les années 2017 et 2018, il s'agit du flux. A noter que la diminution du nombre d'heures de visites s'explique par l'absence d'un agent.

#### 4.3.3 Les procédures en délaissement

Ces situations sont examinées au sein de la « *commission d'examen du statut juridique de l'enfant* ». Elles font l'objet d'une inscription à l'ordre du jour à la demande de la MDD ou du responsable de la gestion du statut.

## 4.4 Les sorties du dispositif de protection de l'enfance

Le protocole prévu par l'article L. 222-5-2 du CASF afin de préparer et de mieux accompagner l'accès à l'autonomie des jeunes pris en charge par l'ASE entre le président du Département, le représentant de l'État dans le département et le président du conseil régional avec le concours de l'ensemble des institutions et des organismes concernés n'est pas rédigé. Il s'agit d'un des objectifs du schéma départemental 2019 – 2023.

Pour autant, le Département a mis en place des dispositifs pour accompagner la sortie de l'ASE. Un référentiel du dispositif d'accompagnement des jeunes majeurs a été élaboré avec une préparation à l'autonomie dès l'âge de 16 ans, en lien avec les dispositifs de droit commun.

À titre expérimental, un cycle de quatre séances de préparation à l'autonomie est organisé pour les mineurs de l'ASE à l'âge de 17 ans. Ce cycle est réalisé avec les partenaires santé et le secteur bancaire. Une convention-cadre avec un établissement bancaire, non signée par les partenaires lors de l'instruction du rapport de la chambre régionale des comptes, devrait faciliter l'accès au dispositif bancaire et à la gestion budgétaire pour les MNA et les jeunes sous tutelle.

Actuellement, le Département ne suit pas les anciens bénéficiaires de l'ASE après leur sortie des dispositifs. Une des fiches du schéma départemental 2019 – 2023 prévoit de « structurer l'accompagnement vers l'autonomie et prévenir les sorties sèches » en conformité

avec l'article L. 222-5-1 du CASF. Plusieurs actions y sont prévues, notamment l'analyse des sorties sèches par le suivi d'une cohorte de jeunes à partir de 16 ans.

#### 4.4.1.1 Le financement de l'accompagnement des jeunes majeurs

Le règlement des aides financières prévoit trois niveaux d'accompagnement des jeunes majeurs. L'intervention de premier niveau vise à la prise d'autonomie dans le cadre de l'accompagnement social des services sociaux départementaux mais sans accompagnement de l'ASE ou signature d'un contrat jeune majeur. Cette intervention permet de mobiliser des aides exceptionnelles de l'ASE, le fonds de solidarité au logement et le fond d'aide aux jeunes, pour des jeunes de moins de 21 ans résidant dans le département.

L'intervention de deuxième niveau s'adresse aux jeunes ayant fait l'objet d'un accueil physique continu d'au moins trois ans avant leur majorité, sauf dérogation. L'accompagnement à la prise d'autonomie à 18 ans se formalise par la signature d'un contrat jeune majeur qui prévoit les modalités éducatives et financières suivantes :

- 400 € maximum par mois;
- le montant du RSA au maximum ;
- les frais d'hébergement seuls.

L'intervention au titre du troisième niveau est réservée aux jeunes présentant des problématiques spécifiques de santé ou de handicap. La signature du contrat jeune majeur inclut les frais d'entretien, d'éducation et d'accompagnement. Il est conclu pour une durée maximale d'un an, renouvelable après examen de la commission jeune majeur.

Tableau n° 36 : Le coût spécifique des contrats jeune majeur par an depuis 2014

En nombre de contrats et en euros

	2014	2015	2016	2017	2018
Contrats signés	136	113	68	69	78
Hébergement*	2 354 189	1 712 616	1 167 026	872 218	1 372 336
Allocations	106 324	108 701	80 023	64 464	57 676
Autres dépenses	9 722	14 547	10 573	12 049	7 980
Montant total	2 470 235	1 835 864	1 257 622	948 731	1 437 992

<sup>\*</sup>montant calculé sur les prix de journée effectivement versés aux structures pour les établissements et sur un prix de journée moyen  $(110 \, \epsilon)$  pour les hébergements réalisés en placement familial.

Source : département de la Haute-Vienne

#### 5 LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS NON ACCOMPAGNES

Les enjeux relatifs à l'accueil des mineurs non accompagnés (MNA) ont pris une certaine ampleur au cours des dernières années, compte tenu d'une forte augmentation des demandes de prise en charge et d'une situation financière plus dégradée des départements. La protection de l'enfance en danger est une obligation pour les États rappelée par l'article 20 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant : « *Tout enfant qui est* 

temporairement ou définitivement privé de son milieu familial, ou qui dans son propre intérêt ne peut être laissé dans ce milieu, a droit à une protection et une aide spéciales de l'État. » Cette obligation s'impose en dehors de toute considération sur la nationalité de l'enfant.

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 1'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)<sup>5</sup>. La prise en charge des MNA, une fois leur minorité établie, s'inscrit donc dans le cadre général de la compétence de protection de l'enfance transférée aux départements par l'acte I<sup>er</sup> de la décentralisation.

Les spécificités des mineurs non accompagnés et l'actualité de cette problématique marquée par une croissance importante du nombre de mineurs évalués et pris en charge par les départements ont conduit les juridictions financières à l'organisation d'une enquête nationale dans laquelle s'inscrit ce volet du contrôle du département de la Haute-Vienne.

L'objectif de ce volet est de présenter les modalités d'accueil et de prise en charge des mineurs non accompagnés en examinant chaque étape de la prise en charge de ces jeunes :

- les modalités d'accueil lors de la phase de mise à l'abri et la conduite des évaluations ;
- les conditions d'admission des jeunes à l'aide sociale à l'enfance, la prise en compte de leurs spécificités et la préparation du passage à la majorité, notamment au regard du droit au séjour en France ;
- l'incidence générale de la prise en charge des MNA sur l'aide sociale à l'enfance du département (organisation, capacités d'accueil) ainsi que ses implications financières.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> « (...) 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 (...) ».

# 5.1 L'organisation du Département face à l'augmentation des demandes de prise en charge depuis 2014

Tableau n° 37 : Évolution du nombre de mineurs non accompagnés mis à l'abri, évalués et pris en charge par le département de la Haute-Vienne

	2014	2015	2016	2017	2018	Évolution 2014-2018	Variation annuelle moyenne
Nombre de personnes admises par le département à un accueil d'urgence (données ASP)	38	58	109	210	223	+ 487%	+ 56%
Nombre d'évaluations ayant débouché sur une décision positive du président du CD	22	40	41	67	58	+ 164%	+ 27%

Source : chambre régionale des comptes, d'après les données transmises par le Département de la Haute-Vienne

L'arrivée de mineurs étrangers et isolés sur le territoire national n'est pas un phénomène nouveau mais a connu une ampleur nouvelle au cours de la période récente avec un triplement des arrivées recensées par la mission « mineurs non accompagnés » (MMNA) du ministère de la justice entre 2014 et 2017.

Le nombre de demandeurs d'une mise à l'abri en l'attente de leur évaluation et de l'éventuelle admission à l'aide sociale à l'enfance est passé de 38 en 2014 à 223 en 2018 (+ 487 %).

La situation observée dans le département de la Haute-Vienne confirme ces tendances nationales. Le nombre de personnes mises à l'abri ayant été reconnues MNA après l'évaluation réalisée par le département a progressé de plus de 164 % entre 2014 (22) et 2018 (58).

Les données recueillies par le Département concordent avec celles collectées par la mission mineurs non accompagnés (MMNA) du ministère de la justice, chargée de mettre en œuvre un mécanisme de péréquation et de répartition des jeunes évalués MNA entre les départements.

L'organisation du Département pour la prise en charge des mineurs non accompagnés, notamment au cours de la phase d'accueil et de mise à l'abri, a plusieurs fois évolué entre 2014 et 2018, même si ces missions n'ont jamais été déléguées ou confiées à des tiers (associations). Le choix de cette organisation interne s'est fondé, selon le département, sur trois motifs :

- la connaissance de ce public, de ses problématiques ainsi qu'une expertise sur les parcours migratoires acquises, en interne, par un conseiller socio-éducatif;
- la volonté de pouvoir maîtriser l'admission des personnes se déclarant MNA ainsi que les coûts en résultant pour la collectivité ;

• l'absence d'intérêt pour les acteurs locaux de la protection de l'enfance pour développer cette expertise.

Dès 2013, un conseiller socio-éducatif du département a été chargé de la réalisation des évaluations et du suivi des jeunes mis à l'abri. Au regard de l'évolution constante et forte des demandes de mise à l'abri et d'évaluation, au 1<sup>er</sup> janvier 2017, deux postes de travailleurs sociaux à temps plein ont été créés pour cette mission. Ces deux agents sont spécifiquement dédiés à l'accueil et à l'évaluation et rattachés au service en charge des informations préoccupantes (CDIP).

Le chef de service de la CDIP intervient également dans ce dispositif, dans le management des équipes, la notification des évaluations ou encore les relations avec les partenaires du Département (police, préfecture, justice, etc.).

La prise en charge des jeunes après leur admission à l'aide sociale à l'enfance est organisée de la même manière que celle des autres enfants et adolescents placés. Un référent éducatif est désigné pour chaque jeune en fonction de son lieu d'accueil (en MDD ou au sein de la direction de la prévention et de la protection de l'enfance).

# 5.2 La gestion de la mise à l'abri et de l'évaluation des personnes sollicitant leur admission à l'ASE en tant que mineurs non accompagnés

## 5.2.1 La phase de mise à l'abri

Aux termes de l'article L. 112-3 du code de l'action sociale et des familles, la protection de l'enfance est une compétence des départements. La loi attribue donc la prise en charge des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille au président du conseil départemental, afin de garantir « la prise en compte des besoins fondamentaux de l'enfant, soutenir son développement physique, affectif, intellectuel et social et (à) préserver sa santé, sa sécurité, sa moralité et son éducation ».

L'article R. 221-11 du code de l'action sociale et des familles impose au président du conseil départemental de mettre 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<sup>6</sup>.

### Le processus de signalement

Les principaux points d'entrée dans le dispositif des personnes se déclarant MNA sont l'hôtel du Département (environ 70 % des personnes), le commissariat de Limoges (20 %) et les associations ainsi que l'OFII (10 %).

La grande majorité des personnes mises à l'abri se présentent donc spontanément aux services du Département en charge de l'évaluation et de la mise à l'abri des MNA.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Un président de conseil départemental ne peut 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'enfance (CE, 25 août 2017, n° 413549).

Lors du premier contact avec le jeune, les personnes chargées de l'évaluation effectuent un premier recueil d'informations (état civil, présence de papiers d'identité) à travers un court entretien. En cas de doute sérieux sur l'âge en raison de l'apparence physique conjuguée à l'absence de documents d'état civil, le responsable de la cellule départementale des informations préoccupantes (CDIP), après avis des référents en charge de l'évaluation, décide de l'admission de la personne concernée dans le cadre d'un accueil provisoire d'urgence. Le nombre de refus de mise à l'abri est marginal.

À ce stade de la procédure d'évaluation, le procureur de la République n'est pas saisi par le Département. Aucun MNA n'est admis à l'ASE par le biais d'une OPP, sauf pour les MNA délinquants sortants de garde à vue, mais cette situation est exceptionnelle selon les services du Département.

## Les modalités d'hébergement et d'accompagnement des jeunes pendant la phase de mise à l'abri

Pour l'hébergement des personnes mises à l'abri, le Département recourt très majoritairement aux établissements hôteliers. La mise à l'abri est réalisée, en priorité, au sein de six hôtels situés en centre-ville dont les capacités sont variables. Les places disponibles couvrent les besoins identifiés pour la phase de mise à l'abri et d'évaluation, soit une quarantaine de places selon le Département.

En fonction de l'âge ou d'une problématique particulière, notamment de santé, les personnes se présentant comme MNA peuvent être orientées soit au CDEF, soit chez des assistants familiaux.

Le Département n'a pas passé de convention ou d'accord spécifique avec d'autres structures d'accueil ou modes d'hébergement pour cette phase de mise à l'abri. Le tableau *infra* répertorie les hôtels ayant accueillis des personnes mises à l'abri au cours de l'année 2017 et les dépenses afférentes du Département par établissement.

Tableau n° 38 : Tarifs des nuitées payés par le Département

En €

Hôtels	Tarif de la nuitée
Hôtel A	49,4 €
Hôtel B	45 à 55 €
Hôtel C	40 à 50 €
Hôtel D	37 €
Hôtel E	37 ou 42 €
Hôtel F	37,5 ou 43 €

Source : département de la Haute-Vienne d'après les comptes de gestion du Département

Tableau n° 39 : Dépenses du Département par hôtel en 2017 pour la phase de mise à l'abri

En € et %

Nom de l'hôtel	Nuitées facturées au Département	Part de l'hôtel dans les dépenses de nuitées totales
Hôtel A	11 215 €	2 %
Hôtel B	168 113 €	34 %
Hôtel C	176 883 €	36 %
Hôtel D	79 548 €	16 %
Hôtel E	45 976 €	9 %
Hôtel F	13 852 €	3 %
Total	495 587 €	100 %

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion du département

Comme retracé par le tableau *supra*, le Département a pris en charge, pour une prestation identique, des dépenses importantes sans avoir procédé à une procédure de publicité et de mise en concurrence. Les relations entre le Département et ces établissements ne sont formalisées par aucun contrat et il apparaît que certains hôtels ont été sollicités par les services beaucoup plus fréquemment que d'autres. Les hôtels B et C ont totalisé, en 2017, 70 % des dépenses supportées pour la phase de mise à l'abri et d'évaluation. Les dépenses hôtelières totales, selon les informations communiquées par la collectivité, se sont établies aux montants suivants entre 2014 et 2018 :

Tableau n° 40 : Dépenses hôtelières totales assumées par le département entre 2014 et 2018

En €

	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Dépenses hôtelières assumées pour la prise en charge des MNA	1 755	86 450	285 415	957 450	1 349 592	2 680 662

Source : chambre régionale des comptes d'après les informations transmises par le Département au cours de l'instruction

En réponse, l'ordonnateur justifie l'absence de procédure de mise en concurrence de l'offre hôtelière par l'urgence de la mise à l'abri d'un flux important et imprévisible de population à loger et la saturation des CDEF accueillant les jeunes mineurs. La chambre régionale des comptes conteste le motif de l'urgence avancé par l'ordonnateur dans la mesure où il apparaît que les prestations hôtelières afférentes sont récurrentes au cours de la période.

Sans sous-estimer la difficulté d'une telle organisation, il est nécessaire que le Département procède à une publicité et une mise en concurrence de ces prestations dans les meilleurs délais. Pour rappel, en application de l'article L. 2124-1 du code de la commande publique, le seuil de procédure formalisée des marchés de prestations et services des collectivités territoriales et de leurs établissements s'établit à 221 K€ HT depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018 et le seuil de publicité obligatoire au BOAMP (bulletin officiel des annonces de marchés publics) à 90 K€ HT.

Durant la phase de mise à l'abri et d'évaluation, les personnes se présentant comme MNA se restaurent auprès d'un restaurant social, la « bonne assiette ». En plus de l'hébergement et de la restauration, le Département fournit :

- un kit d'hygiène;
- des jetons de lavage pour l'entretien du linge ;
- des vêtements en fonction des besoins à partir de donations.

Le Département ne réalise pas systématiquement de bilan de santé. En cas de problème, deux médecins généralistes libéraux « référents » sont contactés et une ouverture de droits à la CMU est effectuée pour couvrir les dépenses de santé.

La collectivité a expliqué, au cours de l'instruction, ne pas avoir constaté de difficultés particulières concernant l'accompagnement et l'encadrement des jeunes en cours d'évaluation. En revanche, les flux d'arrivées importantes ne permettent pas, selon lui, « d'anticiper une organisation garantissant la mise à l'abri de manière inconditionnelle et la capacité d'accompagner l'ensemble des mineurs dans le cadre de leurs besoins fondamentaux ».

Recommandation n° 8 : Procéder à la publicité et la mise en concurrence des prestations hôtelières utilisées par le Département pour la prise en charge des mineurs non accompagnés en application de l'article L. 2124-1 du code de la commande publique.

## Cas de refus de mise à l'abri et contentieux y afférent

Le président du conseil départemental peut refuser la demande de prise en charge s'il estime que la situation de la personne se déclarant mineur non accompagné ne justifie pas la saisine de l'autorité judiciaire (cas de majorité flagrante). Le demandeur peut alors saisir le juge administratif des référés d'une demande d'injonction en application de l'article L. 521-2 du code de justice administrative (référé-liberté).

En 2018, le Département a dénombré 18 refus d'accueils pour motif de majorité manifeste sur la base de critères physiques conjugués à l'absence de documents d'état civil. Aucune procédure juridictionnelle n'a été engagée pour refus de mise à l'abri.

Une situation nouvelle pour le département de la Haute-Vienne s'est présentée en fin d'année 2018, liée au maintien dans le dispositif hôtelier de mineurs confiés à l'ASE du fait de la saturation des dispositifs d'accueil et l'arrivée de personnes se présentant comme MNA. L'hébergement de 38 personnes ayant effectué une demande de mise à l'abri a été différé de quelques jours.

Selon le Département, chaque personne se présentant comme MNA a pu accéder au restaurant social.

Les personnes qui effectuent un recours juridictionnel à l'encontre d'un refus de prise en charge ne sont pas maintenues dans le dispositif de mise à l'abri.

Tableau n° 41 : Les phases de signalement et de mise à l'abri

	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre de personnes ayant sollicité					
un accueil provisoire d'urgence en	34	58	107	211	274
tant que MNA					
dont nombre de personnes s'étant					
présentées d'elles-mêmes directement					
aux services du département					
dont nombre de personnes signalées	Non ac	mnu ovoc práci	ision : le Départe	mont ostimo au	a 70 % das
par les services de police ou de			ntanément à l'hô		
gendarmerie			ice et 10 % par d		
dont nombre de personnes signalées	COIIII	iissariat de pon	ice et 10 /6 par d	es associations	ou i Orii.
par des associations ou par des tiers					
dont autres cas (préciser les					
hypothèses)					
Nombre de personnes s'étant vu					
opposer un refus de mise à l'abri par					56
le département					
dont refus au motif d'une absence de					10
minorité manifeste		N			18
dont non mise à l'abri du fait d'une		No	on connu		
saturation provisoire des dispositifs					38
d'accueil					
dont refus pour d'autres motifs (à					•
expliciter)					0
Nombre de contentieux devant le					
juge des référés pour refus de mise à			0		
l'abri			v		
Nombre de personnes admises par le					
département à un accueil d'urgence			40=	211	• • • •
dans l'attente de l'évaluation de leur	34	58	107	211	218
minorité et de leur situation sociale					
dont accueil dans un dispositif					
d'hébergement d'urgence spécifique	0	0	0	0	0
dont accueil dans un foyer				_	_
départemental de l'enfance	18	13	4	9	9
dont accueil dans une maison	_	_	_	_	_
d'enfants à caractère social (MECS)	0	0	0	0	0
dont accueil auprès d'un assistant					
familial	13	12	3	0	1
dont accueil dans un foyer de jeunes					
travailleurs	0	0	0	0	0
dont hébergement hôtelier	3	33	100	202	207
Tiers bénévoles	0	0	0	0	1
Nombre de personnes admises par le	J	<u> </u>	J	0	1
département à un accueil d'urgence					
et qui ont quitté cet accueil avant la	5	2	7	23	17
fin de la phase d'évaluation de leur	3	2	,	23	1/
minorité et de leur situation ae teur					
Dont départs de leur propre initiative	5	2	7	23	17
(fugues,)			1		

Source : chambre régionale des comptes, d'après les données transmises par le département de la Haute-Vienne

## 5.2.2 Le processus d'évaluation

Le Département estime avoir été confronté à des demandes de prises en charge importantes et croissantes qui ont pu affecter son organisation du fait d'un surcroît de charge de travail. Il s'ensuit que les données transmises dans le cadre de l'enquête commune à la Cour et aux chambres régionales des comptes ne sont pas complètes. Cependant, même en cas de données incomplètes, il a généralement été possible de recueillir des tendances générales pour les années 2014 à 2017.

Aux termes de l'article R. 211-11 du CASF, le président du conseil départemental doit procéder aux investigations nécessaires en vue d'évaluer la situation des personnes mises à l'abri au regard notamment de leurs déclarations sur leur identité, leur âge, leur famille d'origine, la nationalité et l'état d'isolement. Les entretiens d'évaluation doivent être conduits par des professionnels justifiant d'une formation ou d'une expérience définie par arrêté ministériel dans le cadre d'une approche pluridisciplinaire et se déroulant dans une langue comprise par l'intéressé.

L'évaluation sociale doit être réalisée conformément à la grille instituée par 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.

Les agents chargés de l'évaluation peuvent demander le concours des services de l'État pour vérifier l'authenticité des documents d'identification détenus par la personne et de l'autorité judiciaire afin de procéder à des examens radiologiques osseux aux fins de détermination de l'âge<sup>7</sup>.

Les modalités de coopération entre les départements et les services de l'État ont été renforcées par le décret n° 2019-57 du 30 janvier 2019 relatif aux modalités d'évaluation des personnes se déclarant mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et autorisant la création d'un traitement de données à caractère personnel relatif à ces personnes. Mi-2019, le Département s'apprêtait à passer une convention avec la préfecture de la Haute-Vienne pour préciser ces nouveaux modes d'intervention.

Les services du Département ont procédé à un nombre croissant d'évaluations entre 2014 et 2018 (218 en 2018, 107 en 2016, 34 en 2014). Il apparaît également que les décisions rendues à l'issue du processus d'évaluation ont aussi fortement évolué au cours de la période sous revue. Le tableau *infra* présente le taux d'évaluation positive (nombre de décisions reconnaissant la qualité de MNA par rapport au nombre d'évaluations réalisées) de 2014 à 2018 :

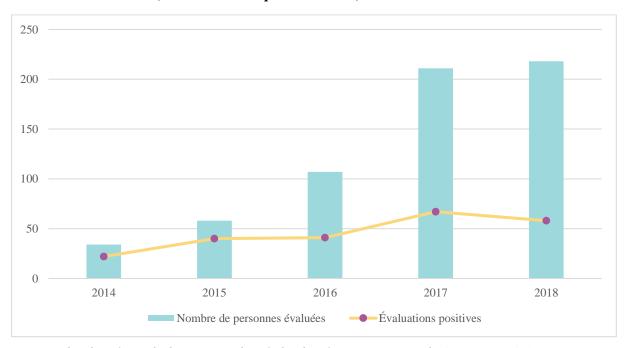
<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Article 388 du code civil.

Tableau n° 42 : Évolution du taux d'évaluation positive (reconnaissance du statut de MNA)

	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre d'évaluations	34	58	107	211	218
Dont jeunes hommes	29	55	99	205	211
Dont jeunes femmes	5	3	8	6	7
Décisions positives	22	40	41	67	58
Taux d'évaluation positive	65 %	69 %	38 %	32 %	27 %

Source : chambre régionale des comptes, d'après les données transmises par le département de la Haute-Vienne

Graphique n° 1 : Rapport entre le nombre de personnes évaluées et les évaluations positives (reconnaissant la qualité de MNA) entre 2014 et 2018



Source : chambre régionale des comptes, d'après les données transmises par le département de la Haute-Vienne

#### Les intervenants au processus d'évaluation

Comme exposé *supra*, l'évaluation des personnes mises à l'abri a toujours été réalisée par les services du Département.

De 2013 à 2017, un conseiller socio-éducatif procédait à cette instruction. Au regard de l'évolution constante et forte des demandes de mise à l'abri et d'évaluation, au 1er janvier 2017, deux postes de travailleurs sociaux à temps plein ont été créés par redéploiement. Ces agents

sont spécifiquement dédiés à l'accueil et à l'évaluation des personnes mises à l'abri et rattachés à la CDIP (cellule départementale de recueil et de traitement des informations préoccupantes).

Les deux travailleurs sociaux, dès leur prise de fonction, ont suivi la formation spécifique sur « *l'évaluation sociale des situations des jeunes se déclarant MNA* » organisée par le CNFPT d'Angers pour une durée de trois jours. Ils ont pour mission :

- d'accueillir les personnes se présentant comme MNA ;
- de procéder à une rapide évaluation en vue de la mise à l'abri ;
- de réaliser, en présence d'un interprète, si nécessaire, l'évaluation de la minorité et de l'isolement ;
- d'accompagner les démarches à la préfecture pour le passage à « VISABIO » et la vérification documentaire ;
- d'accompagner la personne à l'institut médico-légal en cas d'expertise médicale ;
- de rédiger les rapports sociaux et de formuler des propositions.

L'ordonnateur a indiqué que le Département dénombrait des jeunes étrangers isolés avant l'entrée en vigueur de la circulaire du 31 mai 2013 relative à la mise à l'abri des mineurs étrangers isolés. Aussi, des liens avec la préfecture et la police de l'air et des frontières existaient avant cette date même s'ils n'avaient pas été formalisés. Dès la parution de cette circulaire la police de l'air et des frontières a été sollicitée pour vérifier l'authenticité des papiers d'identité produits. Cette démarche a été généralisée avec un accès systématique à VISABIO fin 2016 auprès de la préfecture.

Il peut être relevé que le Département ne dispose d'aucun chiffre sur le nombre de personnes ayant produit un document d'identité avant 2018. En 2018, sur 218 personnes ayant fait l'objet d'une évaluation, seulement 88 ont fourni un document d'identité (extrait d'acte d'état civil le plus souvent). Le Département n'a pas été en mesure de renseigner le nombre de documents fournis qui ont été jugés authentiques, rattachables et frauduleux.

Ce dispositif devrait prochainement évoluer pour permettre l'utilisation du fichier AEM (aide à l'évaluation de minorité) créé par le Gouvernement pour le public spécifique des mineurs non accompagnés afin d'éviter les demandes d'évaluations dans d'autres départements des jeunes déboutés dans un premier département.

Les tableaux suivants, complétés par le Département, synthétisent divers éléments statistiques sur les modalités de mise en œuvre des évaluations, sur les décisions prises et leurs suites.

Comme expliqué *supra*, l'absence de suivi et/ou de tableaux de bord complets n'a pas permis au Département de renseigner l'ensemble des rubriques.

Tableau n° 43 : Le déroulement de la phase d'évaluation

		2014	2015	2016	2017	2018
	onnes ayant fait l'objet d'une évaluation de le leur situation sociale par le département	34	58	107	211	218
	Nombre d'entretien		τ	Jn seul e	entretien	
Durée m	noyenne des entretiens (en heures)		Е	nviron u	ne heure	;
Nombre de	recours à un service d'interprétariat			Non c	onnu	
Durée des	Durée moyenne (en jours)	9	7	21	30	28
évaluations de la minorité et de la situation	Nombre de cas où la durée a été inférieure à 5 jours	6	17	8	5	1
sociale entre le début de la mise	Nombre de cas où l'évaluation a duré de 5 jours à 8 jours	17	22	15	9	0
à l'abri (accueil provisoire) et la	Nombre de cas où l'évaluation a duré 9 ou 10 jours	4	8	17	4	3
décision prise par le président	Nombre de cas où l'évaluation a duré plus de 10 jours	4	10	67	167	171
du conseil départemental à l'issue de l'évaluation	Durée de l'évaluation la plus longue (en nombre de jours)	41	20	271	89	100
	uations ayant débouché sur une décision nnaissance de la situation de mineurs non accompagné	22	40	45	74	68
	uations ayant débouché sur une décision e reconnaissance de la situation de mineurs non accompagné)	12	18	62	137	150

Tableau n° 44 : L'évaluation de l'état civil, de la minorité et de la situation sociale

		2014	2015	2016	2017	2018
Nombre de personnes ay évaluation de leur m situation sociale par	inorité et de leur	34	58	107	211	218
C	Jeunes garçons	29	55	99	205	211
Genre	Jeunes filles	5	3	8	6	7
Nombre de personnes n' document d	-		Non	connu		130
Nombre de personnes documents d	ayant produit des l'identité			Non connu		
Nombre de cas où des (préfecture,) ont été d'instruction pour appr des documents d'ide rattachement aux	s sollicités en cours récier l'authenticité entité et/ou leur c demandeurs	Non connu				
Nombre de personnes pour lesquels un examen radiologique osseux a été demandé par le département pour une estimation de l'âge		NC NC NC 96				
Nombre de cas où les d osseux n'ont pu être réau personne co	lisées par refus de la			0		
Nombre de cas où les exa réalis	amens osseux ont été	NC	NC	NC	96	109
Parmi les examens osseu cas concluant à l'abs	,	NC	NC	NC	64	91
Nombre de cas où des se des professionnels d'autr sollicités pour évaluer éléments recueillis sur la le parco	res spécialités ont été · la cohérence des a situation sociale et	Non concerné				
Nombre de cas pour lesquels un signalement a été effectué (au préfet, au	Signalement aux services chargés de la lutte contre la fraude documentaire	Non concerné				
procureur de la République, à d'autres services de l'Etat)	Signalement pour suspicion d'existence de réseaux de traite des êtres humains	Non concerné				

Tableau n° 45 : Les suites des décisions prises à l'issue de l'évaluation

		2014	2015	2016	2017	2018	
Nombre total de décisi président du conseil dép du processus d	artemental à l'issue	34	58	107	211	218	
Cas 1 : Décisions positi conseil départemental (i minorité et de la situa transmission au procure en vue de la saisine di	reconnaissance de la tion de danger) et eur de la République	22 40 41 67 5					
Dans ces cas 1, nombre le procureur de la Répul pas suivre la décision po conseil départemental e juge des enfants en estim n'est pas mi	olique a décidé de ne sitive du président du t de ne pas saisir un ant que l'intéressé(e)	0					
Dans ces cas 1, nombre le juge des enfants n'a p positive du président du c	oas suivi la décision			0			
conseil départemental charge de l'intéressé en	Cas 2 : Décisions négatives du président du conseil départemental et refus de prise en charge de l'intéressé en tant que mineur non accompagné			8 15 56 114			
dont décisions négat l'absence de situat				Non connu			
dont décisions négatives que l'évaluation sociale d incohérence	s motivées par le fait a mis en évidence des			Non connu			
dont décisions motivée dange	-			Non connu			
dont autres motifs de				Non connu			
Dans ces cas 2 (décisions négatives du	Nombre de saisines directes du juge des enfants par les personnes dont l'admission a été refusée par le président du conseil départemental	1	1	3	3	2	
président du conseil départemental), suites contentieuses éventuelles	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	1	1	3	3	2	

Tableau n° 46 : Départements où sont placés les jeunes MNA après leur évaluation

		2014	2015	2016	2017	2018
Cas 1 : Personnes ayant fait l'objet d'une décision	Nombre de placements dans le département	18	29	30	58	58
positive en tant que mineurs non accompagnés par le président du conseil départemental	Nombre de placements dans d'autres départements en application de la gestion centralisée des placements	3	12	14	12	5
Cas 2 : Personnes ayant j positives prises par des pré départementaux et qui o département en application des place	sidents d'autres conseils ont été placées dans le de la gestion centralisée	13	5	7	20	30

Tableau n° 47 : Durée moyenne entre une décision positive du président du CD et la décision de placement prise par le juge des enfants

	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre de cas où cette durée a été inférieure à 1 mois	31	34	37	78	88
Nombre de cas où cette durée a été de 1 mois à 3 mois	-	-	-	-	-
Nombre de cas où cette durée a été de 4 mois à 6 mois	-	-	-	-	-
Nombre de cas où cette durée a été de plus de 6 mois	-	-	-	-	-

Source : département de la Haute-Vienne

### La mise en œuvre de la procédure d'évaluation en lien avec le référentiel national

Le Département s'est doté d'un référentiel sur le dispositif de prise en charge et d'évaluation des mineurs non accompagnés afin de suivre et de cadrer le travail des agents en charge du processus d'évaluation.

À l'initiative du parquet du tribunal judiciaire de Limoges, une réunion de travail a été organisée en 2017 entre les institutions contribuant à la procédure d'évaluation des personnes se déclarant MNA :

- des magistrats du parquet et notamment le substitut du procureur de la République en charge des mineurs ;
- les services de la préfecture en charge de l'accueil des étrangers ;
- les services de la police de l'air et des frontières ;
- l'institut médico-légal du centre hospitalier universitaire de Limoges ;
- le Département.

Au cours de cette réunion, le circuit de l'évaluation et l'articulation de chacun des acteurs ont été examinés et déterminés par les parties-prenantes. Selon le Département, « Le dispositif ainsi décliné est toujours mis en œuvre et fonctionne bien. L'arrivée massive des personnes se déclarant MNA impacte cependant fortement les différentes institutions avec des

incidences sur la charge de travail et l'allongement des délais de traitement. Sur cette question et à la demande du département, une prochaine réunion devrait avoir lieu. »

Malgré cette initiative, le représentant du parquet n'a pas souhaité élaborer un protocole mais un compte-rendu de la réunion a été transmis à chacun des participants.

Le référentiel national est utilisé comme guide d'entretien et pour la rédaction du rapport d'évaluation. En plus de ce référentiel, les agents utilisent, comme source d'information :

- les documents adressés par le ministère de la justice et la MMNA ;
- le guide du demandeur d'asile élaboré par l'OFII ou France Terre d'asile ;
- internet.

Les évaluations sont réalisées au sein de l'hôtel départemental dans les bureaux des travailleurs sociaux référents MNA. Selon le Département, le service évaluateur a systématiquement recours à un interprète lorsque le demandeur ne maîtrise pas la langue française.

Dès leur mise à l'abri et au cours de l'entretien d'évaluation, les personnes se présentant comme MNA sont informées, le cas échéant en présence d'un interprète, du déroulé de la procédure. Leur accord est recueilli pour réaliser, éventuellement, une expertise médicale. Les éventuels documents d'identité ou d'état civil détenus par les jeunes sont alors récupérés, numérisés et conservés dans le dossier de la personne évaluée jusqu'à réception du rapport de vérification documentaire de la PAF.

En cas de fraude documentaire constatée par la PAF, aucune suite n'est donnée.

En l'absence de documents d'état civil, les agents en charge de l'évaluation examine la cohérence des informations fournies par les personnes se déclarant MNA. Au cours de l'entretien d'évaluation, les éléments relatifs à la situation sociale, la connaissance du pays d'origine et du parcours sont recueillis selon le référentiel d'évaluation défini par l'arrêté du 17 novembre 2016. Le comportement et les attitudes du jeune sont également prises en compte.

En cas de doute sur la minorité, et ce depuis 2014, des expertises médicales sont sollicitées auprès du parquet du tribunal judiciaire<sup>8</sup> au terme de l'évaluation. Si le parquet accepte de mettre en œuvre ces expertises médicales, après l'accord de l'intéressé, il saisit l'institut médico-légal (IML) du CHU de Limoges. La personne se déclarant MNA est accompagnée à l'IML. Son accord est recueilli une seconde fois pour procéder à l'expertise. Les conclusions sont transmises au parquet qui peut décider d'un non-lieu en assistance éducative (NLAE) ou au contraire prononce une ordonnance de placement provisoire (OPP).

Un rapport d'évaluation est systématiquement rédigé par les services du Département en charge de ce processus. Des préconisations sont formulées par le travailleur social et une proposition (reconnaissance de la qualité de MNA ou non reconnaissance) est formalisée par le cadre compétent puis transmise (rapport et bordereau de proposition) par voie électronique aux magistrats du parquet du tribunal judiciaire.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> L'article 388 alinéa 2 du code civil prévoit que l'autorisation de procéder à un examen radiologique osseux peut être délivré par les magistrats du parquet ou du siège.

### La durée de l'évaluation et de la phase de mise à l'abri

Selon le Département, « Le délai d'instruction de cinq jours ne peut être respecté au regard du nombre d'accueils en constante augmentation depuis 2013, des délais de mobilisation, le cas échéant, d'un interprète, de la vérification documentaire et, éventuellement, celui de l'expertise médicale. »

Pour réduire ces délais, l'équipe des deux travailleurs sociaux en charge de l'évaluation, installée en janvier 2017, a bénéficié, à compter de juillet 2017, d'un renfort de personnel à temps complet, en continu. Malgré ces moyens supplémentaires, le délai moyen d'instruction jusqu'à la décision du parquet (non-lieu à assistance éducative ou OPP) représentaient 28 jours en 2018 contre 9 et 7 jours en 2014 et 2015.

La durée d'évaluation la plus longue s'est établie à 271 jours en 2016, 89 jours en 2017 et 100 jours en 2018.

La quasi intégralité des évaluations ont lieu en plus de dix jours, les durées d'évaluation inférieures à cinq jours demeurant exceptionnelles.

Certaines personnes mises à l'abri ont quitté prématurément le département avant la fin de l'évaluation. Selon le Département, la programmation d'un test radiologique osseux pourrait être une des hypothèses de ces départs.

### Le contentieux des décisions prises à l'issue des évaluations

Une fois l'évaluation réalisée, une proposition est formulée par la responsable de la mission MNA par délégation du président du conseil départemental. Dans de rares cas, des vérifications complémentaires peuvent être demandées pour préciser certains éléments retranscrits dans le rapport d'évaluation ou veiller à la cohérence de l'analyse et de la conclusion du rapport.

La décision finale est prise par la directrice prévention protection de l'enfance sur proposition du responsable de la CDIP et en son absence la directrice du pôle solidarité enfance.

Les évaluations sont toutes transmises au parquet du tribunal judiciaire, quelle que soit la proposition. Le parquet notifie ensuite sa décision de non-lieu en assistance éducative ou au contraire d'admission en assistance éducative par une OPP désignant, en lien avec la cellule nationale de la PJJ, le département compétent.

Il n'existe pas de recours contre les évaluations réalisées par les services du Département dans la mesure où les décisions sont prises par le parquet. La personne se déclarant MNA est reçue pour l'informer de la décision quand elle est négative. Le Département lui notifie ensuite par écrit la décision et l'informe des voies de recours.

Le président du conseil départemental n'est pas appelé à saisir l'autorité judiciaire lorsqu'il estime, sur le fondement du rapport d'évaluation, que la personne mise à l'abri ne répond pas aux critères de reconnaissance d'un mineur non accompagné.

Au cours de l'instruction, le Département a expliqué ne pas être en mesure d'identifier tous les demandeurs d'une mise à l'abri ayant déjà fait l'objet d'une évaluation dans un autre département dont la conclusion a été négative. Les services ont cependant pu en identifier quelques-uns lors de leur accueil, à partir du récit de leurs parcours en France.

Le Département ne réalise pas de réévaluations de jeunes déclarés mineurs dans d'autres départements et accueillis, après réorientation, dans le département de la Haute-Vienne.

Interrogés sur les difficultés rencontrées dans l'organisation de ces évaluations, les relations avec les services de l'Etat et les solutions mises en œuvre, la collectivité a apporté les réponses suivantes :

« Les difficultés rencontrées organisationnelles pour cette phase relèvent principalement du flux imprévisible des personnes se déclarant MNA et la nécessité constante d'adapter les moyens (restauration, hébergement, personnel) au regard de l'évolution du nombre d'arrivée.

Sur un plan technique, pour évaluer la minorité, les outils doivent être développés. La frontière entre la minorité et la majorité reste ténue et difficile à évaluer. Le travail avec les ambassades est impossible en raison de la difficulté à les contacter et, ensuite à les mobiliser par rapport à leurs compatriotes.

Les solutions mises en œuvre par la collectivité :

- renforcer les moyens humains dans le cadre de l'évaluation;
- développer la dynamique partenariale (structures hôtelières et restaurant social) pour absorber ce flux par la diversification de l'hébergement et des lieux de restauration ;
- favoriser la sortie des structures hôtelières dès l'admission à l'ASE en créant des dispositifs spécifiques d'accompagnement des MNA confiés à l'ASE. »

### Le coût de la phase de mise à l'abri et d'évaluation

Le Département a communiqué à la chambre régionale des comptes le coût de la phase de mise à l'abri et d'évaluation en renseignant le tableau *infra*. Le mode de calcul retenu pour l'hébergement dans des structures d'accueil est le forfait journalier suivant :

- 250 € pour le foyer départemental de l'enfance (CDEF);
- 250 € pour les MECS du CDEF;
- 110 € pour les assistants familiaux ;
- 65 € pour l'hébergement hôtelier (intégrant les repas).

L'évaluation de la minorité et de la situation sociale des demandeurs est basée sur la rémunération des personnels dédiés. Un coût moyen complet d'accompagnement par jeune a été calculé par le Département :

- 526 € en 2015;
- 915 € en 2016;
- 772 € en 2017;
- 978 € en 2018.

Les coûts administratifs supplémentaires prennent en compte les rémunérations de personnels recrutés spécifiquement pour organiser la restauration temporaire des personnes mises à l'abri dans un local du Département. Ces coûts ne sont toutefois pas cohérents avec ceux renseignés par la collectivité dans le tableau n° 48 (coût pour la réalisation des opérations d'évaluation + autres coûts administratifs).

Les coûts nets sont calculés en déduisant des coûts bruts (hébergement, masse salariale et autres frais) les recettes dont le Département a pu bénéficier en application de l'article R. 221-12 du code de l'action sociale et des familles : un remboursement forfaitaire de la part de l'Etat pour la phase de mise à l'abri à hauteur de 250 € par jour pendant cinq jours, soit 1 250 € maximum par personne mise à l'abri.

Tableau nº 48 : Coûts nets de la phase de mise à l'abri et d'évaluation

En €

						Lnc			
		2014	2015	2016	2017	2018			
Coûts totaux bruts		55 125	80 155	227 885	596 206	673 942			
	Dispositif spécifique	Non concerné							
	Foyer départemental	40 500	24 250	8 000	11 000	65 500			
Dant a sâta háhana amant	MECS			Non concer	né				
Dont coûts hébergement	ASSFAM	12 870	16 830	9 790	0	4 510			
	FJT			Non concer	né				
	Hôtels	1 755	14 885	135 980	465 530	395 915			
Dont coûts alimentation, vêtements, etc.		Non connu (pas de frais liés aux vêtements)				nents)			
Dont coûts pour la réalisation des opérations d'évaluation		NC	24 190	74 115	119 676	202 477			
Dont autres coûts administratifs (personnels et moyens du département,)		0	0	0	0	5 540			
Dont frais de justice				Non concer	né				
Recettes AS	38 250	72 500	136 250	262 500	273 500				
Coût total estimatif net de la ph évaluation		16 875	7 655	91 635	333 706	400 442			
Rappel : nombre de jeunes év	valués et mis à l'abri	34	58	107	211	218			

Source : chambre régionale des comptes, d'après les données transmises par le département de la Haute-Vienne

Les données exposées *supra* montrent que le Département a bien supporté une charge financière croissante liée à la mission de mise à l'abri et d'évaluation entre 2014 et 2018. Elle s'établissait à 400 K€ en 2018 contre un peu moins de 17 K€ en 2014.

Le coût moyen brut d'une mise à l'abri et d'une évaluation a évolué de manière significative : 1 621 € en 2014, 1 382 € en 2015, 2 130 € en 2016, 2 826 € en 2017 et 3 091 € en 2018. L'augmentation du coût moyen de la mise à l'abri peut s'expliquer par l'allongement du processus d'évaluation, particulièrement sensible en 2017 et 2018 du fait d'un nombre plus important d'arrivées.

En 2018, les participations financières de l'Etat représentaient 41 % des dépenses totales supportées par le Département pour l'évaluation et la mise à l'abri.

# 5.3 La prise en charge des MNA et de leurs spécificités par l'aide sociale à l'enfance

Les spécificités de l'organisation du département pour la prise en charge des MNA accueillis à l'ASE

Tableau n° 49 : Nombre de MNA pris en charge par le Département au 31 décembre

	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre total de mineurs non accompagnés pris en charge par le Département	41	58	64	116	154
Nombre de mineurs non accompagnés dont le Département assure la tutelle en vertu d'une décision du juge des tutelles	15	34	19	43	53
Mineurs non accompagnés faisant l'objet d'une simple mesure d'assistance (action éducative à domicile -AED-, action éducative en milieu ouvert -AEMO-) sans placement		No	n conce	rné	

Source : département de la Haute-Vienne

Tableau n° 50 : Origine de l'entrée dans le dispositif et caractéristiques des MNA

		2014	2015	2016	2017	2018
Origine de	Mineurs non accompagnés qui avaient été évalués et suivis dès leur mise à l'abri par le département	18	29	30	58	58
l'entrée dans le dispositif	Mineurs non accompagnés qui avaient été évalués dans d'autres départements et qui ont été confiés au département	13	5	7	20	30
Como	Jeunes hommes	27	32	33	75	84
Sexe	Jeunes femmes	4	2	4	3	4
Âges à	Mineurs de 13 ans et moins	2	4	1	2	3
l'entrée dans	Mineurs de 14 ans	0	5	6	6	5
le dispositif de pris en	Mineurs de 15 ans	13	6	5	25	36
charge par le	Mineurs de 16 ans	12	13	18	43	40
département	Mineurs de 17 ans	4	6	7	2	4

Source : département de la Haute-Vienne

Entre 2014 et 2018, le nombre de MNA accueillis à l'aide sociale à l'enfance du département de la Haute-Vienne est passé de 41 à 154. En 2018, sur 88 jeunes pris en charge par le Département, 30 avaient été accueillis et évalués par un autre département et redirigé en Haute-Vienne en fonction de la péréquation nationale. Selon le Département, la mission MNA du ministère de la Justice est systématiquement saisie par les magistrats du tribunal judiciaire

avant leur placement définitif dans le département de la Haute-Vienne ou dans un autre département.

Les femmes sont extrêmement minoritaires (moins de 5 % en 2018 et 2017). Par ailleurs, 55 % des jeunes sont âgés de 16 ou 17 ans, proportion en diminution depuis 2016 (67 %).

Selon le département de la Haute-Vienne, les mineurs non accompagnés présentent des spécificités :

- « la santé physique et psychique : elle est souvent fragilisée en raison des conditions de vie précaire, dans leur pays, et des traumatismes subis soit dans leur pays ou au cours de leur parcours migratoire;
- le comportement : une plus grande maturité en raison de leur parcours et leur histoire ainsi que de réelles capacités d'autonomie ;
- l'insertion socio-professionnelle: une motivation profonde pour aller à l'école, travailler et s'intégrer dans la société;
- le fait religieux: la religion tient une place importante ».

Compte tenu de ces spécificités, le Département a décidé de travailler sur l'identification d'une offre d'accueil adaptée à leurs besoins. En 2018, 70 places ont été créées pour répondre à cet accompagnement spécifique.

S'agissant de l'organisation de l'accompagnement socio-éducatif, le Département a fait le choix d'accueillir et de suivre les MNA selon les mêmes modalités que les autres enfants et adolescents accueillis à l'ASE. Un référent éducatif de l'ASE est désigné pour chaque mineur, qu'il soit MNA ou pas, en fonction de son lieu d'accueil.

Les services constituent un dossier numérisé pour chaque jeune qui retrace l'ensemble des informations nécessaires à sa bonne prise en charge.

La recherche d'un lieu d'accueil adapté parmi les différentes offres d'accueil et d'accompagnement est réalisée en prenant en compte le profil du jeune. Les orientations sont décidées dans le cadre de l'instance départementale d'orientation (IDO) comme pour les autres mineurs.

Les services départementaux ont adopté un projet pour l'enfant spécifique aux MNA accueillis dans les structures d'accueil collectives qui intègre les objectifs assignés définis par l'ASE pour assurer leur bonne intégration à la majorité.

En conclusion, il n'existe pas de parcours type pour les MNA. Les parcours sont adaptés en fonction de la problématique du jeune à l'instar des autres enfants accueillis à l'ASE. Toutefois, conscient des spécificités de ce public, le Département a décidé de créer un dispositif spécifique d'accueil et d'orientation, en cours de déploiement.

#### Effectivité et durée de prise en charge des MNA

Depuis 2014, le Département n'a jamais été amené à ne pas prendre en charge des personnes reconnues MNA et qui lui avaient été confiées.

Selon les services, la durée moyenne de prise en charge des mineurs non accompagnés à l'ASE jusqu'à leur majorité est de 451 jours. Certains mineurs accueillis en Haute-Vienne ont pu être amenés à quitter le département prématurément pour divers motifs qui n'ont pas été

nécessairement identifiés par les services. Selon le Département, cette situation concerne davantage les personnes mises à l'abri que les MNA accueillis à l'ASE.

Le Département n'est pas confronté aux problématiques de délinquances.

### Exercice de la tutelle juridique sur les MNA

Comme exposé *supra*, dès réception du jugement prononçant une mesure d'assistance éducative, le Département demande une délégation de l'autorité parentale au juge aux affaires familiales. Cette demande est réalisée immédiatement lorsque le jeune accueilli dispose de documents d'identité, exigés par le juge des tutelles pour rendre sa décision.

En accord avec les juges des enfants, le Département est autorisé à leur ouvrir un compte bancaire dès leur admission à l'ASE (accès au dispositif bancaire).

Au cours de la période sous revue, le juge des tutelles n'a refusé aucune demande. Le délai moyen de la décision du juge s'établit entre trois et quatre mois après l'envoi de la requête.

Le Département n'a pas observé de difficultés particulières sur la mise en œuvre de la tutelle si ce n'est la longueur des procédures.

### Les modalités d'hébergement des MNA

Selon le Département, les MNA présentent des spécificités, notamment une aptitude à l'autonomie, qui permettent d'envisager des modalités d'hébergement et de prise en charge différentes des structures d'accueil traditionnelles de l'aide sociale à l'enfance (MECS, assistant familial).

La prise en charge en famille d'accueil ou en MECS ne répondrait pas à leurs attentes, sauf situations particulières liées à leur âge ou des difficultés de santé physique. L'orientation du MNA vers une solution d'accompagnement (pas seulement d'hébergement) est évaluée en fonction de son âge, de son état de santé, de ses capacités d'autonomie, de son projet d'insertion socio-professionnelle et de son niveau scolaire mais aussi, au regard des places disponibles.

Sur 154 MNA accueillis dans le département au 31 décembre 2018, 29 étaient accueillis dans une MECS, 47 dans une structure dédiée à l'accueil des MNA, 6 au CDEF, 5 dans une famille d'accueil, 12 dans un foyer de jeunes travailleurs et 46 dans des hôtels.

Pour répondre au besoin d'hébergement et d'accompagnement spécifiques et éviter que des mineurs pris en charge par l'ASE soient accueillis dans des hôtels, le département de la Haute-Vienne a développé, depuis 2018, une offre d'accueil favorisant l'autonomie des MNA :

- la création de 30 places par l'extension de l'activité du FJT « *Le Vieux Collège* » et d'une MECS ;
- la création d'un dispositif expérimental d'accompagnement de 35 places mis en œuvre au 1<sup>er</sup> décembre 2018 et confié à l'institut Don Bosco;
- le lancement, en fin d'année 2018, d'un nouvel appel à projet pour 28 places supplémentaires, dans le cadre d'un dispositif expérimental d'accompagnement remporté par l'association de réinsertion sociale du Limousin (ARSL).

Le cahier des charges de ces modalités d'hébergement et d'accompagnement d'une capacité totale de 93 places prévoit que ces structures doivent mettre en œuvre les prestations et activités suivantes :

- offrir un environnement sécurisé et des conditions de vie décentes comprenant une chambre individuelle ou un logement meublé, une alimentation équilibrée, des vêtements décents, des conditions matérielles permettant une hygiène correcte;
- un accompagnement social et éducatif en vue de l'autonomie, de la responsabilisation du jeune et d'une préparation de la sortie du dispositif par :
  - o l'apprentissage de la gestion d'un budget, des achats, d'une alimentation équilibrée et d'un rythme de vie adapté ;
  - o la continuité et la mise en place d'un projet de scolarité ou de formation en vue de l'insertion professionnelle du jeune ;
  - o une prise en charge des dépenses relatives à la scolarité et à la formation professionnelle ;
  - o un soutien dans les démarches administratives ;
  - o des cours de français;
  - o un accès au soin, à la culture française, aux loisirs, etc ;
  - o l'anticipation administrative et la préparation des démarches à effectuer à la majorité.
- favoriser l'intégration et la socialisation de chaque jeune par la découverte des usages, coutumes et codes sociaux français, l'accès aux médias, la laïcité, etc...

Tableau n° 51 : Comparaison des prix de journée des dispositifs spécifiques d'accueil des MNA avec les structures classiques de l'ASE

Structures	Dépense annuelle 2018	Nombre de journées	Prix de Journée moyen
MECS 87 - Internat	4 586 357 €	24 183	190 €
MECS 87 - Service de suite	282 824 €	2 425	117 €
LVA 87	2 119 463 €	13 165	161 €
ASSFAM	15 383 624 €	154 293	110 €
FJT mineurs	288 009 €	4 300	67 €
AEMO – AED ALSEA	1 151 913 €		8,42 €
MNA HOTEL hébergement	994 744 €	23 731	42 €
JEUNES MAJEURS hébergement	47 988 €	3 113	15 €
* MNA VARLIN PONT NEUF	175 370 €	2 698	65 €
** MNA LE VIEUX COLLEGE - DAMINA	238 727 €	3 543	67 €
***MNA PLATEFORME IDB	12 599 €	212	59 €
MNA ARSL (commence en 2019)	-	-	65 €

Source : chambre régionale des comptes, d'après les données transmises par le département NOTA BENE : \* neuf mois de fonctionnement, \*\* huit mois de fonctionnement, \*\*\* un mois de fonctionnement

Les différentes structures qui ont remporté l'appel à projet du Département pour l'accueil des MNA ont bien adopté les documents obligatoires prévus par le CASF.

Quant aux prix de journée, compris entre 59 et  $67 \in$  comme le montre le tableau *supra*, ils sont nettement inférieurs à ceux des autres structures d'accueil de l'accueil de l'aide sociale à l'enfance en Haute-Vienne qu'il s'agisse des assistants familiaux  $(110 \in)$ , des MECS  $(190 \in)$  et des LVA  $(161 \in)$ .

Par ailleurs, la création d'un dispositif spécifique de prise en charge des MNA a permis d'éviter la saturation des capacités d'accueil dans les structures classiques de l'ASE. En effet, selon le Département, l'accueil des MNA dans les structures d'accueil classiques de l'ASE a eu des incidences sur :

- l'adéquation de l'offre d'accueil, au regard des projets d'établissements et des modalités de prise en charge, inadaptées à ce public, pour la majorité d'entre eux ;
- la saturation des dispositifs d'hébergement ;
- les pratiques professionnelles et les objectifs poursuivis dans l'accompagnement par l'éducateur ;
- la dynamique et l'équilibre des groupes d'internat, les structures d'accueil sollicitant ou privilégiant l'admission des MNA pour mieux canaliser le groupe tout en préservant leur équilibre budgétaire;

• l'organisation du temps de travail des MECS car ce public est présent 24 sur 24, tous les jours de l'année, sans droit de visite et d'hébergement.

Tableau n° 52 : Modalités de prise en charge des MNA par le département (données au 31 décembre)

		2014	2015	2016	2017	2018
Nombre total de mineurs non accompagnés pris en charge par le département		41	58	64	116	154
	Structure spécifique	0	0	0	0	47
	Foyer départemental de l'enfance	10	6	9	9	6
	MECS	20	26	32	40	29
	Familles d'accueil	9	11	6	5	5
Mineurs non accompagnés placés auprès du département	Foyers de jeunes travailleurs	0	8	7	12	12
et hébergés	Établissements d'éducation (internats,)	0	0	0	0	0
	Hôtels	1	7	8	41	46
	Autres structures collectives d'hébergement	1	0	2	9	8
	Accueil bénévole	0	0	0	0	1

Source : département de la Haute-Vienne

### L'accompagnement sanitaire

S'agissant du suivi sanitaire des mineurs non accompagnés pris en charge, le Département n'a pas été en mesure de communiquer à la chambre régionale des comptes le nombre de mineurs suivant des traitements médicaux particuliers en raison des pathologies spécifiques à leur situation ni le nombre de ceux bénéficiant d'un suivi psychologique.

### Il a précisé:

« Une fois confié, le MNA réalise un bilan auprès du centre de lutte contre la tuberculose et du centre d'examen de santé. En cas de besoin de soutien psychologique, il est orienté vers la maison des ados ou vers la pédopsychiatrie.

Dans le cadre du projet territorial en santé mentale (PTSM), le besoin de créer un centre de psycho-trauma et d'une consultation d'ethnopsychiatrie a été identifié. Il n'y a pas de réponse ni perspective à ce jour.

Des pathologies spécifiques ont été repérées : la tuberculose et l'hépatite C. Un traitement et un suivi sont organisés en lien avec le médecin référent et une infirmière libérale. »

Tableau nº 53 : Le suivi sanitaire des MNA

	2014	2015	2016	2017	2018
Mineurs non accompagnés suivant des traitements médicaux particuliers en raison de pathologies spécifiques à leur situation					
Mineurs non accompagnés bénéficiant d'un suivi psychologique particulier en raison de pathologies et de traumatismes	non connu				
spécifiques à leur situation					

### L'accès à l'éducation et à la formation des MNA

Dès son admission à l'ASE, le MNA est orienté vers le centre d'informations et d'orientation (CIO) pour réaliser un bilan et construire un parcours visant son insertion professionnelle (remise à niveau, intégration dans le système scolaire ou recherche d'un apprentissage), adapté à sa situation et à ses aptitudes (maîtrise de la langue, capacités intellectuelles, niveau scolaire acquis...).

En raison de leur âge et du nombre de MNA maîtrisant la langue française, les orientations sont majoritairement réalisées vers l'acquisition d'un CAP, en voie directe ou par la voie de l'alternance.

Au sein du département de la Haute-Vienne, il n'y a pas, du point de vue éducatif, de dispositif spécifique pour les MNA. La différence avec les autres publics de l'ASE ne porte pas sur l'accès à des dispositifs spécifiques mais sur le parcours : les MNA accèdent plus facilement à la formation par alternance et la signature d'un contrat d'apprentissage compte tenu de leur motivation et de leur souhait d'intégrer rapidement le monde du travail.

S'agissant de la connaissance de la langue, l'apprentissage du français-langue étrangère (FLE) et des cours d'alphabétisation sont proposés à la suite du bilan réalisé au CIO. Ces enseignements sont dispensés dans le cadre des classes « UP2A » (unité pédagogique pour élèves allophones arrivants).

L'obtention des autorisations de travail pour les MNA souhaitant suivre un apprentissage est subordonnée à la fourniture d'un document d'état civil avec photographie. Cette exigence fait l'objet d'une vérification systématique par les services de l'État. Le Département estime que cette procédure ne pose pas de difficultés particulières : les délais d'instruction sont rapides et jusqu'à la date du contrôle, un seul rejet d'autorisation de travail avait été recensé, du fait de la situation de l'employeur.

Le Département n'a pas été en mesure de remplir les données demandées dans le tableau *infra*. Il est donc invité à réaliser un suivi de la scolarisation et de l'activité professionnelle des MNA comme des autres mineurs accueillis à l'aide sociale à l'enfance.

Tableau n° 54 : Le suivi de l'accès à l'éducation et à la formation des MNA

	2014	2015	2016	2017	2018					
Mineurs non accompagnés ne poursuivant ni scolarité ni apprentissage ni autre formation										
Mineurs non accompagnés poursuivant une scolarité dans des établissements d'enseignement secondaires sans dispositif éducatif spécifique										
Mineurs non accompagnés poursuivant une scolarité dans des établissements d'enseignements secondaires <u>dans des dispositifs éducatifs spécifiques</u> (classes d'intégration, classe d'enseignement de français - langue étrangère, autres dispositifs dédiés à l'alphabétisation ou en fonction du niveau scolaire)	Le département n'a pas été en mesure de réponse.									
Mineurs non accompagnés placés en stages										
Mineurs non accompagnés poursuivant un apprentissage ou une formation en alternance										
Autres cas de parcours éducatifs (à expliciter)										

### Le coût de la prise en charge des MNA par le Département

Le tableau suivant a été complété par les services du Département. Les données relatives à l'année 2014 n'ont cependant pas été renseignées du fait d'un manque de suivi. Les coûts liés à l'accueil et à l'hébergement sont calculés sur la base d'un forfait journalier/jeune :

- 250 € pour le foyer départemental de l'enfance ;
- 195 € pour les MECS;
- 110 € pour les assistants familiaux ;
- 72 € pour le foyer de jeunes travailleurs ;
- 65 € pour l'hébergement hôtelier ;
- 165 € pour les lieux de vie ;
- 150 € pour le remboursement de frais engagés par d'autres départements pour des jeunes confiés en attente de transfert dans le département.

Les coûts pour l'accès à l'éducation ou à la formation, le suivi sanitaire, l'insertion sociale et d'autres frais (argent de poche, vêture, transport, etc.) ont été renseignés et correspondent aux sommes réellement engagées.

La recette perçue en 2018 représente la compensation exceptionnelle de l'Etat.

Tableau n° 55 : Le coût net de la prise en charge des MNA à l'ASE après leur évaluation

En €

						En €			
		2014	2015	2016	2017	2018			
A- Coût global, pour le département de la prise en charge des mineurs non accompagnés après leur évaluation et leur placement		ND	3 026 671	3 474 075	4 812 018	6 209 392			
Coûts engagés pour les mineurs non accompagnés faisant l'objet d'une AEMO		Non concerné							
	Structures dédiées	ND	0	0	0	426 696			
	Foyer départemental de l'enfance	ND	789 250	555 500	845 250	847 000			
	MECS	ND	1 548 495	1 920 165	2 447 835	2 401 230			
	Familles d'accueil	ND	376 970	314 270	237 600	191 840			
Coûts liés à l'accueil et	Foyers de jeunes travailleurs	ND	86 472	226 224	208 800	263 664			
l'hébergement	Établissements d'éducation (internats,)	Non concerné							
	Hôtels	ND	71 565	149 435	491 920	953 677			
	LVA et accueil mère- enfant	ND	19 635	126 720	305 910	488 730			
	Appartements et accueil bénévole	ND	15 750	12 900	12 300	283 050			
Coûts pour l'accès à l'éducation ou à la formation professionnelle		ND	3 494	7 448	14 985	42 975			
-	le suivi sanitaire et chologique	ND	772	937	2 652	4 358			
Autres coûts pour favoriser l'insertion sociale (adhésions à des associations sportives ou culturelles, activités diverses		ND	2 016	1 854	2 267	3 257			
	tratifs (personnels et département,)	ND	30 488	89 670	162 969	205 586			
Autres coûts et frais : frais quotidien : alimentation, hygiène, vêture, primes examens, timbres fiscaux, allocations, transports, frais médicaux		ND	81 764	68 952	79 530	97 329			
B- Recettes externes perçues par le département pour financer la prise en charge des mineurs non accompagnés après leur évaluation et leur placement		0	0	0	0	624 000			
Recettes du Fonds européen asile migration intégration (FAMI)									
	xceptionnelles de l'Etat 23 juillet 2018)		624 000						
COUT NET A LA CHARGE DU DÉPARTEMENT		** 1 595 693	3 026 671	3 474 075	4 812 018	5 585 392			

Source : chambre régionale des comptes, d'après les données transmises par le département de la Haute-Vienne NB : \*\* pour l'année 2014, le coût net de la prise en charge des MNA à l'ASE a été estimé à partir du nombre de jeunes accueillis et du coût moyen de cette prise en charge entre 2015 et 2018.

## 5.4 Les enjeux liés à la sortie du jeune majeur étranger de l'aide sociale à l'enfance

La détention d'un titre de séjour au cours de la minorité n'est pas obligatoire mais les mineurs non accompagnés devenus majeurs doivent détenir un tel titre pour pouvoir se maintenir régulièrement sur le territoire.

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 ».

L'importance de cette démarche pour l'avenir des jeunes nécessite une préparation et un accompagnement permettant d'anticiper et de préparer les modalités et les conditions du séjour sur le territoire à la majorité. Par ailleurs, étant généralement entrés tardivement dans un processus de scolarisation et de professionnalisation, les MNA qui atteignent la majorité ne sont pas toujours en situation d'être autonome financièrement, ce qui peut nécessiter de leur apporter un soutien ultérieur.

Une des modalités principales d'accompagnement des majeurs anciennement pris en charge par l'aide sociale à l'enfance est le contrat jeune majeur, un dispositif facultatif prévu par l'article L. 222-5 du code de l'action sociale et des familles qui dispose que « peuvent être également pris en charge à titre temporaire par le service chargé de l'aide sociale à l'enfance les mineurs émancipés et les majeurs âgés de moins de vingt et un ans qui éprouvent des difficultés d'insertion sociale faute de ressources ou d'un soutien familial suffisants ».

Cette aide, conférée de manière discrétionnaire par le président du conseil départemental, prend généralement la forme d'un soutien financier qui peut être assorti d'un hébergement, un soutien juridique en vue d'une régularisation du statut administratif et un soutien éducatif et/ou psychologique.

### L'accompagnement des MNA à la majorité par les services de l'ASE – le contrat jeune majeur

Les MNA bénéficient des mêmes mesures d'accompagnement que les autres jeunes majeurs relevant de l'ASE. La majorité est anticipée par la préparation à l'autonomie dès l'âge de 16 ans avec deux entretiens (à l'âge de 16 ans et de 17 ans) pour construire un projet pour l'enfant spécifique.

Des ateliers sont organisés pour leur permettre de mieux se situer dans leur vie d'adulte (vie quotidienne, insertion professionnelle, santé, la gestion de l'argent).

Dans le cadre de la préparation à la majorité, tout mineur relevant de l'ASE est informé du dispositif du contrat jeune majeur ainsi que des critères fixés par le Département dans la délibération du 6 octobre 2014.

Cette délibération prévoit que le contrat jeune majeur s'adresse à des jeunes ayant fait l'objet d'un accueil physique continu de trois ans à l'ASE avant leur majorité. Les modalités éducatives et financières du contrat sont les suivantes :

- 400 € maximum par mois, si des frais de logement sont supportés par le jeune ;
- le montant du RSA au maximum pour une personne seule, sans prise en charge du logement ;

• les frais d'hébergement seuls.

La condition tenant à exiger trois années d'accueil à l'ASE pour pouvoir bénéficier du contrat jeune majeur pourrait être analysée comme un critère évinçant les mineurs non accompagnés de ce dispositif, la majorité d'entre eux étant arrivée à l'âge de 16 ou de 17 ans. La délibération a prévu deux dérogations possibles aux conditions évoquées *supra* :

- les jeunes majeurs engagés dans une scolarité pourront bénéficier d'un CJM jusqu'à la fin de l'année scolaire ;
- la situation des mineurs ne répondant pas aux critères peut faire l'objet d'une analyse personnalisée.

Les MNA peuvent donc bénéficier d'un contrat jeune majeur même s'ils n'ont pas été accueillis pendant une durée d'au moins trois ans à l'ASE, par dérogation. Le tribunal administratif de Limoges, par une décision du 19 janvier 2017, et la cour administrative d'appel de Bordeaux, par un arrêt du 15 février 2019, ont jugé que le Département n'avait pas commis une erreur de droit en intégrant ce critère, le contrat jeune majeur étant un dispositif facultatif.

Comme le montre le tableau *infra*, les mineurs non accompagnés ont été nombreux à obtenir un contrat jeune majeur en 2018 : 54 % de ceux ayant atteint la majorité en ont bénéficié. La variation de ce pourcentage est inégale selon les années et dépend du nombre de demandes effectuées et du respect des conditions nécessaires à son octroi.

En 2018, 37 % des jeunes ayant obtenu un contrat jeune majeur étaient d'anciens MNA contre 19 % en 2014.

Ces données montrent que les mineurs non accompagnés ne sont pas discriminés dans l'attribution de ces contrats. Plusieurs facteurs peuvent au demeurant expliquer le recours régulier à ce dispositif par ces jeunes :

- quelques mois supplémentaires peuvent être nécessaires pour finaliser les démarches permettant d'obtenir un titre de séjour ;
- la durée de prise en charge des MNA à l'ASE étant moins longue que celle des autres jeunes, une prolongation de l'accompagnement éducatif et financier peut être nécessaire pour finaliser leur insertion professionnelle;
- certains jeunes de l'ASE expriment une volonté d'autonomisation très forte vis-à-vis de l'institution qui peut les conduire à ne pas requérir une aide dont ils pourraient pourtant avoir besoin.

Tableau n° 56 : Mesures d'accompagnement mises en place pour les MNA autorisés à séjourner en France après leur majorité

	2014	2015	2016	2017	2018
A -Nombre total de mineurs non accompagnés ayant atteint la majorité au cours de l'année	11	15	33	22	48
B- Nombre de mineurs non accompagnés s'étant vu accorder un contrat "jeune majeur" au cours de l'année	10	6	13	15	26
Ratio B / A en %	91%	40%	39%	68%	54%
C - Nombre total de jeunes (issus de l'aide sociale à l'enfance - mineurs non accompagnés et autres) s'étant vu accorder un contrat "jeune majeur" au cours de l'année	52	56	42	50	71
Nombre de MNA s'étant vu accorder un CJM par rapport à l'ensemble des CJM accordés	19%	11%	31%	30%	37%
Nombre de mineurs non accompagnés bénéficiant d'autres aides ou formes d'accompagnement (à expliciter)	non concerné				

La durée des contrats jeunes majeurs proposés aux MNA varie en fonction du projet. Elle peut couvrir toute la période scolaire (maximum 12 mois) ou quelques mois (4 mois en moyenne) pour permettre aux MNA en alternance d'obtenir le droit au séjour et ainsi accéder au droit commun.

La durée moyenne par jeune pour la période de 2015-2018 est de 265 jours de prise en charge.

Le Département n'a pas institué de mesures d'accompagnement spécifiques pour les anciens mineurs non accompagnés. Il n'existe pas d'autres dispositifs de suivi éducatif, sanitaire ou psychologique proposés aux anciens MNA après leur majorité.

La principale difficulté à laquelle le Département s'estime confronté pour l'accompagnement et le suivi des MNA lorsqu'ils ont atteint l'âge de 18 ans est le délai pour assurer la régularisation du jeune et son accès potentiel aux dispositifs sociaux de droit commun. Par ailleurs, le fait qu'il ne se porte plus garant pour la location du logement peut également poser des difficultés. Les services doivent donc accompagner les jeunes dans les démarches leur permettant d'obtenir une garantie logement institutionnelle.

### Situation juridique des MNA à la majorité au regard du droit de séjour et de la nationalité

Les acteurs chargés d'accompagner les MNA dans leur démarche pour l'acquisition d'un titre de séjour sont les services de l'aide sociale à l'enfance et les associations en charge de l'accompagnement des MNA.

Le Département peut avoir recours à des avocats « à titre très exceptionnel dans des situations très particulières ». Dans ce cas, une demande d'aide juridictionnelle est formalisée.

Interrogés sur les mesures et procédures mises en œuvre pour permettre aux MNA d'être en règle au regard du droit au séjour une fois la majorité atteinte, les services du Département ont apporté la réponse suivante :

« La régularisation du droit au séjour est engagée le plus tôt possible avec le référent, en fonction des documents en possession des jeunes (carte consulaire, passeport, etc.). Si besoin, le Département finance les frais de transport pour se rendre à l'ambassade ou au consulat (Paris ou Lyon principalement). Le MNA est accompagné sur le choix de titre à demander en fonction de sa situation.

Quatre mois avant la majorité, rendez est pris à la Préfecture par voie dématérialisée pour constitution du dossier et finaliser l'accès au droit du jeune. »

Aucune procédure ni rétro-calendrier type n'a été défini par le Département en fonction des diverses situations envisageables. Il n'existe pas non plus de procédure formalisée de coopération et d'échanges d'informations avec la préfecture et les services chargés de l'instruction et de la délivrance des titres de séjour. Il existe malgré tout « un réel partenariat et une collaboration constructive ».

D'une manière générale, le Département observe qu'il n'y a que très peu de refus de titres de séjour. Les cas de refus s'expliquent généralement par des fraudes à l'identité ou des conditions d'obtention du titre non réunies, lors d'une admission à l'ASE après l'âge de 16 ans.

Selon le Département : « Les difficultés rencontrées par les MNA pour l'obtention d'un titre de séjour est de récupérer les pièces demandées notamment le passeport ou la carte consulaire pour les guinéens. »

Le Département n'a pas été en mesure de remplir le tableau suivant :

Tableau n° 57 : Situation des MNA après leur dix-huit ans au regard du droit au séjour en France

	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre de mineurs non accompagnés pris en charge par le département qui ont atteint l'âge de dix-huit ans au cours de l'année	11	15	33	22	48
Nombre de mineurs non accompagnés ayant sollicité la nationalité					
française (mineurs confiés pendant au moins 3 ans par l'aide sociale à l'enfance)					
Nombre de mineurs non accompagnés l'ayant obtenue					
Nombre de refus					
Nombre de mineurs non accompagnés ayant sollicité l'asile					
constitutionnel ou conventionnel ou la protection subsidiaire					
Nombre de mineurs non accompagnés l'ayant obtenue					
Nombre de refus					
Nombre de mineurs non accompagnés ayant sollicité une carte de					
séjour "vie privée et familiale" <u>(mineurs pris en charge par l'aide</u>	non connu				
sociale à l'enfance avant 16 ans)					
Nombre de mineurs non accompagnés l'ayant obtenue					
Nombre de refus					
Nombre de mineurs non accompagnés ayant sollicité une carte de					
séjour "vie privée et familiale" <u>(mineurs pris en charge par l'aide</u>					
<u>sociale à l'enfance après 16 ans)</u>					
Nombre de mineurs non accompagnés l'ayant obtenue					
Nombre de refus					
Nombre de mineurs non accompagnés ayant sollicité une admission					
exceptionnelle au séjour portant la mention "salarié" ou "travailleur					

	2014	2015	2016	2017	2018
temporaire" (mineurs pris en charge par l'aide sociale à l'enfance					
après 16 ans et qui justifient suivre une formation destinées à leur					
apporter une qualification professionnelle)					
Nombre de mineurs non accompagnés l'ayant obtenue					
Nombre de refus					
Nombre de mineurs non accompagnés ayant sollicité une carte de					
séjour "étudiant" (mineurs pris en charge par l'aide sociale à l'enfance					
après 16 ans et qui poursuivent des études secondaires ou supérieures					
avec assiduité ou sérieux)					
Nombre de mineurs non accompagnés l'ayant obtenue					
Nombre de refus					
Nombre de mineurs non accompagnés ayant sollicité une admission au					
séjour pour d'autres motifs (en raison de la situation personnelle, en					
tant que victimes de la traite des êtres humains)					
Nombre de mineurs non accompagnés l'ayant obtenue					
Nombre de refus					
Nombre de mineurs non accompagnés ayant sollicité un retour					
volontaire dans leurs pays					
Nombre de mineurs non accompagnés n'ayant formulé aucune					
demande					
Nombre de mineurs ayant fait l'objet de mesures d'éloignement dès					
l'âge de dix-huit-ans					

Cette absence de données disponibles montre qu'il existe une faiblesse dans le suivi des procédures administratives des MNA. Le Département a également indiqué ne pas suivre la situation des jeunes après leur sortie de l'aide sociale à l'enfance.

Malgré les efforts réalisés pour organiser la prise en charge des mineurs non accompagnés, le suivi de ces procédures et de la situation des jeunes à leur majorité constitue sans nul doute un axe d'amélioration.

Ce processus apparaît d'autant plus nécessaire que le Département consacre des moyens importants à la prise en charge de ces jeunes durant leur minorité. Il est donc d'autant plus regrettable, vu les moyens investis et l'accompagnement apporté, que ces questions ne soient pas mieux appréhendées. Cette question ne concerne pas, au demeurant, que les anciens mineurs non accompagnés mais tous les jeunes accueillis à l'aide sociale à l'enfance.

Au cours de l'instruction, il a été indiqué que le futur schéma départemental de l'enfance et de la famille prévoirait une étude permettant le suivi d'une cohorte de jeunes à partir de 16 ans.

### Le coût pour le Département de l'accompagnement des MNA après leur majorité

Le tableau *infra*, complété par le Département, synthétise l'évolution des coûts liés à la prise en charge ou à l'accompagnement des mineurs non accompagnés après leur majorité.

Les coûts inscrits des contrats jeunes majeurs sont égaux aux sommes réellement versées. Les coûts pour l'accès à l'éducation ou à la formation, le suivi sanitaire, correspondent également aux sommes réellement engagées.

Les coûts liés à l'accueil et à l'hébergement reprennent les sommes réellement versées aux structures d'accueil sauf pour ce qui concerne l'hébergement hôtelier qui est calculé sur la base d'un forfait journalier de 65 € par jeune.

Tableau n° 58 : Coût de l'accompagnement des MNA après leur majorité

En €

	2014	2015	2016	2017	2018	
Coût global de l'accompagnement des mineurs non accompagnés après leur majorité	620 359	437 567	184 082	184 325	433 809	
Coûts des « contrats jeunes majeurs »	47 827	59 339	33 292	19 069	12 051	
Autres coûts pour l'hébergement et l'accompagnement	570 191	373 428	147 765	163 956	418 693	
Autres coûts pour l'accès à l'éducation ou à la formation professionnelle	2 341	4 800	3 025	1 300	3 065	
Coûts pour le suivi sanitaire et psychologique					3 003	
Autres coûts pour favoriser l'insertion sociale	Non concerné					
Coûts administratifs (personnels et moyens du département,)	ND					

### 5.5 Conclusion sur la prise en charge des MNA et son incidence sur l'aide sociale à l'enfance

### Un effet sur les capacités d'accueil et l'organisation de l'aide sociale à l'enfance

L'augmentation du nombre de MNA accueillis à l'aide sociale à l'enfance du département de la Haute-Vienne a indiscutablement eu un effet sur les capacités d'accueil du Département et sur son organisation, le choix ayant été fait d'accueillir ces jeunes selon les mêmes modalités que les autres mineurs de l'ASE, au moins jusqu'en 2019.

En effet, alors que la proportion de MNA parmi l'ensemble des jeunes accueillis à l'ASE s'établissait à 5 % en 2014, elle ressortait à plus de 17 % en 2018. Les MNA représentent donc près d'un cinquième des mineurs placés à l'ASE. Ces chiffres ne prennent pas en compte les mesures éducatives effectuées à domicile lesquelles sont de toutes façons beaucoup moins onéreuses (environ 8 € par jour et par mineur) et contraignantes en terme d'organisation que les mesures de placement.

La mise en œuvre d'une modalité d'hébergement et de prise en charge spécifique en fin d'année 2018 devrait cependant permettre d'éviter une saturation supplémentaire des structures traditionnelles de l'aide sociale à l'enfance (MECS, LVA et assistants familiaux). Pour rappel, le taux d'occupation des MECS avec hébergement s'établissait à 100 % en 2018.

Il est également souhaitable que ces dispositifs spécifiques d'accueil permettent d'éviter le maintien des MNA dans des établissements hôteliers. En effet, les hôtels ne sont pas des structures autorisées pour accueillir des enfants ou adolescents confiés à l'aide sociale à l'enfance.

Tableau n° 59 : Nombre de MNA pris en charge par rapport à l'ensemble des mineurs accueillis (placés) à l'ASE au sein du département de la Haute-Vienne au 31 décembre

Flux	2014	2015	2016	2017	2018
A – Nombre MNA accueillis à l'ASE	41	58	64	116	154
B - Nombre de mineurs accueillis à l'ASE	793	785	809	837	897
Rapport A/B	5 %	7 %	8 %	14 %	17 %

Source : chambre régionale des comptes, d'après les données transmises par le département de la Haute-Vienne

### Un impact financier important

Sur l'ensemble de la période 2014-2018, le coût total net à la charge du Département (coût net) pour la mise à l'abri, l'évaluation et la prise en charge des MNA s'élève à environ 19,6 M€ (dont 0,9 M€ pour l'évaluation et la mise à l'abri, 16,9 M€ pour la prise en charge avant 18 ans et 1,9 M€ pour la prise en charge après la majorité). Ces coûts se concentrent essentiellement sur la période 2016-2018. Le coût brut de cette prise en charge (intégrant les frais engagés par l'État) s'est quant à lui établi à 22,6 M€.

Il ressort de ces informations que le coût engendré par l'évaluation et la prise en charge des MNA représentait en 2018 environ 18 % des dépenses de protection de l'enfance dans le département de la Haute-Vienne (hors masse salariale non affectée à l'accueil des mineurs placés) contre 7 % en 2014 et 11 % en 2016 et près de 2 % des dépenses de fonctionnement totales du Département.

Tableau n° 60 : L'évolution des coûts afférents aux MNA rapportés aux dépenses de l'aide sociale à l'enfance

En K€

		2014	2015	2016	2017	2018	Évolution 2014/2018
Données relatives aux coûts nets	Coût net – évaluation et mise à l'abri	17	8	92	334	400	2 253 %
	Coût net - prise en charge des MNA à l'ASE	1 596*	3 027	3 474	4 812	5 585	250 %
afférents aux MNA	Coût net – MNA après majorité	620	438	184	184	434	- 30 %
	A/ Coût net total	2 233	3 473	3 750	5 330	6 419	187 %
B/ Dépenses de l'a	ide sociale à l'enfance	33 507	33 645	33 655	34 099	36 479	9 %
RATIO A/B : Coûts pour les MNA rapportés aux dépenses de l'ASE		7 %	10 %	11 %	16 %	18 %	
-	penses de l'ASE hors MNA	31 274	30 172	29 905	28 769	30 060	- 4 %

Source : chambre régionale des comptes, d'après les données du département de la Haute-Vienne NB : \* pour l'année 2014, le coût net de la prise en charge des MNA à l'ASE a été estimé à partir du nombre de jeunes accueillis et du coût moyen de cette prise en charge entre 2015 et 2018.

Les dépenses liées aux MNA ont presque triplé sur la période alors que celles de l'ASE hors MNA ont diminué de 4 %. Le budget total de la protection de l'enfance (MNA compris) est demeuré stable entre 2014 et 2016 (+ 140 K€) tandis que les dépenses liées aux MNA ont augmenté d'environ 1,5 M€. Sur l'ensemble de la période considérée, il est en hausse de 9 %.

Ces données montrent que la relative stabilité sur la période du budget général de l'ASE a été obtenue par diverses mesures de gestion dont certaines destinées en partie à compenser l'augmentation des dépenses liées aux MNA. Ces nouvelles dépenses ont été en quelque sorte financées à hauteur de 70 % par le budget départemental et de 30 % par le budget de l'ASE sur lequel des efforts de gestion ont été réalisés, notamment au sein du foyer départemental de l'enfance.

Interrogé sur les pistes d'améliorations éventuellement identifiées par ses services sur les dispositifs juridique et financier encadrant, au plan national, la mise à l'abri, l'évaluation et la prise en charge des MNA, le département de la Haute-Vienne a apporté les éléments suivants :

« La protection de l'enfance devrait être concernée à partir du moment où la personne se déclarant MNA est reconnue mineure.

La période de mise à l'abri pourrait ainsi relever d'une plateforme régionale gérée par l'État dans le cadre de sa politique d'immigration.

Le <u>mécanisme et la clé de répartition</u> des MNA prévus par l'article R. 221-13 du CASF sont une réponse aux problématiques rencontrées par certains départements mais laissent <u>entières les questions de qualité et d'homogénéité des évaluations conduites</u> dans les différents territoires ainsi que celles des ressources départementales mobilisées (absence de corrélation entre le niveau de ressources du Département considéré et le taux d'accueil).

La Haute-Vienne se félicite de la qualité des relations entretenues avec les services judiciaires et les services de l'Etat dans le cadre de la gestion des MNA.

La prise en charge des MNA a impliqué de très nombreux changements concrets sur les dispositifs de l'ASE (saturation des dispositifs, problématiques des jeunes différentes, positionnement des structures) »

#### **GLOSSAIRE**

AED: Action éducative à domicile

AEMO: Action éducative en milieu ouvert

AEMOI: Action éducative en milieu ouvert intensive

ALSEA: Association limousine de sauvegarde de l'enfant à l'adulte

APL : Allocation personnalisée au logement

ARS : Agence régionale de santé

ASE: Aide sociale à l'enfance

ASP: Agence de services et de paiement

BDA: Bureau des dispositifs d'accueil

BIPSE : Bureau des informations préoccupantes et du statut de l'enfant

CAF: Caisse d'allocations familiales

CAMPS: Centre d'action médico-sociale précoce

CASNAV : Centre académique pour la scolarisation des nouveaux arrivants et des voyageurs

CASF: Code de l'action sociale et des familles

CCAS: Centre communal d'action sociale

CeGIDD : Centre gratuit d'information, de dépistage et de diagnostic

CDEF: Centre départemental de l'enfance

CDIP : Cellule départementale des informations préoccupantes

CGCT : Code général des collectivités territoriales

CJM: Contrat jeune majeur

CLAT: Centre de lutte antituberculeuse

CMPP: Centre médico-psycho-pédagogique

CNAF: Caisse nationale des allocations familiales

CNSA: Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie

CRTC : Chambre régionale et territoriale des comptes

DDPJJ: Direction départementale de la protection judiciaire de la jeunesse

DGEF: Direction générale des étrangers en France

DGESCO: Direction générale de l'enseignement scolaire

DIRECCTE : Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi

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

DUAD : Dispositif d'urgence et d'accueil diversifié

#### RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

DZPAF : Direction zonale de la police aux frontières

ESMS: Établissements et services sociaux et médico-sociaux

ETP: Équivalent temps plein

FAJ: Fonds d'aide aux jeunes

FAMI: Fonds asile migration intégration

FDE: Foyer départemental de l'enfance

FINESS: Fichier national des établissements sanitaires et sociaux

FJT: Foyer jeunes travailleurs

FNPE: Fonds national de financement de la protection de l'enfance

GIP: Groupement d'intérêt public

GIPED : Groupement d'intérêt public enfance en danger

IGA: Inspection générale de l'administration

IGAS : Inspection générale des affaires sociales

IGF : Inspection générale des finances

IME: Institut médico-éducatif

IMJ: Institut médico-judiciaire

INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques

ITEP: Institut thérapeutique, éducatif et pédagogique

LVA: Lieu de vie et d'accueil

MECS: Maison d'enfants à caractère social

MDE: Maison départementale de l'enfance

MDD: Maison du département

MDPH: Maison départementale des personnes handicapées

MNA: Mineur non accompagné

MMNA: Mission « mineurs non accompagnés »

ODPE : Observatoire départemental de la protection de l'enfance

OFII : Office français de l'immigration et de l'intégration

ONED: Observatoire national de l'enfance en danger

OPP: Ordonnance de placement provisoire

PJJ: Protection judiciaire de la jeunesse

PMI: Protection maternelle et infantile

PPE: Projet pour l'enfant

RHJ: Résidence habitat jeune

RSA: Revenu de solidarité active

### DEPARTEMENT DE LA HAUTE-VIENNE- ENQUETE AIDE SOCIALE A L'ENFANCE ET PRISE EN CHARGE DES MINEURS NON ACCOMPAGNES

TDC: Tiers digne de confiance

TISF: Technicien de l'intervention sociale et familiale

TJ: Tribunal judiciaire

TPE: Tribunal pour enfant

UMJ: Unité médico-judiciaire



Les publications de la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/fr/crc-nouvelle-aquitaine

### Chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine

3, place des Grands Hommes
CS 30059
33064 BORDEAUX Cedex
nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr